



РОЗВИТОК ФІНАНСІВ

ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

ДЕРЖАВНА НАВЧАЛЬНО-НАУКОВА УСТАНОВА
“АКАДЕМІЯ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ”

РОЗВИТОК ФІНАНСІВ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

*За редакцією
О. М. Іваницької та В. П. Кудряшова*

Київ • 2016

ЕЛЕКТРОННЕ ВИДАННЯ КОМБІНОВАНОГО ВИКОРИСТОВУВАННЯ

Автори:

В. П. Кудряшов (2.1, 4.1), О. М. Іваницька (5.1, 5.3), Р. Л. Балакін (2.3, 4.2),
І. В. Богдан (розд. 1, 6.1–6.3), Т. П. Богдан (2.2, 4.3), Ю. В. Василенко (6.4),
С. С. Гасанов (5.2), Т. Г. Затонацька (3.1), Т. В. Кошук (5.3),
Д. В. Коноваленко (1.2, 1.3, 6.1–6.3), М. М. Лаврентьев (3.3),
А. В. Ставицький (3.2), Т. Ю. Яра (1.2, 1.3, 6.1–6.3)

Рецензенти:

В. М. Опарін – доктор економічних наук, професор;
А. Г. Ловінська – доктор економічних наук, професор

Рекомендовано до випуску

*Вченою радою Державної навчально-наукової установи
“Академія фінансового управління”
(Протокол № 8 від 23 грудня 2016 р.)*

Розвиток фінансів державного сектору економіки України / В. П. Кудряшов,
Р64 О. М. Іваницька, Р. Л. Балакін та ін. ; за ред. О. М. Іваницької, В. П. Кудряшова. – К. : ДННУ
“Акад. фін. управління”, 2016. – 239 с.

ISBN 978-617-7509-01-0

У колективній монографії висвітлено тенденції, напрями та особливості розвитку фінансів державного сектору економіки України. Визначено місце сектору загального державного управління (СЗДУ) в інституційній структурі економіки; передумови та ключові тенденції розвитку українського СЗДУ; напрями трансформації інвестиційної діяльності в Україні під впливом світових тенденцій. Розроблено підходи до оцінювання ефективності державних інвестицій. Розкрито механізми забезпечення стійкості державних фінансів; шляхи стабілізації фінансів державних підприємств; заходи обмеження бюджетного дефіциту та державного боргу. Запропоновано інструменти вдосконалення акцизного оподаткування у контексті імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Складено прогноз динаміки показників вітчизняного СЗДУ на середньостроковий період.

Для спеціалістів у галузі фінансів, науковців, працівників фінансової системи України, викладачів, аспірантів і студентів економічних спеціальностей, слухачів курсів підвищення кваліфікації.

УДК 336.132(477)

| | |
|--|----|
| Вступ | 5 |
| Розділ 1. ДІАГНОСТИКА ФІНАНСІВ СЕКТОРУ ЗАГАЛЬНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ | |
| 1.1. Сектор загального державного управління у інституційній структурі економіки | 7 |
| <i>Ідентифікація суб'єктів державного сектору</i> | 8 |
| <i>Ринковий або неринковий виробник</i> | 10 |
| <i>Формування переліку суб'єктів державного сектору</i> | 12 |
| <i>Розподіл сектору ЗДУ на підсектори</i> | 14 |
| <i>Сектор ЗДУ в інституційній структурі економіки України</i> | 17 |
| 1.2. Макроекономічні передумови та ключові тенденції розвитку сектору ЗДУ України | 18 |
| 1.3. Аналіз доходів, видатків і фінансування дефіциту сектору ЗДУ | 24 |
| <i>Аналіз балансів сектору ЗДУ</i> | 30 |
| <i>Фінансування дефіциту сектору ЗДУ</i> | 34 |
| 1.4. Оцінка проциклічності фіскальної політики та фіскального імпульсу | 37 |
| Розділ 2. АНАЛІЗ ДИНАМІКИ ПОКАЗНИКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ | |
| 2.1. Оцінка динаміки показників обсягів і структури видатків та доходів державного бюджету | 48 |
| 2.2. Аналіз динаміки показників державних боргових зобов'язань | 60 |
| 2.3. Удосконалення акцизного оподаткування в Україні в контексті імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС | 64 |
| Розділ 3. ДЕРЖАВНА ІНВЕСТИЦІЙНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ В УМОВАХ СВІТОВИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ | |
| 3.1. Трансформація інституційного середовища інвестиційної діяльності в Україні під впливом світових тенденцій | 77 |
| <i>Формування сприятливого інвестиційного клімату в Україні</i> | 77 |
| <i>Реалізація державної інвестиційної політики в умовах глобалізаційних змін</i> | 87 |

- | | |
|--|-----|
| 3.2. Моделювання оцінки ефективності державних інвестицій у секторах економіки | 94 |
| 3.3. Удосконалення системи управління державними інвестиціями | 104 |

Розділ 4. МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ СЕКТОРУ ЗАГАЛЬНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ ДЕРЖАВ – ЧЛЕНІВ ЄС

- | | |
|--|------------|
| 4.1. Механізми обмеження бюджетного дефіциту в умовах загострення фіскальних ризиків | 111 |
| 4.2. Модернізація системи публічних закупівель як чинник макроекономічної стабілізації України | 122 |
| 4.3. Заходи стримування накопичення державних боргових зобов'язань з урахуванням досвіду країн – членів ЄС | 133 |
| <i>Пропозиції щодо обмеження обсягу державного боргу України в короткостроковому періоді</i> | <i>138</i> |

Розділ 5. СТАБІЛІЗАЦІЯ ФІНАНСІВ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ В УКРАЇНІ

- | | |
|---|-----|
| 5.1. Індикатори моніторингу ефективності та стійкості фінансів державних корпорацій країн ЄС та України. | 146 |
| 5.2. Різновекторні впливи сектору державних корпорацій на стан державних фінансів | 154 |
| 5.3. Управління фіскальними ризиками, пов'язаними з діяльністю державних підприємств України, з урахуванням міжнародних практик | 169 |

Розділ 6. ПРОГНОЗ ПОКАЗНИКІВ СЕКТОРУ ЗДУ УКРАЇНИ НА СЕРЕДНЬОСТРОКОВИЙ ПЕРІОД

- | | |
|---|------------|
| 6.1. Складання сценаріїв макроекономічної динаміки | 191 |
| 6.2. Прогноз доходів і видатків сектору ЗДУ | 204 |
| <i>Загальні тенденції.</i> | <i>205</i> |
| <i>Прогноз доходів сектору ЗДУ.</i> | <i>208</i> |
| <i>Прогноз видатків сектору ЗДУ.</i> | <i>216</i> |
| 6.3. Прогноз фіскального імпульсу | 219 |
| 6.4. Прогноз фіскального мультиплікатора | 231 |
| <i>Визначення Кейнсіанського мультиплікатора</i> | <i>232</i> |
| <i>Розроблення середньострокового прогнозу мультиплікаційного ефекту видатків сектору ЗДУ на економічне зростання України.</i> | <i>235</i> |

Протягом останніх років вчені та практики, зайняті у сфері фінансів, наголошують на тому, що процеси виконання операцій з Державного бюджету України ускладнилися. Причинами цього стали збільшення ризиків мобілізації доходів, виконання видатків, кредитування, а також фінансування державного бюджету. Нераціональною також є структура джерел фінансування державного боргу. Відставання із запровадженням дієвих заходів державного управління, спрямованих на їхнє обмеження, зумовило поглиблення фіскальних дисбалансів. Намагання уникнути системних дієвих реформ і проводити лише “косметичні” корекції не сприяли отриманню очікуваних результатів у вирішенні проблем у фіскальній сфері. Зберігається значний негативний вплив такого коригування на стан державних фінансів, а також на економічний і соціальний розвиток країни.

Фіскальні ризики залишаються доволі високими. Відбувається розбалансування дохідної та витратної частин публічного бюджету. Зросли обсяги фінансування дефіциту Пенсійного фонду України з державного бюджету для підтримки його фінансового стану. Водночас застосовувані механізми збільшення надходжень до державних фондів посилили депресивний вплив на розвиток бізнесу в країні та регіонах. Не досягнуто також істотних позитивних змін у проведенні фіскальної децентралізації. За таких умов постала потреба в запровадженні заходів фіскального коригування, спрямованих як на обмеження фіскального дефіциту, так і на стримування нарощування державного боргу.

Слід обмежити негативні впливи фіскального коригування на економічне зростання, фінансову стабільність, соціальний розвиток, стан місцевих бюджетів і державних цільових фондів соціального призначення.

Вирішення зазначених проблем потребує внесення суттєвих змін до заходів фіскальної політики в Україні. Необхідна реалізація більш прагматичних підходів, спрямованих на відновлення стійкості державних фінансів, стабілізацію фінансів держпідприємств, управління борговими зобов'язаннями й державними інвестиціями. В аспекті реалізації Угоди про асоціацію України з ЄС доцільно визначити підходи до використання механізмів коригування акцизного оподаткування.

Боргова політика в нашій країні потребує змін у бік значного зменшення боргового навантаження та підвищення результативності ресурсів, залучених шляхом запозичень. Варто вдосконалити оцінку ризиків, пов'язаних із управлінням державними борговими зобов'язаннями.

Для отримання середньострокового прогнозу сектору загального державного управління розроблено динамічну чотирисекторну модель економіки України, яка функціонує на принципах досягнення загальноекономічної рівноваги. У рамках зазначеної моделі здійснюється прогнозування ключових параметрів взаємозв'язку чоти-

рьох секторів економічної системи: реального, фіскального, зовнішньоекономічного та грошово-кредитного.

З урахуванням сценарних умов розроблено два варіанти середньострокового прогнозу показників сектору ЗДУ та визначено основні фіскальні баланси, передбачені стандартом GFSM 2014. Окремим блоком дослідження стали прогнозні розрахунки балансів сектору, зважаючи на економічний цикл, що дає змогу оцінити вплив державних фінансів України на макроекономічну збалансованість.

Отже, у монографії запропоновано науковий підхід до аналізу широкого спектра проблем, пов'язаних із розвитком системи державних фінансів України, та науково обґрунтовано механізми їхнього вирішення. Їх використання в державному фінансовому управлінні сприятиме стабілізації державних фінансів і наближенню функціонування фінансової системи України до найкращих зразків європейських практик.

ДІАГНОСТИКА ФІНАНСІВ СЕКТОРУ ЗАГАЛЬНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. СЕКТОР ЗАГАЛЬНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ІНСТИТУЦІЙНІЙ СТРУКТУРІ ЕКОНОМІКИ

Відповідно до міжнародної практики складання національних рахунків¹, суб'єкти економічної діяльності поділяються на п'ять інституціональних секторів відповідно до їхніх економічних цілей, функцій і видів діяльності. Цими секторами є:

- сектор загального державного управління (далі – сектор ЗДУ);
- сектор фінансових корпорацій;
- сектор нефінансових корпорацій;
- сектор некомерційних організацій, які обслуговують домашні господарства (НКОДГ);
- сектор домашніх господарств.

На рис. 1.1 показано взаємозв'язок між державним сектором та іншими інституціональними секторами, які утворюють економіку. Державний сектор включає сектор ЗДУ й державні корпорації.

До сектору ЗДУ належать центральні та місцеві органи влади, однак не входять корпорації, контрольовані суб'єктами органів державного управління.

Необхідною попередньою умовою складання рахунків за сектором ЗДУ і державним сектором є чітке розмежування між державним і приватним сектором, а потім у



■ Державний сектор

Рис. 1.1. Державний сектор і його зв'язок з іншими інституціональними секторами

Джерело: Government Finance Statistics Manual 2014 (GFSM 2014) / International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>.

¹ Система національних счетів 2008 / Організація Об'єдинених Націй. URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>.

рамках державного сектору – ідентифікація суб'єктів органів державного управління окремо від інших суб'єктів державного сектору.

Відмінність між державним і приватним сектором базується на тому, хто контролює того чи іншого суб'єкта економічної діяльності. До складу державного сектору входять державні суб'єкти, що є інституціональними одиницями, котрі самі по собі є суб'єктами органів державного управління або прямо чи опосередковано контролюються одним або декількома суб'єктами органів державного управління. До складу приватного сектору входять інституціональні одиниці, що безпосередньо не контролюються органами державного управління.

Відмінність між суб'єктами сектору ЗДУ й іншими суб'єктами державного сектору пов'язана з відмінністю між ринковими і неринковими виробниками. Суб'єкти сектору ЗДУ є особливим видом неринкового виробника, а саме такого, який прямо чи опосередковано фінансується за рахунок податків та/або обов'язкових внесків/відрахувань на соціальні потреби. До суб'єктів сектору ЗДУ також належать некомерційні організації, які є неринковими виробниками й контролюються органами державного управління або іншими державними суб'єктами. Тому цей сектор можна визначити як сукупність усіх державних інституціональних одиниць, котрі є неринковими виробниками. Водночас неринковий виробник цілком може випускати певну ринкову продукцію, що буде вторинною (допоміжною) діяльністю. Однак якщо вся продукція державного суб'єкта або велика її частина ринкова, то цей суб'єкт належить до ринкових виробників і є державною корпорацією, котра входить до складу сектору фінансових або нефінансових корпорацій.

Отже, при визначенні складу сектору ЗДУ й державного сектору необхідно визначити:

- хто і як здійснює контроль над суб'єктом;
- якою є частка його ринкового та неринкового виробництва.

Ідентифікація суб'єктів державного сектору

Вихідною точкою при поділі економіки на сектори є встановлення резидентної належності суб'єктів, які діють в економіці. Стосовно кожного суб'єкта, що є резидентом, необхідно визначити:

- чи є цей суб'єкт інституціональною одиницею, тобто чи може він від свого імені володіти активами, брати зобов'язання і провадити економічну діяльність і операції з іншими суб'єктами. Якщо ні, то утворення має класифікуватися разом із тим суб'єктом, котрий його контролює;
- чи належить суб'єкт до приватного або державного сектору: тобто чи є він структурною одиницею сектору ЗДУ, або суб'єктом, контрольованим органами державного управління, або державною корпорацією. Якщо його включено до однієї з цих категорій, то він є державним суб'єктом і входить до складу державного сектору. Якщо ні, то він належить до приватного сектору;
- для кожного суб'єкта державного сектору необхідно визначити, чи є він ринковим або неринковим виробником, тобто чи реалізує він усю свою продукцію або велику її частину за економічно значущими цінами. Якщо цей суб'єкт є ринковим виробником, він повинен класифікуватися як державна корпорація або квазікорпорація, залежно від того, чи є суб'єкт юридично зареєстрованим як корпорація. Для кожної державної корпорації (і державної квазікорпорації) необхідно визначити, чи надає вона фінансові послуги, що є її основним видом діяльності. Якщо так, то вона є державною фінансовою корпорацією. Якщо ні, то вона є державною нефінансовою корпорацією.

Процедуру визначення належності суб'єктів до державного сектору відображено у формі дерева рішень на рис. 1.2.

Суб'єкти органів державного управління є юридичними особами, котрі мають законодавчі, судові або виконавчі повноваження відносно інших суб'єктів, розташованих у межах певної території. Існує багато суб'єктів органів державного управління, які не вважаються окремими інституціональними одиницями, але є частиною основної бюджетної інституціональної одиниці.

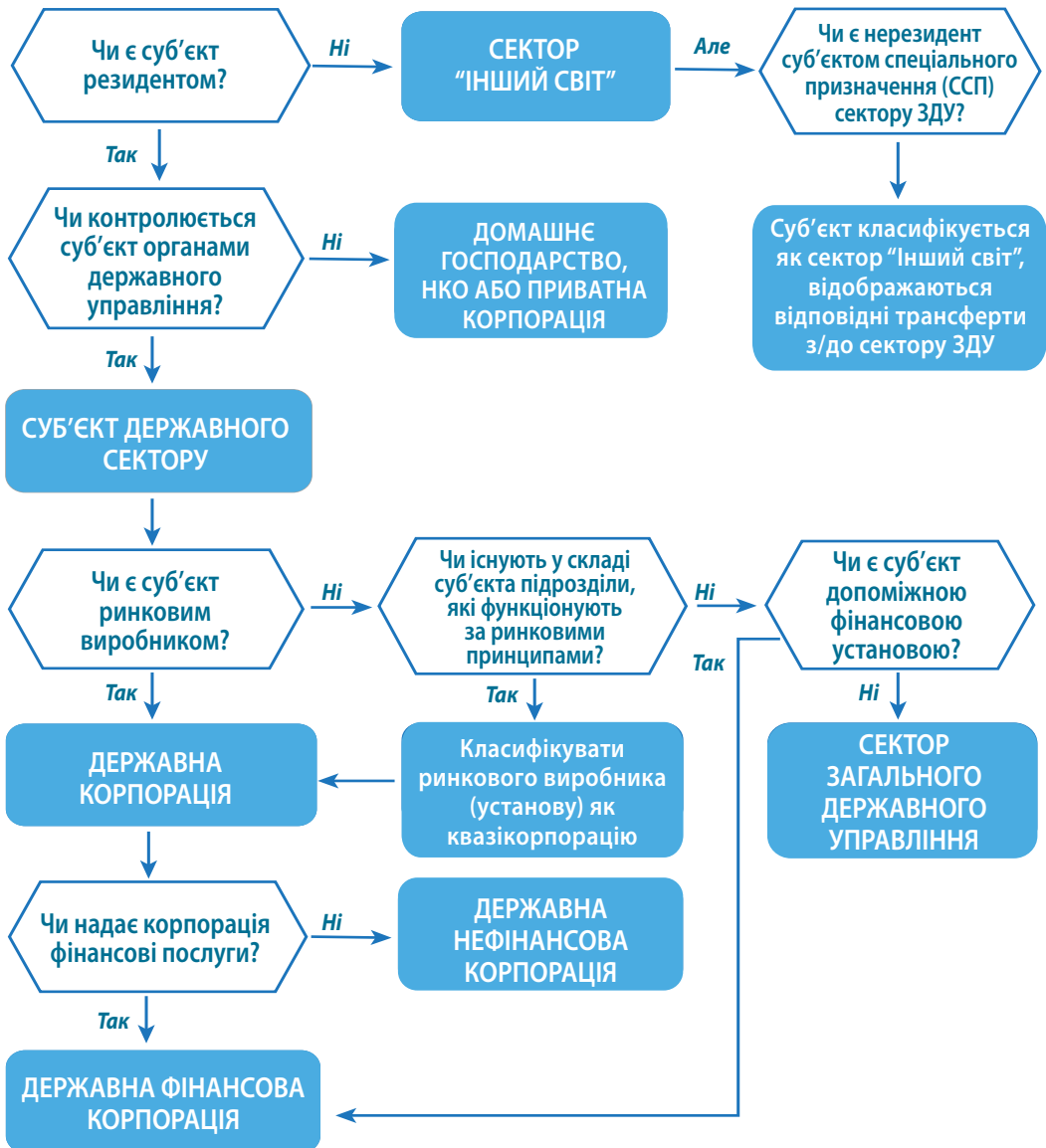


Рис. 1.2. Схема прийняття рішення щодо віднесення суб'єктів до державного сектору економіки

На здійснення контролю з боку органів державного управління можуть вказувати такі чинники:

- 1) володіння ними контрольним пакетом участі в акціонерному капіталі (або здійснення аналогічного контролю через холдингові компанії);
- 2) право на призначення членів виконавчої ради чи керівництва підприємства;
- 3) пряма участь державних посадовців у прийнятті управлінських рішень щодо діяльності контрольованих установ;
- 4) збереження за державними посадовцями (наприклад, за міністром фінансів) права приймати рішення щодо ведення діяльності, інвестицій або фінансування.

Будь-яка з перерахованих умов окремо або їх поєднання вказує на факт контролю з боку органів державного управління над виробничими рішеннями, рішеннями у сфері функціонування, інвестицій або фінансування. Проте просте регулювання діяльності саме по собі не означає контролю, особливо якщо в цій діяльності беруть участь суб'єкти і приватного, і державного секторів.

Ринковий або неринковий виробник

Другий важливий крок – визначити, чи є суб'єкт ринковим або неринковим виробником. По-перше, слід встановити, чи продає він певні товари або послуги суспільству загалом. Якщо він не продає жодних товарів або послуг, то вважається неринковим виробником і належить до сектору державного управління. Коли він продає всі свої товари або послуги тільки материнській корпорації або іншим суб'єктам з органів державного управління (наприклад, надає транспортні, маркетингові, бухгалтерські послуги), то він є допоміжним суб'єктом і має включатися до складу своєї материнської корпорації. Якщо ж суб'єкт реалізує товари або послуги суспільству, то необхідно визначити: чи продається така продукція за економічно значущими цінами, а якщо так, то скільки продукції продається за такими цінами.

Економічно значущі ціни – це ціни, від яких прямо пропорційно залежить обсяг продукції, котрий виробники готові продати, або обсяг продукції, який покупці готові придбати. Загалом ціни є економічно значущими, коли вони забезпечують утворення на ринку відповідних товарів або послуг стану рівноваги попиту і пропозиції, тобто впливають на ринкову поведінку.

Якщо вся продукція суб'єкта або велика її частина продається за економічно значущими цінами, то він є ринковим виробником і класифікується як державна корпорація. Суб'єкти сектору ЗДУ є державними інституціональними одиницями, випуск товарів і послуг яких зазвичай неринковий.

Ідентифікація суб'єктів сектору ЗДУ, котрі займаються фінансовою діяльністю, вимагає спеціального розгляду. Іноді фінансові установи безпосередньо стягують плату за свої послуги, і ця плата є ціною таких послуг. Проте в разі фінансового посередництва установа стягує плату непрямо, використовуючи диференційовані процентні ставки. Фінансове посередництво вважається ринковою діяльністю, і фінансові посередники належать до сектору фінансових корпорацій. Водночас важливою особливістю фінансового посередника є те, що він не просто діє як агент інших інституціональних одиниць, а піддає себе ризику, беручи зобов'язання від власного імені. У зв'язку з цим, якщо державний фінансовий суб'єкт не піддає себе ризику, беручи зобов'язання від власного імені, він не вважатиметься фінансовим посередником і має бути віднесений до сектору державного управління, а не фінансових корпорацій.

Конкретним прикладом є діяльність державних суб'єктів, що проводять реструктуризацію. Така діяльність може бути пов'язана з реструктуризацією державного сектору (наприклад, із приватизацією) або з балансовим анулюванням активів зниженої якості (наприклад, діяльність з управління поганими активами). У будь-якому разі,

якщо діяльність установи, котра проводить реструктуризацію, спрямована тільки на реалізацію державної політики і якщо вона не піддається жодному ризику при перетворенні фінансових інструментів у зв'язку з реструктуризацією, то ця установа вважається неринковим суб'єктом і входить до складу сектору державного управління. Однак коли установа, котра проводить реструктуризацію, піддає себе ризику, здійснюючи такі фінансові перетворення, вона розглядається як державна фінансова корпорація.

Підприємства цільового призначення (ПЦП) або компанії спеціального призначення (КСП) створюються для ведення діяльності, безпосередньо пов'язаної з конкретною метою. Зазвичай вони займаються такою діяльністю, як управління активами, казначейське обслуговування корпорацій, виступають як трасти, державно-приватні партнерства (ДПП) і такі, що виконують програми сек'юритизації. Більшість ПЦП мають малий штат або взагалі не мають співробітників; те саме стосується і їх фізичної наявності. Вони розглядаються як допоміжні корпорації, що обслуговують інші корпорації, органи державного управління або домашні господарства. Згідно з міжнародною практикою, їх рекомендовано вважати інституціональними одиницями і розподіляти за різними секторами економіки так само, як і інші інституціональні одиниці.

Якщо велика частина продукції суб'єкта не реалізується за економічно значущими цінами, то цей суб'єкт є неринковим виробником. Однак, неринковий виробник може продавати частину своєї продукції за економічно значущими цінами. У цьому випадку необхідно визначити, чи є суб'єкт, що продає продукцію, квазікорпорацією, тобто ринковим суб'єктом сектору державного управління.

Квазікорпорації. Державний суб'єкт або групу суб'єктів, що здійснюють аналогічне виробництво під загальним управлінням, слід вважати квазікорпорацією, якщо вони:

- стягують економічно значущі ціни на свою продукцію;
- ведуть операції й управляються аналогічно корпораціям;
- складають повний комплект рахунків, який дає змогу окремо ідентифікувати й вимірювати їхні операційні залишки на рахунках, заощадження, активи та зобов'язання (або є можливість скласти такий комплект рахунків).

Концепцію квазікорпорації запроваджено для того, щоб відокремити від власників неінкорпоровані підприємства, які мають достатню міру самостійності й незалежності, а їхня поведінка не відрізняється від поведінки корпорацій. Якщо вони функціонують як корпорації, то повинні вести повний комплект рахунків. Насправді, наявність або можливість побудови повного комплексу рахунків, включаючи баланси, є обов'язковою умовою, що дає змогу розглядати підприємство як квазікорпорацію. Інакше квазікорпорацію та її власника з точки зору обліку неможливо окремо ідентифікувати.

Для того щоб підприємство вважалось квазікорпорацією, органи державного управління мають надавати його керівництву значну свободу дій стосовно не лише управління процесом виробництва, а й використання коштів. Державні квазікорпорації мають бути в змозі підтримувати робочі залишки на рахунках і брати кредити на господарську діяльність, а також частково або повністю фінансувати свої вкладення в основний капітал за рахунок власних заощаджень, амортизаційних резервів чи запозичень.

Таким чином, квазікорпорації є неінкорпорованими підприємствами, котрі функціонують як корпорації. Відмінність між корпорацією і квазікорпорацією полягає в тому, що перша юридично зареєстрована як корпорація. Квазікорпорації розглядаються як інституціональні одиниці, відособлені від суб'єктів, що їм вони юридично належать. Тому квазікорпорації, котрі належать суб'єктам органів державного управління, групуються з корпораціями, які входять до складу секторів нефінансових або фінансових корпорацій.

Формування переліку суб'єктів державного сектору

Після ідентифікації державних суб'єктів складається єдиний перелік інституціональних одиниць державного сектору, що використовується як для формування статистики державних фінансів, так і для статистики національних рахунків. У міжнародній практиці рекомендується, щоб перелік суб'єктів державного сектору з деталізацією на підсектори оновлювався не менше одного разу на рік.

При формуванні переліку суб'єктів державного сектору важливим є певний ступінь стабільності цього переліку в динаміці. Недоцільно в одному році перенести інституціональну одиницю, наприклад, із сектору ЗДУ до сектору державних нефінансових корпорацій, а через один – два роки повернути її назад. Якщо органи державного управління виконують програму приватизації або реорганізацію функціонування державних установ, такі зміни повинні відобразитися в переліку в той момент, коли вони відбуваються.

Будь-яка інституціональна одиниця, основна діяльність якої полягає в перерозподілі доходів і майна, має розглядатись як суб'єкт органів державного управління. Важливою характеристикою таких суб'єктів є те, що вони переважно фінансуються суб'єктами, котрі належать до інших секторів, через збір податків, обов'язкові внески/відрахування на соціальні потреби або трансферти від інших суб'єктів органів державного управління.

Як правило, виокремлюють чотири види суб'єктів сектору ЗДУ: бюджетні суб'єкти, суб'єкти соціального забезпечення, некомерційні організації (НКО) й інші позабюджетні суб'єкти.

Бюджетні суб'єкти

Бюджетні суб'єкти є основними суб'єктами сектору ЗДУ. Вони можуть здійснювати контроль над іншими суб'єктами. На рівні центрального уряду ці суб'єкти реалізують фундаментальні функції виконавчої, законодавчої і судової влади в країні. Їхні доходи та витрати зазвичай регулюються й контролюються міністерством фінансів або установою, що виконує аналогічні функції, через зведений бюджет, затверджуваний законодавчим органом. Більшість міністерств, департаментів, відомств, управлінь, комісій, судових органів, законодавчих органів та інших суб'єктів центрального уряду є не відособленими інституціональними одиницями, а частиною такого бюджетного суб'єкта центрального уряду, оскільки жоден із цих суб'єктів здебільшого не має права володіти активами, брати зобов'язання або здійснювати операції від власного імені¹. Регіональні й місцеві органи управління, як правило, також мають основний бюджетний суб'єкт із вищих органів державного управління, котрий виконує їхні найважливіші виконавчі, законодавчі і судові повноваження.

Суб'єкти соціального забезпечення

Суб'єкти соціального забезпечення – це особливий вид суб'єктів органів державного управління, зайнятих виключно управлінням однією або декількома програмами соціального забезпечення. Програми соціального забезпечення є формою соціального захисту, який передбачає обов'язкові внески/відрахування й охоплює все населення або основну його частину. Внески/відрахування на соціальні потреби відрізняються від податку тим, що надають особам (чи їхнім утриманцям), котрі їх сплачують, право на отримання допомоги за програмами соціального страхування. І навпаки,

¹ У більшості країн, що використовують французьку систему обліку, поділ між категоріями "бюджетний" і "позабюджетний" здійснюється на підставі операцій, а не суб'єктів. Термін "бюджетний" стосується операцій казначейства і може охоплювати окремі операції позабюджетних суб'єктів, не включаючи певні операції бюджетних суб'єктів.

обов'язкові внески/відрахування, які цільовим призначенням спрямовуються на соціальні допомоги, але не забезпечують права на отримання цих допомог, є податками. Суб'єкт соціального забезпечення повинен відповідати загальним критеріям інституціональної одиниці. Тобто він має бути організаційно відособленим від інших видів діяльності суб'єктів органів державного управління, вести окремий облік своїх активів і пасивів, здійснювати фінансові операції за власний рахунок.

Органи державного управління можуть створювати програми соціального страхування, охоплення якими обмежується працівниками цих органів.

Загалом існує три види програм соціального страхування, а саме: ті, які здійснюються страховими компаніями; що реалізуються автономними фондами під контролем органу державного управління; які здійснюються неавтономними фондами під контролем органу державного управління. Страхові компанії класифікуються як фінансові корпорації (державні або приватні, залежно від контролю). Автономні пенсійні фонди розглядаються як приватні фінансові корпорації (оскільки співробітники є бенефіціарами, а участь держави обмежується виконанням функції довіреної особи або гаранта). Неавтономні фонди класифікуватимуться у складі сектору ЗДУ.

Некомерційні організації в складі сектору ЗДУ

Некомерційна організація (НКО) – це юридична особа або громадська організація, створена з метою виробництва товарів і послуг, статус якої, проте, не дає їм можливості слугувати джерелом доходу, прибутку або іншої фінансової вигоди для суб'єктів, котрі заснували, контролюють і переважно фінансують їх.

НКО, які є неринковими виробниками і контролюються органами державного управління, належать до суб'єктів сектору ЗДУ. Хоча юридично НКО можуть бути незалежними від держави, вважається, що вони проводять державну політику і фактично є частиною органів державного управління. При проведенні певних заходів державної політики органи державного управління можуть використовувати ці організації, а не державні установи, оскільки НКО розглядатимуться як відособлені організації, не схильні до політичного тиску. Прикладами сфер, у яких НКО можуть бути ефективнішими, ніж державні установи, є науково-дослідні й дослідно-конструкторські розробки, встановлення та підтримка стандартів у таких сферах, як охорона здоров'я, безпека, охорона довкілля й освіта.

НКО, що є ринковими виробниками й контролюються органами державного управління, класифікуються як державні корпорації. Наприклад, школи, університети, лікарні, клініки і т. ін., котрі засновувались як НКО, розглядатимуться як ринкові виробники, якщо стягують плату, котра ґрунтується на їхніх виробничих витратах і є досить високою, аби впливати на попит на їхні послуги.

Інші позабюджетні суб'єкти

Суб'єкти сектору ЗДУ з індивідуальними бюджетами, які не повністю покриваються загальним бюджетом, вважаються позабюджетними державними суб'єктами. Оскільки бюджетні механізми значно відрізняються в різних країнах, для характеристики таких суб'єктів використовуються різні терміни, але найчастіше їх називають позабюджетними суб'єктами.

Види та форми цих суб'єктів залежать від тих чи інших традицій державного управління, що сформувалися в певній країні, розподілу повноважень між центральним урядом, регіональними та місцевими органами управління, ступеня їхньої фінансової автономії. З точки зору повноти охоплення обліком та звітністю бажано включати якомога більше таких позабюджетних суб'єктів до загального бюджету.

Позабюджетні суб'єкти функціонують під керівництвом або контролем центрального уряду, регіональних або місцевих органів управління. Зазвичай такі суб'єкти ма-

ють джерела власних доходів, котрі можуть доповнюватися грантами (трансфертами) із загального бюджету або з інших джерел, і мають право самостійно приймати рішення щодо обсягу і структури своїх витрат. Подібні суб'єкти часто створюються для виконання конкретних функцій, таких як будівництво доріг або неринкове виробництво, надання послуг з охорони здоров'я або освіти.

Якщо позабюджетні суб'єкти є неринковими виробниками й контролюються іншими суб'єктами органів державного управління, вони класифікуються у складі сектору ЗДУ. Ці суб'єкти належать до органів ЗДУ того рівня, який їх контролює. Водночас на кожному рівні державного управління можуть існувати позабюджетні суб'єкти, які є ринковими виробниками, тобто відповідають критеріям належності до квазікорпорацій. Такі суб'єкти повинні класифікуватися у складі не сектору ЗДУ, а сектору нефінансових або фінансових державних корпорацій, залежно від обставин, залишаючись у складі державного сектору.

Розподіл сектору ЗДУ на підсектори

Залежно від адміністративно-правових механізмів у країні може існувати більше одного рівня державного управління. У стандарті GFSM 2014 передбачено три рівні державного управління: центральний, регіональний та місцевий.

Класифікація суб'єктів сектору ЗДУ відповідно до рівня ЗДУ може здійснюватися за допомогою двох альтернативних наборів підсекторів, залежно від підходів до класифікації сфери соціального забезпечення. По-перше, усі суб'єкти соціального забезпечення доцільно об'єднати в окремий підсектор, а всі інші суб'єкти сектору ЗДУ класифікувати відповідно до їхнього рівня. У цьому випадку підсектори центрального уряду, регіональних органів управління та місцевих органів управління включатимуть усі суб'єкти органів державного управління, за винятком суб'єктів соціального забезпечення. За альтернативного підходу всі суб'єкти соціального забезпечення можуть класифікуватися за рівнем державних органів, котрі управляють ними, й об'єднуватися з іншими суб'єктами сектору ЗДУ цього самого рівня.

Наявність альтернативних методів поділу на підсектори покликана задовольняти різні аналітичні потреби. Рішення про те, який метод є найприйнятнішим у певній країні, залежить від значущості органів соціального забезпечення, а також від ступеня їхньої самостійності. У деяких випадках управління соціальним забезпеченням може бути так тісно пов'язане з коротко- або середньостроковими завданнями загальної економічної політики уряду, що розмір внесків/відрахувань і допомог свідомо коригується на користь загальної економічної політики. По суті, на концептуальному рівні стає складно проводити чітке розмежування між управлінням соціальним забезпеченням й іншими економічними функціями уряду. Соціальне забезпечення може також існувати лише в початковому стані. У будь-якому разі, важко обґрунтувати виділення соціального забезпечення в окремий підсектор поряд із центральним урядом, регіональними й місцевими органами управління.

В Україні, відповідно до Системи національних рахунків¹, сектор ЗДУ поділяється на три підсектори:

- центральні органи державного управління;
- регіональні та місцеві органи державного управління;
- фонди соціального страхування.

¹ Національні рахунки України : стат. зб. / Державна служба статистики України. Київ, 2017. 177 с.; Про затвердження Класифікації інституційних секторів економіки України : наказ Державної служби статистики України від 03.12.2014 № 378. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/norm_doc/2014/378/378_2014.htm.

Підсектор центрального уряду

Підсектор центрального уряду (в Україні – підсектор центральних органів державного управління) включає усі суб'єкти органів державного управління та неринкові НКО, повноваження яких перебувають на загальнодержавному рівні (за можливим винятком суб'єктів соціального забезпечення). Підсектор центрального уряду характеризується такими особливостями:

- політична влада центрального уряду поширюється на всю територію країни;
- центральний уряд може оподатковувати всі суб'єкти, які є резидентами, чи нерезидентами, що ведуть економічну діяльність на території країни;
- центральний уряд несе відповідальність за надання колективних послуг на користь усього суспільства, таких як національна оборона, відносини з іншими країнами, громадський порядок і безпека, а також забезпечення ефективного функціонування соціально-економічної системи країни;
- центральний уряд здійснює витрати чи провадить контроль за наданням таких послуг, як освіта та охорона здоров'я, котрими користуються здебільшого домашні господарства;
- центральний уряд може здійснювати трансферти іншим інституціональним одиницям, включаючи органи державного управління різних рівнів.

Складання статистики по центральному уряду особливо важливе для можливості проведення ґрунтовного аналізу економічної політики. Саме через фінанси центрального уряду податково-бюджетна політика впливає на інфляційний або дефляційний тиск в економіці. Як правило, на рівні центрального уряду директивні органи можуть розробляти і вживати заходи політики, спрямовані на досягнення загальнодержавних економічних цілей.

У більшості країн центральний уряд є великим і складним підсектором. До нього зазвичай входить група департаментів або міністерств, котрі становлять єдину інституціональну одиницю, а також – у багатьох країнах – різні установи, що функціонують під контролем центрального уряду й мають самостійний правовий статус і достатню автономію для формування додаткових суб'єктів центрального уряду.

Суб'єкти центрального уряду, що повністю охоплюються бюджетом, утворюють бюджетний центральний уряд, тобто “бюджетні суб'єкти”, описані вище. Зазвичай такі суб'єкти можуть включати суди, котрі діють за нормами статутного або загального права, міністерства, департаменти й парламент. До позабюджетного центрального уряду належать усі неринкові НКО та інші позабюджетні суб'єкти, контрольовані центральним урядом. Соціальне забезпечення включає всі суб'єкти соціального забезпечення, контрольовані центральним урядом (якщо тільки на національному рівні для соціального забезпечення не використовується окремий підсектор). Під контролем центрального уряду також можуть перебувати нефінансові або фінансові корпорації; проте вони класифікуються поза межами підсектору центрального уряду (і, отже, поза межами сектору ЗДУ), але в рамках державного сектору.

Підсектор регіональних органів управління

Підсектор регіональних органів управління (в Україні – підсектори регіональних і місцевих органів державного управління об'єднано в один підсектор) охоплює всі регіональні суб'єкти органів державного управління (як і в попередніх випадках, з можливим виключенням суб'єктів соціального забезпечення). Цей підсектор характеризується такими особливостями:

- уособлює керівні органи найбільших адміністративних територій, на які може бути поділена вся країна з політичною або адміністративною метою: провінції, землі, кантони, республіки, префектури або адміністративні райони;

- законодавчі, судові й виконавчі повноваження регіональних органів управління поширюються на всю територію окремого регіону;
- у певних країнах, особливо тих, які мають федеральний устрій, регіональні органи управління можуть бути наділені значними правами та повноваженнями;
- як правило, регіональні органи управління мають фіскальні повноваження, тобто стягують податки з інституціональних одиниць, які є резидентами або ведуть економічну діяльність на території, котра перебуває у підпорядкуванні таких органів.

Для того щоб вважатися суб'єктом регіональних органів державного управління, відповідний суб'єкт повинен мати можливість володіти активами, залучати кошти й брати зобов'язання від власного імені; йому також має належати право витратити або розподіляти принаймні деяку частину податкових або інших доходів. При цьому такий суб'єкт може отримувати трансферти від центрального уряду. Регіональний орган управління також повинен мати право призначати власних посадовців незалежно від зовнішнього адміністративного контролю. Якщо суб'єкт органів державного управління, котрий діє в регіоні, повністю залежить від трансфертів центрального уряду, і якщо, крім того, центральний уряд регулює питання витрачання таких коштів, то його слід вважати суб'єктом центрального уряду.

Подібно до центрального уряду, регіональні органи управління можуть мати бюджетні й позабюджетні структури (у тому числі неринкові НКО, контрольовані регіональними органами управління) і включати суб'єкти соціального забезпечення. Регіональні органи управління також мають право контролювати нефінансові або фінансові корпорації, проте такі корпорації класифікуються поза межами підсектору регіональних органів управління (а отже, поза межами сектору ЗДУ).

Підсектор місцевих органів управління

Підсектор місцевих органів управління (в Україні – не виокремлюється) охоплює всі місцеві суб'єкти органів державного управління (як і в попередніх випадках, з можливим виключенням суб'єктів соціального забезпечення). Місцеві органи управління зазвичай мають такі характеристики:

- надають широкий спектр послуг резидентам своєї території, окремі з яких фінансуються за рахунок грантів та трансфертів, що отримуються від органів державного управління вищих рівнів;
- статистика за місцевими органами управління охоплює широкий спектр суб'єктів органів, таких як округи, муніципалітети, міста, селища міського типу, селища, міські райони, шкільні округи й райони водопостачання та каналізації;
- повноваження суб'єктів місцевих органів управління, що мають різні функціональні обов'язки, здебільшого поширюються на одні й ті самі географічні території. На одну територію можуть поширюватися повноваження окремих суб'єктів органів державного управління, котрі представляють місто, округ і шкільний округ та ін.;
- законодавчі, судові та виконавчі повноваження суб'єктів місцевих органів управління обмежені найменшими географічними територіями, що виокремлюються з адміністративно-політичною метою. Сфера повноважень місцевих органів управління, як правило, є набагато вужчою, ніж сфера повноважень центрального уряду або регіональних органів управління, і такі органи управління можуть мати або не мати права стягувати податки з інституціональних одиниць чи економічної діяльності на їхніх територіях.

Місцеві органи управління доволі часто значно залежать від грантів, що перераховуються органами державного управління вищих рівнів.

Певною мірою місцеві органи управління здатні діяти як агенти центрального уряду або регіональних органів управління. Проте для того, щоб розглядатись як окремі інституціональні одиниці, вони повинні мати можливість володіти активами, залучати кошти і брати зобов'язання шляхом здійснення запозичень від власного імені. Вони також повинні користуватися певною свободою дій стосовно витрачання таких коштів і мати право призначати своїх посадовців незалежно від зовнішнього адміністративного контролю.

Подібно до центрального уряду й регіональних органів управління місцеві органи управління можуть мати бюджетні та позабюджетні структури, а також контролювати нефінансові або фінансові корпорації.

Підсектор соціального забезпечення

У країнах, де соціальне забезпечення відокремлено від органів ЗДУ того рівня, який його контролює, підсектор соціального забезпечення охоплює всі суб'єкти такого забезпечення незалежно від рівня державних органів, котрі реалізують ці програми або управляють ними. Якщо програма соціального забезпечення не відповідає критеріям інституціональної одиниці, вона повинна класифікуватися разом із материнською одиницею у складі одного з інших підсекторів сектору державного управління.

Сектор ЗДУ в інституційній структурі економіки України

Розглянемо секторну структуру ВВП України на підставі аналізу структури валового наявного доходу – показника, який відображає обсяг коштів, що залишається в кожному з інституційних секторів після первинного та вторинного перерозподілу ВВП і може бути використаний на споживчі чи інвестиційні цілі. З 2008 по 2014 р. в економіці України спостерігався перерозподіл фінансових ресурсів із секторів ЗДУ та нефінансових корпорацій на користь домашніх господарств, що призвело до викривлення макроекономічних пропорцій та утворення споживацької моделі розвитку¹. Так, за означений період частка сектору ЗДУ знизилася з 20,8 % у 2007 р. до 16,5 % у 2014 р. (рис. 1.3), що істотно нижче середнього рівня таких країн ЄС, як, наприклад: Чехія (24,5 %), Німеччина (22,4 %), Угорщина (25,0 %). Домінування частки домашніх господарств у структурі наявного доходу України за низької конкурентоспроможності корпоративного сектору неминує призводити до консервації структурних проблем економіки, які в разі настання кризових явищ призводять до негативних наслідків — скорочення частки домогосподарств та приватного попиту.

Так, у 2015–2016 рр. на фоні воєнно-економічної кризи, девальваційних та інфляційних ефектів доходи сектору домашніх господарств втратили майже 10 (!) в. п. у структурі наявного доходу економіки ВВП і становили лише 65,3 % загального підсумку (дані за 9 місяців 2016 р.). Водночас частка сектору ЗДУ у валовому наявному доході зросла до 16,6 %, а частка нефінансових корпорацій – стрімко відновилася до 18,1 %. Проте, на нашу думку, зміна структури валового наявного доходу (зростання частки корпорацій та сектору ЗДУ й зниження частки сектору домашніх господарств) є тимчасовим явищем, спричиненим скоріше попереднім стрімким зменшенням зазначених часток у 2013 р., аніж гармонізацією секторної структури ВНД.

Варто зауважити, що в Україні як для країни, що повинна задля майбутнього демонструвати високий динамізм розвитку, рівень доходів корпоративного сектору економіки надалі перебуває на катастрофічно низькому рівні (10–15 % загальноєкономіч-

¹ Крючкова І. В. Недосконала матриця економіки України. *Економіка України*. 2015. № 6. С. 53–60. URL: http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2015/10/Крючкова_європейські-засади-макроекономічної-стабільності.pdf.

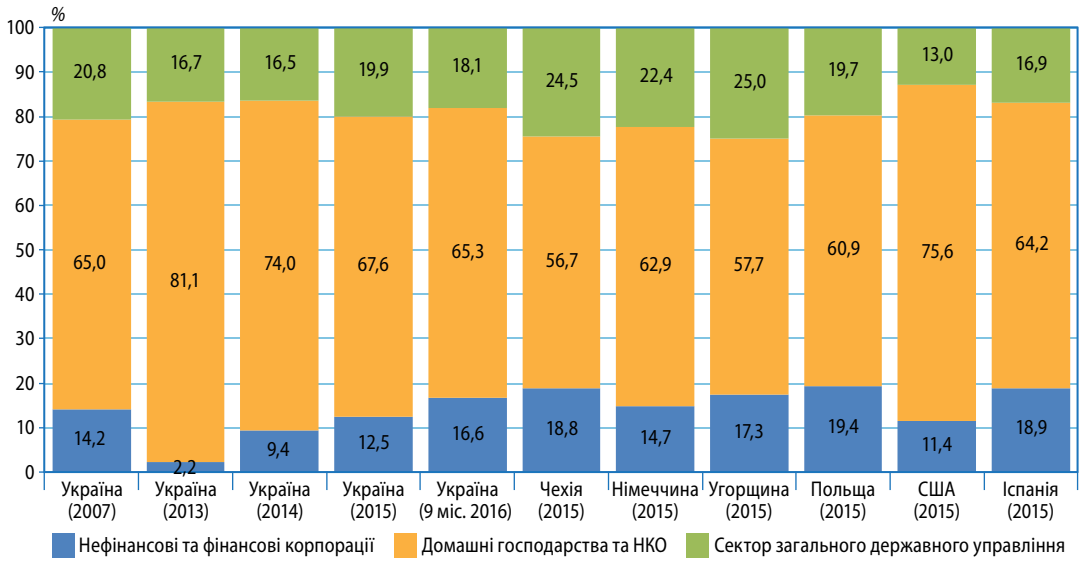


Рис. 1.3. Структура валового наявного доходу в розрізі секторів економіки

Розраховано та складено за даними ОЕСР та Державної служби статистики України.

ного рівня). Наприклад, у Польщі рівень доходів корпорацій становить 19,4 % загального наявного доходу (2015 р.), у Чехії – 18,8 % (2015 р.); лише у США, з їхньою споживчою орієнтацією економіки – 11,4 % (2015 р.). Високий рівень валового наявного доходу нефінансових корпорацій дає змогу забезпечувати максимальний динамізм валового нагромадження основного капіталу та модернізацію виробництва, що, врешті-решт, впливає на стабільність податкових доходів бюджету.

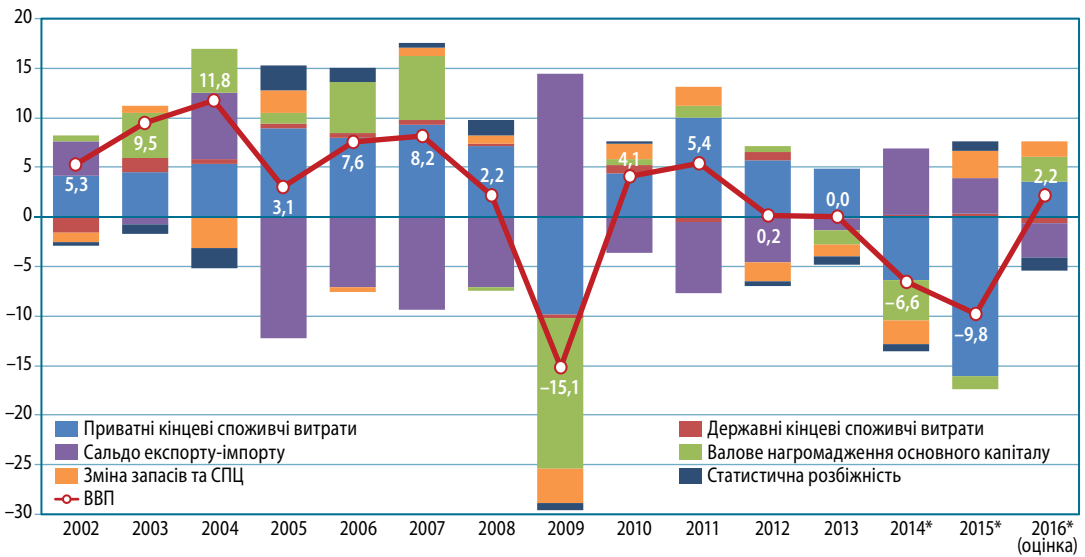
1.2. МАКРОЕКОНОМІЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ТА КЛЮЧОВІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ СЕКТОРУ ЗДУ УКРАЇНИ

Протягом усього періоду незалежності макроекономічна динаміка в Україні характеризувалася високою волатильністю. До 2000 р. тривала криза трансформаційного періоду після доби планової економіки, з 2000 по 2007 р. на фоні активізації глобальних тенденцій та підвищення зовнішнього попиту економіка України демонструвала стійкі темпи економічного зростання. Починаючи з 2008 р., під дією внутрішніх та зовнішніх шоків, українська економіка перебуває у стані перманентної кризи. Динаміка реального ВВП та інфляції впродовж 2016 р. свідчить про припинення кризового спаду економіки, відновлення споживчого та інвестиційного попиту, певну стабілізацію інфляції.

На рис. 1.4 наведено динаміку зростання реального ВВП України та внески його компонентів у зростання протягом 2002–2016 рр.

Якщо проаналізувати ретроспективну структуру зростання реального ВВП за його компонентами, то можна зробити такі узагальнення.

У періоди економічного піднесення (2006–2008, 2010–2014 рр. та у 2016 р.) основним чинником зростання, як правило, виступав приватний споживчий та інвестиційний попит. При цьому, якщо в 2006–2009 та 2010–2014 рр. превалював споживчий попит, то у 2016 р. – інвестиційний. Вплив показника чистого експорту на реальний ВВП у періоди економічного піднесення зазвичай був негативним, що пояснюється випе-



* Без АР Крим.

Рис. 1.4. Зростання реального ВВП за компонентами кінцевого використання, % до попереднього року

Розраховано та складено за даними Державної служби статистики України.

реджальною (відносно експорту) активізацією попиту на імпорт у періоди збільшення реальних доходів.

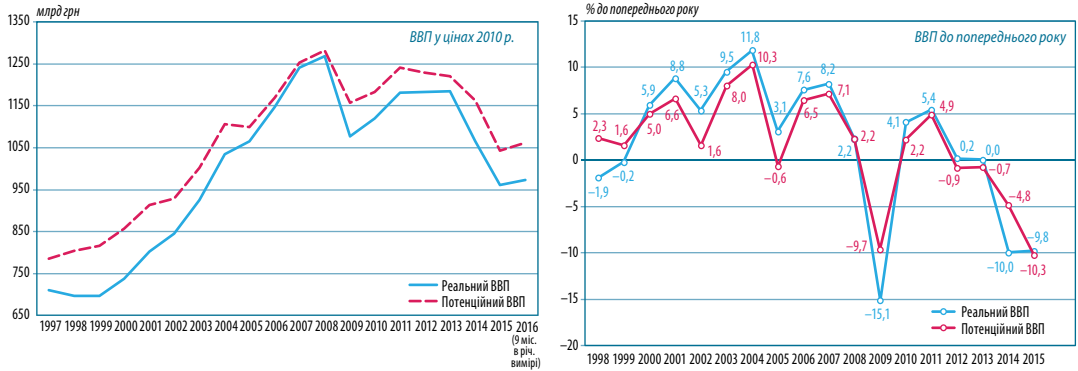
У періоди економічної кризи (2009, 2014–2015 рр.) структура реального ВВП формувалася з дзеркальною відповідністю. Основним чинником спаду здебільшого був приватний споживчий та інвестиційний попит, а значення показника чистого експорту покращувалось і позитивно впливало на реальний ВВП. При цьому, якщо в 2009 р. відчутніше скоротилися інвестиції, то у 2014–2015 рр., навпаки, – споживчі витрати. Державні споживчі витрати помітного внеску в динаміку економічного зростання не робили.

Нестабільність економічного зростання справляла негативний вплив на фінансовий стан усіх інституційних секторів економіки, включаючи сектор ЗДУ. Однак, якщо інші сектори економіки в умовах кризи зосереджують увагу виключно на проблемах власного фінансового становища, то сектор ЗДУ тією чи іншою мірою функціонально має “піклуватись” про фінансову стабільність усіх інших секторів економіки. Так відбувається, оскільки одним із основних завдань фіскальної політики є пом’якшення впливу кризових явищ, а саме: здійснення активної фінансової підтримки економіки в періоди зниження чи спаду темпів економічного зростання (експансійна політика) чи стримування надмірного поживавлення економічної активності за високого рівня поточних доходів, звуження видатків (рестрикційна політика).

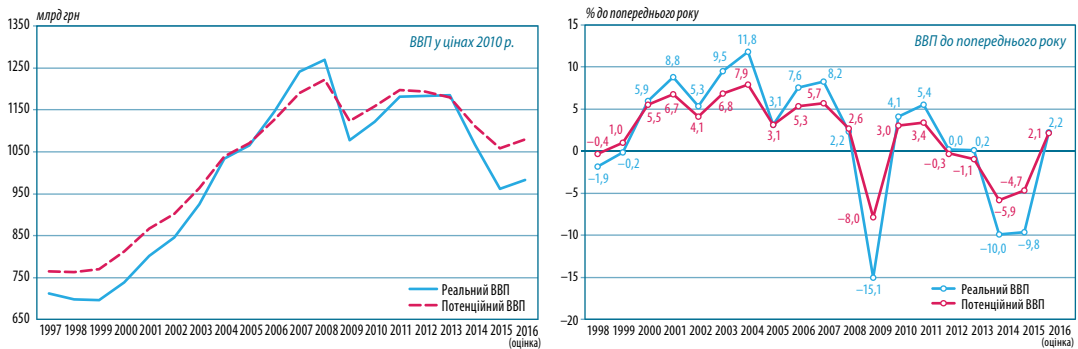
У контексті дослідження проблем впливу макроекономічних умов на фінансовий стан сектору ЗДУ важливо звернути увагу на динаміку показників, що характеризують розрив між потенційним і реальним ВВП. На рис. 1.5 відображено динаміку розриву ВВП, обчисленого різними методами: на підставі формули закону Оукена¹ (вра-

¹ Okun A. M. Potential GNP: Its Measurement and Significance / American Statistical Association, Proceedings of the Business and Economic Statistics Section. Washington, 1962. P. 98–104.

Потенційний ВВП (метод на основі закону Оукена)



Потенційний ВВП (метод на основі фільтра Кальмана)



Розрив ВВП

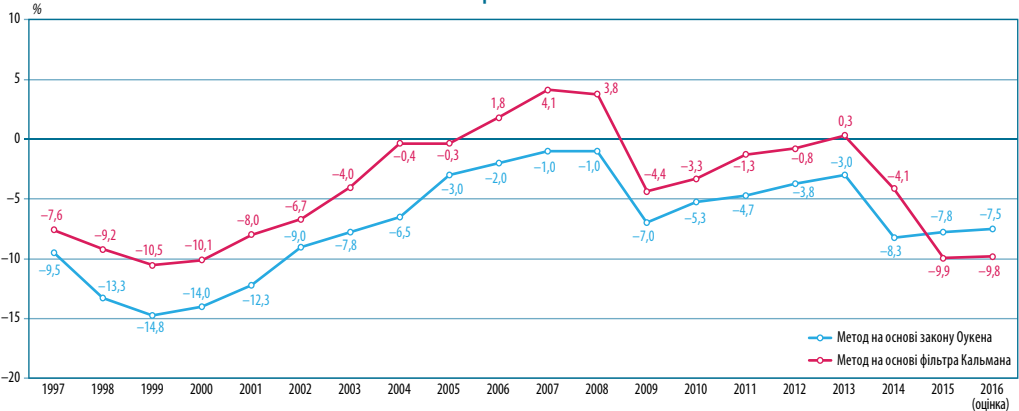


Рис. 1.5. Динаміка потенційного та реального ВВП

Розраховано та складено авторами.

ховується рівень безробіття) та методології багатовимірної фільтрації Кальмана¹ (враховуються рівень безробіття, інфляція та авторегресія розриву й тренду ВВП).

Як бачимо, період до 2004 р. характеризувався істотним відставанням рівня реального ВВП від потенційного ВВП (розрив ВВП був негативним). Із 2005 по 2008 р. рівень реального ВВП наближався до свого потенційного рівня (а за методом на основі

¹ Forecasting and Monetary Policy Analysis in Low-Income Countries / M. Andrieu, A. Berg, R. A. Morales et al. *IMF Working Paper*. 2013. WP/13/61. 63 p.

фільтра Кальмана – навіть перевищував його). Починаючи з 2009 р і дотепер (за винятком 2013 р.), розрив ВВП залишається значно негативним: 8–10 % у 2015–2016 рр., що свідчить про глибоку кризу виробництва та попиту в економіці України.

У 2015 р. економічна ситуація характеризувалася спадом реального ВВП (на 9,8 % до попереднього року), високою інфляцією (48,7 % до попереднього року) та девальвацією курсу національної валюти (на 83,2 % до грудня попереднього року). Однак у 2016 р. економіка України досягла певної макроекономічної стабілізації: спостерігалися поступове її оздоровлення та відновлення економічного зростання – приріст ВВП, за попередніми оцінками, становив 2,2 % до 2015 р., інфляція скоротилася до 13,9 % до попереднього року, збільшилася схильність економічних агентів до здійснення споживчих та інвестиційних витрат, що вказує на ознаки поступового виходу економіки з рецесії. З II півріччя 2016 р. скорочувався від'ємний розрив ВВП, який за підсумками року був на рівні 7,5 % проти 7,8 % у 2015 р. (метод на основі закону Оукена). Однак наявність перманентного негативного розриву ВВП чинить суттєвий тиск на сукупний попит, погіршуючи можливості розвитку для всіх секторів економіки, включаючи сектор ЗДУ.

Аналізуючи дані за сектором ЗДУ, слід відзначити відносну стабільність рівня його первинних доходів (непрямі податки за вирахуванням субсидій плюс амортизація основного капіталу) як елемента ВВП за категоріями доходів у 2006–2014 рр. та стрімке його підвищення у 2015–2016 рр. (рис. 1.6). Зауважимо, що у період глобальної кризи 2007–2008 рр. первинні доходи сектору перебували на найнижчому рівні за всю історію спостережень (12–13 % ВВП), а під час національної кризи 2015–2016 рр. – на найвищому (16–17 % ВВП).

Водночас частка сектору ЗДУ в структурі наявних доходів економіки (після передачі поточних трансфертів іншим секторам економіки) значно коливалась протягом 10 років. Так, частка наявного доходу сектору мала діапазон від 15,1 до 20,8 % загального наявного доходу економіки. У підсумку саме коливання в рівнях наявного доходу було визначальним для динаміки дефіциту сектору ЗДУ (рис. 1.7). Особливо низьким рівень наявного доходу сектору ЗДУ був у 2009–2014 рр. У цьому ж проміжку дефіцит сектору ЗДУ перевищував 3 % ВВП в п'яти з шести років. Це свідчить про нагальну

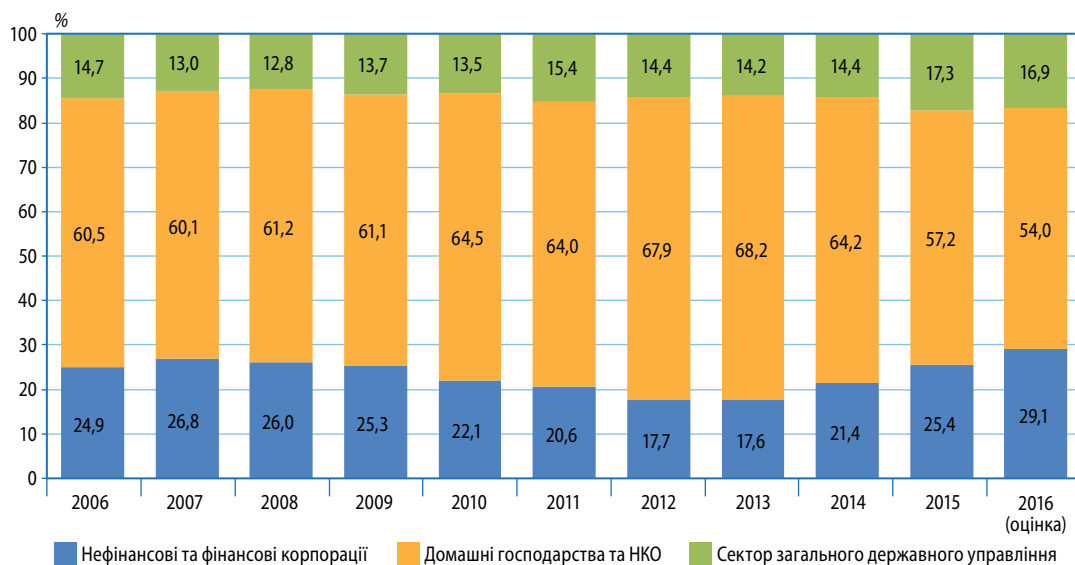


Рис. 1.6. Секторна структура ВВП за елементами первинних доходів, % ВВП

Розраховано та складено за даними Державної служби статистики України.

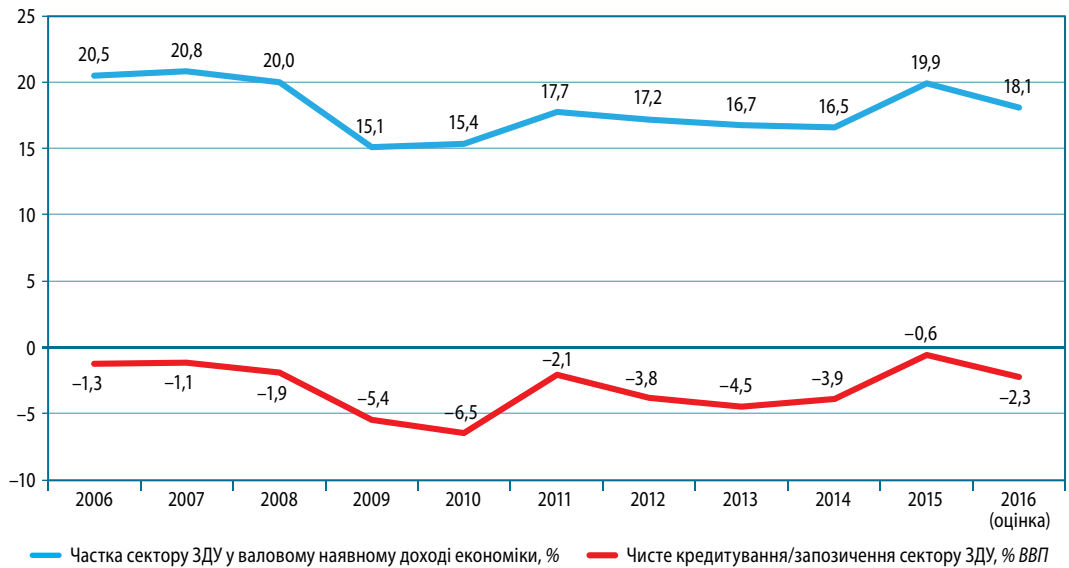


Рис. 1.7. Наявний дохід і дефіцит сектору ЗДУ

Примітка. Чисте кредитування/запозичення сектору ЗДУ розраховано авторами відповідно до стандарту GFSM 2014.

Розраховано за даними Державної служби статистики України, Державної казначейської служби України, державних фондів соціального страхування.

потребу в проведенні широкомасштабної консолідації державних фінансів та зміцненні фіскального простору.

На збалансованість операцій сектору ЗДУ значно впливала волатильність трансфертів, які він передавав іншим секторам економіки (рис. 1.8). Помітним є високий рівень соціальних трансфертів у 2009–2014 рр. – як наслідок, саме в цьому періоді частка наявного доходу сектору ЗДУ в наявному доході економіки була найнижчою за всю історію спостережень. Також помітною є стійка тенденція нарощування частки витрат на обслуговування державного боргу.

Якщо в структурі наявного доходу економіки частка сектору ЗДУ характеризувалася високою волатильністю, то у структурі ВВП за елементами кінцевих витрат його частка впродовж останніх 10 років трималася на більш-менш постійному рівні: 20–22 % ВВП (рис. 1.9). Із них понад 90 % припадає на державне споживання і лише 8–10 % – на державні інвестиції (без урахування інвестицій у державні підприємства, які, згідно з методологією СНР, обліковуються як трансферти до сектору нефінансових корпорацій).

З огляду на те, що державні трансферти за останні три роки скоротилися на 3,3 в. п. ВВП, а державні споживчі витрати – лише на 0,6 в. п. ВВП, можна зробити висновок, що проблема консолідації державних видатків розв'язується переважно за рахунок скорочення державної підтримки інших секторів економіки, а витрати на забезпечення функціонування державного апарату залишаються майже на незмінному рівні.

Дефіцит сектору ЗДУ (від'ємне значення чистого кредитування/запозичення) спостерігався впродовж усього досліджуваного періоду (у 50 % спостережень – понад 3 % ВВП), що вказує на проблеми збалансованості державних фінансів.

Водночас наявність дефіциту (якщо він перебуває в прийнятних межах і не загрожує фінансовій стабільності) означає додатковий стимулюючий попит із боку держави, що є особливо важливим в кризові періоди. Для об'єктивної оцінки такого попиту потрібно

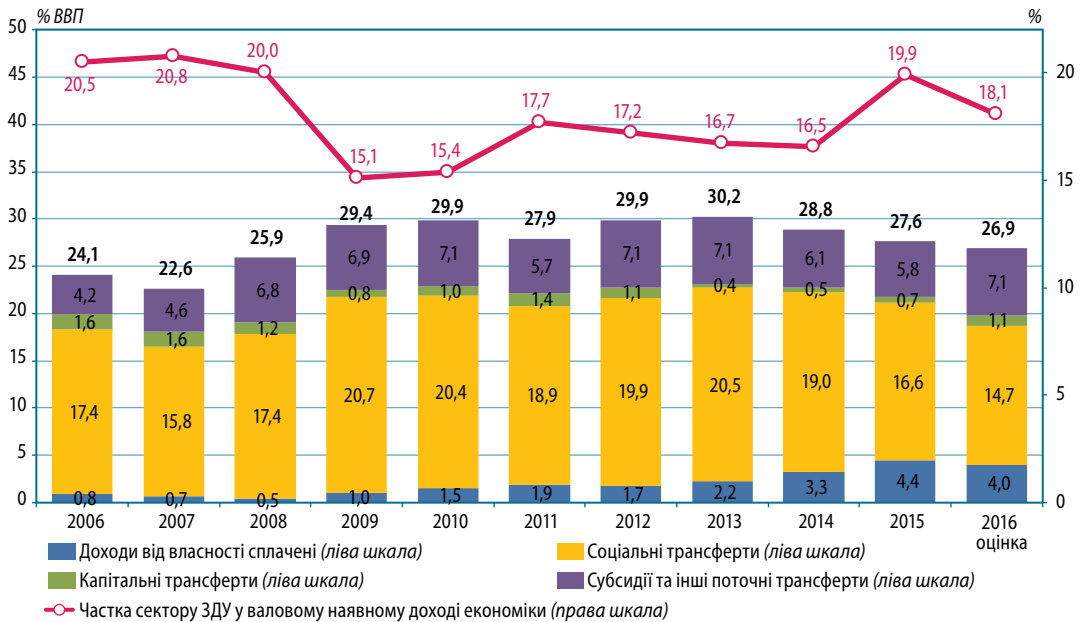


Рис. 1.8. Трансферти сектору ЗДУ, передані іншим секторам економіки

Розраховано та складено за даними Державної служби статистики України.

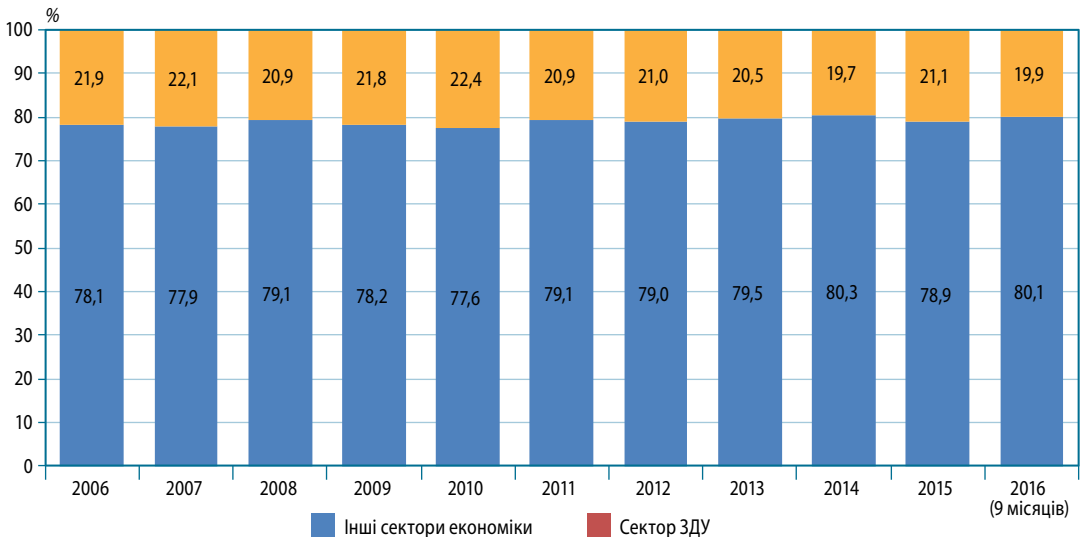


Рис. 1.9. Споживчі та інвестиційні витрати сектору ЗДУ в складі ВВП за елементами кінцевих витрат

Розраховано та складено за даними Державної служби статистики України.

розрахувати первинний циклічно скоригований (або структурний) дефіцит, який визначається з коригуванням на поточний стан економічного циклу, історичну еластичність між доходами і ВВП та не враховує непродуктивні видатки на обслуговування боргу (детальніше див. параграф 6.3).

Так, фактичний дефіцит сектору ЗДУ в 2014–2016 становив у середньому 2,3 % ВВП, а первинний циклічно скоригований – –5 % (тобто спостерігався профіцит). Це

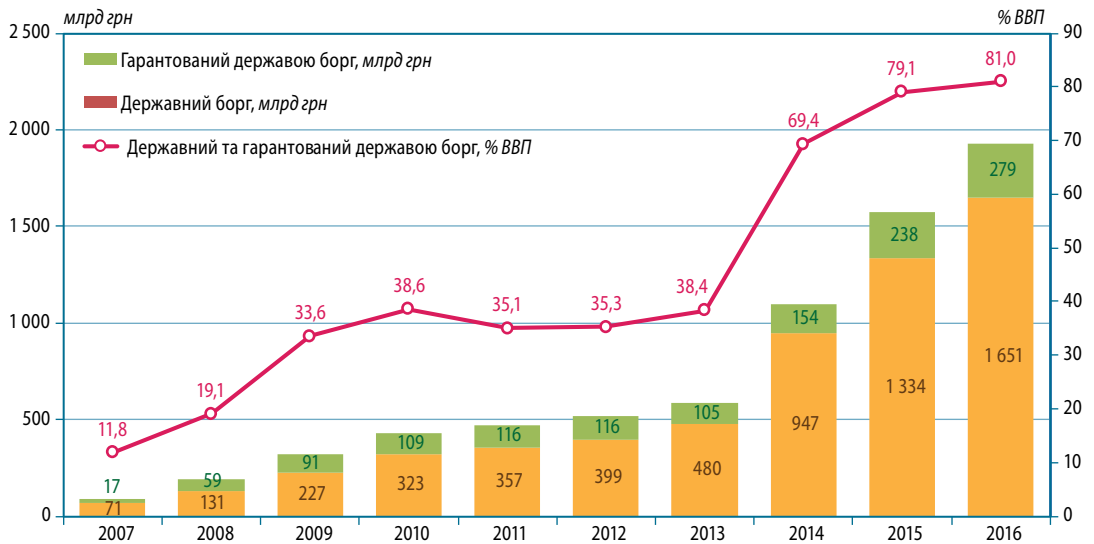


Рис. 1.10. Динаміка державного боргу України

Розраховано та складено за даними Міністерства фінансів та Державної служби статистики України.

свідчить про те, що у 2014–2016 рр. із боку держави попит істотно зменшився. В умовах економічного спаду, а також ведення воєнних дій такий структурний профіцит сектору ЗДУ спровокував мультіплікативне скорочення сукупного попиту з негативними довгостроковими наслідками для відновлення динаміки реального економічного зростання.

На жаль, наявність структурного профіциту бюджету не допомагає у вирішенні проблеми боргового навантаження, оскільки структурні проблеми державного сектору та економіки України в цілому продовжують негативно впливати на державні фінанси (рис. 1.10).

Державні фінанси України зазнають постійного тиску фінансових витрат, пов'язаних із підтримкою ліквідності державних підприємств і банків, рекапіталізацією комерційних банків, виплатою вкладникам збанкрутілих банків, які Уряд України у змозі профінансувати лише шляхом нових зовнішніх позик чи випуску ОВДП. Як наслідок, валовий борг загального уряду за підсумками 2016 р. залишився на високому рівні – 78,7 % ВВП (зокрема прямиий борг – 67,3 %).

1.3. АНАЛІЗ ДОХОДІВ, ВИДАТКІВ І ФІНАНСУВАННЯ ДЕФІЦИТУ СЕКТОРУ ЗДУ

Для розв'язання проблем стабілізації економіки за підтримки МВФ та інших міжнародних організацій розробляються комплексні заходи фіскальної, монетарної та структурної політики в рамках програм кредитного фінансування з контрольними індикаторами досягнення тих чи інших цілей політики. Обов'язковою складовою програм кредитної підтримки є проведення діагностики стану фіскальної системи.

Діагностика стану сектору ЗДУ та подальше розроблення прогнозів із урахуванням імплементації тих чи інших заходів політики є комплексом процедур із фінансового програмування, передбачених рекомендаціями МВФ¹.

Забезпечення якісної діагностики операцій сектору ЗДУ неможливе без повної та цілісної статистичної звітності за всіма суб'єктами, що належать до сектору ЗДУ. МВФ

¹ Financial Programming and Policies / IMF: Institute for Capacity Development, 2013. 324 p.

розробляє та постійно вдосконалює методичні підходи до обліку та звітності щодо показників сектору ЗДУ, які на сьогодні відображено в Стандарті статистики державних фінансів зразка 2014 р. (GFSM 2014)¹. Застосування зазначених стандартів дає змогу отримати інформаційний портрет сектору ЗДУ у вигляді комплексу взаємопов'язаних балансів, які поєднують у єдине ціле показники доходів, видатків, трансакцій з фінансовими активами та зобов'язаннями й можуть бути представлені на різних рівнях сектору ЗДУ та навіть державного сектору загалом.

На підставі звітів Державної казначейської служби України², Пенсійного фонду України³, інших фондів соціального страхування, електронної бази даних МВФ “Government Finance Statistics (GFS)”⁴, даних Меморандумів МВФ з Урядом України щодо умов кредитної підтримки⁵, інформації сайту Державної служби статистики України щодо показників сектору ЗДУ відповідно до Спеціального стандарту поширення даних МВФ⁶, а також з урахуванням напрацювань вітчизняних науковців Т. І. Єфименко та А. М. Соколовської щодо проблематики застосування міжнародних стандартів статистичної звітності в умовах України⁷ проведено оцінку показників сектору ЗДУ України за 2002–2016 рр. за структурою індикаторів стандарту GFSM 2014⁸ (табл. 1.1).

Запровадження статистичного обліку державних фінансів за стандартом GFSM 2014 дає змогу:

- підвищити прозорість операцій сектору ЗДУ відповідно до рекомендацій Кодексу фіскальної транспарентності МВФ⁹;
- забезпечити чітке розмежування між різними типами економічних трансакцій сектору ЗДУ (поточні операції, інші економічні операції, операції з нефінансовими активами, операції з фінансовими активами тощо);
- створити інформаційну основу для застосування сучасних інструментів діагностики стану державних фінансів, оцінки рівня проциклічності фіскальної

¹ Government Finance Statistics Manual 2014 (GFSM 2014) / International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>.

² Виконання державного бюджету / Державна казначейська служба України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

³ Пенсійний фонд у цифрах / Пенсійний фонд. URL: http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/public/category?cat_id=95533.

⁴ Government Finance Statistics (GFS) / International Monetary Fund. URL: <http://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405>.

⁵ Ukraine: Request for extended arrangement under the extended fund facility and cancellation of stand-by arrangement – Staff report; Press release; and Statement by the Executive Director for Ukraine / International Monetary Fund. 2014. April. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14106.pdf>; Ukraine: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility and Cancellation of Stand-By Arrangement – Staff Report; Press Release; and Statement by the Executive Director for Ukraine / International Monetary Fund. 2015. March 12. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=42778.0>; Ukraine: Second Review Under the Extended Fund Facility and Requests for Waivers of Non-Observance of Performance Criteria, Rephasing of Access and Financing Assurances Review–Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine / International Monetary Fund, 2016. October 03. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=44318.0>.

⁶ Economic and Financial Data for UKRAINE / Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/imf/pokaze.html#fiskal>.

⁷ Динаміка податкового навантаження в Україні в контексті реалізації податкової реформи / за ред. Т. І. Єфименко, А. М. Соколовської. Київ : ДННУ “Академія фінансового управління”, 2013. 494 с.

⁸ Богдан І. В., Яра Т. Ю., Коноваленко Д. В. Діагностика сектору загального державного управління України. *Фінанси України*. 2016. № 4. С. 27–49; Богдан І. В., Яра Т. Ю., Коноваленко Д. В. Сектор загального державного управління України у 2015 році. *Фінанси України*. 2016. № 8. С. 106–127.

⁹ The Fiscal Transparency Code / International Monetary Fund. URL: <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>.

Динаміка доходів та видатків сектору ЗДУ, % ВВП

| Показники | 2012 | 2013 | 2014* | 2015* | 2016* (оцінка) |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------|
| Доходи | 42,6 | 41,2 | 40,2 | 41,8 | 37,3 |
| Податкові надходження | 24,0 | 22,6 | 23,0 | 24,9 | 26,1 |
| Соціальні внески | 12,5 | 12,7 | 11,6 | 9,6 | 5,5 |
| Поточні витрати | 43,9 | 43,9 | 43,0 | 40,6 | 36,7 |
| Оплата праці працівників | 11,0 | 11,0 | 10,2 | 9,3 | 9,0 |
| Обслуговування боргу | 1,8 | 2,4 | 3,3 | 4,4 | 4,0 |
| Соціальні видатки, у т. ч. трансферти Пенсійному фонду | 20,5 | 21,7 | 20,1 | 17,9 | 15,9 |
| у т. ч. трансферти Пенсійному фонду | 4,6 | 5,6 | 4,9 | 4,8 | 5,9 |
| Баланс поточних операцій (без капітальних трансфертів) | -1,2 | -2,7 | -2,8 | 1,2 | 0,65 |
| Капітальні трансферти | 1,3 | 0,8 | 0,4 | 0,6 | 0,9 |
| Операційний баланс | -2,5 | -3,5 | -3,1 | 0,7 | -0,2 |
| Капітальні видатки (чисті, включаючи капітальні трансферти) | 2,6 | 1,8 | 1,1 | 1,8 | 2,9 |
| Загальні видатки | 46,5 | 45,7 | 44,1 | 42,4 | 39,6 |
| Баланс фондів соціального страхування | -0,1 | 0,0 | -0,3 | -0,1 | -0,3 |
| у т. ч. без трансфертів зведеного бюджету на покриття дефіциту ПФУ | -1,2 | -1,5 | -1,2 | -1,7 | ... |
| Підсумковий баланс | -3,9 | -4,7 | -3,7 | -0,7 | -2,3 |
| Загальне фінансування підсумкового балансу | -3,9 | -4,7 | -3,7 | -0,7 | -2,3 |
| Чисте внутрішнє фінансування | -2,7 | -3,4 | -1,7 | 4,4 | -1,1 |
| Чисте зовнішнє фінансування | -0,7 | -1,2 | -2,0 | -5,1 | -1,3 |
| Приватизація державного майна | -0,5 | -0,1 | -0,03 | -0,01 | -0,008 |
| Первинний операційний баланс | 0,6 | -0,3 | 0,5 | 5,7 | 4,6 |
| Первинний підсумковий баланс | -2,0 | -2,4 | -0,4 | 3,7 | 1,6 |
| Структурний первинний підсумковий баланс (оцінка МВФ) | 0,0 | -2,4 | 0,3 | 3,2 | 1,6 |
| Циклічно скоригований первинний підсумковий баланс (оцінка АФУ) | -0,2 | -0,9 | 3,3 | 7,0 | 4,6 |
| Фіскальний імпульс (“+” – експансивна політика) (оцінка АФУ) | 2,1 | 0,7 | -4,2 | -3,7 | 2,4 |
| Державний та гарантований державою борг, у т. ч. державний прями́й борг | 35,4 | 38,4 | 69,4 | 79,1 | 78,7 |
| у т. ч. державний прями́й борг | 27,4 | 31,5 | 59,7 | 67,1 | 67,3 |

* Без АР Крим.

Розраховано та складено за даними МВФ, Державної казначейської служби України та фондів соціального страхування.

політики та її впливу на мароекономічні дисбаланси (розрахунки показників “циклічно скоригований баланс”, “фіскальний вплив”, “фіскальний імпульс”, “податковий тиск”, “індикатор середньострокової фіскальної стійкості S1 – фіскальний розрив” та ін.).

Одним з останніх трендів управління державними фінансами у світовій практиці є приділення особливої уваги нівелюванню проциклічності фіскальної політики та зміцненню фіскального простору. На це, зокрема, спрямоване запровадження обов'язкових фіскальних правил для країн ЄС щодо граничного рівня структурного фіскаль-

ного балансу ($-0,5\%$ ВВП для країн із державним боргом понад 60% ВВП, та на рівні $-1,0\%$ ВВП – для країн з державним боргом менше 60% ВВП)¹.

Для діагностики структурної збалансованості державних фінансів України та оцінки контрциклічності фіскальної політики авторами запропоновано методологію оцінки розриву між фактичним і потенційним ВВП (розриву ВВП) та методологію розрахунку фіскального імпульсу.

Динаміка показників доходів, видатків і балансів сектору ЗДУ України за період 2005–2016 рр. представлена на рис. 1.11 та в табл. 1.1.

Протягом 2005–2015 рр. доходи сектору ЗДУ відносно ВВП майже без змін становили близько $40\text{--}42\%$, водночас видатки в 2007–2010 рр. суттєво зростали, а з 2012 р. і дотепер скорочувалися, залишаючись, однак, переважно вищими, ніж доходи. Доходи сектору ЗДУ в 2016 р. скоротилися до $37,3\%$ ВВП, що на $4,5$ в. п. нижче, ніж у 2015 р., та істотно менше, ніж в усіх попередніх періодах.

У 2016 р., незважаючи на відновлення економічного зростання, відбулося стрімке скорочення відносного рівня як доходів, так і поточних видатків. Загальні реальні доходи сектору ЗДУ скоротилися більше ніж на 5% (рівень відносно ВВП зменшився з $41,8$ до $38,5\%$ ВВП). Головними причинами такого явища стали проведення заходів із консолідації державних фінансів, реформування системи соціального страхування та інші структурні реформи, пов'язані з виконанням вимог Програми розширеного фінансування МВФ². Зокрема, здійснення реформи в системі соціального страхування передбачало двократне зниження ставки єдиного соціального внеску (до 22%), що зумовило симетричне скорочення рівня соціальних внесків відносно ВВП (з $9,6\%$ ВВП

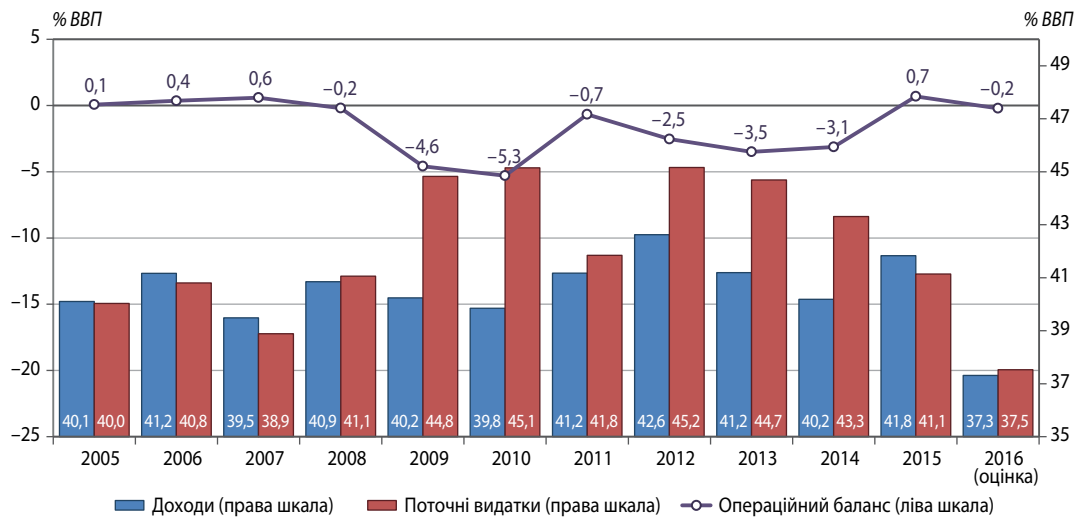


Рис. 1.11. Динаміка доходів, видатків та операційного балансу сектору ЗДУ, % ВВП

Розраховано та складено за даними МВФ, Державної казначейської служби України та фондів соціального страхування.

¹ Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2016 / *European Union. Institutional Paper*. 2016. No. 021. 236 p.

² Ukraine: second review under the extended fund facility and requests for waivers of non-observance of performance criteria, rephrasing of access and financing assurances review (IMF Country Report No. 16/319) / *International Monetary Fund*. 2016. September 14. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43152.0>.

у 2015 р. до 5,7 % у 2016 р.). Підвищення відносного рівня податкових надходжень (до 27,1 % ВВП) не змогло компенсувати втрат держави від зниження соціальних внесків.

Найбільшу вагу серед доходів сектору ЗДУ становили податкові надходження та соціальні внески. Однак тенденції змін цих показників були різноспрямованими (особливо в 2014–2016 рр.), що пояснюється проведенням реформи в системі сплати соціальних внесків (зокрема, зазначеним скороченням ставки єдиного соціального внеску до 22 % у 2016 р.), а також економічними чинниками: під час високої інфляції індексація заробітної плати, як правило, здійснюється з певним лагом, що спричиняє зниження рівня залежних від неї платежів та внесків у ВВП.

Частка податкових надходжень у загальній сумі доходів протягом 2005–2014 рр. коливалася в діапазоні 56–59 % (рис. 1.12). Однак у 2015 р. вона стрімко підвищилася до рівня 59,4 % (через дію девальваційно-інфляційного ефекту), а у 2016 р. зросла ще на 10 в. п. до рівня до 69,8 %. Це відбулося переважно внаслідок скорочення частки інших видів доходів та деякого покращання макроекономічної ситуації. Водночас частка податкових надходжень у ВВП і надалі зростала високими темпами, і в 2016 р. збільшилась на 1,2 в. п. (до 26,1 %), перевищивши історичний максимум.

Другою за величиною складовою доходів є соціальні внески, середня частка яких у доходах протягом 2005–2014 рр. становила 30,0 %, однак протягом останніх двох років знизилася вдвічі. У 2015 р. основним чинником скорочення соціальних внесків була інертність динаміки заробітної плати як економічної бази для нарахування соціальних внесків (характерне явище в період кризи), а в 2016 р. – скорочення ставки єдиного соціального внеску в рамках реформування системи соціального забезпечення. Так, у 2016 р. частка соціальних внесків у ВВП дорівнювала тільки 5,5 %, що на 4,1 в. п. нижче, ніж у 2015 р., та більше ніж удвічі менше, ніж у 2012 р.

Поточні витрати сектору ЗДУ (без урахування капітальних трансфертів) у 2016 р., так само як і доходи, також скоротувалися й становили 36,7 % ВВП, що значно нижче за рівень 2012–2015 рр. (див. табл. 1.1).

Основними складовими видатків сектору ЗДУ є соціальні виплати (41–49 %), оплата праці (23–26 %) та використання (споживання) товарів та послуг (15–18 %) (рис. 1.13).

Нарощування соціальних виплат унаслідок необґрунтованих рішень державної влади стало однією з основних проблем збалансованості державних фінансів, особли-

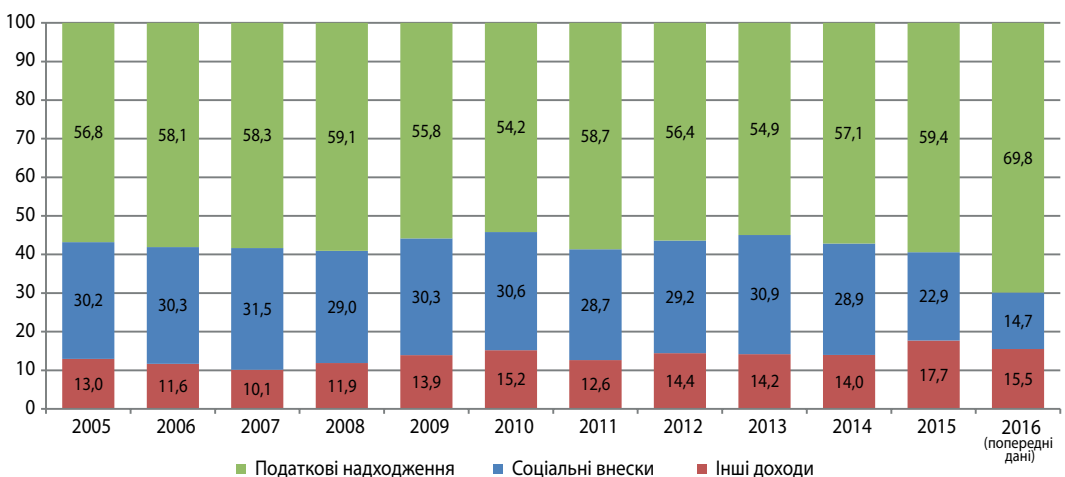


Рис. 1.12. Динаміка структури поточних доходів сектору ЗДУ, %

Розраховано та складено за даними МВФ, Державної казначейської служби України та фондів соціального страхування.

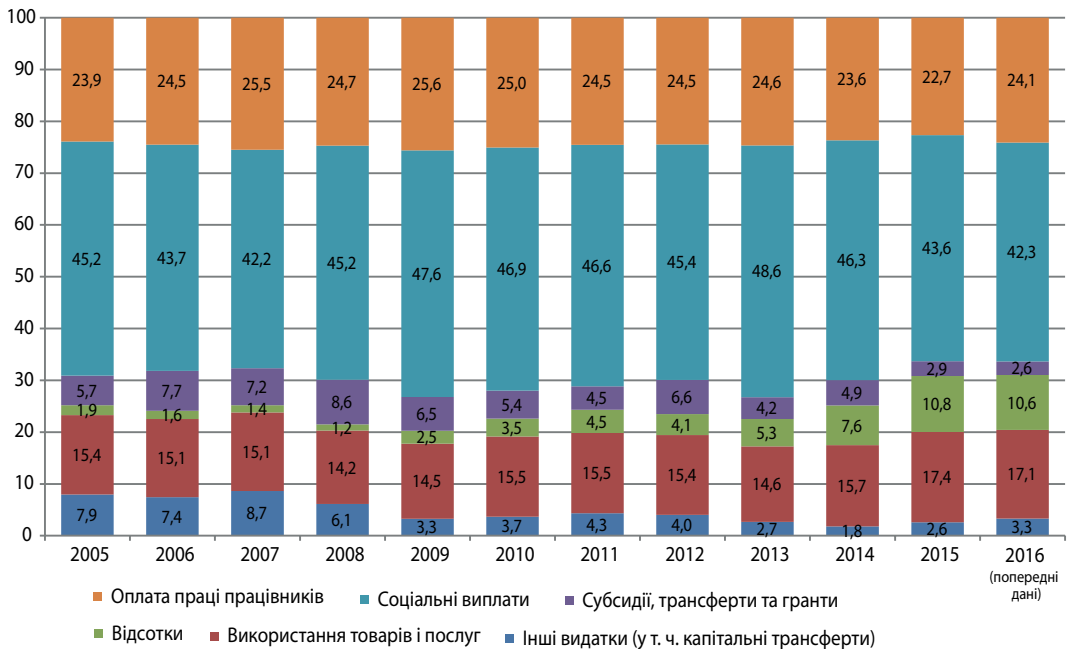


Рис. 1.13. Структура поточних видатків сектору ЗДУ, %

Розраховано та складено за даними МВФ, Державної казначейської служби України та фондів соціального страхування.

во в період 2007–2014 рр. Соціальні трансферти сягнули рівня майже 49 % у структурі загальних поточних видатків 2013 р. (22 % ВВП). Такий рівень соціальних виплат був надмірним для державних фінансів України. У більшості країн соціальні виплати сектору ЗДУ становлять 35–40 % поточних державних витрат (наприклад, у 2015 р.: Польща – 40,0 %, Білорусь – 38,7, Угорщина – 31,9, США – 40,3, Великобританія – 37,3, Швеція – 34,0, Греція (!) – 36,1, Литва – 35,7 %). Серед країн Європи лише в поодиноких випадках рівень соціальних виплат перевищує 40 % (наприклад, у Німеччині – 53,3 %, Австрії – 45,6, Іспанії – 42,8 %). Природно, що з початком воєнних дій та економічної кризи 2014 р. соціальні виплати стрімко скоротилися до 42 % поточних видатків у 2016 р. (16 % ВВП).

Однак найпомітніше протягом останніх 11 років зростали виплати на обслуговування боргу: з 0,8 % ВВП у 2005 р. до 4,0 % ВВП у 2016 р. з одночасним зниженням субсидій та трансфертів підприємствам (з 2,3 % ВВП у 2005 до 1,0 % ВВП у 2016 р.) та капітальних видатків (з 5,9 % ВВП у 2004 р. до 3,0 % ВВП у 2016 р.). Сплата процентів зростала за геометричною прогресією: за 11 років у 28 разів – з 3,5 млрд грн у 2005 р. до 97,7 млрд грн у 2016 р. Відносний рівень процентних виплат у 2015–2016 рр. перебував на історичному максимумі – понад 10 % поточних державних витрат.

Підсумовуючи аналіз поточних доходів і видатків сектору ЗДУ протягом 2010–2014 рр., можна відзначити низку тенденцій. Частка витрат сектору відносно ВВП зберігалася на більш-менш постійному рівні. Водночас відносний рівень доходів поступово знижувався, логічним наслідком чого стало виникнення перманентних фіскальних дисбалансів. Однак структура видатків погіршувалася – збільшувалася частка процентів на обслуговування боргу, зменшувалася частка капітальних трансфертів. Це звужувало фіскальний простір, тобто можливість держави ефективно застосовувати податково-бюджетну політику як інструмент розв'язання макроекономічних дисбалансів, і ускладнювало процеси консолідації державних фінансів.

Таблиця 1.2

Складові чистого придбання нефінансових активів сектору ЗДУ, % ВВП

| Показники | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014* | 2015* | 2016* (оцінка) |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------------|
| Чисті капітальні видатки (включаючи капітальні трансферти) | 2,6 | 3,5 | 5,2 | 3,4 | 3,8 | 4,3 | 3,5 | 1,8 | 2,5 | 3,0 | 2,6 | 1,8 | 1,1 | 1,8 | 2,9 |
| Капітальні трансферти | 1,8 | 2,3 | 4,0 | 3,2 | 3,0 | 3,4 | 2,5 | 1,5 | 1,7 | 1,8 | 1,8 | 1,2 | 0,8 | 1,1 | 1,2 |
| Чисте придбання нефінансових активів | 2,0 | 2,3 | 2,3 | 1,4 | 1,6 | 1,7 | 1,7 | 0,9 | 1,2 | 1,4 | 1,3 | 1,0 | 0,8 | 1,3 | 2,0 |
| Купівля | 2,5 | 3,0 | 3,0 | 2,0 | 2,2 | 2,6 | 2,4 | 1,2 | 1,5 | 1,6 | 1,5 | 1,1 | 0,9 | 1,8 | 2,1 |
| Продаж | 0,5 | 0,7 | 0,7 | 0,6 | 0,6 | 0,8 | 0,7 | 0,4 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,5 | 0,1 |
| Приватизація державного майна | 0,3 | 0,8 | 2,7 | 4,5 | 0,1 | 0,3 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,9 | 0,5 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

* Без АР Крим.

Розраховано та складено за даними МВФ, Державної казначейської служби України.

Проте в 2015–2016 рр. ситуація змінилася. Під дією девальваційно-інфляційного ефекту, коли в умовах високої інфляції доходи бюджету, що мають прив'язку до результатуючих показників економічної діяльності, зростають еластично або навіть швидше, ніж створення нової доданої вартості, а значна частина видатків не коригується відповідно до темпів інфляції (так званий інфляційний податок), у бюджеті сектору ЗДУ сформувався профіцит за поточними операціями (без урахування капітальних трансфертів) – 1,2 % ВВП у 2015 р. та 0,7 % ВВП у 2016 р.

Якщо протягом 2002–2014 рр. частка капітальних витрат держави у ВВП (капітальні трансферти плюс придбання основного капіталу за вирахуванням продажу основного капіталу) мала тенденцію до зменшення (від 5,2 % у 2004 р. до 1,1 % у 2014 р.), то останніми роками покращання операційного балансу сектору ЗДУ дало змогу дещо відновити обсяги державних інвестицій (їхня частка відносно ВВП зросла до 2,9 % у 2016 р.) (табл. 1.2).

Аналіз балансів сектору ЗДУ

Відповідно до стандартів податково-бюджетної статистики МВФ GFSM 2014¹, викремлюють такі види балансів сектору ЗДУ, які характеризують збалансованість державних фінансів на різних етапах бюджетного процесу (рис. 1.14):

- чистий операційний баланс – баланс поточних операцій (різниця між доходами та поточними видатками);
- чисте придбання нефінансових активів – баланс інвестиційних операцій (різниця між придбанням та вибуттям нефінансових активів);
- чисте кредитування/запозичення – потреби у фінансуванні (різниця між доходами та загальними видатками);
- підсумковий баланс – підсумкове сальдо з урахуванням приватизації та політично обумовлених позик;
- підсумковий первинний баланс – підсумкове сальдо без урахування виплат на обслуговування боргу;

¹ Government Finance Statistics Manual 2014 / International Monetary Fund. 2014. URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>.

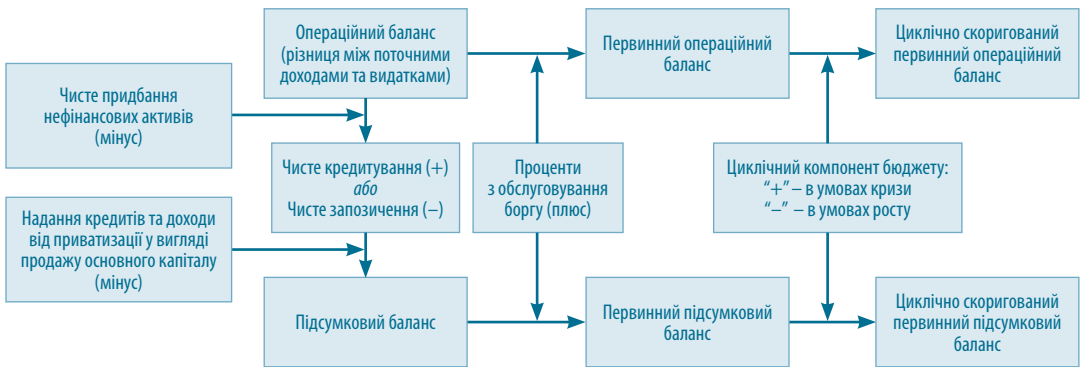


Рис. 1.14. Взаємозв'язок між балансами сектору ЗДУ

Складено за: GFSM 2014 / International Monetary Fund. 2014. URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>.

- циклічно скоригований первинний підсумковий баланс – підсумкове сальдо без урахування виплат на обслуговування боргу та з урахуванням коригування на поточний стан розриву ВВП.

На рис. 1.15 наведено динаміку балансів сектору ЗДУ.

Протягом 2006–2016 рр. динаміка операційного балансу характеризувалася значною волатильністю: перша хвиля тенденції до скорочення операційного балансу спостерігалася в 2007–2010 рр.; потім у 2011 р. відбулася стрімка консолідація видатків (скорочення реальних видатків становило 3 % за одночасного зростання реальних доходів на 9 %) – баланс суттєво покращився; у подальшому виникла симетрична тенденція – у 2011–2014 рр. операційний баланс стрімко погіршувався; лише після Революції гідності (у 2015–2016 рр.) державі вдалося досягти балансу за поточними операціями.

Одним із основних балансових показників діяльності сектору ЗДУ є показник чистого кредитування/запозичення (ЧКЗ), що становить різницю між чистим операційним балансом та чистим придбанням нефінансових активів.

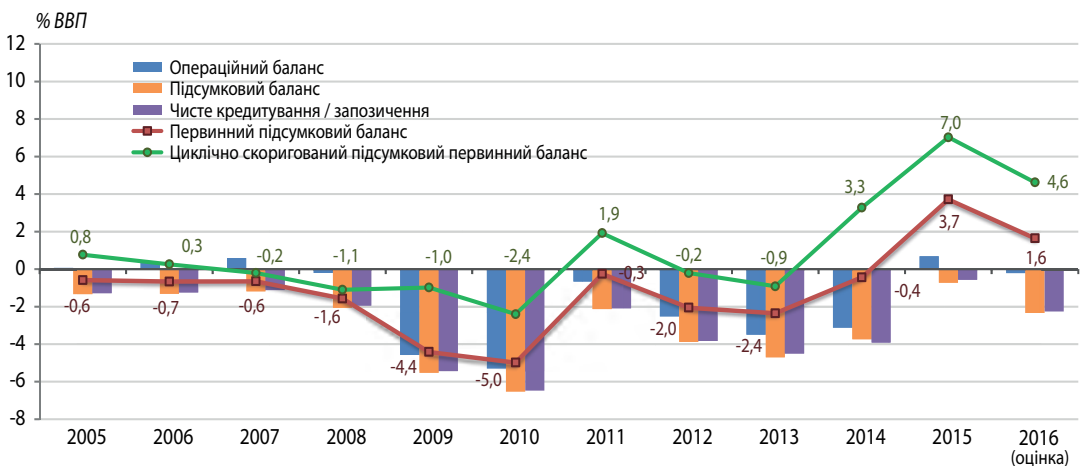


Рис. 1.15. Динаміка балансів сектору ЗДУ, % ВВП

Розраховано та складено за даними МВФ, Державної казначейської служби України та фондів соціального страхування.

Якщо ЧКЗ додатне, воно характеризує обсяг державних коштів, котрі можна спрямувати на придбання фінансових активів або на погашення фінансових зобов'язань після здійснення інвестиційних видатків (точніше операцій з нефінансовим капіталом).

Від'ємне ЧКЗ вказує на обсяг необхідних додаткових державних коштів, які для досягнення балансу державних фінансів слід отримати від продажу фінансових активів або залучити у вигляді додаткових фінансових зобов'язань. У цьому випадку, коли приріст інвестиційних видатків відбувається одночасно зі зниженням (погіршенням) балансу ЧКЗ, можна говорити, що фінансування дефіциту сектору ЗДУ спрямовується на інвестиційні цілі. На жаль, в Україні цього не спостерігається.

Саме показник ЧКЗ застосовується у практиці країн Євросоюзу як критерій дотримання вимог Пакту стабільності та зростання ЄС щодо граничного (3 % ВВП) рівня дефіциту фіскального сектору економіки¹.

В Україні показник ЧКЗ характеризується значною волатильністю. Подібно операційному балансу в періоді 2006–2014 рр. частка ЧКЗ у ВВП знижувалася двічі: за 2006–2010 рр. з –1,3 до –6,5 %, і в періоді 2011–2014 рр. з –2,1 до –3,7 % (табл. 1.3). У 2015–2016 рр. унаслідок вимушеної консолідації державних фінансів в умовах інфляційних та курсових потрясінь баланс ЧКЗ був у межах 3 % ВВП (–2,3 % у 2016 р.), однак така ситуація не є стабільною, оскільки:

- не всі поточні витрати були проіндексовані належним чином;
- критичний знос основних фондів державного сектору чинить тиск на інвестиційну складову видатків сектору ЗДУ;

Таблиця 1.3

Динаміка складових підсумкового балансу сектору ЗДУ України, %

| Показники | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014* | 2015* | 2016* (оцінка) |
|---|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------|
| Доходи | 36,4 | 36,7 | 35,0 | 40,1 | 41,2 | 39,5 | 40,9 | 40,2 | 39,8 | 41,2 | 42,6 | 41,2 | 40,2 | 41,8 | 37,3 |
| Поточні видатки | 33,9 | 34,3 | 36,6 | 40,0 | 40,8 | 38,9 | 41,1 | 44,8 | 45,1 | 41,8 | 45,2 | 44,7 | 43,3 | 41,1 | 37,5 |
| Операційний баланс | 2,5 | 2,3 | –1,7 | 0,1 | 0,4 | 0,6 | –0,2 | –4,6 | –5,3 | –0,7 | –2,5 | –3,5 | –3,1 | 0,7 | –0,2 |
| Чисте придбання нефінансових активів | 2,0 | 2,3 | 2,3 | 1,4 | 1,6 | 1,7 | 1,7 | 0,9 | 1,2 | 1,4 | 1,3 | 1,0 | 0,8 | 1,3 | 2,0 |
| Чисте кредитування/запозичення | 0,5 | 0,0 | –4,0 | –1,3 | –1,3 | –1,1 | –1,9 | –5,4 | –6,5 | –2,1 | –3,8 | –4,5 | –3,9 | –0,6 | –2,3 |
| Чисте кредитування (політично обумовлені позики) (дані МВФ) | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,2 | –0,2 | 0,2 | 0,1 |
| Підсумковий баланс | 0,5 | 0,0 | –4,0 | –1,3 | –1,3 | –1,2 | –2,1 | –5,5 | –6,5 | –2,1 | –3,9 | –4,7 | –3,7 | –0,7 | –2,3 |
| Відсотки по обслуговуванню боргу | 1,2 | 0,9 | 0,9 | 0,8 | 0,7 | 0,5 | 0,5 | 1,1 | 1,6 | 1,9 | 1,8 | 2,4 | 3,3 | 4,4 | 4,0 |
| Первинний операційний баланс | 3,7 | 3,2 | –0,8 | 0,8 | 1,0 | 1,1 | 0,3 | –3,5 | –3,7 | 1,2 | –0,7 | –1,1 | 0,2 | 5,1 | 3,8 |
| Первинний підсумковий баланс | 1,7 | 0,9 | –3,2 | –0,6 | –0,7 | –0,6 | –1,6 | –4,4 | –5,0 | –0,3 | –2,0 | –2,4 | –0,4 | 3,7 | 1,6 |

* Без АР Крим.

Розраховано та складено за даними МВФ, Державної казначейської служби України та фондів соціального страхування.

¹ Vade Mecum on the Stability and Growth Pact. URL: https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2016-edition_en.

- триває гібридна війна з Російською Федерацією, що зумовлює фінансування прямих воєнних видатків та фінансування відновлення визволених від окупації територій.

Наступним балансовим індикатором є показник підсумкового балансу, який розраховується шляхом перекласифікації окремих операцій з активами, пов'язаних із політичними рішеннями, а саме:

- всі надходження від приватизації (включаючи продаж основного капіталу) класифікуються як операції з фінансування дефіциту (оскільки доволі часто приватизація є вимушеним політичним рішенням);
- операції з надання політично обумовлених позик класифікуються як видатки (такі позики зазвичай здійснюються в рамках прийнятих політичних рішень щодо інвестиційної підтримки державних підприємств, житлового кредитування населення тощо).

В Україні операції з приватизації державного майна обліковуються як операції з фінансування дефіциту. Тому коригування потрібно проводити лише на величину політично обумовлених позик.

У результаті перекласифікації ЧКЗ зменшується, отримується умовна величина, яка, з одного боку, характеризує чистий внесок держави у формування кінцевого попиту економіки (виражена в поточних цінах), а з другого – показує остаточний баланс операцій сектору ЗДУ, який потрібно профінансувати.

В умовах України для оцінки підсумкового балансу варто було б урахувати ще дві вагомих складові:

- приріст/зменшення податкового боргу платників податків;
- приріст/зменшення заборгованості держави з відшкодування ПДВ.

Однак, на жаль, офіційної звітності за цими показниками немає. Тому поки що зробити такі коригування неможливо.

Починаючи з 2004 р., підсумковий баланс сектору ЗДУ України був від'ємним: у 50 % спостережень – із дефіцитом понад 3 % ВВП. У середньому за 2004–2014 рр. підсумковий баланс становив –3,3 % ВВП. Не стали винятком і 2015–2016 рр., хоча в цей період рівень підсумкового балансу значно покращився: до –0,7 % ВВП в 2015 р. та –2,3 % ВВП у 2016 р. Як у 2015 р., так і в 2016 р. весь підсумковий дефіцит сектору ЗДУ можна інтерпретувати як покриття дефіциту Пенсійного фонду – оскільки відповідні трансферти є зіставними за розміром із обсягом загального дефіциту.

Додатковим специфічним показником для аналізу збалансованості державних фінансів є показник підсумкового первинного балансу – як сума підсумкового балансу та виплачених процентів за обслуговування боргу, котрий показує рівень збалансованості поточних і капітальних операцій без впливу тягара боргового навантаження та специфічних операцій з активами.

Первинний підсумковий баланс сектору ЗДУ України мав максимальні від'ємні значення у 2009–2010 рр. – майже 5 % ВВП. Останніми роками первинний підсумковий баланс є додатним (+3,7 % ВВП у 2015 р. та +1,7 % ВВП у 2016 р.), однак такий високий рівень зумовлений виключно нарощуванням обсягів обслуговування боргу, які в 2015–2016 рр. становили вже понад 4,0 % ВВП. Тобто можна говорити про те, що відбулося скорочення державних функціональних видатків за рахунок нарощування процентних витрат з обслуговування державного боргу.

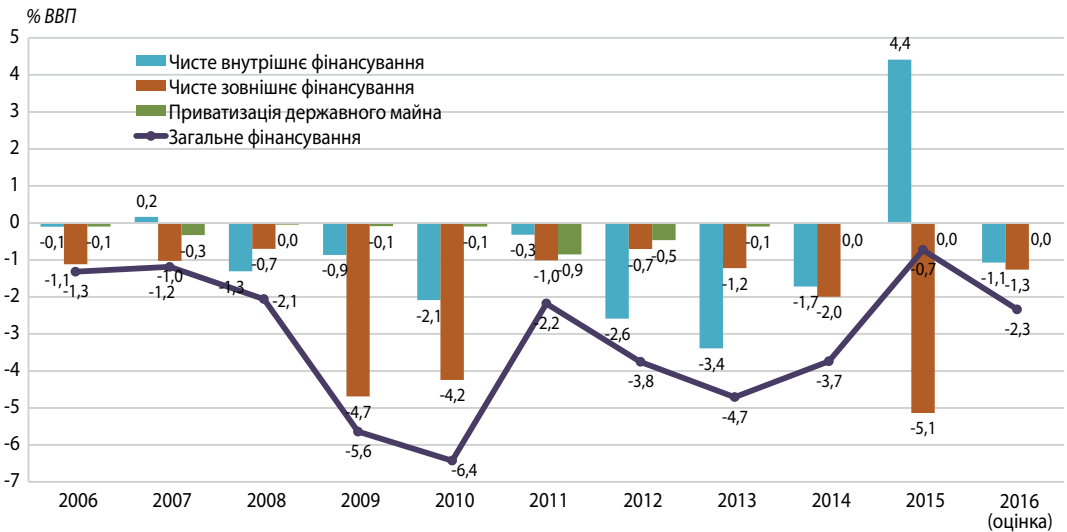
Загалом можна зробити висновок, що в досліджуваному періоді державні фінанси України характеризувалися низьким рівнем фіскальної збалансованості. Про це свідчать дані практично всіх зведених балансів. Фактично дефіцит державних фінансів є перманентним і досить часто перебуває за межами стандартних значень, що визначають граничний рівень забезпечення фіскальної стійкості у країнах ЄС, зокрема, відпо-

відно до маастрихтських критеріїв конвергенції¹. Все це звужує фінансовий простір, зменшує можливості для фінансового маневру в рамках застосування інструментів досягнення цілей податково-бюджетної політики. У кількісному виразі це спричиняє зменшення показника чистої вартості державного сектору, підвищення рівня запозичень, скорочення продуктивних активів та нарощування видатків, пов'язаних із обслуговуванням боргів.

Навіть прийнятні рівні дефіциту, зафіксовані останніми роками, не є свідченням покращання фінансової збалансованості, оскільки величезні суми держава змушена спрямовувати на підтримку банківської системи, виплату гарантованих банківських вкладів та (донедавна) на підтримку реального (енергетичного) сектору економіки. Це потребує залучення додаткових позичкових коштів, що, відповідно, призводить до нарощування державного боргу. До того ж, гіпердевальвація національної валюти кардинально ускладнила управління державним боргом. Як наслідок, вимушена фінансова консолідація в 2015–2016 рр. практично повністю нівелювалась обслуговуванням надмірного боргового навантаження, рівень якого на кінець 2016 р. становив близько 80 % ВВП.

Фінансування дефіциту сектору ЗДУ

Фінансування дефіциту підсумкового балансу сектору ЗДУ доцільно розглядати в розрізі джерел його формування (внутрішні, зовнішні, власні доходи, кошти від приватизації) та типів операцій (операції з активами та операції з зобов'язаннями). Це дає змогу комплексно представити структуру фінансування та ідентифікувати проблеми (табл. 1.4, рис. 1.16, 1.17).



* Без АР Крим.

Примітка. Знак “-” означає приріст фінансування (за рахунок запозичень або продажу активів); знак “+” – вкладення державних коштів в активи або зниження заборгованості.

Рис. 1.16. Динаміка фінансування підсумкового балансу сектору ЗДУ за джерелами

Розраховано та складено за даними МВФ, Державної казначейської служби України та фондів соціального страхування.

¹ The five convergence criteria. URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/adoption/who_can_join/index_en.htm.

Таблиця 1.4

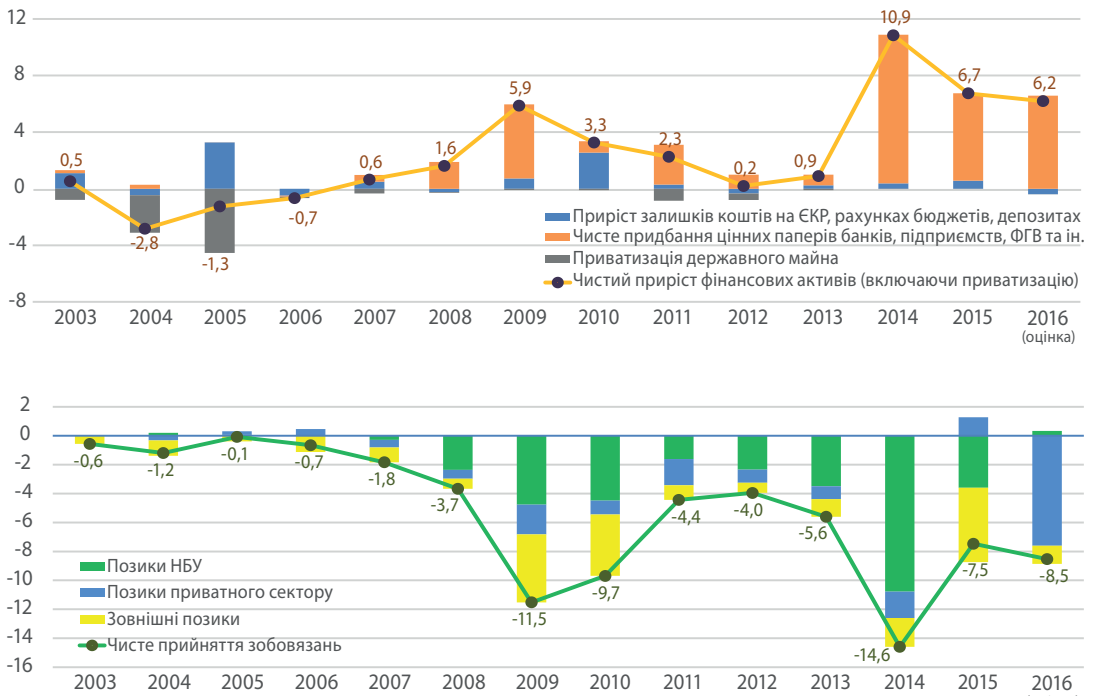
Динаміка загального фінансування підсумкового балансу сектору ЗДУ

| Показники | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014* | 2015* | 2016* (оцінка) |
|--|------|------|------|------|------|------|------|-------|------|------|------|------|-------|-------|-------------------|
| <i>За ознакою джерела фінансування та типу операцій</i> | | | | | | | | | | | | | | | |
| Всього | 0,5 | 0,0 | -4,0 | -1,3 | -1,3 | -1,2 | -2,1 | -5,6 | -6,4 | -2,2 | -3,8 | -4,7 | -3,7 | -0,7 | -2,3 |
| Чисте внутрішнє фінансування | 0,1 | 1,3 | -0,3 | 3,6 | -0,1 | 0,2 | -1,3 | -0,9 | -2,1 | -0,3 | -2,6 | -3,4 | -1,7 | 4,4 | -1,1 |
| Чистий приріст фінансових активів | 0,3 | 1,3 | -0,2 | 3,3 | -0,6 | 1,0 | 1,7 | 6,0 | 3,4 | 3,1 | 0,7 | 1,0 | 10,9 | 6,8 | 6,2 |
| Приріст залишків коштів на ЄКР, рахунках бюджетів, депозитах | 0,4 | 1,1 | -0,5 | 3,3 | -0,5 | 0,5 | -0,2 | 0,7 | 2,5 | 0,3 | -0,3 | 0,2 | 0,4 | 0,6 | -0,4 |
| Чисте придбання цінних паперів банків, підприємств, ФГВ та ін. | -0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,0 | -0,1 | 0,5 | 1,9 | 5,2 | 0,8 | 2,8 | 1,0 | 0,8 | 10,5 | 6,2 | 6,6 |
| Чисте прийняття зобов'язань (включаючи ОВАП) | -0,2 | 0,0 | -0,1 | 0,3 | 0,5 | -0,8 | -3,0 | -6,8 | -5,4 | -3,4 | -3,2 | -4,4 | -12,6 | -2,3 | -7,3 |
| Фінансування за рахунок НБУ | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,1 | 0,0 | -0,3 | -2,4 | -4,8 | -4,5 | -1,6 | -2,3 | -3,5 | -10,8 | -3,6 | 0,3 |
| Фінансування за рахунок приватного сектору | -0,2 | 0,0 | -0,3 | 0,3 | 0,4 | -0,5 | -0,6 | -2,1 | -1,0 | -1,8 | -0,9 | -0,9 | -1,8 | 1,3 | -7,6 |
| Фінансування за рахунок приватизації державного майна | -0,3 | -0,8 | -2,7 | -4,5 | -0,1 | -0,3 | 0,0 | -0,1 | -0,1 | -0,9 | -0,5 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Чисте зовнішнє фінансування (до 2015 р. – дані МВФ) | 0,6 | -0,6 | -1,1 | -0,4 | -1,1 | -1,0 | -0,7 | -4,7 | -4,2 | -1,0 | -0,7 | -1,2 | -2,0 | -5,1 | -1,3 |
| <i>За ознакою джерела фінансування та типу операцій</i> | | | | | | | | | | | | | | | |
| Всього | 0,5 | 0,0 | -4,0 | -1,3 | -1,3 | -1,2 | -2,1 | -5,5 | -6,5 | -2,1 | -3,9 | -4,7 | -3,7 | -0,7 | -2,3 |
| Чисте придбання фінансових активів (консолідовано з політично обумовленими позиками) | 0,5 | 1,1 | 0,0 | 3,4 | -0,6 | 1,1 | 1,7 | 6,0 | 3,4 | 3,1 | 0,7 | 1,0 | 10,9 | 6,8 | 6,2 |
| Чисте прийняття зобов'язань | 0,2 | -0,3 | -1,4 | -0,2 | -0,6 | -1,9 | -3,7 | -11,4 | -9,8 | -4,4 | -4,1 | -5,6 | -14,6 | -7,5 | -8,5 |
| Приватизація державного майна | -0,3 | -0,8 | -2,7 | -4,5 | -0,1 | -0,3 | 0,0 | -0,1 | -0,1 | -0,9 | -0,5 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

* Без АР Крим.

Примітка. Знак “-” означає приріст фінансування (за рахунок запозичень або продажу активів); знак “+” – вкладення державних коштів в активи або зниження заборгованості.

Розраховано та складено за даними МВФ, Державної казначейської служби України, НБУ та фондів соціального страхування.



Примітка. Знак “-” означає приріст фінансування (за рахунок запозичень або продажу активів); знак “+” – вкладення державних коштів в активи або зниження заборгованості.

Рис. 1.17. Фінансування підсумкового балансу сектору ЗДУ за типом операцій та джерелами, % ВВП

Розраховано та складено за даними МВФ, Державної казначейської служби України, НБУ та фондів соціального страхування.

Структура джерел фінансування дефіциту підсумкового балансу сектору ЗДУ постійно змінювалася:

- у 2003–2007 рр. перевага надавалася зовнішньому фінансуванню (максимум чистого зростання зовнішніх зобов'язань – 1,1 % ВВП, або 6,3 млрд грн у 2006 р.);
- у 2008–2014 рр. переважало внутрішнє фінансування (максимум чистого зростання внутрішніх зобов'язань – 12,6 % ВВП, або 199,9 млрд грн у 2014 р.);
- з 2008 р. найбільшим непрямим кредитором сектору ЗДУ стає НБУ – в 2014 р. через механізм ОВДП він “позичив” бюджету рекордну суму – 170,9 млрд грн, або 10,8 % ВВП;
- у 2015–2016 рр. спостерігалася змішане фінансування фіскального дефіциту за рахунок внутрішніх і зовнішніх джерел (у 2015 р. – більше зовнішнього, у 2016 р. – внутрішнього);
- з 2012 р. стрімко зростала частка зовнішнього фінансування: з 0,7 % ВВП у 2012 р. до 5,1 % ВВП у 2015 р. (переважно за рахунок міжнародних фінансових організацій), що пов'язано з чотирикратною девальвацією національної валюти, браком внутрішніх фінансових ресурсів економіки та відновленням співпраці з МВФ;
- надходження від приватизації державного майна помітно впливали на структуру джерел фінансування лише в 2003–2005 та 2011 рр.

Слід звернути увагу на такі тенденції та явища, характерні для структури фінансування дефіциту сектору ЗДУ.

- У кризових 2008–2009 і 2014–2016 рр. держава витратила значні кошти на виконання умовних зобов'язань, спричинених підтримкою ліквідності державних банків, підприємств та фінансових установ (кумулятивно за 2014–2016 рр. держава купила фінансових активів на суму 450,9 млрд грн – 23,3 % ВВП). Вимушене виконання державою своїх умовних зобов'язань стало основною причиною зростання державного боргу.
- На окрему увагу заслуговують операції сектору ЗДУ з підтримки банківської системи шляхом викупу проблемних комерційних банків. Зокрема, для проведення операції з “купівлі” державою комерційного банку “ПриватБанк” у 2016 р. держава випустила ОВДП на 108,9 млрд грн, кошти від продажу яких пішли на фінансування внеску до статутного капіталу банку та інших потреб. У результаті фінансові активи та зобов'язання держави зросли на величину, еквівалентну 4,4 % ВВП.
- У 2014–2016 рр. фінансування потреб держави для виконання нею умовних зобов'язань (у вигляді купівлі фінансових активів) у кілька разів перевищували обсяги фінансування прямих зобов'язань (на покриття дефіциту підсумкового балансу) – у 2014 р. у 3 рази, в 2015 р. – у 8, у 2016 р. – у 3 рази.

У 2014–2016 рр., поряд зі стисненням реальних видатків, фіскальна політика України набула нової негативної риси – “заморожування” державних фінансових ресурсів у низьколіквідних (або навіть неліквідних) фінансових активах проблемних підприємств, банків та установ. Ідеться про поширення практики квазіфіскальних операцій державних підприємств та виконання державою функції кредитора останньої інстанції за умовними зобов'язаннями. Уряд спрямовував фінансові ресурси або для викупу (рекапіталізації) та подальшої фінансової підтримки комерційних банків, або для поповнення статутних фондів державних підприємств і банків, або для поповнення капіталу Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (ФГВФО). Джерелами ресурсів для придбання відповідних фінансових активів були переважно додаткові випуски ОВДП (їх здебільшого викупував НБУ, який, у свою чергу, отримував кредитну підтримку від МВФ) та зовнішні позики.

Кумулятивно за 2014–2016 рр. маємо такі асиметричні потоки:

- купівля державою фінансових активів – 23,3 % ВВП;
- приріст ОВДП у власності НБУ – 14,0 % ВВП;
- приріст зовнішніх позик сектору ЗДУ – 8,4% ВВП.

1.4. ОЦІНКА ПРОЦИКЛІЧНОСТІ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ФІСКАЛЬНОГО ІМПУЛЬСУ

Структура заходів фіскальної політики, їхня інтенсивність, поряд із заходами грошово-кредитної та структурної політики, відіграють ключову роль у забезпеченні макроекономічної стабільності, формуванні умов для досягнення потенційного рівня ВВП, стійкого економічного зростання в майбутньому. Тому важливим є здійснення якісної діагностики спрямованості поточної фіскальної політики, її відповідності макроекономічним проблемам, її здатності подолати макроекономічні дисбаланси.

Як відомо, фіскальна політика може пом'якшувати вплив кризових явищ чи стримувати надмірне погравлення економічної активності – бути контрциклічною, або перебувати у фарватері макроекономічної динаміки, здійснювати активну фінансову підтримку економіки в періоди наявності високого рівня поточних доходів та зривувати видатки під час рецесії – бути проциклічною.

Зазвичай проведення контрциклічної політики сприяє наближенню поточного тренду економічної динаміки до його потенційного рівня, а проциклічної – віддаленню.

Однак в окремих випадках, наприклад, у періоди економічного відновлення після тривалого та глибокого економічного спаду, коли поточний рівень ВВП є значно нижчим за потенційний, проведення проциклічної політики позитивно впливає на виправлення макроекономічних дисбалансів і сприяє виходу траєкторії економічного зростання на її потенційний тренд.

У міжнародній практиці дослідженнями питання оцінки впливу поточної фіскальної політики на тренд економічного зростання займалися такі вчені, як Т. Дернберг¹, П. Геллер², П. Мюллер³, Г. Шиназі⁴, О. Бланшард⁵, А. Бліндер і Р. Солоу⁶, Ф. Леу й Т. Холлоуей⁷ та ін.

Зокрема, у працях Т. Дернберга, П. Геллера, П. Мюллера, Г. Шиназі обгрунтовується концепція “циклічно нейтрального бюджету” та пропонується методичний підхід для розрахунку фіскального імпульсу. Цей підхід наразі застосовується (з незначними методологічними відмінностями) у практиці МВФ, ОЕСР та ЄС, і саме на підставі цих підходів заснована методика діагностики фіскальної політики, що надалі рекомендується авторами для застосування. На противагу концепції циклічно нейтрального балансу, О. Бланшард пропонує оцінювати фіскальний вплив з урахуванням коротко- та середньострокових очікувань суб'єктів економічної діяльності, для чого представляє два індикатори – первинний інфляційно скоригований дефіцит та дефіцит, який мав би місце при врахуванні очікуваних (а не фактичних) податкових доходів⁸. Р. Солоу та А. Бліндер вважають доцільним оцінювати фіскальний вплив на основі встановлення економетричного зв'язку між лагом фіскальної політики та випуском (метод “зваженого стандартизованого доходу”). Однак, унаслідок високої складності та негнучкості такого підходу, названий метод наразі не використовується в жодній з національних чи міжнародних інституцій⁹. Ще один метод оцінки фіскального впливу запропонували Ф. Леу та Т. Холлоуей, котрі зосередили увагу на розрахунку фіскального балансу в умовах повної зайнятості та незмінності цін (“full-employment-balance”)¹⁰.

Згідно з підходом Т. Дернберга, показником, що характеризує вплив фіскальної політики на економічне зростання, є відносний рівень (% до потенційного ВВП) дефіциту циклічно скоригованого фіскального балансу (“cyclically-adjusted balance”, який також називають “fiscal impact”, або “fiscal stance”). А індикатором, що вимірює спрямованість та інтенсивність фіскальної політики, є фіскальний імпульс (“fiscal impulse”)

¹ *Dernberg T.* Fiscal analysis in the Federal Republic of Germany: Cyclically Neutral Budget / International Monetary Fund. *Staff Papers*. 1975. Vol. 22, No. 3. P. 825–857.

² *Heller P. S., Haas R. D., Mansur A.* A Review of the Fiscal Impulse Measure / International Monetary Fund. *Occasional Paper*. 1986. No. 44. 43 p.

³ *Muller P., Price R.* Structural Budget Deficits and Fiscal Stance. *OECD Economics Department Working Papers*. 1984. No. 15. 87 p.

⁴ *Schinasi G. P.* International Comparison of Fiscal Policy: the OECD and the IMF Measures of Fiscal Impulse. // International Finance Discussion Papers. 1986. No. 274. 38 p.

⁵ *Blanchard O.* Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. *OECD Economics Department Working Papers*. 1990. No. 79. 37 p.

⁶ *Blinder A., Solow R.* Does fiscal policy matter? Princeton University, 1972. URL: <https://www.princeton.edu/~erp/ERParchives/archivepdfs/M144.pdf>.

⁷ *Leeuw F., Holloway T.* Cyclical Adjustment of the Federal Budget and Federal Debt. *Survey of Current Business*. 1983. No. 63(12). P. 25–40.

⁸ *Blanchard O.* Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. *OECD Economics Department Working Papers*. 1990. No. 79. 37 p.; How to measure the fiscal deficit: analytical and methodological issues / ed. by M. Blejer and A. Cheasty. Washington: International Monetary Fund 1993. 399 p.

⁹ *Blinder A., Solow R.* Does fiscal policy matter? Princeton University, 1972. URL: <https://www.princeton.edu/~erp/ERParchives/archivepdfs/M144.pdf>.

¹⁰ *Leeuw F., Holloway T.* Cyclical Adjustment of the Federal Budget and Federal Debt. *Survey of Current Business*. 1983. No. 63(12). P. 25–40.

формула (1.1), котрий обчислюється як приріст (зниження) зазначеного балансу порівняно з попереднім (або базисним) фінансовим роком¹:

$$FI = FS_0 - FS = \left[G \left(\frac{Y_p}{Y} \right)^g - R \left(\frac{Y_p}{Y} \right)^r \right] - \left[G_0 \left(\frac{Y_{p0}}{Y_0} \right)^g - R_0 \left(\frac{Y_{p0}}{Y_0} \right)^r \right], \quad (1.1)$$

де FI – фіскальний імпульс; FS – циклічно скоригований фіскальний баланс (fiscal stance); R – державні доходи; G – державні видатки; Y – фактичний ВВП; Y_p – потенційний ВВП; r – еластичність державних доходів до ВВП; g – еластичність державних видатків до ВВП; 0 – індекс базисного року.

Згодом О. Бланшард довів, що як початковий фіскальний баланс потрібно використовувати не фактичний, а первинний баланс (тобто баланс, обрахований без витрат на виплату процентів на обслуговування державного боргу)².

У сучасній міжнародній практиці циклічне коригування прийнято визначати окремо за балансом поточних операцій державного сектору (операційний баланс), балансом загальних операцій (чисте кредитування/запозичення), а також за остаточним балансом з урахуванням коригувань політично обумовлених операцій (підсумковий баланс)³.

Отже, додатне значення фіскального імпульсу означає, що поточна політика є експансивною, від'ємне – рестрикційною. На нашу думку, зіставлення рівня фіскального імпульсу з показником реального або потенційного ВВП дає можливість діагностувати та оцінити (або принаймні зробити попередній висновок), чи є поточна фіскальна політика контрциклічною або проциклічною.

Остаточним показником аналізу збалансованості державних фінансів є “первинний підсумковий баланс” – сума підсумкового балансу та випланих процентів за обслуговування боргу, що демонструє рівень збалансованості поточних та капітальних операцій без впливу тягаря боргового навантаження.

Далі здійснюється розрахунок циклічних компонентів показників доходів та балансів сектору ЗДУ з метою нівелювання впливу на них економічного циклу. Циклічно скориговані баланси у світовій практиці застосовуються при аналізі впливу поточної податково-бюджетної політики на макрофіскальну стійкість⁴. У разі недискреційної фіскальної політики це дає змогу визначити ефективність дії автоматичних стабілізаторів, у разі дискреційної – ефективність заходів політики з точки зору їхнього компенсаційного впливу для забезпечення умов повної зайнятості та виробництва неінфляційного ВВП (для досягнення потенційного рівня ВВП).

Суть методичного підходу до розрахунку циклічно скоригованого підсумкового балансу полягає в коригуванні доходів сектору ЗДУ (донизу/догори) пропорційно до розриву між поточним та потенційним ВВП (позитивний/негативний). Обсяг циклічного коригування операційного балансу показує, наскільки мають збільшитись доходи бюджету, якби фактичний ВВП дорівнював потенційному ВВП. Видатки циклічно не коригуються: емпіричний світовий досвід демонструє, що циклічний компонент видатків є неістотним, або його навіть немає.

¹ *Heller P. S., Haas R. D., Mansur A. A Review of the Fiscal Impulse Measure / International Monetary Fund. Occasional Paper. 1986. No. 44. 43 p.*

² *Schinasi G. P. International Comparison of Fiscal Policy: the OECD and the IMF Measures of Fiscal Impulse. // International Finance Discussion Papers. 1986. No. 274. 38 p.; Blanchard O. Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. OECD Economics Department Working Papers. 1990. No. 79. 37 p.*

³ *Financial Programming and Policies / IMF. Institute for Capacity Development, 2013. 324 p.*

⁴ *The Fiscal Transparency Code / International Monetary Fund. URL: <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>; Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2016 / European Union. Institutional Paper. 2016. No. 021. 236 p.*

Першим кроком розрахунку фискального імпульсу є визначення потенційного ВВП.

У світовій практиці не сформовано єдиного підходу до його визначення. Для умов України нами було зроблено оцінку потенційного ВВП (Y_p) за методом Оукена¹, що базується на зіставленні поточного та природного рівня безробіття:

$$Y_p = \frac{Y}{1 - K \cdot (U_{\text{факт.}} - U_{\text{прир.}})}, \quad (1.2)$$

де Y – фактичний реальний ВВП; K – коефіцієнт Оукена (2–2,5); $U_{\text{факт.}}$ – фактичний рівень безробіття (за методологією МОП); $U_{\text{прир.}}$ – природний рівень безробіття.

Такий підхід у наших реаліях може спричинити критику, оскільки названий метод передбачає застосування коефіцієнта природного рівня безробіття, визначеного Оукеном для країн із розвинутою ринковою економікою, величина якого в національних умовах може бути іншою. Наприклад, в Україні людина, будучи формально безробітною, може отримувати постійні неформальні доходи на достатньому для проживання рівні, тоді як у країнах із розвинутою економікою така ситуація не є поширеною. Однак для обґрунтованого застосування в умовах України іншого значення “природного рівня безробіття” необхідно провести спеціальні статистичні спостереження та відповідні наукові дослідження. У наших розрахунках рівень природного безробіття взято на рівні 6 % на підставі досліджень фахівців Національного інституту стратегічних досліджень².

Другим кроком є визначення розриву між потенційним та фактичним реальним ВВП:

$$Gap = \frac{Y}{Y_p}, \quad (1.3)$$

де Y – фактичний реальний ВВП; Y_p – потенційний ВВП.

Так, якщо ми маємо позитивний розрив ВВП ($Gap > 1$), це означає, що відбувається піднесення виробництва, у протилежному випадку – спад.

У табл. 1.5 наведено розрахунок розриву ВВП відповідно до формул (1.2) та (1.3). Як бачимо, розрив між фактичним та потенційним ВВП стрімко зріс (більше ніж удвічі) у 2014 р. і впродовж останніх років перебував на рівні близько –8 %.

Третій крок – визначити ретроспективну “еластичність” доходів сектору ЗДУ до ВВП (γ_r), тобто відносний темп зростання (зниження) доходів при зростанні (зниженні) ВВП.

Для умов України на підставі річних даних із 2003 по 2014 р. було побудовано економетричну залежність між темпами реального зростання ВВП (Y) та темпами реального зростання доходів сектору ЗДУ (R)³:

$$R = 1,103336 \cdot Y - 0,97686, \quad (1.4)$$

| | |
|---|----------|
| Коефіцієнт детермінації (R^2) | 0,741750 |
| Коефіцієнт Дарбіна-Уотсона | 1,203851 |
| t -статистика для Y_R | 9,012985 |
| Ймовірність похибки для коефіцієнта Y_R | 0,000000 |

Коефіцієнт еластичності між доходами сектору ЗДУ та ВВП у період із 2003 по 2014 р. становив 1,103, що відповідає теоретичному рівневі еластичності, який розглядається

¹ Knotek E. S., II. How Useful is Okun's Law? URL: <https://www.kansascityfed.org/Publicat/ECONREV/PDF/4q07Knotek.pdf>.

² Пищуліна О. М., Коваль О. П., Кочемировська О. О. Системні вади ринку праці та пріоритети його реформування : аналіт. доп. ; [за ред. Я. А. Жаліла]. Київ : НІСД, 2010. 72 с.

³ Богдан І. В., Яра Т. Ю., Коноваленко Д. В. Діагностика сектору загального державного управління України. *Фінанси України*. 2016. № 4. С. 27–49.

Таблиця 1.5

Розрахунок потенційного ВВП України

| Показник | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014* | 2015* | 2016* (оцінка) |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------|
| Потенційний ВВП за методом Оукена, млрд грн | 1170 | 1253 | 1281 | 1158 | 1183 | 1241 | 1230 | 1221 | 1162 | 1042 | 1062 |
| Рівень безробіття (фактичний) (методика МОП), % | 6,8 | 6,4 | 6,4 | 8,8 | 8,1 | 7,9 | 7,5 | 7,2 | 9,3 | 9,1 | 9,0 |
| Рівень безробіття (природний), % | 6,0 | 6,0 | 6,0 | 6,0 | 6,0 | 6,0 | 6,0 | 6,0 | 6,0 | 6,0 | 6,0 |
| Коефіцієнт Оукена | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 |
| ВВП у цінах 2010 р., млрд грн | 1147 | 1241 | 1269 | 1077 | 1121 | 1182 | 1183 | 1184 | 1066 | 962 | 983 |
| Розрив ВВП, % потенційного ВВП | -2,0 | -1,0 | -1,0 | -7,0 | -5,3 | -4,7 | -3,8 | -3,0 | -8,3 | -7,7 | -7,5 |
| Розрив ВВП, % потенційного ВВП (за даними МВФ) | -0,3 | 1,4 | -1,1 | -8,5 | -4,3 | 0,5 | 0,1 | -0,3 | -2,7 | -6,7 | -3,1 |

* Без АР Крим.

Розраховано та складено за даними Державної служби статистики України; Ukraine: 2016 Article IV Consultation and third review under the Extended Arrangement / IMF. 2017. April 4. URL: <http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/04/04/Ukraine-2016-Article-IV-Consultation-and-third-review-under-the-Extended-Arrangement-44798>.

фахівцями Інституту професійного та організаційного розвитку МВФ у матеріалах із демонстрації механізму циклічного коригування бюджетних показників¹. Це означає, що, наприклад, у 2016 р. при зростанні ВВП на 100 грн додатковий розрахунковий приріст доходів сектору ЗДУ повинен становити 3,9 грн, а сукупний – 41,2 грн (табл. 1.6).

Таблиця 1.6

Розрахунок впливу еластичності доходів сектору ЗДУ до ВВП (при зростанні ВВП на 100 грн), грн

| Показник | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014* | 2015* | 2016* (оцінка) |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------------------|
| Сукупний приріст доходів | 40,1 | 40,4 | 38,6 | 44,2 | 45,4 | 43,6 | 45,1 | 44,4 | 44,0 | 45,4 | 47,0 | 45,4 | 44,3 | 46,2 | 41,2 |
| в т. ч. додатковий приріст доходів | 3,8 | 3,8 | 3,6 | 4,1 | 4,3 | 4,1 | 4,2 | 4,2 | 4,1 | 4,3 | 4,4 | 4,3 | 4,2 | 4,3 | 3,9 |

* Без АР Крим.

Розраховано та складено авторами.

Четвертий крок – коригування доходів (R) за допомогою оберненої величини розриву і еластичності:

$$AdjR = R \cdot \left(\frac{1}{Gap} \right)^{\gamma_r}, \quad (1.5)$$

де γ_r – еластичність доходів сектору ЗДУ до ВВП.

Розрив ВВП (Gap) отримано з табл. 1.5, а коефіцієнт еластичності доходів до ВВП – з рівняння (1.4). Тобто залежності від характеру кривої поточного економічного циклу (рецесія чи поживлення економіки), первісні показники доходів державних фінансів коригуються в той чи інший бік, відображаючи їхній умовний обсяг за відсутності дії

¹ Financial Programming and Policies / IMF. Institute for Capacity Development, 2013. 324 p.

на них економічного циклу (тобто в умовах, коли фактичний ВВП дорівнював би потенційному ВВП).

П'ятий крок – розрахунок скоригованих первинних видатків ($AdjG$) за формулою:

$$AdjG = (G - I) \cdot \left(\frac{1}{Gap} \right)^{\gamma_g}, \quad (1.6)$$

де γ_g – еластичність видатків сектору ЗДУ до ВВП; G – загальні видатки сектору ЗДУ; I – видатки сектору ЗДУ на обслуговування державного боргу.

На відміну від доходів, еластичність видатків до ВВП є близькою до нуля або менше нуля. Це пов'язано з тим, що фінансування бюджетних програм є зобов'язаннями уряду, які доволі важко переглядати як з процедурних причин, так і з політичних міркувань. Тому зміни в динаміці ВВП слабо позначаються на динаміці видатків.

Однак, коли в країні істотний обсяг мають державні видатки, пов'язані зі станом економічної ситуації (наприклад, виплати по безробіттю), починають діяти так звані автоматичні вбудовані стабілізатори, що “збільшують” видатки під час кризи та “зменшують” їх при піднесенні економіки. За таких умов еластичність видатків до ВВП буде від'ємною.

На практиці досить важко відокремити видатки, які є причиною дії зазначених “вбудованих стабілізаторів” від планових видатків. Тому в світовій практиці при розрахунках циклічно скоригованих балансів часто припускається, що еластичність державних видатків до ВВП є “нульовою” ($\gamma_g = 0$)¹. Такий самий підхід пропонується для умов України.

Шостий крок – обчислення циклічно скоригованого первинного балансу ($AdjPB$) як різниці між скоригованими доходами та первинними скоригованими витратами.

$$AdjPB = AdjR - AdjG. \quad (1.7)$$

Розрахунки здійснюються у зіставних цінах базисного року для нівелювання впливу інфляції. Для України пропонується застосовувати зіставні ціни 2010 р., оскільки саме в цьому році розпочалося економічне відновлення після кризи 2008–2009 рр.

Сьомий крок – обчислення фіскального імпульсу як різниці циклічно скоригованих первинних балансів двох суміжних років:

$$FI_t = AdjPB_{t-1} - AdjPB_t. \quad (1.8)$$

Результати розрахунків відображено в табл. 1.7 та на рис. 1.18.

Характеристика та інтерпретування фіскального імпульсу дуже важливі для розуміння загальної фіскальної політики країни. Так, ця оцінка показує, як впливають політичні рішення уряду на кризові процеси в економіці (поліпшують економічне становище або поглиблюють стан кризи).

Одним із методів оцінювання фіскальної політики в міжнародній практиці є аналіз її проциклічності, для чого здійснюється розрахунок “контрциклічного фіскального імпульсу” (CFI)², який дорівнює звичайному фіскальному імпульсу, взятому з аналогічним або протилежним математичним знаком залежно від поточного стану розриву ВВП (формула (1.9), рис. 1.19, 1.20):

$$CFI = \pm FI. \quad (1.9)$$

¹ *Ivanyna M.* Calculation of Structural Balance: Aggregated Approach. *Online Module in Joint Vienna Institute.* 2017. February 14.

² *Fiscal Monitor – Public Expenditure Reform: Making Difficult Choices/ International Monetary Fund.* 2014. April. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2014/01/fmindex.htm>.

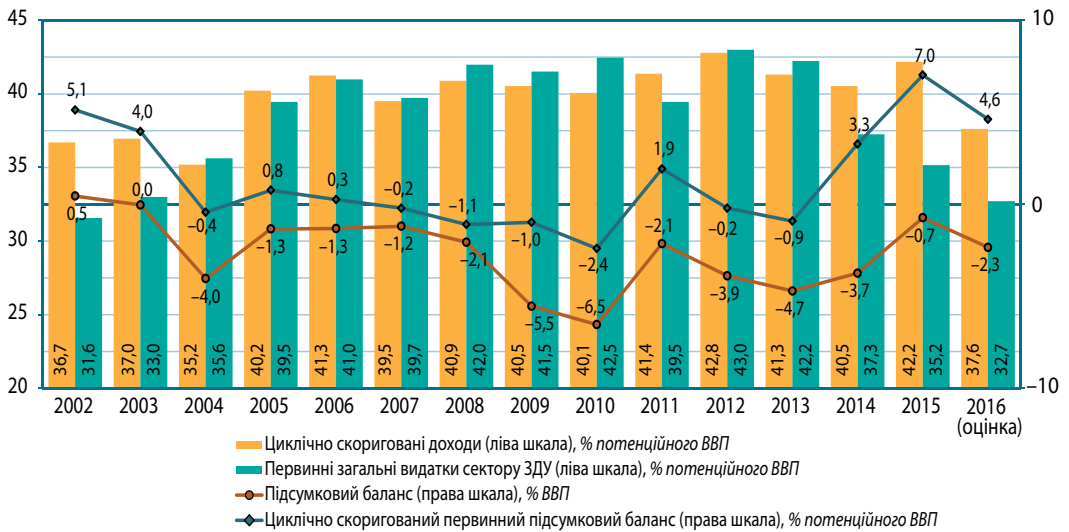
Таблиця 1.7

Циклічно скориговані баланси сектору ЗДУ України

| Показники | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014* | 2015* | 2016* (оцінка) |
|--|------|------|------|------|------|------|------|-------|------|------|------|------|-------|-------|-------------------|
| Розрив ВВП, % | | | | | | | | | | | | | | | |
| Темп зростання потенційного ВВП, до попереднього року | 1,6 | 8,0 | 10,3 | -0,6 | 6,5 | 7,1 | 2,2 | -9,7 | 2,2 | 4,9 | -0,9 | -0,7 | -4,8 | -10,3 | 1,9 |
| Темп зростання реального ВВП, до попереднього року | 5,3 | 9,5 | 11,8 | 3,1 | 7,6 | 8,2 | 2,2 | -15,1 | 4,1 | 5,4 | 0,2 | 0,0 | -6,6 | -9,8 | 2,2 |
| Розрив ВВП | -9,0 | -7,8 | -6,5 | -3,0 | -2,0 | -1,0 | -1,0 | -7,0 | -5,3 | -4,7 | -3,8 | -3,0 | -8,3 | -7,7 | -7,5 |
| Фактичні баланси сектору ЗДУ, % ВВП | | | | | | | | | | | | | | | |
| Операційний баланс (ОБ) | 2,5 | 2,3 | -1,7 | 0,1 | 0,4 | 0,6 | -0,2 | -4,6 | -5,3 | -0,7 | -2,5 | -3,5 | -3,1 | 0,7 | -0,2 |
| Підсумковий баланс (ПБ) | 0,5 | 0,0 | -4,0 | -1,3 | -1,3 | -1,2 | -2,1 | -5,5 | -6,5 | -2,1 | -3,9 | -4,7 | -3,7 | -0,7 | -2,3 |
| Циклічно скориговані баланси сектору ЗДУ, % потенційного ВВП | | | | | | | | | | | | | | | |
| Циклічно скоригований ОБ | 5,9 | 5,3 | 1,0 | 1,4 | 1,3 | 1,0 | 0,3 | -1,1 | -2,7 | 1,5 | -0,7 | -2,0 | 0,8 | 4,2 | 2,9 |
| Циклічно скоригований ПБ | 4,0 | 3,1 | -1,3 | 0,0 | -0,4 | -0,7 | -1,6 | -2,0 | -3,9 | 0,1 | -2,0 | -3,2 | 0,2 | 2,9 | 0,9 |
| Первинні циклічно скориговані баланси сектору ЗДУ, % потенційного ВВП | | | | | | | | | | | | | | | |
| Циклічно скоригований первинний ОБ | 7,0 | 6,1 | 1,8 | 2,1 | 1,9 | 1,6 | 0,7 | -0,1 | -1,2 | 3,3 | 1,1 | 0,3 | 3,8 | 8,3 | 6,6 |
| Циклічно скоригований первинний ПБ | 5,1 | 4,0 | -0,4 | 0,8 | 0,3 | -0,2 | -1,1 | -1,0 | -2,4 | 1,9 | -0,2 | -0,9 | 3,3 | 7,0 | 4,6 |
| Фіскальні імпульси, % потенційного ВВП | | | | | | | | | | | | | | | |
| Фіскальний імпульс ОБ (+ експансивна політика) | ... | 0,9 | 4,4 | -0,4 | 0,2 | 0,3 | 0,8 | 0,8 | 1,1 | -4,5 | 2,2 | 0,8 | -3,6 | -4,5 | 1,7 |
| Фіскальний імпульс ПБ (+ експансивна політика) | ... | 1,2 | 4,4 | -1,2 | 0,5 | 0,5 | 0,9 | -0,1 | 1,4 | -4,3 | 2,1 | 0,7 | -4,2 | -3,7 | 2,4 |

* Без АР Крим.

Розраховано та складено за даними МВФ, Державної служби статистики України, Державної казначейської служби України та фондів соціального страхування.



Примітка. Дані за 2014–2016 рр. наведено без АР Крим, дані за 2016 р. є попередніми.

Рис. 1.18. Циклічно скориговані показники сектора ЗДУ України, %

Розраховано та складено за даними МВФ, Державної служби статистики України, Державної казначейської служби України та фондів соціального страхування.

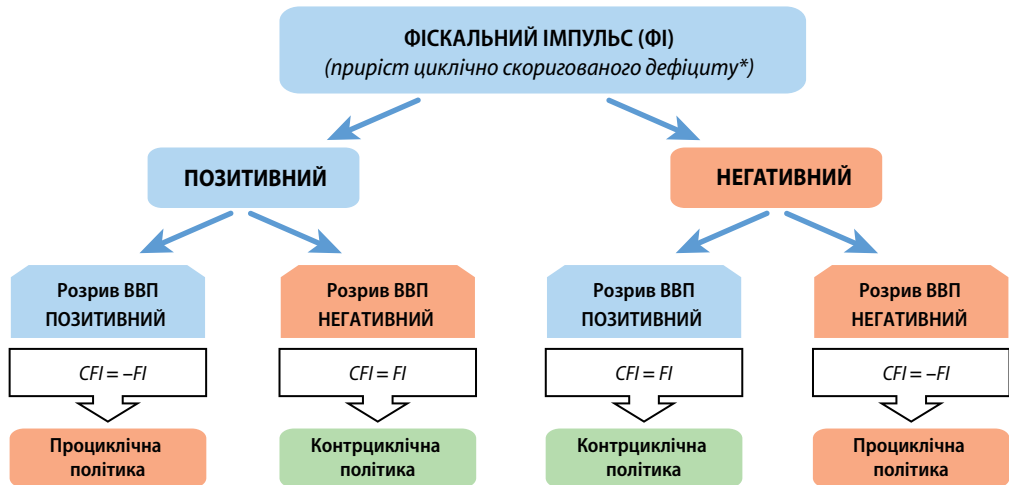


Рис. 1.19. Схема оцінки контрциклічності фіскальної політики

Джерело: складено авторами на основі Fiscal Monitor – Public Expenditure Reform: Making Difficult Choices / International Monetary Fund. 2014. April. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2014/01/fmindex.htm>.

Тобто контрциклічна фіскальна політика означає проведення рестрикційної політики в умовах піднесення економіки або експансивної політики під час кризи (індикатор CFI більше "0").

Водночас проциклічна фіскальна політика означає проведення рестрикційної політики в умовах кризи або експансивної політики при піднесенні економіки (індикатор CFI менше "0").

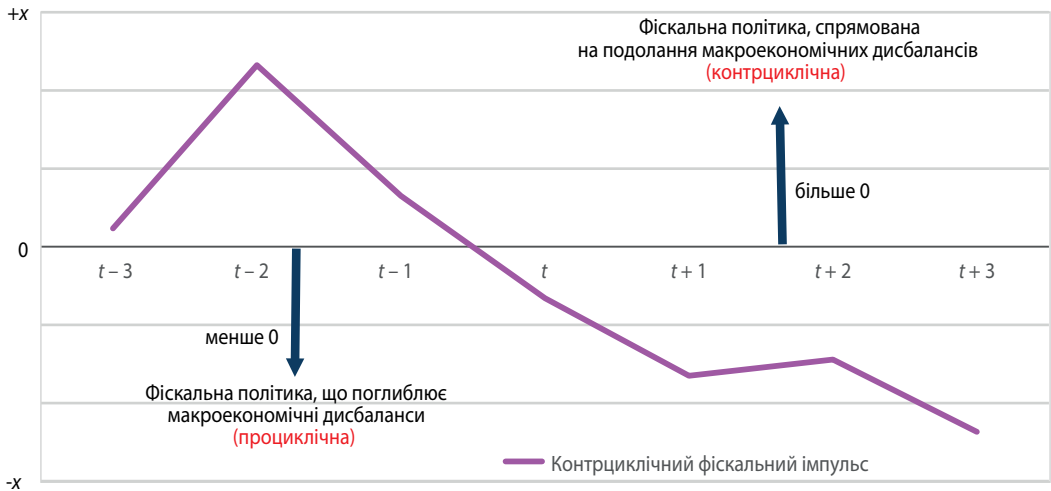


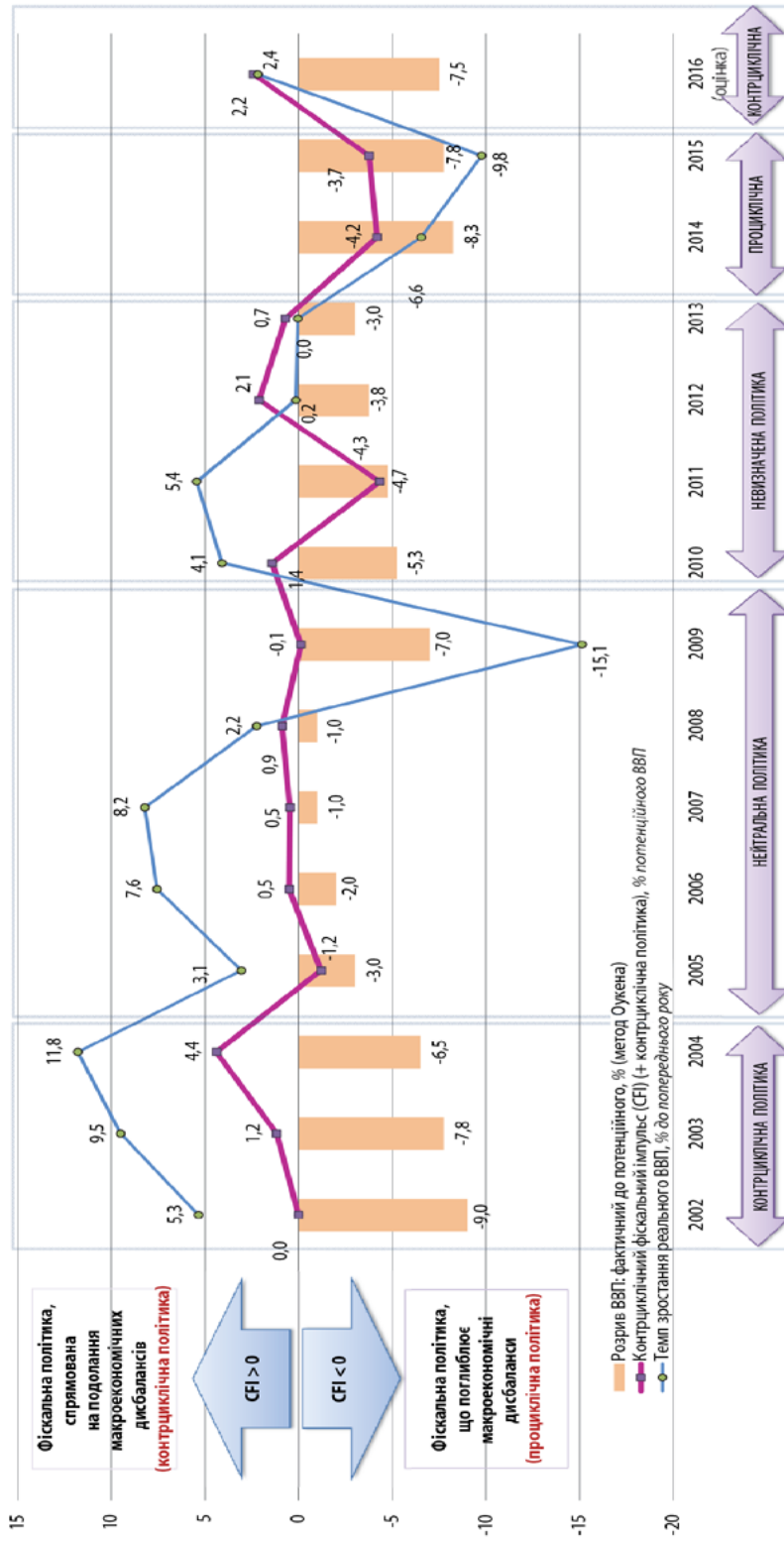
Рис. 1.20. Індикатор контрциклічності фінансової політики (CFI)

Джерело: Fiscal Monitor – Public Expenditure Reform: Making Difficult Choices / International Monetary Fund. 2014. April. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2014/01/fmindex.htm>.

На підставі отриманих результатів розрахунків розриву ВВП та циклічно скоригованих фінансових показників можна зробити такі висновки (рис. 1.21):

- останні 15 років виробництво ВВП України перебувало на рівні менше потенційного. Найменший рівень розриву ВВП був у 2007–2008 рр. (–1 %) та в 2013 р. (–3 %). У 2014–2016 рр. відбулося суттєве зниження потенційного ВВП з одночасним зростанням розриву ВВП, який у середньому становив близько –8 % ВВП;
- оскільки розрив ВВП протягом усього досліджуваного періоду був негативним (перманентна економічна криза), циклічне коригування фінансових балансів показників завжди було позитивним (у 2016 р. +3,1 % ВВП). Однак, навіть незважаючи на суттєве позитивне коригування, циклічно скоригований первинний баланс у 50 % спостережень був негативним;
- фінансова політика впродовж майже всього досліджуваного періоду була експансивною, винятками стали лише 2005, 2011 та 2014–2015 рр., коли фінансовий імпульс для економіки був негативним;
- фінансова політика з 2002 по 2004 р. мала ознаки контрциклічності: розрив ВВП скорочувався, експансивна фінансова політика сприяла наблизенню економічної динаміки до потенційного рівня;
- у 2005–2010 рр. фінансова політика нейтрально впливала на економічну динаміку (фінансовий імпульс коливався в межах +/- 1 %), навіть у роки, коли розрив ВВП сягав –5–7% (у 2009–2010 рр.);
- фінансова політика у 2011 р. справляла потужний рестрикційний (стримуючий) ефект, фінансовий імпульс сягнув –4,3 % ВВП, тоді як економіка ще не відновилася після 15-відсоткового зменшення реального ВВП, що відбулося за два роки перед тим. Це стало одним із чинників скорочення приросту реального ВВП у 2012–2013 рр., в яких фінансовий імпульс хоч і був позитивним, однак його наврад чи можна назвати достатнім для макроекономічної стабілізації¹;

¹ У 2011–2013 рр. розрив між потенційним та фактичним ВВП інерційно продовжував скорочуватися (чому, зокрема, сприяло зменшення рівня безробіття), однак його рівень (3 % у 2013 р.) міг би бути значно нижчим, якби фінансова політика в цей період була послідовно експансивною. Нагадаємо, що розрив ВВП у 2006–2008 рр. у середньому становив лише 1,3 %.



Примітка. Дані за 2014–2016 рр. наведено без АР Крим, дані за 2016 р. є попередніми.

Рис. 1.21. Індикатор контрициційності фіскальної політики в Україні

Розраховано та складено авторами.

- період із 2010 по 2013 р. можна охарактеризувати як період невизначеності фіскальної політики: роки фіскальної експансії чергувалися з роками фіскальної рестрикції, при цьому розрив ВВП залишався негативним;
- фіскальна політика у 2014–2015 рр. була надто рестрикційною (фіскальний імпульс у середньому становив -4% ВВП). Зважаючи на те, що за означені роки відбулося 16-відсоткове зменшення реального ВВП, а розрив ВВП збільшився майже втричі, таку політику можна назвати навіть не “проциклічною”, а “мультициклічною”, оскільки вона спровокувала прогресивне скорочення і так низького внутрішнього попиту;
- у 2016 р. фіскальна політика набула ознак контрциклічності, фіскальний імпульс перевищив 2% ВВП, що зробило внесок у відновлення економічного зростання (реальний ВВП збільшився на $2,2\%$ проти попереднього року). Однак, зважаючи на розрив ВВП на рівні $7,5\%$, говорити про макроекономічну стабілізацію зарано.

Проведений аналіз підтверджує, що сфера державних фінансів потребує кардинальних реформ для забезпечення фіскальної стійкості та перетворення їх на вагомий інструмент державного регулювання економіки. Перманентний дефіцит балансу операційних доходів та витрат сектору ЗДУ, волатильність фіскального імпульсу, вимушене згортання інвестиційної активності, приріст державного боргу – це все ознаки структурної незбалансованості державних фінансів.

У 2015–2016 рр., незважаючи на тимчасовий ефект додаткових доходів від так званого інфляційного податку, держава настільки консолидувала свої видатки, що їхній реальний обсяг скоротився майже на 15% . Держава була стиснута прямими та умовними зобов'язаннями за державним та гарантованим боргом, тому знайти кошти на підтримку реальної економіки було надзвичайно важко.

Стрімка девальвація курсу національної валюти та спрямування фінансових ресурсів держави на підтримку й рекапіталізацію стратегічно важливих підприємств, банків і фінансових установ вимивали державні кошти, або “заморожували” їх у низьколіквідних (або навіть неліквідних) фінансових активах. У 2014–2016 рр. на придбання цінних паперів (акцій та інших фінансових активів) державою було витрачено гігантську суму близько 450 млрд грн, або майже 25% ВВП (кумулятивно за три роки).

Фактично фінансові ресурси сектору ЗДУ (поточний профіцит, внутрішні та зовнішні запозичення), які могли би бути спрямованими через грошово-кредитні або фіскальні механізми на підтримку внутрішнього попиту, було вилучено з ефективного економічного обороту та використано на збалансування поточних операцій залежних від держави підприємств та установ, що, однак, не додало стійкості ні державним фінансам, ні економіці в цілому.

У результаті “чиста вартість” сектору ЗДУ зменшується, рівень запозичень підвищується, скорочуються ліквідні активи та зростають неефективні видатки, пов'язані з обслуговуванням боргів при одночасному скороченні видатків на підтримку економіки.

Проведення такої політики в подальшому негативно впливатиме на тривалість періоду макроекономічної стабілізації та можливість відновлення стійких темпів реального економічного зростання внаслідок відсутності ефективного впливу фіскальної політики на розвиток виробничого та соціального потенціалу економіки. У короткостроковому періоді це звужує можливості держави для ефективного застосування податково-бюджетної політики як інструменту розв'язання макроекономічних дисбалансів та ускладнює процеси консолідації державних фінансів, іншими словами, ускладнює фіскальний маневр у рамках інструментів досягнення цілей податково-бюджетної політики.

Потрібно кардинально переглянути підходи до оцінки ролі фіскальної політики як інструменту фінансової та макроекономічної стабілізації економіки, запровадити аналіз циклічно скоригованих фіскальних балансів за всім сектором ЗДУ та планувати політику державних доходів і видатків з урахуванням рівня фіскального імпульсу та поточного розриву між фактичним і потенційним ВВП.

АНАЛІЗ ДИНАМІКИ ПОКАЗНИКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ

2.1. ОЦІНКА ДИНАМІКИ ПОКАЗНИКІВ ОБСЯГІВ І СТРУКТУРИ ВИДАТКІВ ТА ДОХОДІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

Розвиток фіскального (бюджетно-податкового) сектору в Україні протягом останніх років характеризувався істотними змінами фіскальної позиції в межах від'ємних значень. Однак протягом 2015 р. спостерігалось її покращання завдяки фіскальній консолідації. Водночас таке покращання відбулося в умовах різкого погіршення макроекономічних показників та накопичення навантаження на державний бюджет із метою фінансування диспропорцій сектору державного управління. Зросла роль боргового коригування через загострення ризиків фінансування бюджету. Розв'язання названих проблем передбачає обґрунтування механізмів обмеження боргового коригування та стримування бюджетного дефіциту. Складність полягає в тому, що застосування заходів консолідації має супроводжуватися досягненням позитивних результатів у сфері забезпечення економічного, фінансового та соціального розвитку, а також прискорення реформ.

Фіскальні ризики в нашій країні залишаються досить великими. Аналітики відзначають відхилення бюджетних доходів і витрат від обсягів і структури, які передбачено державними планами. Наслідками стало розбалансування державного бюджету як у цілому, так і за окремими позиціями, а також виникнення необхідності компенсації таких розривів за рахунок внесення змін до затверджених параметрів. Тому управління бюджетними ресурсами має спрямовуватися на врахування ймовірних фіскальних ризиків у ході планування і виконання державного бюджету.

Високими залишаються ризики розбалансування дохідної та витратної частин державного бюджету. Значного зниження показників державних видатків не відбулося, тому є ймовірність зростання розривів їхніх обсягів порівняно з мобілізованими доходами. Позитивних результатів з обмеження показників бюджетного дефіциту частково досягнуто за рахунок зменшення витрат на економічну діяльність, охорону здоров'я та освіту. Такі заходи призвели до погіршення економічного та соціального розвитку країни. Збільшилися обсяги фінансування дефіциту Пенсійного фонду України, що стало причиною нарощування запозичень державного бюджету з метою мобілізації ресурсу для фінансування пенсійних виплат.

Угодою про асоціацію України з ЄС передбачено, що співробітництво у сфері управління державними фінансами має спрямовуватися на забезпечення розвитку бюджетної політики та відповідати принципам підзвітності, прозорості, економності, ефективності та результативності (ст. 346)¹.

Протягом останніх років спостерігається ускладнення операцій з виконання Державного бюджету України. Причинами стали загострення ризиків мобілізації доходів,

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони. URL: http://studies.in.ua/pravo/Ugoda_pro_asociaciju_mizh_Ukrainoj_ta_JeS.pdf.

виконання видатків, кредитування, а також фінансування державного бюджету (залучення ресурсу з метою покриття видатків, не покритих доходами, та витрат на погашення державних боргових зобов'язань). Відставання із запровадженням дієвих заходів, спрямованих на їх обмеження, стало основою поглиблення фіскальних дисбалансів. Намагання уникнути масштабних реформ та вдаватися до косметичного відновлення не привели до очікуваного розв'язання проблем у фіскальній сфері.

Бюджетні ризики є причиною відхилення показників виконання бюджету (за доходами, видатками, кредитуванням, фінансуванням публічних бюджетів) від запланованих рівнів. Наслідком цих явищ стає розбалансування державного бюджету як у цілому, так і за окремими позиціями, та виникнення необхідності їхньої компенсації за рахунок внесення змін до затверджених параметрів. Водночас механізми мобілізації їх до державних фондів продовжували справляти депресивний вплив на розвиток бізнесу, регіонів, реальних доходів населення¹.

До основних ризиків збалансованості державних фінансів України належать:

- ускладнення темпів мобілізації доходів до державного бюджету;
- необхідність утримання високого рівня видатків державного бюджету;
- велика частка соціальних видатків державного бюджету;
- зростання обсягів дефіциту державного бюджету;
- наявність значних касових розривів бюджетів фондів державного соціального страхування (передусім Пенсійного фонду України);
- збільшення величини державного та гарантованого державою боргу;
- зростання частки зовнішніх зобов'язань у сукупному державному боргу.

Показники доходів сектору загального державного управління (ЗДУ) України (відносно ВВП) з 2010 до 2012 р. мали тенденцію до зростання, але, починаючи з 2013 р., знижувалися. Натомість видатки різко зменшилися у 2011 р. (порівняно з попереднім роком збільшувалися у 2012 р. та почали скорочуватися у 2013–2014 рр.) (табл. 2.1).

Показники частки доходів сектору ЗДУ відносно ВВП також підвищувалися до 2012 р., а надалі спостерігалася тенденція до їхнього зниження. У 2014 р. (порівняно з попереднім роком) вони зменшилися на 1,34 в. п. Щодо ж показників видатків (включаючи операції кредитування), то їхня загальна сума істотно перевищувала обсяги дохідної частини. Відносно ВВП видатки знизились у 2011 р. Різке їх зростання виявилось характерним для 2012 р. Згодом виникла тенденція до зниження цього показника.

Таблиця 2.1

Динаміка показників бюджету ЗДУ в Україні

| Показники | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Доходи | <i>млн грн</i> | 453 121,0 | 559 710,6 | 628 968,2 | 636 386,1 | 641 973,1 |
| | <i>% ВВП</i> | 40,44 | 41,49 | 43,11 | 41,80 | 40,46 |
| Видатки і кредитування за вирахуванням погашення | <i>млн грн</i> | 525 441,4 | 594 110,5 | 687 249,7 | 699 205,2 | 717 575,9 |
| | <i>% ВВП</i> | 46,89 | 44,04 | 47,10 | 45,92 | 45,33 |
| Сальдо бюджету | <i>млн грн</i> | -72 320,4 | -34 399,9 | -58 281,5 | -62 819,1 | -75 602,8 |
| | <i>% ВВП</i> | 6,46 | 2,55 | 4,00 | 4,13 | 4,77 |

Складено за: Спеціальний стандарт поширення даних МВФ. Економічні та фінансові показники України. Операції сектору загального державного управління / Державна служба статистики України. URL: <http://ukrstat.gov.ua>.

¹ Згідно з даними Державної служби статистики, спостерігалися від'ємні темпи економічного зростання, знизився рівень реальних доходів населення, підвищилися показники безробіття.

Проте він продовжував значно перевищувати досягнутий рівень мобілізованих доходів. Наслідком стало стійке збільшення (з 2012 р.) дефіциту бюджету сектору ЗДУ (як обсягів, так і рівня відносно ВВП).

Обсяги видатків сектору ЗДУ (з урахуванням операцій кредитування) відносно ВВП в Україні у 2014 р. досягали 45,33 %. Середній показник бюджетних видатків у ЄС становив 48,2 % ВВП. Слід також ураховувати, що для окремих держав діапазон відхилень виявився досить істотним (від 34,8 % у Литві, 34,9 % у Румунії, 41,28 % у Польщі до 57,5 % у Франції, 58,3 % у Фінляндії). Таким чином, показники видатків в нашій країні не можна вважати занадто високими (порівняно з державами – членами ЄС). Проте невідповідність між витратами та доходами є великою.

Тенденції змін фіскального сектору відображають і показники державного бюджету (табл. 2.2).

Доходи державного бюджету як за плановими, так і за фактичними показниками мали тенденцію до зростання. У 2015 р. порівняно з показником, досягнутим у 2013 р., доходи було збільшено на 57,61 % (за фактичними даними), а відносно ВВП – на 4,61 в. п. На 2016 р. передбачено подальше їх зростання. Видаткова частина бюджету (з урахуванням кредитування) також зросла у 2015 р. (до рівня показника, досягнутого у 2013 р.) на 42,98 %, а відносно ВВП – на 2,51 в. п., що відображало запровадження заходів фіскальної консолідації, підтриманих МВФ¹. Ці заходи спрямовувалися на збалансування обсягів доходів та видатків сектору ЗДУ, обмеження використання механізмів запозичень, досягнення адекватніших (з урахуванням тенденцій розвитку економіки) обсягів доходів до бюджетної системи та державних цільових фондів, установлення більш жорсткого контролю за управлінням витратами (оптимізація обсягів та покращання структури витрат органів державного управління, підвищення ефективності витрачання бюджетних ресурсів), зменшення тиску державного боргу на бюджетну й монетарну системи. Їх реалізація привела до певних результатів. Водночас завдання зменшення обсягу державних запозичень розв'язано не було. Показник бюджетного

Таблиця 2.2

**Динаміка показників дохідної та видаткової частин
Державного бюджету України, млрд грн**

| Показники | 2013 | 2014 | 2015 | 2016* |
|---------------------|--------|--------|--------|--------|
| Доходи | 339,23 | 357,10 | 534,65 | 618,84 |
| Видатки | 403,46 | 430,20 | 576,85 | 694,40 |
| Кредитування | 0,48 | 4,90 | 2,95 | 10,20 |
| повернення кредитів | -5,52 | -1,80 | -4,30 | -5,69 |
| надання кредитів | 6,00 | 6,7 | 7,25 | 15,89 |
| Дефіцит бюджету | 64,71 | 78,05 | 45,15 | 85,76 |

* Скоригований план.

Складено за: Закони України “Про Державний бюджет України” на 2013, 2014, 2015, 2016 роки; Виконання бюджетів. Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>; Звіт про виконання Закону України “Про Державний бюджет на 2014 рік” / Міністерство фінансів України. URL: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/zvit-pro-vikonannja-zakonu-ukraini-pro-derzhavnij-bjudzhet-ukraini-na-2014-rik?category=bj-udzhet&subcategory=poperedni-bjudzheti>.

¹ Див.: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding August 18, 2014. URL: <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=8637780>.

дефіциту значно зменшився у 2015 р., проте ці результати виявилися тимчасовими, і на 2016 р. було заплановано істотне його зростання відносно попереднього року.

У 2015 р. доходи Державного бюджету України зросли на 177,57 млрд грн, або на 49,7 %. Щодо видатків, то вони збільшилися на 146,63 млрд грн, або на 34,1 %. Обсяги кредитування зменшилися за рахунок зростання повернення кредитів на 2,5 млрд грн (за умов збільшення наданих кредитів на 0,53 млрд грн). Наслідком таких змін стало скорочення дефіциту державного бюджету. Показник його виконання знизився на 32,9 млрд грн, переважно за рахунок більшого зростання доходів порівняно з видатками (різниця між приростами доходів та видатків дорівнювала 30,94 млрд грн), а за рахунок кредитування він зменшився на 1,96 млрд грн.

За підсумками 2015 р. доходи державного бюджету порівняно з попереднім роком мали тенденцію до зростання, а саме:

1) стосовно податкових надходжень:

- збільшення надходжень із податку на доходи фізичних осіб та військового збору – на 32,41 млрд грн (у тому числі військового збору – на 6,62 млрд грн, податку на доходи фізичних осіб із доходів у вигляді процентів – на 6,09 млрд грн);
- зростання доходів з податку на додану вартість – на 39,43 млрд грн;
- підвищення акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів – на 10,69 млрд грн;
- зростання обсягів акцизного податку з ввезених на територію України підакцизних товарів – на 7,47 млрд грн;
- збільшення рентної плати за користування надрами – на 18,79 млрд грн;
- зростання ввізного мита – на 27,49 млрд грн;
- зменшення надходжень від податку на прибуток підприємств – на 5,16 млрд грн;

2) щодо неподаткових надходжень:

- зростання надходжень плати за ліцензії на користування радіочастотним ресурсом – на 8,92 млрд грн;
- збільшення коштів, що передаються Національним банком України до державного бюджету – на 38,99 млрд грн;
- зростання власних надходжень бюджетних установ – на 4,28 млрд грн.

Видатки державного бюджету змінилися за рахунок збільшення витрат на:

- загальнодержавні функції (на 0,74 млрд грн);
- обслуговування боргу (на 36,56 млрд грн);
- оборону (на 24,65 млрд грн);
- громадський порядок, безпеку та судову владу (на 9,65 млрд грн);
- економічну діяльність (на 2,73 млрд грн), при цьому фінансування зі спеціального фонду зменшилося на 13,97 млрд грн, а із загального – зросло на 16,69 млрд грн;
- охорону навколишнього природного середовища – на 1,45 млрд грн;
- житлово-комунальне господарство – зменшення на 0,09 млрд грн;
- охорону здоров'я – на 0,87 млрд грн;
- духовний та фізичний розвиток – на 1,75 млрд грн;
- освіту – на 1,50 млрд грн;
- соціальний захист і соціальне забезпечення – на 23,14 млрд грн;
- міжбюджетні трансферти – на 43,38 млрд грн.

Таким чином, із метою зниження фіскальних ризиків було внесено зміни до видаткової та дохідної частин державного бюджету. Вони спрямовувалися на зменшення обсягів його дефіциту. Відзначалося зростання суми як податкових, так і неподаткових надходжень. Основою збільшення податкових надходжень стали як внесення змін до системи оподаткування, так і зміни макроекономічних показників (темлів інфляції та курсу національної валюти). Щодо величини неподаткових надходжень, то їх зрос-

тання виявилось незначним (за винятком доходів, збільшених за рахунок перерахування коштів НБУ до державного бюджету).

Як планові, так і фактичні показники мобілізації доходів до державного бюджету не мали відповідної кореляції з динамікою економічного зростання. Збільшення доходної частини бюджету у 2015 р. було заплановане (і досягнуте) за умов зниження реального ВВП (відносно попереднього року) на 9,9 %. При цьому спостерігалось суттєве зростання індексу інфляції (індекс споживчих цін збільшився на 43,3 %)¹. Різкими змінами характеризувався й обмінний курс національної валюти. Можна зробити висновки, що курс на збільшення доходів державного бюджету було взято за умов погіршення показників економічного і соціального розвитку. Водночас фактичні показники виконання бюджету за доходами виявилися вищими від запланованих (табл. 2.3).

У номінальному виразі видатки державного бюджету у 2015 р. (порівняно з показниками за підсумками 2014 р.) було збільшено з обслуговування боргу (на 76,14 %), на оборону (на 90,10 %), громадський порядок, безпеку та судову владу (на 22,46 %), охорону навколишнього природного середовища (на 55,77 %), охорону здоров'я (на 8,23 %), духовний і фізичний розвиток (на 35,94 %), освіту (на 5,27 %), соціальний захист та соціальне забезпечення (на 28,73 %). Міжбюджетні трансферти зросли на 33,22 %. При цьому план для переважної більшості показників бюджетних видатків (крім витрат на соціальний захист та соціальне забезпечення) виконано не було.

Поточні видатки державного бюджету у 2015 р. досягали 96,97 % загального обсягу видаткової частини. На капітальні видатки припадало лише 3,03 %. За місцевими бю-

Таблиця 2.3

Динаміка показників видатків Державного бюджету України за функціональною класифікацією (фактичне виконання) в 2013–2016 рр., млрд грн

| Показники | 2013 | 2014 | 2015 | | 2016 (план) | Виконано (за січень – жовтень) | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|-----------------------------------|---------------|
| | | | план | факт | | 2015 | 2016 |
| Всього видатків | 403,46 | 430,22 | 599,47 | 576,91 | 694,40 | 289,36 | 523,36 |
| Загальнодержавні функції | 50,10 | 65,83 | 106,05 | 103,12 | 122,48 | 58,08 | 98,43 |
| Оборона | 14,84 | 27,36 | 54,57 | 52,01 | 65,81 | 24,44 | 44,77 |
| Громадський порядок, безпека та судова влада | 39,19 | 44,62 | 55,81 | 54,64 | 69,19 | 25,02 | 50,75 |
| Економічна діяльність | 41,30 | 34,41 | 43,52 | 37,14 | 33,54 | 15,41 | 20,92 |
| Охорона навколишнього природного середовища | 4,60 | 2,60 | 4,71 | 4,05 | 4,20 | 1,55 | 2,57 |
| Житлово-комунальне господарство | 0,10 | 0,11 | 0,49 | 0,01 | 0,04 | 0,01 | 0,01 |
| Охорона здоров'я | 12,88 | 10,58 | 12,66 | 11,45 | 12,65 | 3,71 | 6,21 |
| Духовний та фізичний розвиток | 5,11 | 4,87 | 7,61 | 6,62 | 5,00 | 3,45 | 3,74 |
| Освіта | 30,94 | 28,68 | 33,28 | 30,19 | 37,03 | 16,39 | 27,35 |
| Соціальний захист та соціальне забезпечення | 88,55 | 80,56 | 87,25 | 104,38 | 154,87 | 50,53 | 118,00 |
| Міжбюджетні трансферти | 115,85 | 130,60 | 176,40 | 173,98 | 189,61 | 90,77 | 150,62 |

Складено за: Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

¹ Див.: Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>; Інфляційний звіт. Січень 2016 р. / Національний банк України. URL: <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=27033423>.

джетами такі показники становили відповідно 88,52 і 11,48%. При цьому поточні видатки державного бюджету (за показниками фактичного виконання) у номінальному вимірі мали тенденцію до зростання. У 2014 р. їх було збільшено на 9,65 %, а у 2015 р. – на 32,3 %. Капітальні видатки державного бюджету у 2014 р. було різко зменшено (більше ніж удвічі), а у 2015 р. вони зросли, проте не досягали величини 2013 р. Капітальні доходи місцевих бюджетів було скорочено у 2014 р., а у 2015 р. вони характеризувалися істотним збільшенням (більше як удвічі).

Як бачимо, чітко визначилася тенденція до зростання загальної суми видатків державного бюджету. Однак збільшення їх за окремими показниками виявилось нерівномірним (зменшення спостерігалось лише для житлово-комунального господарства). В аспекті економічної класифікації видатків бюджету простежується тенденція до зростання поточних видатків державного бюджету та зменшення капітальних видатків. Протягом 2014 р. було значно збільшено фінансування оборони та безпеки, виконання зовнішніх і внутрішніх зобов'язань за державним боргом. Запроваджено заходи щодо збалансування бюджету з одночасним проведенням реформ у податковій та бюджетній сферах¹.

Зменшення номінального обсягу видатків з метою розв'язання завдань фіскальної консолідації не відбулося. Натомість структура державних витрат змінилася на користь виконання загальних функцій (включаючи оборону, громадський порядок, соціальний захист та міжбюджетне регулювання). Частково заходи фіскальної консолідації здійснювалися шляхом стримування темпів збільшення витрат на економічну діяльність, охорону здоров'я та освіти. Спостерігалася тенденція до зменшення капітальних видатків. Водночас значно зростали видатки на обслуговування державних боргових зобов'язань².

Причинами такого стану стали зниження внутрішнього споживчого, а також інвестиційного попиту (внаслідок скорочення реальної зарплати та зростання рівня безробіття), низька кредитна активність і реалізація жорсткої фіскальної політики. За підсумками січня – червня 2016 р. доходи державного бюджету мали стійку тенденцію до зростання (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

Динаміка показників Державного бюджету України за січень – червень 2016 р., млрд грн

| Показники | Січень | Лютий | Березень | Квітень | Травень | Червень |
|---------------------|--------|-------|----------|---------|---------|---------|
| Доходи | 29,64 | 70,59 | 129,16 | 171,95 | 219,23 | 265,63 |
| Видатки | 27,16 | 72,92 | 140,17 | 193,67 | 245,60 | 300,42 |
| Кредитування | 0,03 | 0,07 | -0,43 | 0,47 | 0,07 | 0,31 |
| повернення кредитів | -0,06 | -0,75 | -1,28 | -1,50 | -2,31 | -2,41 |
| надання кредитів | 0,09 | 0,82 | 0,85 | 1,97 | 2,38 | 2,72 |
| Фінансування | -2,45 | 2,40 | 10,58 | 22,19 | 26,44 | 35,10 |

Складено за: Виконання бюджетів / Державна служба статистики України. URL: <http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/22813>; Бюджет / Міністерство фінансів України. URL: <http://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhet>.

¹ Уряд представив у парламенті звіт про виконання державного бюджету на 2014 рік та основні напрямки бюджетної політики на 2016 рік (Бюджетну резолюцію) / Міністерство фінансів України. URL: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=417978&cat_id=406607.

² Звіт про виконання Закону України "Про Державний бюджет України на 2014 рік" / Міністерство фінансів України. URL: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/zvit-pro-vikonannja-zakonu-ukraini-pro-derzhavnij-bjudzhet-ukraini-na-2014-rik?category=bjudzhet&subcategory=poperedni-bjudzheti>.

Спостерігалася тенденція до покращання показників економічного та соціального розвитку, проте значних позитивних змін не сталося. ВВП (за підсумками I кв. 2016 р.) порівняно з показником попереднього кварталу становив 99,3 %, а відносно I кв. 2015 р. – 100,1 %. З початку 2016 р. споживчі ціни зросли на 4,9 %. Індекс реальної заробітної плати у травні 2016 р. відносно квітня становив 101,6 %¹.

У лютому доходи державного бюджету, порівняно з показником попереднього місяця, зросли у 2,39 раза, у березні – на 82,98 %; у квітні – на 33,13; у травні – на 27,50; у червні – на 21,16 %. Характерно, що стосовно показників відповідних періодів 2015 р. доходи державного бюджету в січні 2016 р. збільшилися на 32,62 %; у лютому – на 16,99; у березні – на 14,09; у квітні – на 5,72; у травні – на 6,98; у червні – на 8,56 %. Таким чином, темпи зростання доходів знижувалися (крім червня). Щодо видаткової частини, то за плановими показниками вона мала збільшуватися. Темпи її зростання виявилися досить високими, проте (з 2013 до 2015 р.) були значно нижчими (на 10,69 в. п.) за доходи.

З точки зору співвідношення між дохідною та видатковою частинами державного бюджету (за плановими показниками) було взято курс на розв'язання завдань фіскальної консолідації. Проте її темпи виявилися невисокими: якщо розрив між доходами та видатками (за плановими показниками) у 2014 р. досягав 83,46 млрд грн, то у 2016 р. – 74,15 млрд грн. Слід також ураховувати внесення змін до державного бюджету на 2015 р. із метою коригування показників видатків та доходів².

Проте за фактичним виконанням видатки мали стійку тенденцію до зростання. Видатки державного бюджету збільшилися (з 2013 до 2015 р.) на 42,99 %, тоді як доходи – на 57,62%. Розбіжність досягала 14,63 в. п., тобто відзначалося зменшення розриву між доходами та видатками порівняно з плановими показниками. Цього було досягнуто переважно внаслідок виконання державного бюджету у 2015 р., коли дохідна частина зросла (порівняно з показником, фактично досягнутим у 2014 р.) на 49,74 %, а видаткова – на 34,10 % з відхиленням у 15,64 в. п. Водночас розриви між видатковою та дохідною частинами бюджету залишалися значними (42,22 млрд грн).

Ззнали змін і показники кредитування з державного бюджету. Згідно з планом, вони мали тенденцію до зростання: у 2015 р. у 2,18 раза (порівняно із запланованими обсягами на попередній рік). Водночас на 2016 р. передбачено стримування нарощування кредитних операцій (повинні становити 98,75% від показника, запланованого на 2015 р.).

Показники фактичного виконання обсягів кредитування з державного бюджету істотно відрізнялися від запланованих через збільшення обсягу повернення кредитів (у 2,39 раза). Натомість величина наданих кредитів зросла порівняно з попереднім роком на 7,89 %. Як наслідок, динаміка показників кредитування у 2015 р. стала фактором зменшення розривів між дохідною та видатковою (включаючи кредитування) частинами бюджету.

За підсумками січня – червня 2016 р. видатки державного бюджету збільшилися на 22,29 % проти відповідного періоду попереднього року. Проте темпи їхнього зростання (відносно показника, досягнутого у попередньому місяці) уповільнювалися та

¹ Макроекономічні показники / Державна служба статистики України: <http://www.ukrstat.gov.ua/>; Інфляція в Україні замедлилась / UBR. 2016. 8 июля. URL: <http://ubr.ua/finances/macroeconomics-ukraine/inflaciia-v-ukraine-zamedlilas-415833>.

² Уже у I кв. 2015 р. виникла необхідність коригування бюджетних показників, пов'язана зі швидшим, ніж очікувалось, розгортанням інфляційних та девальваційних процесів, потребою у збільшенні видатків на обслуговування боргу та компенсацію населенню підвищення тарифів на енергоносії. Тому було збільшено доходи державного бюджету на 26,3 млрд грн, а видатки – на 39,0 млрд грн (Інформація Міністерства фінансів України щодо виконання Державного бюджету України за 2015 рік. URL: <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/informaciya-ministerstva-finansiv-ukrayini-08/>).

були нижчими порівняно зі збільшенням доходів. Водночас розриви між величиною видаткової та дохідної частин бюджету залишаються значними. За результатами I півріччя 2016 р. вони досягали 34,79 млрд грн, або 13,10 % суми мобілізованих доходів (у травні – 26,37 млрд грн, або 12,03 % доходів).

Водночас у січні – червні 2016 р. за показниками фактичного виконання обсяги кредитування державного бюджету збільшилися на 0,24 млрд грн. Таких змін було досягнуто завдяки збільшенню величини повернення кредитів (на 0,1 млрд грн) та зростанню обсягів наданих кредитів (на 0,34 млрд грн). Отже, продовжувалася політика стримування нарощування кредитування з метою розв'язання завдань фіскальної консолідації.

Тенденція до збільшення видаткової частини державного бюджету вищими темпами порівняно з дохідною тривала й у наступні місяці 2016 р. Протягом січня – жовтня доходи було збільшено на 8,5 %, видатки – на 24,0%¹.

Динаміка показників доходів, видатків та кредитування стала основою змін фінансування державного бюджету. За плановими показниками обсяги фінансування державного бюджету утримувалися на доволі високому рівні. На 2015 р. було заплановано їх зменшити на 5,81 %, а на 2016 р. вони знову мають зрости на 2,25%². При цьому фактичні показники фінансування бюджету у 2013–2014 рр. виявилися нижчі від запланованих, а у 2015 р. вони становили лише 55,17 % плану. Але за підсумками січня – червня 2016 р. обсяги фінансування бюджетного дефіциту істотно зросли порівняно з показником, за весь 2015 р.

Збільшилися обсяги фінансування дефіциту Пенсійного фонду України (ПФУ) шляхом використання ресурсів державного бюджету. За оцінками зарубіжних експертів, у 2014 р. фонду було перераховано з державного бюджету 75,81 млрд грн, включаючи 14,68 млрд грн для фінансування дефіциту³. У 2015 р. покриття дефіциту ПФУ за рахунок коштів державного бюджету досягало 31,76 млрд грн⁴.

Отже, значне покращання фіскальної позиції (для державного бюджету) переважно відбувалося не за рахунок зменшення бюджетних видатків. Стимування витрат на економічну діяльність, збереження низьких темпів зростання витрат на охорону здоров'я, освіту, інвестиційну діяльність виявилися факторами стримування бюджетних витрат, проте не справляли вирішального впливу на розв'язання завдань фіскальної консолідації. Причиною суттєвого зменшення дефіциту у 2015 р. стало значне збільшення дохідної частини державного бюджету (табл. 2.5).

Доходи державного бюджету протягом 2013–2015 рр. істотно збільшилися. Їхні загальні обсяги у 2015 р. зросли проти показника за підсумками 2013 р. на 57,62 %, а відносно 2014 р. – на 49,74 %. Приріст доходів у 2015 р. дорівнював 177,61 млрд грн (за підсумками 2014 р. доходи було збільшено на 17,85 млрд грн). На 2016 р. заплановано зростання дохідної частини бюджету порівняно з показником за підсумками 2015 р. на 84,15 млрд грн (або на 15,74 %).

У 2014 р. дохідна частина бюджету збільшувалася переважно за рахунок зростання податкових надходжень (на 17,4 млрд грн). Суттєвіші зміни формування дохідної час-

¹ Див.: Бюджет поточного року / Міністерство фінансів України. URL: <http://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhet/bjudzhet-potochnogo-roku>.

² Планові показники дефіциту державного бюджету на 2015 р. становили 4,1 % ВВП, а фактичні – 2,3 % (див. План пріоритетних дій Уряду на 2016 рік : затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.05.2016 № 184-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/184-2016-%D1%80>).

³ Budget consolidation in Ukraine. International Visegrad Fund. URL: http://www.ineko.sk/file_download/860.

⁴ Про внесення змін до додатків № 3 та № 7 до Закону України “Про Державний бюджет України на 2015 рік” щодо видатків Пенсійного фонду України : закон України від 24.12.2015 № 915-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/915-19>.

**Показники формування доходів Державного бюджету України
(фактичне виконання), млрд грн**

| Показники | 2013 | 2014 | 2015 | | 2016 (план з урахуванням змін) |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------------------------|
| | | | План | Факт | |
| Всього доходів | 339,23 | 357,08 | 532,02 | 534,69 | 618,84 |
| Податкові надходження | 262,78 | 280,18 | 409,97 | 409,42 | 502,15 |
| Неподаткові надходження | 72,85 | 68,35 | 110,51 | 120,01 | 98,07 |
| Доходи від операцій з капіталом | 0,26 | 0,89 | 0,75 | 0,17 | 1,27 |
| Надходження від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій | 1,53 | 5,38 | 4,97 | 1,80 | 5,50 |
| Цільові фонди | 0,20 | 0,16 | 1,67 | 0,16 | 7,88 |
| Офіційні трансферти | 1,61 | 2,12 | 4,15 | 3,14 | 3,97 |

Складено за: Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

тини державного бюджету спостерігалися у 2015 р. За підсумками року (порівняно з 2014 р.) податкові доходи зросли на 129,24 млрд грн, а неподаткові – на 51,66 млрд грн. Збільшилися також обсяги офіційних трансфертів. Натомість зменшилися надходження від операцій з капіталом, кошти, отримані від урядів зарубіжних країн та міжнародних фінансових організацій¹.

Характерно, що на 2016 р. заплановано збільшити доходи державного бюджету на 84,15 млрд грн (порівняно з показником, фактично досягнутим за підсумками попереднього року). Податкові надходження будуть збільшені на 92,42 млрд грн. Неподаткові надходження мають зменшитися на 21,94 млрд грн. Передбачається також збільшення доходів від операцій з капіталом (на 1,10 млрд грн), надходження від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій (на 3,70 млрд грн). Заплановано значно збільшити доходи до державних цільових фондів (на 7,72 млрд грн). Натомість обсяги офіційних трансфертів буде зменшено.

За підсумками 2015 р., зростання загальної суми неподаткових надходжень досягнуто за рахунок збільшення доходів від власності та підприємницької діяльності, адміністративних зборів та платежів, доходів від некомерційної господарської діяльності. Водночас зменшилися інші неподаткові надходження. Збільшення доходів від власності та підприємницької діяльності забезпечено переважно шляхом перерахування частини чистого прибутку державних та комунальних підприємств, дивідендів на акції, котрі належать державі, а також коштів, які перераховуються НБУ до державного бюджету.

І планові, і фактичні показники мобілізації доходів до державного бюджету не мали відповідної кореляції з динамікою економічного зростання. Збільшення доходної частини бюджету у 2015 р. було заплановано (і досягнуто) за умов зниження реального ВВП (відносно попереднього року) на 9,9 %. При цьому істотно зріс індекс інфляції (індекс споживчих цін збільшився на 43,3 %)². Різкі зміни виявилися характерними і для обмінного курсу національної валюти. Можна зробити висновки, що курс на

¹ Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

² Див.: Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>; Інфляційний звіт. Січень 2016 р. / Національний банк України. URL: <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=27033423>.

збільшення доходів державного бюджету було взято за умов погіршення показників економічного і соціального розвитку. Слід звернути увагу і на те, що фактичні показники виконання бюджету за доходами виявилися вищими від запланованих на 2,67 млрд грн.

Доходи зростали через збільшення бази оподаткування, зумовлене перевищенням темпами інфляції запланованих рівнів, а також зниженням обмінного курсу національної валюти. Крім того, запроваджено оподаткування пенсійних виплат із метою обмеження видатків Пенсійного фонду України.

Застосування заходів, спрямованих на збільшення доходів бюджету загального уряду шляхом використання механізмів інфляційного оподаткування, а також посилення податкового тиску на доходи фізичних осіб, підприємницьку діяльність, оподаткування споживання негативно впливало на розвиток економіки та реалізацію соціальних програм. Воно спричинило зменшення реальних доходів населення, що призвело до зниження сукупного споживчого попиту. Наслідком стали обмеження фінансування операцій реального сектору економіки, вплив внесків громадян із фінансового сектору, недержавних фондів соціального страхування тощо.

За оцінками експертів НБУ, скорочення дефіциту в першій половині 2015 р. було зумовлено стрімким зростанням доходів через інфляційні та девальваційні ефекти, незначним виявилося і “планування витрат”. Відповідно знизилася фіскальна ризики. У другій половині року зменшення дефіциту було забезпечено шляхом покращання адміністрування податків та стабілізації економічної ситуації. Слід також урахувати високе значення державного боргу¹.

Зменшення показників бюджетного дефіциту у 2015 р. не сприяло досягненню фінансової стабільності. Вирішення проблем збільшення доходів державного бюджету переважно з використанням монетарних механізмів (грошової емісії та девальвації курсу гривні) призвело до значного погіршення показників фінансової стабільності (зменшився сукупний попит, підвищилися ставки за кредитами і депозитами, збільшилися обсяги впливу капіталу за кордон, мільйони громадян виявилися неспроможними до оплати комунальних послуг). Водночас не спостерігалось помітних позитивних результатів у аспекті зменшення бюджетних видатків, а стрімке підвищення індексу споживчих цін призвело до їх девальвації².

Поглибилися диспропорції у фіскальній сфері. Зокрема, різко загострилися ризики фінансування державних банків та державних корпорацій реального сектору, високими залишалися обсяги державних запозичень. Протягом першої половини 2016 р. (січень – червень) продовжувалася тенденція до зростання розривів між видатковою та дохідною частинами державного бюджету (рис. 2.1).

Доходи державного бюджету зростали нижчими темпами, ніж видатки. Неістотно на динаміку показників дефіциту бюджету впливали операції кредитування. Наслідком стало збільшення бюджетного дефіциту. Водночас загострилися ризики фінансування державного бюджету. Посилилася потреба в мобілізації ресурсу з метою фінансування активних операцій (використання коштів органів державного управління для виконання завдань макроекономічної стабілізації). За умов недовиконання планів приватизації державного майна для забезпечення фінансування бюджету у 2015 р. було значно збільшено обсяги бюджетних запозичень.

¹ Звіт про фінансову стабільність, червень 2016 р. / Національний банк України. URL: <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=32241744>; Інфляційний звіт. Січень 2016 р. / Національний банк України. URL: <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=27033423>.

² За умови високого рівня інфляції видаткова частина бюджету потребує перегляду в бік підвищення. Проте такі зміни не було проведено належним чином. Наслідком стало зниження реальної вартості бюджетних видатків, що можна назвати їх девальвацією.

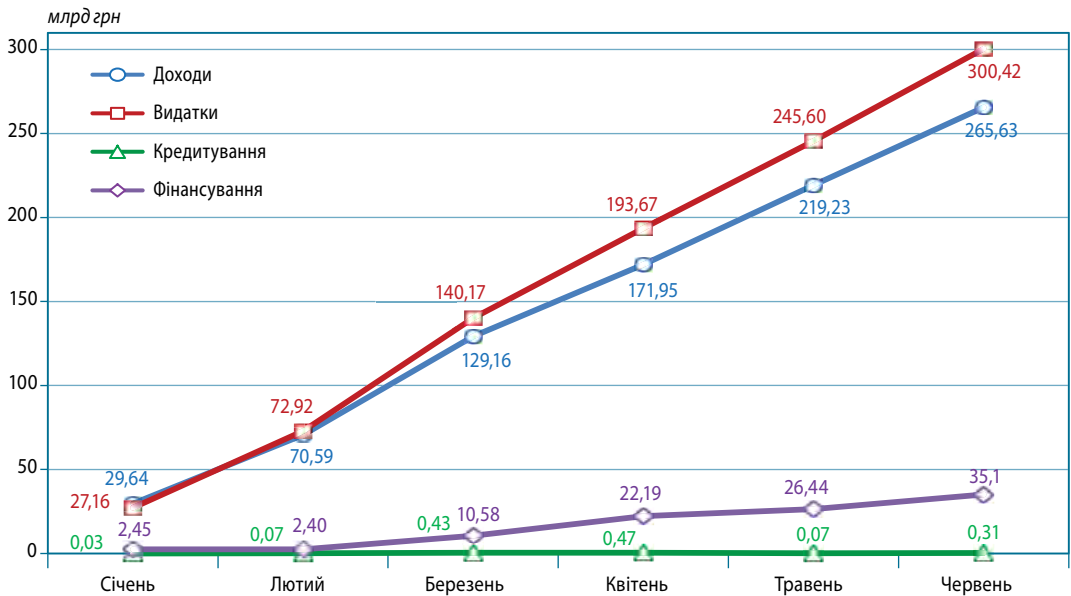


Рис. 2.1. Динаміка показників Державного бюджету України за січень – червень 2016 р. (наростаючим підсумком)

Складено за: Бюджет. Показники виконання державного бюджету України за січень – червень 2016 року / Міністерство фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhet/bjudzhet-potochno-roku>.

Обмеження ризиків виконання державного бюджету потребує використання низки механізмів, котрі можна поділити на декілька груп:

- 1) механізми раціоналізації видаткової частини бюджету;
- 2) зміни до системи мобілізації доходів державного бюджету;
- 3) механізми обмеження квазіфіскальних операцій центрального уряду;
- 4) механізми перекриття деформації бюджетних операцій (у сферах розподілу бюджетних видатків, використання субсидій підприємствам, проведення держзакупівель, здійснення тарифної політики).

Однак стабілізація державних фінансів неможлива без державної підтримки економічного зростання та забезпечення фінансової стабільності, підвищення рівня доходів громадян, зменшення нерівності між різними групами населення, підтримки малозабезпечених, створення адекватних умов для розвитку середнього класу. Дедалі важливішого значення набувають також питання поглиблення фіскальної децентралізації.

Гострі проблеми накопичилися в розподілі видатків бюджетної системи за функціональною класифікацією¹. Загальний обсяг видатків державного бюджету (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) протягом 2012–2014 рр. мав тенденцію до зростання. Водночас слід звернути увагу на показники недовиконання планів фінансування видатків за підсумками кожного року, котрі становили від 6,71 до 7,05 % установлених індикаторів.

Щодо видатків державного бюджету без урахування міжбюджетних трансфертів, то фактично їх було збільшено у 2013 р. (порівняно з попереднім періодом). За підсумками 2014 р. вони зменшилися на понад 25 %. На 2015 р. передбачалося їх зростання

¹ Виконання бюджетів. Виконання державного бюджету / Державна казначейська служба України. URL: http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=212666&&documentList_stind=21.

порівняно з попереднім роком (на 30,47 %). Обсяг міжбюджетних трансфертів було зменшено у 2013 р. (на 6,91 %), але у 2014 р. вони зросли порівняно з попереднім роком (на 12,74 %). На 2015 р. було заплановано їх збільшення (на 36,97 %).

За підсумками 2012–2014 рр. підвищились витрати бюджету на оборону (на 88,82 %), загальнодержавні функції (49,51 %), громадський порядок, безпеку та судову владу (22,35 %), соціальний захист та соціальне забезпечення (7,06 %). При цьому на 2015 р. планувалося збільшити видатки (порівняно з показниками 2014 р.) на оборону (на 66,12 %), загальнодержавні функції (72,57 %), громадський порядок, безпеку та судову владу (12,24 %), охорону здоров'я (10,59 %).

Зменшилися витрати на житлово-комунальне господарство (на 70,62 %), охорону навколишнього природного середовища (36,89 %), економічну діяльність (30,34 %), духовний та фізичний розвиток (11,29 %), охорону здоров'я (6,86 %), освіту (5,15 %).

Змін потребують підходи до мобілізації бюджетних доходів. Порівняно із середнім рівнем у межах ЄС наша країна не характеризується надмірними показниками дохідної частини бюджету загального уряду. У 2014 р. в Україні доходи сектору ЗДУ відносно ВВП становили 40,98 %¹ (для ЄС-28 – 45,2 %). Отже, наявний певний фіскальний простір для збільшення доходів публічного бюджету. Проте рівень оподаткування є завищеним для легального сектору (через високу частку тіншової економіки, нераціональний розподіл податкового навантаження між субсекторами сектору ЗДУ, нераціональну структуру податкового навантаження за типами та видами податків, використання оподаткування, яке стримує економічне зростання, а також корупційну систему адміністрування податків).

У Листі до Директора-розпорядника МВФ, надісланому владою України 21 липня 2015 р., зазначено, що незважаючи на винятково складну ситуацію в Україні, було докладено “рішучих зусиль” із метою розв'язання завдань, передбачених програмою розширеного фінансування. У сфері економіки виявилися ознаки поступового відновлення, стабілізувалися операції на валютному ринку, значно зросли офіційні резерви, певних позитивних зрушень досягнуто в проведенні реформ (підвищено тарифи для споживачів газу та централізованого опалення). Подальші дії влади спрямовуються на забезпечення відновлення макроекономічної стабільності, створення підґрунтя для економічного зростання (заходи поліпшення конкурентоспроможності, бізнес-клімату, оздоровлення банківської системи, відновлення фіскальної позиції) та продовження структурних реформ².

Довгострокові орієнтири реформування системи оподаткування мають націлюватися на забезпечення поступальної динаміки доходів бюджету сектору ЗДУ за умов обмеження негативних впливів на економічне зростання, формування доходів громадян, а також раціональнішого розподілу податкових зобов'язань між субсекторами.

Політика обмеження фіскальних диспропорцій не повинна спрямовуватися на поглиблення соціальних проблем. Зниження або навіть заморожування рівня життя громадян (з метою досягнення позитивних результатів фіскальної консолідації) може справляти негативний зворотний вплив на розвиток як економіки, так і фінансового сектору. Значним є і розрив між заможними та бідними верствами населення. Система оподаткування в нашій країні недостатньо орієнтована на його зменшення. Утримання високих рівнів бюджетних дефіцитів та збільшення боргового фінансування, з одного боку, передбачає розв'язання зазначених проблем (оскільки частково забезпечує фінансування соціальних програм). З другого боку, вказана політика стала фактором тиску на грошово-кредитну систему, операції з обміну валют, що призвело до зростання інфляційного, податкового та боргового навантаження на населення.

¹ За оцінками зарубіжних експертів, частка доходів бюджету загального уряду відносно ВВП в Україні у 2014 р. досягала 42,63 %, а видатків – 48,40 %, показник фіскального дефіциту становив 5,77 % ВВП (Budget consolidation in Ukraine / International Visegrad Fund. URL: http://www.ineko.sk/file_download/860).

² Україна: Лист про наміри від 21.07.2015. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0483500-15>.

Не вирішуються питання поглиблення транспарентності бюджетних операцій. Недостатньо враховуються інтереси бізнесу та громадськості в розробленні фіскальної політики. Громадські організації не мають доступу до отримання належної інформації з питань бюджету, не запроваджено окремого порталу “Бюджет для громадян”, де кожний бажаючий у доступній формі може отримати інформацію щодо доходів, видатків та фінансування державного бюджету, а також надати пропозиції і рекомендації, спрямовані на покращання його виконання державою.

Потрібно послабити негативні впливи фіскального коригування на економічне зростання, фінансову стабільність, соціальний розвиток, місцеві бюджети та державні цільові фонди соціального призначення. Поряд із розв'язанням завдань фіскальної консолідації слід забезпечити поступальну динаміку економічного і соціального розвитку, поглиблення фіскальної децентралізації, фінансову стабільність та стійкість державних фінансів.

Таким чином, за підсумками 2013–2014 рр. показники доходів і видатків державного бюджету мали тенденцію до зростання. У 2015 р. доходи державного бюджету збільшувалися вищими темпами, порівняно з видатками. Тому (з урахуванням зростання наданих кредитів) було скорочено дефіцит державного бюджету. Доходи останнього підвищилися за рахунок збільшення податкових надходжень (зменшилися лише доходи від оподаткування прибутку підприємств).

Обсяги бюджетних видатків збільшувалися за умов недовиконання планових показників формування видаткової частини як у номінальному, так і в реальному вимірах. Крім того, було внесено суттєві зміни до структури видатків державного бюджету. Найвищими темпами зростали витрати на оборону, обслуговування боргу, охорону навколишнього природного середовища, духовний та фізичний розвиток, соціальний захист і соціальне забезпечення. Незначними виявилися показники зростання видатків на охорону здоров'я та освіту. Підвищилися обсяги поточних видатків. Різко було зменшено показники капітальних видатків.

Слід послабити негативні впливи фіскального коригування на економічне зростання, фінансову стабільність, соціальний розвиток, місцеві бюджети та державні цільові фонди соціального призначення. Поряд із розв'язанням завдань фіскальної консолідації слід забезпечити поступальну динаміку економічного і соціального розвитку, поглиблення фіскальної децентралізації, фінансову стабільність та стійкість державних фінансів.

З цією метою необхідно внести кардинальні зміни до функцій органів державного управління і державного сектору загалом, обмежити участь держави в економічних процесах, запровадити ринкові важелі в прийнятті управлінських рішень у рамках державного сектору.

2.2. АНАЛІЗ ДИНАМІКИ ПОКАЗНИКІВ ДЕРЖАВНИХ БОРГОВИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ

Абсолютна сума державного і гарантованого державою боргу збільшилася з 515,5 млрд грн на кінець 2012 р. до 1571,8 млрд грн на кінець 2015 р. і до 1708,2 млрд грн на 1 вересня 2016 р.¹ Сума прямого державного боргу на 1 вересня 2016 р. становила 1467,1 млрд грн, а гарантованого боргу – 241,0 млрд грн. У складі прямого державного боргу більшу частку мав зовнішній борг (62,3 %, або 913,5 млрд грн). Заборгованість за цінними паперами на зовнішньому ринку на ту саму дату становила 462,9 млрд грн, а за позиками міжнародних фінансових організацій (МФО) – 360,9 млрд грн. Найбільшими кредиторами України серед МФО були Міжнародний валютний фонд та Міжнародний банк реконструкції та розвитку. Серед складових зовнішнього гарантованого боргу найбільш значущою є заборгованість за позиками МФО – 155,4 млрд грн. Доволі

¹ Тут і далі в параграфі використано статистичні дані Міністерства фінансів України (<https://www.minfin.gov.ua/news/borg/statistichna-informacija-schodo-borgu>).

суттєвою є й заборгованість перед іноземними комерційними банками: за кредитами Експортно-імпортного банку Китаю Урядом надано гарантій на суму 37,3 млрд грн, а за кредитами Газпромбанку – 12 млрд грн (станом на початок 2016 р.).

Дані табл. 1 Додатка А свідчать про те, що гривнева сума державного й гарантованого державою боргу за два роки і вісім місяців збільшилася більше ніж утричі. Проте доларовий еквівалент державного і гарантованого державою боргу України за той самий період зменшився на 6,4 млрд дол. США – із 73 млрд до 66,6 млрд дол. (див. табл. 2 Додатка А). Сума гарантованого державою боргу в іноземній валюті зменшилася на 3,6 млрд дол. США, а прямого державного боргу – на 2,9 млрд дол. США. Абсолютного приросту в доларовому еквіваленті за останні роки було досягнуто за такими статтями: заборгованість за позиками МФО (+6,3 млрд дол. США), прямий борг за цінними паперами на зовнішньому ринку (+0,7 млрд дол. США). При цьому з кінця 2013 р. до вересня 2016 р. на 10,3 млрд дол. скоротилася заборгованість за цінними паперами на внутрішньому ринку.

Основною причиною трикратного збільшення суми державного і гарантованого державою боргу в гривні протягом 2013–2016 рр. за неістотного зростання величини боргу в доларах США стала девальвація національної валюти. Якщо на кінець 2012 р. державний і гарантований державою борг дорівнював 36,6 % ВВП, то на кінець 2015 р. – 79,4 % ВВП. Більш ніж двократне зростання відносної величини державного боргу України є результатом зниження реального ВВП у 2014–2015 рр., стрімкої девальвації гривні, дефіциту державного бюджету й платіжного балансу, а також взяття урядом умовних зобов'язань для підтримки державних компаній і банків.

При аналізі боргових процесів у 2015–2016 рр. очевидним є те, що навіть в умовах помірному дефіциту бюджету (дефіцит державного бюджету становив 2,2 % ВВП, а зведеного бюджету – 1,4 % ВВП) суттєво зросла величина державного боргу. Так, за 2015 р. загальна сума державного і гарантованого державою боргу збільшилась на 470,9 млрд грн, або на 4,6 млрд дол. США. При цьому, за даними Державної казначейської служби України, фінансування дефіциту зведеного бюджету за борговими операціями (нетто) за рік досягло 114,8 млрд грн, а дефіцит зведеного бюджету становив лише 27,8 млрд. грн. Упродовж 2015 р. Урядом було залучено на валовій основі 99 млрд грн внутрішніх державних позик і 415,1 млрд грн зовнішніх позик.

Вагомими чинниками приросту державного боргу України були операції Уряду з фінансовими активами і девальвація гривні. Так, у 2015 р. Урядом було рекапіталізовано НАК “Нафтогаз України” та здійснено спеціальний випуск ОВДП для підтримки Фонду гарантування вкладів фізичних осіб на суму 29,7 млрд та 41,5 млрд грн відповідно, внаслідок чого державний борг збільшився на 71,2 млрд грн. Офіційний курс гривні знизився за рік із 15,77 грн/дол. США до 24,00 грн/дол., що суттєво вплинуло на гривневий еквівалент зовнішніх боргових зобов'язань.

Важливим аспектом, котрий має враховуватися при оцінюванні показників боргового навантаження, є те, що в складі державного боргу України не обліковується вартість ВВП-варантів, а тому звітні показники боргового навантаження є заниженими. На кінець 2015 р. сума державного і гарантованого державою боргу становила 79,4 % ВВП, але в ній не враховувалася оціночна вартість ВВП-варантів або інструментів компенсації вартості (ІКВ), випущених у ході реструктуризації зовнішнього боргу комерційним кредиторам. Відповідно до угоди про реструктуризацію боргу, замість списаних 3,6 млрд дол. США державі необхідно буде виплачувати кредиторам 15 чи 40 % номінального приросту ВВП протягом 20 років, якщо темпи зростання реального ВВП перевищуватимуть 3 і 4 % відповідно.

Для покриття дефіциту зовнішнього фінансування України МВФ затвердив трирічну програму кредитування Уряду і НБУ обсягом 17,5 млрд дол. Кредитну підтримку

Урядові надають також Світовий банк, Європейська комісія, ЄБРР, ЄІБ, Кредитна установа для відбудови, уряди США, Польщі, Канади та ін.

На нашу думку, у майбутньому, навіть після стабілізації фінансово-економічної ситуації, високий розмір боргового навантаження виступатиме однією із “зон вразливості” фінансової системи України, що за певних обставин запускатиме в дію ланцюг кризових подій. Великий державний борг є небезпечним для економіки країни з огляду на такі чинники:

- уповільнюються темпи економічного зростання внаслідок підвищення ступеня економічної непевності й зменшення приватних інвестицій;
- виникає потреба в генеруванні надлишку поточного рахунку платіжного балансу чи профіциту бюджету для погашення та обслуговування накопичених боргів, що може скорочувати інвестиційний і споживчий попит в економіці;
- підвищується вразливість економіки до впливу зовнішніх шоків – процентних ставок, цін на експортовані товари, рівня попиту в країнах-партнерах;
- уряд втрачає можливості для проведення антициклічної фіскальної та монетарної політики, що в кризових умовах поглиблює економічний спад.

Структура державного і гарантованого державою боргу України характеризується низькою часткою зобов'язань у національній валюті. Якщо на кінець 2012 р. вона становила 35,7 % загальної суми державного і гарантованого державою боргу, то на кінець 2015 р. зменшилася до 29,8 % (табл. 2.8), а на початок вересня 2016 р. – до 28,2 %. Найбільшу питому вагу в структурі державного боргу за видами валют мали зобов'язання в доларах США : 40,2, 44,4 і 45,6 відповідно. Суттєвою є також частка СПЗ у валютній структурі боргу – 18,9 % на початок вересня 2016 р., а також євро – 5, %.

Значна частка боргових зобов'язань, номінованих в іноземній валюті, у загальній структурі державного і гарантованого державою боргу визначає високу чутливість відносного показника боргу до динаміки обмінного курсу національної валюти. Це також є однією з причин тісного взаємозв'язку між валютними і борговими кризами в Україні. В історичному контексті всі значні й слабко керовані девальвації гривні давали поштовх до дефолтів і реструктуризацій державного та/або приватного боргу. Серед них:

- 1) реструктуризація ОВДП, зовнішніх комерційних зобов'язань уряду та офіційного боргу “Паризькому клубові” кредиторів у 1998–2000 рр.;
- 2) реструктуризація зовнішніх корпоративних боргів (НАК “Нафтогаз України”, Інтер-пайп, Індустріальний союз Донбасу, Альфабанк, Надра, Укргазбанк, банк “Фінанси та кредит”, ПУМБ, Укрпромбанк та ін.) у 2008–2009 рр.;
- 3) пролонгація приватних боргів і реструктуризація зовнішнього суверенного боргу за єврооблігаціями у 2014–2015 рр.

Таблиця 2.8

Державний та гарантований державою борг України в розрізі валют погашення

| Показник | Обсяг, млн грн | | Частка загальної суми, % | |
|---|----------------|------------------|--------------------------|--------------|
| | 31.12.2012 | 31.12.2015 | 31.12.2012 | 31.12.2015 |
| Загальна сума державного та гарантованого державою боргу | 515 405 | 1 571 766 | 100,0 | 100,0 |
| Долар США | 206 937 | 698 013 | 40,2 | 44,4 |
| Євро | 20 150 | 93 179 | 3,9 | 5,9 |
| Канадський долар | 0 | 6 914 | 0,0 | 0,4 |
| СПЗ | 102 270 | 299 666 | 19,8 | 19,1 |
| Українська гривня | 184 207 | 468 385 | 35,7 | 29,8 |
| Японська єна | 1 841 | 5 609 | 0,4 | 0,4 |

Складено за даними Міністерства фінансів України.

Таблиця 2.9

Державний та гарантований державою борг України за видами процентних ставок

| Показник | Обсяг, млн грн | | Частка загальної суми, % | |
|--|----------------|------------|--------------------------|------------|
| | 31.12.2012 | 31.12.2015 | 31.12.2012 | 31.12.2015 |
| Загальна сума державного та гарантованого державою боргу | 515 405 | 1 571 766 | 100,0 | 100,0 |
| LIBOR | 54 150 | 211 784 | 10,5 | 13,5 |
| Ставка МВФ | 102 270 | 299 666 | 19,8 | 19,1 |
| Фіксована ставка | 357 182 | 1 060 316 | 69,3 | 67,5 |
| Інші види ставок | 1 803 | 0 | 0,4 | 13,5 |

Складено за даними Міністерства фінансів України.

Щодо структури державного і гарантованого державою боргу за видами процентних ставок, то вона є доволі оптимістичною. Частка боргових зобов'язань із фіксованою ставкою становила 69,3 і 67,5 % на кінець 2012 і кінець 2015 рр. (табл. 2.9). У 2016 р. частка боргових зобов'язань із фіксованою ставкою була майже незмінною – 67,7 % на початок вересня. Вона свідчила про низький ступінь вразливості державного боргу України до коливань процентних ставок.

Проаналізуємо боргову позицію Уряду України крізь призму індикаторів боргової стійкості (табл. 2.10). За даними МВФ, середній рівень боргу загального уряду для країн із ринками, що формуються, і середнім рівнем доходів становив 45,4 % ВВП¹. За результатами численних емпіричних досліджень для країн з низьким і середнім рівнем доходів економічно прийнятний рівень державного боргу не перевищує 40 % ВВП, а рівень у 60 % ВВП вважається критичним. Фахівці МВФ показали, що 55 % дефолтів у групі країн із ринками, що формуються, відбувалися за наявності державного боргу, який дорівнював до 60 % ВВП; а середній рівень державного боргу напередодні дефолту становив 50% ВВП².

Гранично допустиме значення державного боргу для цієї групи країн, за результатами емпіричних досліджень, коливається від 40 до 60 % ВВП. Валовий зовнішній борг України, який включає зовнішній борг держави, дорівнював 248 % експорту (прийнятий у світовій практиці граничний рівень – 200 % експорту) і втричі перевищував середній рівень боргу для країн із низькими і середніми доходами (79,1 % експорту).

Відношення обслуговування державного боргу до доходів загального фонду державного бюджету в 2015 р. становило 16,8 % (у 2013 р. – 11,4 %). За цим показником Україна також перевищила гранично допустимі значення боргового навантаження. Відношення обсягу платежів за довгостроковим зовнішнім боргом України до експорту товарів і послуг за підсумками 2013 р. дорівнювало 42,4 %, а 2014 р. – 46,1 %. Для порівняння: прийнятий у світі граничний показник боргових виплат становить 20 % експорту, а середнє значення у країнах з низьким і середнім рівнем доходів у 2014 р. – 8,9 %.

Співвідношення короткострокового зовнішнього боргу за залишковим терміном погашення і міжнародних резервів вказує на стійкість боргової позиції економічних суб'єктів і достатність міжнародних резервів для підтримки міжнародної ліквідності країни у випадку реверсу потоків капіталу. Тоді як у країнах із низьким і середнім рівнем доходів наприкінці 2014 р. короткостроковий зовнішній борг становив 24,8 %

¹ Fiscal Monitor / International Monetary Fund. 2016. April. P. 89. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2016/01/fmindex.htm>.

² Public Debt in Emerging Markets: Is It Too High? URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/woe/2003/02/pdf/chapter3.pdf>.

Динаміка індикаторів боргової стійкості

| Боргові показники | Україна | | | Середнє для країн, що розвиваються* (01.01.2015) | Гранично допустиме значення |
|---|------------|------------|------------|--|-----------------------------------|
| | 01.01.2014 | 01.01.2015 | 01.01.2016 | | |
| Державний і гарантований державою борг, % ВВП | 40,2 | 70,3 | 79,4 | 39,4 | 40–60 |
| % доходів державного бюджету | 172,3 | 308,3 | 294,1 | – | 150–200 |
| Валовий зовнішній борг, % експорту товарів і послуг | 167,1 | 193,0 | 248,3 | 79,1 | 200 |
| Валовий зовнішній борг, % ВВП | 77,5 | 127,1 | 143,9 | 22,2 | – |
| Короткостроковий зовнішній борг за залишковим терміном погашення, % до міжнародних резервів | 290,4 | 788,0 | 385,0 | 24,8 | 100 |
| Обслуговування держборгу, % доходів державного бюджету | 11,4 | – | 16,8 | н. д. | 15 |
| Планове погашення і обслуговування довгострокового зовнішнього боргу, % експорту | 42,4 | 46,1 | – | 8,9 | 20 |

* Середні показники для країн, що розвиваються, наведені з International Debt Statistics МБРР і World Economic Outlook Database МВФ.

Складено за даними МВФ, МБРР, НБУ, Міністерства фінансів України, Державної служби статистики України.

міжнародних резервів, в Україні це співвідношення дорівнювало 788 % наприкінці 2014 р. і 385 % наприкінці 2015 р. (критичне значення за критерієм Грінспена – 100 %).

Таким чином, в Україні спостерігаються доволі високі ризики для стійкості державних фінансів, які генеруються обсягом і структурою державного та гарантованого боргу, а також загальною величиною зовнішнього боргу з урахуванням зобов'язань усіх секторів економіки. Оздоровлення державних фінансів України неможливе без проведення зваженої бюджетної політики (досягнення помірному дефіциту бюджету) і припинення практики перекладення на державний бюджет умовних зобов'язань Уряду.

2.3. УДОСКОНАЛЕННЯ АКЦИЗНОГО ОПОДАТКУВАННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

Акцизний податок – це непрямий податок на споживання окремих видів товарів та послуг, визначених законодавством як підакцизні, що включається до ціни цих товарів або послуг. З точки зору розв'язання фіскальних завдань поповнення доходів бюджету непрямі податки (ПДВ і акцизи) завжди ефективніші за прямі, оскільки базою оподаткування є обсяг споживання, який є менш чутливим до циклічних коливань економічного розвитку, ніж прибуток або дохід, що утворюють податкову базу при прямому оподаткуванні.

Однією з головних причин застосування акцизів є те, що за допомогою акцизних податків можна істотно підвищити доходи бюджету при слабкому викривлюючому ефекті щодо розподілу ресурсів. Акцизи характеризуються відносною простотою ад-

міністрування через обмежену кількість виробників, наявністю жорсткого контролю з боку держави за обігом підакцизних товарів, нескладністю обчислення акцизного податку тощо. Нееластичність попиту і майже повна відсутність субститутів підакцизних товарів сприяють високій фіскальній ефективності акцизних податків. Крім фіскальної, акцизи також відіграють важливу регулюючу роль, підвищуючи ціну товарів, надмірне споживання яких не є суспільно виправданим. Зокрема, акцизи можуть виконувати функцію податку Пігу, знижуючи споживання певного підакцизного товару.

Відомий учений-економіст С. Кноссен виокремлює п'ять умов, за котрих можливе використання системи специфічних акцизів як прогресивних непрямих податків. По-перше, перехресна еластичність попиту на більшість оподатковуваних товарів і послуг за доходом має перевищувати одиницю, а еластичність попиту на кожен з товарів і послуг повинна бути низькою. У такому разі скорочення частки оподатковуваних в структурі витрат населення після впровадження акцизу буде незначним. По-друге, витрати на підакцизні товари мають поглинати помітну частку доходів домашніх господарств із середнім і високим рівнем доходів, але набагато меншу частку доходів родин із низьким рівнем доходів. По-третє, якщо необхідно поширити акцизи на товари, що купуються домашніми господарствами з низьким рівнем доходів, то система специфічних акцизів повинна передбачати диференційовані ставки щодо різних підгруп товарів залежно від якісних характеристик або цінкових параметрів. По-четверте, система акцизів із прогресивною структурою має бути максимально наближеною до реальних можливостей і функціональної спроможності системи адміністрування податків. Нарешті, система повинна оцінюватися і сприйматися платниками акцизу як прогресивна й необхідна¹.

Підвищення ставки акцизних податків дає змогу не лише збільшувати податкові доходи, а й стримувати споживання. Як тільки ставка акцизу починає перевищувати рівень, за якого податкові надходження є максимальними, виникає проблема вибору однієї з двох названих цілей. Під час розроблення податкової політики органи державної влади мають визначити відносну значущість цілі збільшення податкових доходів та цілі обмеження споживання соціально небезпечних товарів.

Результати досліджень прикладних аспектів теорії оптимального оподаткування показують, що непрямі податки, включаючи акцизи, слід стягувати якомога ближче до останнього етапу продажу, аби уникнути непередбачуваних наслідків у сфері розподільчих відносин та загальної економічної ефективності при застосуванні акцизів на проміжні товари.

За рахунок універсального й специфічного акцизу формується майже половина податкових доходів зведеного бюджету України. Істотне збільшення загальної частки акцизів у податкових доходах бюджету протягом 1996–2016 рр. забезпечувалось за рахунок універсального акцизу (ПДВ).

Акцизний податок і ПДВ по-різному впливають на процеси ціноутворення, бо мають неоднакову базу оподаткування, різні обсяг застосування пільгового режиму та ставки оподаткування. Акцизний податок набагато менше впливає на загальний рівень цін у країні, оскільки перелік підакцизних товарів є обмеженим, на відміну від податку на додану вартість, яким оподатковуються майже всі товари і послуги. Уніфікація ставок робить ПДВ нейтральнішим щодо ринкового механізму ціноутворення, оскільки при його стягненні тягар рівномірно розподіляється по всіх групах товарів і послуг, не змінюючи структури ринкових цін. Сфера застосування знижених ставок акцизного податку є вузькою. Натомість **диференціація ставок акцизного податку та їх розмір** зумовлюють суттєвий вплив останнього на структуру ринкових цін.

¹ Cnossen S. The Extended Excise Tax System: *The Jamaican Tax Reform* / ed. by R. W. Bahl. Cambridge, 1991. P. 537–556.

Запровадження високих ставок акцизу дає змогу обмежити споживання певних товарів, зокрема алкогольних та тютюнових виробів, тобто за допомогою диференційованих ставок податку держава може впливати на структуру споживання. Через диференціацію ставок можна врахувати рівень рентабельності (прибутковості) підакцизних товарів, а також зміни, які відбудуться на споживчому ринку.

За економічним змістом адвалорний акциз ідентичний ПДВ. Адвалорні ставки акцизного збору мають переваги порівняно зі специфічними, оскільки захищають базу оподаткування від інфляції. Такий захист набуває особливого значення за високої інфляції, що в разі незмінності рівня специфічних ставок впливає на зменшення податкових надходжень. Стабільний обсяг податкових доходів у реальному вимірі може підтримуватися за рахунок коригування специфічних ставок.

У разі обчислення податку із застосуванням адвалорних ставок базою оподаткування є вартість реалізованого товару (продукції), виробленого на митній території України, за встановленими виробником максимальними роздрібними цінами з урахуванням ПДВ та акцизного податку. У разі ввезення товарів (продукції) на митну територію України вартість увезених товарів (продукції) обчислюється за встановленими імпортером максимальними роздрібними цінами на товари (продукцію), котрі він імпортує, з урахуванням ПДВ та акцизного податку.

Важкою системою оподаткування за специфічними ставками є те, що, на відміну від адвалорного податку, акцизні доходи не змінюються відповідно до коливання рівня цін. У разі інфляції реальні надходження від специфічного акцизу зменшуються, якщо його ставку не буде скориговано. Для уникнення такої ситуації ставку специфічного акцизу доцільно періодично змінювати залежно від підвищення індексу споживчих цін у країні.

Водночас специфічні ставки акцизного податку мають переваги. Вони є найдієвішими, якщо чинна система стягування податків не є достатньо розвинутою та існує загальна проблема заниження вартості вітчизняних або імпортованих підакцизних товарів. При використанні специфічних ставок сума податку обчислюється на підставі не вартості товару, а кількості його фізичних одиниць. Крім того, специфічні ставки найефективніші, якщо мета оподаткування полягає в компенсації зовнішніх ефектів.

У процесі порівняно нетривалої податково-законодавчої еволюції з переліку товарів, що підлягають акцизному оподаткуванню, було вилучено більшість товарів із початкового списку. Нині до підакцизних товарів належать: спирт етиловий, алкогольні напої, пиво; тютюнові вироби, тютюн та промислові заміники тютюну; пальне; автомобілі легкові, кузови до них, причепа та напівпричепа, мотоцикли, транспортні засоби, призначені для перевезення 10 осіб і більше, транспортні засоби для перевезення вантажів; електрична енергія.

Результати багатьох досліджень свідчать, що високі акцизи можуть бути ефективним інструментом профілактики тютюнопаління серед підлітків, адже дорослі вже набули стійкої залежності від тютюну. Якщо ставки податків на тютюнові вироби підтримуються на високому рівні протягом значного часу, вищі ціни сприяють зниженню попиту на сигарети з боку наступних поколінь підлітків та справляють тривалий вплив на сукупне споживання тютюнових виробів¹.

Податки є однією з пріоритетних сфер наближення законодавства України до *acquis communautaire* (систематизоване законодавче надбання Європейського Союзу). Гармонізація цієї сфери зі стандартами ЄС є важливою передумовою для належного функціонування поглибленої і всеосяжної зони вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом. Держави ЄС мають багатий досвід використання акцизних подат-

¹ The Economics of Tobacco and Tobacco Control / U.S. National Cancer Institute, World Health Organization. 2016. December. P. 399–419. URL: https://cancercontrol.cancer.gov/brp/tcrb/monographs/21/docs/m21_exec_sum.pdf.

ків і як важливого джерела доходів бюджету, і як регулюючого важеля впливу на процеси соціально-економічного розвитку. Вивчення цього досвіду, особливо практики застосування акцизного податку в нових державах – членах ЄС, важливе для подальшого вдосконалення вітчизняної системи акцизного оподаткування, підвищення його фіскальної ефективності й покращання адміністрування в умовах імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Сучасна система акцизного оподаткування в країнах-членах сформувалася у період переходу до формування Європейського Союзу на засадах єдиного внутрішнього ринку. Для забезпечення вільного руху товарів у межах Співтовариства та належного функціонування внутрішнього ринку поступово було проведено гармонізацію непрямого оподаткування (ПДВ і акцизний податок). Акцент було зроблено на встановленні **єдиних мінімальних ставок** за неухильного дотримання **принципу податкової недискримінації** як передумови розвитку внутрішнього ринку ЄС.

Засади акцизного оподаткування в межах Євросоюзу такі:

- визначення **спільного переліку підакцизних товарів**, однакових одиниць виміру оподатковуваних товарів (нафтопродукти – 1000 л, скраплений нафтовий газ (LPG) – 1000 кг, природний газ – ГДж (Giga joule), сигарети – 1000 шт, тютюну для паління – 1 кг, алкогольні напої – відсоток алкоголю і т. ін.);
- встановлення **мінімальних ставок** оподаткування підакцизних товарів за умови, що держави ЄС мають право запроваджувати національні ставки акцизу, які перевищують мінімальний рівень;
- законодавче встановлення **обов'язкових вимог** щодо виробництва, зберігання й обігу підакцизних продуктів усередині Співтовариства;
- запровадження жорстких умов для застосування **знижених ставок акцизу та звільнення від оподаткування**.

Держави ЄС самостійно визначають національні ставки податків, але вони мають бути не нижчими від узгоджених гармонізованих мінімальних ставок.

Директива Ради 2008/118/ЄС від 16.12.2008 щодо загальних умов справляння акцизів і скасування Директиви Ради 92/12/ЄЕС є **базовою** для гармонізації законодавства країн-членів стосовно норм, принципів і стандартів справляння акцизних зборів¹. Товари визнаються об'єктом оподаткування акцизним збором під час їх виробництва в межах території ЄС або імпорту на територію Співтовариства. Податкові зобов'язання зі сплати акцизного збору виникають у момент випуску підакцизних товарів для споживання або в момент виявлення втрати цих товарів. Умови стягнення та ставки застосовуються в обсязі й розмірах, чинних на момент випуску підакцизних товарів для споживання або фіксації втрати цих товарів. Держави-члени застосовують одні й ті самі процедури щодо обкладення та стягнення збору як до національних товарів, так і до товарів з інших держав-членів. Зазначені положення статті 1 цієї Директиви мають бути запроваджені в Україні протягом двох років із дати набрання чинності Угодою про асоціацію.

До загальних принципів акцизного оподаткування в Євросоюзі належать такі: а) акцизний податок сплачується у державі призначення, якщо товари, випущені для споживання в одній країні ЄС, спрямовуються до іншої держави ЄС для комерційного використання; б) акцизний податок сплачується в державі придбання товарів, якщо товари купуються приватними особами для особистого користування та перевозяться ними до іншої держави ЄС; в) обіг підакцизних товарів у режимі призупинення оподаткування повинен відбуватися між акцизними складами.

¹ Council Directive 2008/118/EU of 16 December 2008 concerning the general arrangements for excise duty and repealing Directive 92/12/EEC. *Official Journal of the European Communities*. 2009. January 14. L 9. P. 12–30. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:009:0012:0030:EN:PDF>.

Зазвичай акцизні податки справляються з тютюнових виробів, алкогольних напоїв, нафтопродуктів та ін. З 1 січня 2004 р. до переліку підакцизних товарів додано низку інших товарів. Директива 2003/96/ЄС про реструктуризацію системи Співтовариства стосовно оподаткування енергетичних продуктів та електроенергії розширила сферу застосування системи мінімальних ставок ЄС, що раніше обмежувалась тільки нафтопродуктами, до всіх енергопродуктів, включаючи вугілля, природний газ, електроенергію тощо. Директива встановлює мінімальні рівні оподаткування цих продуктів, а також передбачає умови застосування пільгових ставок¹.

З огляду на нагальні потреби динамічного розвитку внутрішнього ринку Співтовариства та з метою вдосконалення правових засад для співпраці держав-членів щодо взаємної допомоги та обміну інформацією про рух підакцизних товарів, 2 травня 2012 р. було прийнято Регламент Ради про адміністративне співробітництво у сфері акцизних зборів². Регламент Ради 389/2012 набрав чинності з 28 травня 2012 р.

Відповідно до цього Регламенту, уповноважений орган кожної держави-члена з питань акцизних податків повинен підтримувати й зберігати електронну базу даних, яка містить: 1) реєстр осіб, котрі мають ліцензію керуючих акцизними складами або ліцензію зареєстрованих торговців; 2) реєстр вантажоодержувачів підакцизних товарів; 3) реєстр відправників підакцизних товарів; 4) реєстр приміщень акцизних складів. Національні реєстри мають бути доступні для всіх країн Європейського Союзу.

Реєстр має включати таку інформацію:

- ідентифікаційний номер особи або приміщення;
- найменування та адреса особи або приміщення;
- категорія та номенклатура підакцизних товарів, які може зберігати або отримувати зареєстрована особа, а також перелік товарів, що можуть отримуватися й зберігатися у приміщенні акцизного складу;
- повідомлення про уповноважений орган виконавчої влади, що може надати додаткові відомості з державного реєстру;
- дата видачі, внесення доповнень і завершення терміну дії ідентифікаційного номера;
- інформація, необхідна для ідентифікації ліцензованих управляючих акцизними складами, зареєстрованих торговців та приміщень акцизних складів;
- інформація, яка необхідна для ідентифікації осіб, що надають гарантії для покриття ризиків, притаманних переміщенню підакцизних товарів;
- інформація про ліцензованих управляючих акцизними складами, котрим надано право використовувати акцизні склади.

Моніторинг та нагляд за рухом підакцизних товарів здійснюються за допомогою комп'ютеризованої системи, уповноважений орган кожної держави – члена ЄС зобов'язаний зберігати й опрацьовувати інформацію в цій системі. Інформація має зберігатися принаймні протягом п'яти років із дати закінчення календарного року, в якому було надано доступ до цієї інформації. Країни-члени повинні забезпечити накопичення в зазначеній системі новітньої, повної і точної інформації про обіг підакцизних товарів (статті 19, 21 Регламенту Ради 389/2012).

Оперативний обмін інформацією про рух усіх підакцизних товарів, включаючи енергопродукти, між уповноваженими органами держав ЄС за допомогою ефективної

¹ Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity. *Official Journal of the European Union*. 2003. October 31. L 283. P. 51–70. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:283:0051:0070:EN:PDF>.

² Council Regulation (EU) No 389/2012 of 2 May 2012 on administrative cooperation in the field of excise duties and repealing Regulation (EC) No 2073/2004. *Official Journal of the European Union*. 2012. May L 121. P. 1–15. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32012R0389>.

координації їхньої діяльності забезпечує своєчасне та повне надходження коштів акцизного податку до бюджету, створює засади для міждержавної протидії податковому шахрайству й ухиленню від оподаткування.

У державах Європейського Союзу, включаючи нові країни, що набули членства у травні 2004 р. (10 країн), у січні 2007 р. (дві країни – Болгарія і Румунія) та в липні 2013 р. (Хорватія), **кожний платник акцизного податку підлягає обов'язковій реєстрації**, за результатами якої йому надається індивідуальний реєстраційний номер платника податку. Дані про платника акцизного податку, зокрема відомості про підакцизні товари, з якими платник може проводити господарські операції, заносяться до бази даних про платників акцизного податку (*System for the Exchange of Excise Data*). З 16 жовтня 2006 р. Європейська комісія запровадила доступ у режимі реального часу (онлайн) до цієї бази, що є передумовою для функціонування єдиної системи контролю за переміщенням підакцизних товарів (*Excise Movement and Control System*).¹ У результаті послаблюється адміністративне навантаження на бізнес за умови істотного покращання системи адміністрування акцизного податку через поліпшення обліку платників акцизного податку та обігу підакцизних продуктів усередині Співтовариства (в режимі призупинення оподаткування) та при експортуванні товарів за межі ЄС.

Упровадження досвіду держав ЄС стосовно поліпшення нагляду за обігом підакцизних товарів має велике значення для вдосконалення адміністрування акцизного податку в Україні. Поліпшення обліку суб'єктів сплати акцизного податку та державного нагляду за обігом підакцизних товарів сприятиме збільшенню надходжень до бюджету.

В Україні справляються так звані квазіакцизні збори: при відчуженні легкових автомобілів; із послуг стільникового рухомого зв'язку; з операцій купівлі-продажу нерухомого майна; з торгівлі ювелірними виробами. Доходи від цих зборів спрямовуються до Пенсійного фонду України. До 1 січня 2004 р. сплачувався додатковий збір до Фонду з виробництва та імпорту тютюнових виробів, до 1 січня 2017 р. – збір із продажу валюти. Цей збір можна кваліфікувати як додатковий податок на споживання тютюнових виробів.

У 2013–2014 рр. у нашій країні акцизний податок стягувався з операцій відчуження цінних паперів і операцій з деривативами. Цей акцизний податок скасовано згідно із Законом України “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України (щодо податкової реформи)” від 28.12.2014 № 71-VIII.

Законодавство Європейського Союзу не забороняє запроваджувати поряд із гармонізованими додаткові акцизні податки за умови, що такі податки не призводять до виникнення зайвих формальностей при розмитненні й оподаткуванні та не створюють умов для дискримінації імпортованих товарів порівняно з аналогічними вітчизняними товарами. Наприклад, у Данії до переліку підакцизних товарів включено понад 40 товарних позицій.

Відповідає вимогам ЄС і нормам угод СОТ звільнення від обкладення акцизним податком: підакцизних товарів, що експортуються за межі митної території України; імпортованих підакцизних товарів, якщо з таких товарів не справляється ПДВ (транзитні товари; товари на митних складах; реекспортовані товари; товари, що спрямовуються до магазинів безмитної торгівлі; товари, котрі призначаються для переробки під митним контролем).

Чинні звільнення громадян від сплати акцизів при ввезенні підакцизних товарів на митну територію України відповідають стандартам Директиви Ради 2008/118/ЄС від 16.12.2008 щодо загальних умов справляння акцизів і скасування Директиви Ради 92/12/ЄЕС, Директиви Ради 2007/74/ЄС від 20.12.2007 про звільнення від сплати по-

¹ Excise duties: Commission provides free on-line access to excise registration number (SEED-on-Europa). IP/06/1400. Brussels, 2006. 16 October. P. 1. URL: file:///C:/Users/sbartosh/Desktop/IP-06-1400_EN.pdf.

датку на додану вартість і акцизного збору з ввезених товарів під час міжнародних подорожей фізичних осіб з третіх країн (за винятком норм розділу III Директиви щодо кількісних обмежень) та Директиви Ради 83/182/ЄЕС від 28.03.1983 про звільнення від оподаткування в межах Співтовариства деяких транспортних засобів, що тимчасово ввозяться на територію держави-члена ЄС з іншої держави Євросоюзу.

З метою покращання адміністрування акцизного податку вдосконалено механізм визначення і стягування мінімального податкового зобов'язання. Раніше такий механізм базувався на застосуванні адвалорної складової. Практика гармонізації структури акцизного оподаткування тютюнових виробів у державах ЄС засвідчила, що найбільший ефект при використанні мінімального податкового зобов'язання досягається за рахунок встановлення і поступового підвищення такого зобов'язання зі сплати акцизного податку в твердій сумі з одиниці реалізованої продукції. У процесі наближення акцизного законодавства до стандартів податкового *acquis* ЄС в Україні здійснено перехід до встановлення мінімального податкового зобов'язання в твердій сумі¹.

У Податковому кодексі України (ПКУ) об'єктом оподаткування замість оборотів з реалізації визначені операції з реалізації вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) та ввезення підакцизних товарів на митну територію України, а також реалізовані від імені держави на митній території України підакцизні товари, що з встановлених законодавством України підстав перейшли у власність держави. Така норма відповідає стандартам Директиви Ради 2008/118/ЄС, згідно з якою зобов'язання щодо сплати акцизного податку виникають у момент випуску товарів для споживання, що означає будь-який вихід з режиму призупинення оподаткування.

Також вирішене питання щодо сплати акцизного збору з конфіскованих товарів. Відповідно до пп. 213.1.4 ст. 213 ПКУ, об'єктом оподаткування визначено реалізацію конфіскованих підакцизних товарів (продукції); підакцизних товарів (продукції), визнаних безхазяйними; підакцизних товарів (продукції), за якими не звернувся власник до кінця строку зберігання; підакцизних товарів (продукції), що за правом успадкування чи на інших законних підставах переходять у власність держави.

Згідно з вимогами попереднього податкового законодавства України, обов'язкової реєстрації як платники акцизного податку підлягали лише суб'єкти господарювання, що виробляють спирт етиловий, алкогольні напої та тютюнові вироби (у п'ятиденний строк із дня одержання ліцензії на виробництво). Інші платники податку сплачували його відповідно до вимог законодавства без реєстрації. Реєстрація лише частини платників податку не узгоджувалася з вимогами акцизного оподаткування у державах – членах ЄС. В Євросоюзі діє норма щодо **обов'язкової реєстрації всіх платників акцизного податку**, котрі виробляють, імпортують, продають підакцизні товари (алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти, електроенергію, вугілля, природний газ).

Отже, в Україні з метою наближення акцизного оподаткування до стандартів податкового *acquis* ЄС проведено реформи за такими напрямками:

- об'єктом оподаткування акцизним податком замість оборотів з реалізації визначені **операції з реалізації та ввезення підакцизних товарів на митну територію України**, а також реалізовані від імені держави на митній території України підакцизні товари, що з встановлених законодавством підстав перейшли у власність держави;
- впроваджено акцизні склади для виробників спирту етилового, горілки, лікеро-горілчаних виробів, палива моторного альтернативного, нафтопродуктів, скрапленого газу, що відповідає нормам Директиви Ради 2008/118/ЄС;

¹ Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. Ст. 215, пп. 215.3.3. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/page28>.

- введено й поступово збільшено мінімальне податкове зобов'язання зі сплати акцизного податку в твердій сумі (специфічна складова акцизного податку) з одиниці реалізованої продукції;
- специфічні ставки акцизного податку на алкогольні напої і тютюнові вироби щороку коригуються залежно від рівня підвищення індексу споживчих цін в Україні на ці товари за даними Державної статистичної служби України;
- підвищено розмір мінімального податкового зобов'язання з тютюнових виробів;
- при обчисленні вартісного обсягу операцій з реалізації підакцизних товарів (продукції) враховуються не оптові ціни виробника, а максимальні роздрібні ціни, що встановлюються виробником або імпортером таких товарів (продукції), які включають ПДВ і акцизний податок;
- згідно зі ст. 1 Директиви Ради 92/83/ЄЕС пиво віднесено до товарної групи “алкогольні напої”.

Відповідно до глави 4 “Оподаткування” Розділу 5 “Економічне і галузеве співробітництво” Угоди про асоціацію (ст. 349–354), досягнуто домовленість про співпрацю між Україною та ЄС для вдосконалення управління у сфері оподаткування з метою подальшого покращання економічних відносин, торгівлі, інвестицій та добросовісної конкуренції.

Сторони домовилися про посилення та зміцнення співробітництва, спрямованого на вдосконалення і розвиток податкової системи й податкових органів України, а також гармонізацію політики щодо протидії та боротьби з шахрайством і контрабандою підакцизних товарів. Розділом 5 Угоди передбачено такі зобов'язання Сторін:

- застосовувати принципи належного управління у сфері оподаткування, зокрема прозорості, обміну інформацією та добросовісної податкової конкуренції, тією мірою, якою це погодили держави-члени на рівні ЄС;
- посилювати й зміцнювати співробітництво, спрямоване на вдосконалення та розвиток податкової системи і податкових органів України, включаючи посилення потужностей збору й контролю, з окремим наголосом на процедурах відшкодування ПДВ задля уникнення накопичення заборгованості, забезпечення ефективного збору податків та посилення боротьби з податковим шахрайством, а також ухиленням від сплати податків;
- докладати максимальних зусиль для активізації співпраці та обміну досвідом у сферах боротьби з податковим шахрайством, інтенсифікації обміном інформацією з європейськими фіскальними органами;
- розвивати співробітництво та гармонізувати політику щодо протидії та боротьби з шахрайством, контрабандою підакцизних товарів.

Згідно з Угодою про асоціацію Україна зобов'язується поступово наблизити своє законодавство до законодавства ЄС у такі терміни:

- Директива Ради 92/83/ЄЕС від 19.10.1992 про гармонізацію структур акцизних зборів на спирт та алкогольні напої (за винятком положень щодо проміжних товарних категорій, для яких графік імплементації буде встановлений Радою асоціації) – протягом п'яти років з дати набрання чинності Угодою;
- Директива Ради 2003/96/ЄС від 27.10.2003 про реструктуризацію системи Співтовариства щодо оподаткування енергопродуктів та електроенергії має впроваджуватися поступово, виходячи з майбутніх потреб України у сфері захисту навколишнього середовища та енергоефективності;
- стаття 1 Директиви Ради 2008/118/ЄС від 16.12.2008 щодо загальних умов справляння акцизів і скасування Директиви Ради 92/12/ЄЕС – протягом двох років з дати набрання чинності Угодою;
- Директива Ради 2011/64/ЄС від 21.06.2011 про структуру і ставки акцизів для тютюнових виробів (кодифікація) – протягом двох років із дати набрання чин-

ності Угодою (крім статей 7(2), 8, 9, 10, 11, 12, 14(1), 14(4), 18 і 19, для яких графік імплементації буде встановлений Радою асоціації пізніше)¹.

Статтю 1 Директиви Ради 2008/118/ЄС від 16.12.2008 щодо загальних умов справляння акцизів і скасування Директиви Ради 92/12/ЄЕС визначено групи гармонізованих підакцизних товарів та Директиви, які регулюють їх оподаткування акцизами:

- енергопродукти та електроенергія (Директива Ради 2003/96/ЄС);
- спирт та алкогольні напої (Директиви Ради 92/83/ЄЕС, 92/84/ЄЕС);
- тютюнові вироби (Директива Ради 2011/64/ЄС).

Передбачено, що держави – члени ЄС можуть оподатковувати гармонізовані підакцизні товари іншими непрямими податками для спеціальних цілей за умови відповідності таких податків обов'язковим правилам Євросоюзу, які поширюються на спеціальні податки чи ПДВ у частині, котра стосується визначення бази оподаткування, податкової ставки, виникнення податкових зобов'язань за винятком звільнення від сплати акцизного податку².

Директивою Ради 92/83/ЄЕС визначено загальні підходи³ до оподаткування акцизом спирту та алкогольних напоїв:

- встановлення акцизу з пива залежно від міцності, вираженої в гектолітрах/градусах за шкалою Плато, або міцності, вираженої в гектолітрах/градусах фактичної міцності в об'ємі готового продукту (ст. 3 Директиви); з вина, інших зброджених напоїв і проміжних продуктів – відносно кількості гектолітрів готового продукту (статті 9, 13, 18); з етилового спирту – на гектолітр чистого спирту при температурі 20° С (статті 21, 22);
- застосування однакових ставок акцизного податку до всіх товарів кожної категорії або підкатегорії;
- можливість запровадження знижених ставок акцизного податку щодо: пива, виробленого малими пивоварнями з річним обсягом продажу до 200 тис. гектолітрів; етилового спирту, виробленого малими спиртовими заводами (знижена ставка не може бути нижчою за 50% стандартної ставки); вина, інших негазованих та ігристих зброджених напоїв, фактична міцність яких не перевищує 8,5 % об'єму; проміжних продуктів, фактична міцність яких є не вищою за 15 % об'єму при дотриманні певних вимог.

Передбачено можливість звільнення від акцизного оподаткування окремих категорій товарів відповідно до статей 6, 10, 14 (стосовно алкогольних напоїв, виготовлених приватною особою і спожитих нею та/або членами сім'ї) і розділу VII Директиви (щодо денатурованого спирту, спирту, якщо він використовується для виробництва оцту, медикаментів, харчових ароматизаторів, для медичних цілей у лікарнях і аптеках тощо).

Директива Ради 92/83/ЄЕС про гармонізацію структур акцизних зборів на спирт та алкогольні напої включила пиво до складу алкогольних напоїв і встановила, що пивом вважається будь-який товар із кодом 2203 або будь-який товар, що містить суміш пива з неалкогольними напоями, охопленими кодом 2206, фактичною міцністю біль-

¹ Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Додаток XXVIII до Глави 4 "Оподаткування" Розділу V "Економічне і галузеве співробітництво". URL: http://www.kmu.gov.ua/docs/EA/Annexes_title_V/28_Annex.pdf.

² Council Directive 2008/118/EU of 16 December 2008 concerning the general arrangements for excise duty and repealing Directive 92/12/EEC. Official Journal of the European Communities. 2009. January 14. L 9. P. 12–30. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:009:0012:0030:EN:PDF>.

³ Council Directive 92/83/EEC of 19 October 1992 on the harmonization of the structures of excise duties on alcohol and alcoholic beverages. Official Journal of the European Communities. 1992. October 31. L 316. P. 21–27. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992L0083&from=EN>.

шою за 0,5 % об'єму¹. В Україні для цілей оподаткування пивом вважається лише пиво із солоду (код УКТ ЗЕД 2203) (це суперечить вимогам ст. 2 Директиви 92/83/ЄЕС). До того ж до липня 2015 р. пиво не належало до товарної групи “алкогольні напої”.

З 1 липня 2015 р. набрали чинності зміни до пп. 14.1.5 ст. 14 Податкового кодексу України, внесені Законом України від 28.12.2014 № 71-VIII², згідно з якими алкогольними напоями вважаються продукти, одержані шляхом спиртового бродиння цукровмісних матеріалів або виготовлені на основі харчових спиртів із вмістом спирту етилового понад 0,5 % (раніше понад 1,2 %) об'єму, зазначені в товарних позиціях 2203, 2204, 2205, 2206, 2208 відповідно до УКТ ЗЕД, а також із вмістом спирту етилового 8,5% і більше, які вказані в товарних позиціях 2103903000, 210690 УКТ ЗЕД. Така законодавча зміна спрямована на наближення акцизного оподаткування в Україні спирту та алкогольних напоїв до стандартів ЄС, зокрема до норм Директиви Ради 92/83/ЄЕС.

Разом із тим в Україні ставки акцизного податку з пива встановлено у гривнях за 1 літр, незалежно від міцності, обчисленої за шкалою Плато чи фактичної міцності в об'ємі готового продукту. Також є невідповідність між пп. 215.3.1 ст. 215 ПКУ та положеннями Директиви Ради 92/83/ЄЕС, пов'язаними з вимогами застосування однакових ставок акцизу до всіх товарів певної акцизної категорії (підкатегорії). Зокрема, згідно з Директивою, щодо алкогольних напоїв, охоплених кодами 2204, 2205 і 2206, із міцністю понад 22 % об'єму ставка податку повинна бути встановлена залежно від об'єму 100-відсоткового спирту, а не у грошовій одиниці з 1 літра, як передбачено Кодексом.

Отже, потрібно внести зміни до ПКУ, пов'язані з виокремленням п'яти акцизних категорій гармонізованої групи підакцизних товарів “спирт і алкогольні напої”. Доцільно відмовитися від застосування нульової ставки акцизного податку щодо спирту етилового при його використанні в окремих цілях на користь звільнення від оподаткування.

Директива Ради 2003/96/ЄС спрямована на запобігання викривленню конкуренції між державами – членами ЄС у результаті застосування різних ставок акцизного податку, на зниження невиправданої конкуренції між нафтопродуктами (бензин і дизельне паливо) та іншими енергопродуктами, які раніше не входили до сфери податкового регулювання Співтовариства. Директива стимулює ефективніше використання енергії (з метою послаблення залежності від імпортованої енергії та зменшення викидів вуглекислого газу). Вона дає державам-членам можливість запропонувати комерційним компаніям податкове стимулювання за умови вжиття ними певних законодавчо визначених заходів стосовно зменшення кількості викидів³.

Згідно з Директивою Ради 2003/96/ЄС енергетичні продукти оподатковуються тільки у випадку, коли вони використовуються як моторне паливо або паливо для опалення. Енергопродукти не оподатковуються під час використання в ролі сировини або для хімічного відновлення чи в електролітичних або металургійних процесах. Більше того, енергопродукти, застосовувані, зокрема, у стаціонарних двигунах та в сільськогосподарських цілях (аграрний сектор економіки), зазвичай оподатковуються за ставками, нижчими, ніж ті, котрі діють щодо моторного пального для легкових автомобілів.

¹ Council Directive 92/83/EEC of 19 October 1992 on the harmonization of the structures of excise duties on alcohol and alcoholic beverages. *Official Journal of the European Communities*. 1992. October 31. L 316. P. 21–27. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992L0083&from=EN>.

² Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : закон України від 28.12.2014 № 71-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.

³ Кошук Т. В. Адаптація податкового законодавства України стосовно справляння акцизного податку до директив ЄС. Наукові праці НДФІ. 2015. № 3 (72). С. 52–67.

Директива Ради 2003/96/ЄС дозволяє державам-членам ЄС вводити знижені ставки оподаткування для біологічного палива. Також країни Євросоюзу можуть застосовувати режим часткового звільнення від сплати акцизного податку або знижені порівняно з мінімальними ставки акцизу з природного газу за умови, що частка природного газу в кінцевому споживанні енергії у 2000 р. становила менше 15 %. Чинні мінімальні ставки акцизного податку з природного газу такі (за 1 ГДж): виробнича діяльність, вантажні та пасажирські перевезення – 2,6 євро, комерційна діяльність – 0,3, опалення підприємств – 0,15, опалення домашніх господарств – 0,3 євро¹.

У державах – членах ЄС запроваджено диференційовані ставки акцизного податку на нафтопродукти залежно від напрямів їх використання. Найвищий рівень оподаткування застосовується щодо моторного пального для автомобілів, найнижчий – для пічного палива та електроенергії. Нафтопродукти й електроенергія, використовувані в сільськогосподарських роботах, садівництві, рибництві, а також у лісовому господарстві, можуть оподатковуватися за ставкою, що наближається до нульової.

Зауважимо, що дія Директиви 2003/96/ЄС не поширюється на оподаткування: а) виробництва тепла; б) енергопродуктів, що використовуються з метою, іншою аніж моторне пальне або пічне паливо; в) подвійного використання енергопродуктів; г) електроенергії, використовуваної переважно для хімічного відновлення та в електролітичних і металургійних процесах; д) електроенергії, коли її частка становить понад 50 % вартості кінцевого продукту. Оподаткування такого використання енергопродуктів і електроенергії визначається державами Євросоюзу самостійно.

Директива Ради 2011/64/ЄС від 21.06.2011 про структуру та ставки акцизів для тютюнових виробів визначає основні принципи гармонізації структури та ставок акцизного податку щодо тютюнових виробів². У державах Європейського Союзу система акцизного оподаткування тютюнових виробів базується на гармонізації структури акцизу, застосуванні мінімальних ставок акцизного податку та загального мінімального акцизного збору. При оподаткуванні сигарет обов'язковим є одночасне застосування специфічних і адвалорних ставок акцизного податку. Специфічні ставки запроваджуються у фіксованих (твердих) сумах з одиниці виміру ваги або кількості тютюнових виробів, адвалорні – у відсотках до максимальної роздрібної ціни, включаючи всі податки. Ставка адвалорного податку та величина специфічної ставки мають бути однаковими для всіх видів сигарет.

З 1 січня 2014 р. специфічний акциз не може бути меншим за 7,5 % і більшим за 76,5 % сукупного податкового навантаження (ПДВ + адвалорний та специфічний акцизи). Загальна сума акцизу на сигарети повинна дорівнювати як мінімум 60 % середньозваженої роздрібної ціни. Водночас ця сума не може бути меншою 90 євро за 1000 шт. сигарет, незалежно від середньозваженої роздрібної ціни. Держави – члени ЄС, котрі стягують акциз у розмірі не менше 115 євро за 1000 сигарет, можуть не дотримуватися вимоги щодо згаданих 60 % (ст. 10.2 Директиви Ради 2011/64/ЄС). Для досягнення зазначених рівнів оподаткування окремим країнам ЄС надано перехідний період до 31 грудня 2017 р. (Болгарія, Естонія, Греція, Латвія, Литва, Угорщина, Польща і Румунія). Термін імплементації в Україні цих положень Директиви поки що не визначено.

Сигари та сигарилі обкладаються акцизом у розмірі 5 % від роздрібної ціни, включаючи всі податки, або 12 євро за 1000 одиниць / за кілограм. Подрібнений тютюн для

¹ Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity. *Official Journal of the European Union*. 2003. October 31. L 283. P. 51–70. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:283:0051:0070:EN:PDF>.

² Council Directive 2011/64/EU of 21 June 2011 on the structure and rates of excise duty applied to manufactured tobacco (codification). *Official Journal of the European Union*. 2011. July 5. L 176. P. 24–36. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:176:0024:0036:EN:PDF>.

паління, призначений для скручування сигарет, оподатковується акцизом не менше ніж 46 % від середньозваженої роздрібної ціни такого тютюну, що випускається для споживання, або 54 євро за кілограм. З 1 січня 2018 р. загальний збір із подрібненого тютюну, призначений для скручування сигарет, має дорівнювати не менше 48 % середньозваженої роздрібної ціни такого тютюну, або 60 євро за кілограм. З 1 січня 2020 р. адвалорна ставка підвищується до 50 % при збереженні розміру специфічної ставки. Стосовно іншого тютюну для паління загальний розмір акцизу має дорівнювати не менше ніж 20 % роздрібної ціни, включаючи всі податки, або 22 євро за кілограм¹.

Законом України “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році” від 24.12.2015 № 909-VIII внесено зміни до підпунктів 214.1, 214.2 ст. 214 ПКУ. Відповідно до цих змін базою оподаткування акцизним податком при застосуванні адвалорних ставок є вартість товару за максимальними роздрібними цінами з урахуванням ПДВ та акцизного податку (раніше у базі оподаткування ПДВ не враховувався). Нова законодавча норма відповідає податковому *acquis* ЄС.

До 2011 р. адвалорний компонент для вироблених в Україні тютюнових виробів розраховувався на підставі оптової ціни виробника (без ПДВ і акцизного збору), а для імпортованих – на підставі максимальної роздрібної ціни, встановленої імпортером (також без урахування ПДВ і акцизного збору). Згідно з п. 220.1 ПКУ, максимальні роздрібні ціни на підакцизні товари встановлюють виробники або імпортери шляхом декларування таких цін. Ця норма відповідає ст. 15.1 Директиви Ради 2011/64/ЄС.

Після розширення Європейського Союзу у травні 2004 р. десять “старих” держав – членів Співтовариства² запровадили кількісні обмеження для ввезення тютюнових виробів фізичними особами з “нових” країн ЄС. Такі обмеження мали тимчасовий характер і діяли протягом перехідного періоду, наданого новим країнам ЄС для досягнення мінімального рівня акцизного оподаткування, встановленого правовими актами Співтовариства.

Оскільки роздрібні ціни на сигарети в нових країнах ЄС є значно нижчими, ніж у державах ЄС-10, для збереження умов справедливої конкуренції з 1 травня 2004 р. було встановлено обмеження розміром 200 шт. сигарет при їх ввезенні фізичними особами з території Чехії і Словенії (до 31 грудня 2007 р.), із Угорщини, Польщі і Словаччини (до 31 грудня 2008 р.), із Естонії, Латвії і Литви (до 31 грудня 2009 р.). Щодо Естонії також встановлювалося обмеження у вигляді ввезення з її території тютюну для паління (250 г однією особою до 31 грудня 2009 р.)³.

Для гармонізації податкового законодавства України зі стандартами податкового *acquis* ЄС з 1 січня 2015 р. електроенергію включено до переліку підакцизних товарів. Раніше з електроенергії справлявся збір у вигляді цінової надбавки до діючого тарифу на електричну і теплову енергію, крім електроенергії, виробленої кваліфікованими когенераційними установками. Це також дало змогу спростити податкову систему шляхом зменшення кількості податків і зборів.

При акцизному оподаткуванні електроенергії в Україні застосовується адвалорна ставка 3,2 %, тоді як Директивою Ради 2003/96/ЄС встановлена мінімальна ставка розміром 1 євро за 1 МВт · год. На відміну від норм Директиви Ради 2003/96/ЄС, у вітчизня-

¹ Council Directive 2011/64/EU of 21 June 2011 on the structure and rates of excise duty applied to manufactured tobacco (codification). *Official Journal of the European Union*. 2011. July 5. L 176. P. 24–36. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:176:0024:0036:EN:PDF>.

² До складу цих 10 держав увійшли Австрія, Бельгія, Великобританія, Данія, Ірландія, Італія (лише при ввезенні тютюнових виробів зі Словенії), Німеччина, Фінляндія, Франція і Швеція.

³ Балакін Р. Л. Акцизне оподаткування тютюнових виробів у державах – членах Європейського Союзу та в Україні. *Фінанси України*. 2007. № 10. С. 96–110.

ному податковому законодавстві не передбачено диференціації ставок акцизного податку з енергопродуктів залежно від напрямів їх використання.

З 1 березня 2016 р. в нашій країні запроваджено систему електронного адміністрування реалізації пального. Відповідно до Закону України “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році” від 24.12.2015 № 909-VIII коло платників акцизного податку розширено за рахунок осіб, котрі реалізують пальне (пп. 212.1.15 ст. 212 ПКУ). Об’єктом оподаткування є операції з реалізації будь-яких обсягів пального понад обсяги, отримані від інших платників акцизного податку, що підтверджені зареєстрованими акцизними накладними в Єдиному реєстрі акцизних накладних.

Особи, котрі здійснюватимуть реалізацію пального, підлягають обов’язковій реєстрації як платники податку контролюючими органами за місцезнаходженням юридичних осіб, місцем проживання фізичних осіб – підприємців до початку здійснення реалізації пального. Реєстрація такого платника здійснюється на підставі подання особою відповідної заяви не пізніше ніж за три робочі дні до початку здійснення реалізації пального. Впроваджено акцизні накладні, що складаються в електронному вигляді продавцями при здійсненні всіх операцій з реалізації пального на внутрішньому ринку. Передбачено нові види фінансової відповідальності. Так, здійснення суб’єктом господарювання операцій з реалізації пального без реєстрації платником акцизного податку тягне за собою накладання штрафу на юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців у розмірі 100 % вартості реалізованого пального¹. Рахунки платників акцизного податку в системі електронного адміністрування реалізації пального відкриваються у Державній казначейській службі України.

Подальше вдосконалення акцизного оподаткування повинне спрямовуватися на ефективніше використання бази оподаткування, збільшення частки акцизу в ціні реалізованих товарів (продукції) шляхом поступового підвищення ставок акцизного податку з урахуванням реального соціально-економічного стану країни.

З метою подальшого наближення акцизного оподаткування в Україні до стандартів податкового *acquis communautaire* Європейського Союзу пропонується:

- запровадити єдину систему контролю за переміщенням (обігом) підакцизних товарів (аналог у державах ЄС – Excise Movement and Control System);
- розмежувати групи гармонізованих і негармонізованих підакцизних товарів відповідно до податкового *acquis* Європейського Союзу;
- поступово підвищувати специфічні ставки акцизного податку з етилованого бензину автомобільного, забезпечувати їх випереджальне зростання порівняно зі ставками акцизу з неетилованого бензину;
- продовжувати подальшу диференціацію ставок акцизного податку з дизельного пального залежно від вмісту масової частки сірки;
- уніфікувати ставки акцизного податку для спирту і алкогольних напоїв у межах підкатегорії цієї групи гармонізованих підакцизних товарів, поступово підвищити ставки акцизного податку з пива і спирту до рівня мінімальних ставок у ЄС (2017–2027 рр.);
- скасувати акцизний податок з реалізації через роздрібну торговельну мережу тютюнових виробів та алкогольних напоїв;
- вилучити з переліку підакцизних товарів тютюнову сировину й тютюнові відходи.

Названі заходи сприятимуть досягненню стандартів Директиви Ради 2003/96/ЄС.

¹ Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. Ст. 117, п. 117.3. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/page17>.

ДЕРЖАВНА ІНВЕСТИЦІЙНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ В УМОВАХ СВІТОВИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

3.1. ТРАНСФОРМАЦІЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО СЕРЕДОВИЩА ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ ПІД ВПЛИВОМ СВІТОВИХ ТЕНДЕНЦІЙ

Формування сприятливого інвестиційного клімату в Україні

Кризові явища в економіці країни та бойові дії на Сході призвели до значного погіршення інвестиційного клімату країни, внаслідок чого активізувалися міграційні процеси, а саме: відплив працездатного населення в інші країни. Варто зауважити, що відбулися певні зміни в інституціональному середовищі в напрямі інвестиційної діяльності.

Зважаючи на інституціональні зміни та державні інвестиційні пріоритети в Україні, розглянемо сучасні світові тенденції, що стосуються заходів та напрямів формування державної інвестиційної політики і механізмів її реалізації в різних країнах з урахуванням рекомендацій міжнародних організацій, до яких можна віднести інвестиційну політику нового покоління.

У міжнародному середовищі інвестиційна політика нового покоління почала формуватися в післякризовий період і відображається в багатьох урядових програмах останніх років, які характеризуються одночасним рухом, з одного боку, до подальшої лібералізації інвестиційних режимів і заохоченню іноземних інвестицій, а з другого – до регулювання інвестицій для досягнення поставлених цілей державної інвестиційної політики.

Концептуальні засади інвестиційної політики нового покоління було вперше ґрунтовно розглянуто та сформульовано на Конференції ООН з торгівлі та розвитку (UNCTAD) у 2012 р.

У табл. 3.1 наведено тенденції змін базових векторів у міжнародній інвестиційній політиці. Вектори світової інвестиційної політики пройшли стадії від “інвестиційного протекціонізму” до відмови від податкових пільг.

Основним базовим напрямом, який заявлено в 2016 р., є “Громадянство інвестора: виклики політики”¹. Цей напрям виник у зв’язку з “розмиванням” країни походження інвестицій, тому застосування певних норм і правил щодо іноземної власності стало складнішим завданням. На сьогодні деякі країни світу надають громадянство іноземним інвесторам, що створює неприродне переливання інвестицій саме в ті держави, громадянство яких є привабливим. У окремих країнах розроблено низку механізмів, норм і правил регулювання власності, загальні правила боротьби зі зловживаннями, пов’язані з іноземним інвестуванням та запобіганням іноземному контролю над стратегічними секторами. Тому фактор національної безпеки стає вагомим при формуванні державної інвестиційної політики. Кожна країна має власну концепцію національної безпеки, тому при виборі стимулюючих заходів щодо інвестицій можуть ура-

¹ World Investment Report 2016. Investor Nationality: Policy Challenges / UNCTAD. URL: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2016_en.pdf.

Таблиця 3.1

Тенденції змін базових векторів у міжнародній інвестиційній політиці

| 2012 | 2014 | 2015 |
|---|---|---|
| <p>Базовий напрям: "Сталий розвиток"</p> <p>Концептуальні засади інвестиційної політики нового покоління було вперше ґрунтовно розглянуто та сформульовано на Конференції ООН з торгівлі та розвитку (UNCTAD) у 2012 р.</p> <p>У широкому розумінні інвестиційна політика нового покоління націлена на:</p> <ul style="list-style-type: none"> – забезпечення синергізму з ширшими цілями економічного розвитку або промисловою політикою і досягнення органічної інтеграції в стратегії розвитку; – заохочення відповідальної поведінки інвесторів; – забезпечення ефективності політики в ході її розроблення та здійснення, а також у тому інституційному середовищі, в якому вона діє. <p>Метою такої політики на <i>національному рівні</i> є прискорення економічного зростання та підвищення конкурентоспроможності національного виробництва шляхом досягнення синергетичного ефекту від проведення інвестиційної політики та реалізації стратегій розвитку окремих галузей економіки.</p> <p>На <i>міжнародному рівні</i> метою такої політики є встановлення балансу в питаннях розподілу прав і обов'язків іноземних інвесторів та приймаючої країни, вдосконалення інвестиційних угод, що гарантували б економічну безпеку країни, до якої спрямовується іноземний капітал, та забезпечували би повною мірою право власності інвесторів.</p> | <p>Базовий напрям: "Приватний сектор"</p> <p>Основна і кардинальна роль у формуванні інвестиційної політики відводиться державному сектору, але приватний може зробити внесок за двома основними напрямками: управління в комерційній практиці й інвестиції в сталій розвиток.</p> <p>У широкому розумінні інвестиційна політика нового покоління націлена на:</p> <ul style="list-style-type: none"> – створення балансу між лібералізацією та державним регулюванням; – забезпечення прийнятної співвідношення ризику та прибутковості; – заохочення приватних інвестицій до співпраці з державним сектором (співінвестування). <p>Метою такої політики на <i>національному рівні</i> є надання сприятливих умов для фінансування інноваційних розробок для створення нових робочих місць, що має забезпечити передачу технологій та заохочення експорту.</p> <p>На <i>міжнародному рівні</i> метою є зниження бар'єрів при виході на національний ринок та забезпечення гарантій використання ефективних інструментів державної політики, що дасть змогу долати недоліки у функціонуванні ринків.</p> <p>Характерною особливістю є акцент на розвитку механізму регулювання приватних інвестиційних ресурсів та підвищення їхнього значення в розвитку національної економіки.</p> | <p>Базовий напрям: "Податкова реформа"</p> <p>Інвестиції у виробничі активи, інфраструктуру і знання є необхідною умовою та основою для економічного зростання, сталого розвитку в усіх країнах.</p> <p>Такий напрям інвестиційної політики націлений на:</p> <ul style="list-style-type: none"> – сприяння інвестиціям і лібералізації в певних секторах (наприклад, в інфраструктурі та послугах); – інвестиційні обмеження, з якими пов'язані переважно інтенси національної безпеки й стратегічні галузі (зокрема, транспорт, енергетика і оборона). <p>Наголошується, що у всіх галузях інвестиційної діяльності (торгівля, оподаткування, конкуренція і соціальні та екологічні проблеми) важливо дяти в інтересах сталого розвитку.</p> <p>Метою такої політики є:</p> <ul style="list-style-type: none"> – захист прав інвесторів; – реформування права щодо врегулювання інвестиційних спорів; – заохочення та сприяння інвестиціям; – забезпечення відповідальних інвестицій; – підвищення системної узгодженості ПШ. <p>Характерною особливістю є формування загальних принципів для узгодженого міжнародного податкового регулювання та інвестиційної політики. Необхідність реформування режимів іноземного інвестування для задоволення вимог всіх зацікавлених сторін.</p> <p>Інвестиційна політика повинна базуватися на загальній стратегії розвитку країни. Всі напрями державної економічної політики, які впливають на інвестиції, мають бути пов'язаними й синергетичними як на <i>національному</i>, так і на <i>міжнародному рівнях</i>.</p> |

| 2012 | 2014 | 2015 |
|---|--|--|
| <p>Базовий напрям: "Сталий розвиток"</p> <p>Характерною особливістю інвестиційної політики нового покоління є наголос на розвитку внутрішнього інвестиційного ринку та підвищення його значення в розвитку національної економіки.</p> <p>Інвестиційна політика нового покоління ґрунтується на таких принципах:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Спрямування інвестиційних потоків до ключових галузей національної економіки з метою підвищення їхньої конкурентоспроможності. 2. Інтеграція інвестиційної політики до стратегії розвитку окремих галузей та економіки країни в цілому. 3. Максимізація позитивних і мінімізація негативних ефектів від інвестування. 4. Відповідальність суб'єктів за наслідки інвестиційної діяльності. 5. Посилений інституціональний вплив на реалізацію інвестиційної політики | <p>Базовий напрям: "Приватний сектор"</p> <p>Інвестиційна політика нового покоління ґрунтується на таких принципах:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Встановлення цільових показників інвестицій. 2. Забезпечення узгодженості в політиці й синергізму. 3. Створення глобальної платформи за участю широкого кола зацікавлених сторін з питань інвестицій. 4. Створення за участю широкого кола установ механізму технічної допомоги в галузі інвестицій. 5. Нові та наявні фінансові механізми, такі як "зелені облігації" або інвестиції, орієнтовані на вплив, що спостерігається, потребують підтримки та сприятливих умов, із тим, щоб вони могли набути широкого застосування й зацікавити найперспективніші джерела фінансування | <p>Базовий напрям: "Податкова реформа"</p> <p>Інвестиційна політика кризь призму податкового регулювання спрямована на розгляд таких позицій:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Толерантність чи сприяння ухиленню від сплати податків не слід розглядати як інструмент для залучення іноземних інвестицій або для підтримки конкурентоспроможності ТНК. 2. Заходи щодо усунення та ухилення від сплати податків повинні ретельно оцінюватися з позиції впливу на інвестиційну привабливість. 3. Національні інвестиційні політики мають розглянути варіанти й створити бар'єри для запобігання ухиленню від сплати податків (наприклад, опції із залучення інвестицій та конструктивне управління взаємовідносинами з інвесторами можуть бути використані для зниження мотивації та можливості ухилення від сплати податків). 4. Уникнення подвійного оподаткування є частиною сприяння інвестиціям; ці інструменти повинні бути узгоджені. 5. Політикам варто враховувати важливість обох міжнародних інвестиційних і податкових надраджень для фінансування сталого розвитку й особливості ухилення від сплати податків в країнах, що розвиваються |

Джерело: Доклад о мировых инвестициях 2012. К инвестиционной политике нового поколения / ЮНКТАД. URL: <http://www.unctad-docs.org/files/UNCTAD-WIR2012-Overview-ru.pdf>; Доклад о мировых инвестициях 2014. Инвестиции в достижении ЦУР: план действий / ЮНКТАД. URL: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_overview_ru.pdf; World investment report 2015. Reforming international investment governance / UNCTAD. URL: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf.

ховуватися ключові економічні інтереси. Можливість застосування державами правил захисту національної безпеки необхідно врівноважувати вимогами прозорості та передбачуваності процедур для інвесторів¹.

Слід зазначити, що характерною особливістю 2016 р. стала політика зміни корпоративного управління та активізація державних інвестицій, покликаних стимулювати приплив інвестицій у промислові сектори економіки. Вдосконалення правил оподаткування прибутку може сприяти реінвестуванню та зменшити стимули для залучення позикових коштів. При цьому необхідно враховувати вже набутий в Україні негативний досвід щодо оподаткування венчурних підприємств. З огляду на сучасну тенденцію лібералізації інвестиційних режимів, варто звернути увагу саме на скасування подвійного оподаткування.

Під впливом інвестиційної політики нового покоління формуються стратегічні напрями державних інвестиційних політик багатьох країн. Вона націлена на сприяння залученню інвестицій для забезпечення економічного розвитку й фінансової стійкості держави та вимагає взаємоузгодження всіх її заходів на національному та наднаціональному рівнях. Така інвестиційна політика повинна бути збалансованою у питаннях розподілу прав та обов'язків інвесторів і держави й максимально враховувати інтереси інвесторів із метою досягнення взаємовигідних домовленостей. Таким чином, зростає актуальність дослідження змін та реформ, спрямованих на приведення умов інвестиційної діяльності України у відповідність із міжнародними стандартами, що передбачає як відповідні заходи державної політики, так і елементи фіскального регулювання².

У цьому контексті доцільно детально проаналізувати динаміку змін щодо інституціонального забезпечення інвестиційної діяльності та формування сприятливого інвестиційного клімату в Україні.

Зважаючи на сучасний стан економіки України, ми не можемо говорити про сприятливі умови для припливу іноземних інвестицій. До зарубіжних інвесторів застосовується національний режим інвестиційної діяльності, вони мають рівні умови діяльності з вітчизняними інвесторами, що цілком зрозуміло, враховуючи те, що за останні роки великі обсяги іноземних інвестицій надходили до країни саме з офшорів.

Водночас варто згадати й про наявність певних переваг України порівняно з іншими країнами, а саме:

- дешева для іноземного інвестора вартість людського капіталу;
- наявність висококваліфікованого персоналу;
- лояльне для роботодавця трудове законодавство;
- потужний транзитний потенціал країни;
- наявність значних запасів природних ресурсів.

Вітчизняним законодавством гарантується, що у випадку припинення інвестиційної діяльності іноземному інвестору повертаються його інвестиції в натуральній формі або у валюті інвестування без сплати мита, а також прибутків від інвестицій у грошовій або товарній формі. До того ж держава гарантує безперешкодний і негайний переказ за кордон прибутків та інших коштів у іноземній валюті, отриманих на законних підставах унаслідок реалізації іноземних інвестицій.

Рейтинги, складені провідними фінансовими установами світу, дають доволі суперечливі свідчення щодо інвестиційної привабливості.

¹ Доклад о мировых инвестициях 2016. "Гражданство" инвесторов: вызовы политики. Основные тенденции и общий обзор / ЮНКТАД. URL: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2016_Overview_ru.pdf.

² *Затонацька Т. Г., Шиманська О. А.* Трансформація інституційного забезпечення формування сприятливого інвестиційного клімату в Україні. *Формування ринкової економіки в Україні*. 2014. Вип. 31, ч. 1. С. 266–273.

Так, у 2016 р. агентство Moody's знизило суверенний рейтинг України до Саа3, що свідчить про низький рівень інвестиційної привабливості. Агентство Standard & Poor's зменшило довгострокові суверенні кредитні рейтинги України за зобов'язаннями в іноземній і національній валютах до В-. Довгостроковий рейтинг за національною шкалою знизився з рівня uaA- до uaBBB-, короткостроковий суверенний рейтинг підтверджений на рівні В. Отже, рейтинг України є доволі низьким відносно інших країн СНД (Азербайджан, Білорусь)¹.

За рейтингом найсприятливіших країн для ведення бізнесу відповідно до звіту Світового банку, у 2016 р. Україна посідає 81-ше місце зі 190. У 2017 р. очікується підйом на одну сходинку в рейтингу до 80-го місця². За глобальним рейтингом економічної свободи, складеним Wall Street Journal та The Heritage Foundation, серед 178 країн світу Україна посідає 162-ге місце, і, як і торік, належить до групи "пригнічені економіки". У Європі Україна – 44-та³. Серед факторів, що впливають на цей рейтинг, ключовими є відкритість ринку для інвесторів, дотримання чинного законодавства, ефективність державної регуляторної політики.

Згідно з Індексом глобальної конкурентоспроможності 2016–2017 рр., Україна посіла 85-ту сходинку серед 138 країн світу, втративши за рік шість позицій (у попередньому рейтингу (2015–2016 рр.) – 79-те місце)⁴. Негативними факторами для ведення бізнесу в Україні визначено (в порядку зменшення): корупцію, політичну нестабільність, інфляцію, неефективну державну бюрократію, ускладнений доступ до фінансів, часту зміну урядів, високі податкові ставки, складність податкового законодавства, регулювання валютного ринку, невідповідну якість інфраструктури, обмежувальне регулювання ринку праці, недостатню здатність до інновацій, злочинність та крадіжки, погану етику робочої сили, низьку якість охорони здоров'я й недостатню освіченість працівників⁵.

Відповідно до рейтингу за інвестиційною привабливістю BDO International Business Compass (IBC), що складається Гамбурзьким інститутом світової економіки (HWWI) спільно з німецькою аудиторською компанією BDO AG, у 2016 р. Україна посіла 130-те місце зі 174 країн. Порівняно з 2015 р. вона опустилася на 41 сходинку (2015 р. – 89-те місце)⁶.

Важливою складовою інвестиційного клімату є інституціональне забезпечення інвестиційної діяльності. За останні три роки інституціональне забезпечення суттєво змінилося, окремі інституції було ліквідовано або трансформовано. Зокрема, ліквідовано Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами, виставлено на приватизацію Український банк реконструкції та розвитку, внесено зміни до Бюджетного кодексу України та інших нормативно-правових актів тощо.

Останні зміни в інституціональному забезпеченні інвестиційної діяльності мали на меті її впорядкування, розширення доступу до кредитних ресурсів, активізацію

¹ Credit Rating // Trading Economics. URL: <http://www.tradingeconomics.com/country-list/rating>.

² Doing Business 2017. Equal Opportunity for All / International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, 2016. 356 p. URL: <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB17-Report.pdf>.

³ Україна втратила статус житниці Європи й опинилася в кінці рейтингу економічної свободи. TCH. 2016. 1 лют. URL: <http://tsn.ua/groshi/u-mizhnarodnomu-reytingu-ekonomichnoyi-svobodi-ukrayinu-zalishili-na-poperednomu-misci-582122.html>.

⁴ Позиція України в рейтингу країн світу за Індексом глобальної конкурентоспроможності 2016–2017. Громадська спілка "Економічний дискусійний клуб". 2016. 5 жовт. URL: <http://edclub.com.ua/analitika/pozyciya-ukrayiny-v-reytingu-krayin-svitu-za-indeksom-globalnoyi-konkurento-spromozhnosti-1>.

⁵ Там само.

⁶ BDO IBC Overall ranking // BDO International Business Compass. URL: <https://www.bdo-ibc.com/index/global-comparison/overall-index/>.

участі держави, спрощення процедури реєстрації інвестиційних проектів, упорядкування питання в Бюджетному кодексі України щодо поняття “капітальні видатки”, надання консультаційної підтримки з реалізації інвестицій та створення сприятливих умов для спрямування інвестиційних ресурсів в економіку, зменшення корупційної складової та забезпечення прозорості державного регулювання в цій сфері. У табл. 3.2 представлено інституціональні зміни щодо забезпечення інвестиційної діяльності в Україні.

Таблиця 3.2

Інституціональне забезпечення інвестиційної діяльності в Україні

| Назва | Підстава створення | Характеристика |
|--|--|--|
| Міністерство економічного розвитку і торгівлі України <i>Департамент залучення інвестицій</i> Відділ залучення іноземних інвестицій Відділ державних інвестицій та державної підтримки Відділ державно-приватного партнерства Відділ інвестиційно-інноваційної політики | Закон України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17.03.2011 № 3166-VI Закон України “Про Кабінет Міністрів України” від 27.02.2014 № 794 Постанова Кабінету Міністрів України “Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі України” від 20.08.2014 № 459 | Центральний орган виконавчої влади створює умови та забезпечує необхідну інфраструктуру для залучення інвестицій та радикального покращання інвестиційного клімату та формування системи якісних інвестиційних пропозицій – проектів, підготовлених за міжнародними стандартами. Бере участь у Міжвідомчій комісії щодо вибору державних інвестиційних проектів. Веде Державні реєстри: інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій; інвестиційних проектів у пріоритетних галузях економіки; національних проектів |
| Міжвідомча комісія з питань державних інвестиційних проектів | Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання управління державними інвестиціями” від 22.07.2015 № 571 | Основним завданням Комісії є відбір державних інвестиційних проектів, розроблення та реалізація яких здійснюються з використанням державних капітальних вкладень (крім тих, що здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, а також із коштів державного фонду регіонального розвитку) |
| Державна інноваційна фінансово-кредитна установа | Постанова Кабінету Міністрів України “Про утворення Української державної інноваційної компанії” від 13.04.2000 № 654 | Метою ДІФКУ є надання фінансової підтримки суб’єктам господарювання різних форм власності в рамках державної інноваційної політики. Місією установи є зміцнення економіки України шляхом залучення зовнішніх та внутрішніх кредитних та інвестиційних ресурсів, а також спрямування їх на фінансування інноваційних та інвестиційних проектів у стратегічних галузях економіки |
| Міністерство фінансів України | Закон України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17.03.2011 № 3166-VI Закон України “Про Кабінет Міністрів України” від 27.02.2014 № 794-VII | Проводить оцінку фінансового забезпечення проектів угод щодо регіонального розвитку та державних програм соціально-економічного розвитку територій. Координує роботу, пов’язану з ініціюванням, підготовкою та реалізацією проектів економічного й соціального розвитку України, що підтримуються іноземними державами, банками та міжнародними фінансовими організаціями, проводить моніторинг виконання таких проектів, здійснює методичне забезпечення зазначеної роботи. |

| Назва | Підстава створення | Характеристика |
|--|---|---|
| | Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України” від 20.08.2014 № 375 | Організовує опрацювання та проведення експертизи проектних пропозицій щодо ініціювання інвестиційних проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються іноземними державами, банками й міжнародними фінансовими організаціями, з урахуванням експертного висновку про відповідність інвестиційних проектів пріоритетам державної політики у відповідній сфері, приймає рішення про доцільність підготовки проекту та визначає відповідального за його підготовку і реалізацію. Готує та надсилає іноземним державам, банкам і міжнародним фінансовим організаціям офіційні звернення щодо спільної підготовки інвестиційних проектів. Розробляє план діяльності на плановий та наступні за плановим два бюджетних періоди (у тому числі план заходів щодо реалізації інвестиційних програм (проектів)) |
| Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Веб-сайт "Он-лайн платформа ДФРР" | Закон України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17.03.2011 № 3166-VI Закон України “Про Кабінет Міністрів України” від 27.02.2014 № 794-VII Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України” від 30.04.2014 № 197 | Сприяє комплексному соціально-економічному розвитку регіонів. Здійснює оцінку та відбір на конкурсних засадах поданих Радою міністрів АР Крим, місцевими держадміністраціями інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що можуть реалізовуватися за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку в межах їх індикативного прогнозного обсягу; щорічно подає Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо розподілу коштів Державного фонду регіонального розвитку з переліком відповідних програм і проектів, які можуть реалізовуватися за його рахунок |
| Єдине інвестиційне вікно | Закон України “Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом “єдиного вікна” від 21.10.2010 № 2623-VI | Державний механізм для персонального супроводу інвестора, надання інформаційної та юридичної підтримки, високоякісних консалтингових та інтеграційних послуг для стратегічних інвесторів, котрі планують інвестувати в економіку України |

Складено автором.

Проаналізувавши інституціональне забезпечення інвестиційної діяльності, зауважимо, що оцінку, відбір та моніторинг державних і регіональних інвестиційних проектів здійснюють виключно державні органи влади. Неучасть незалежних професійних інституцій та громадських організацій у цьому процесі не сприяє розвитку таких напрямів, як державно-приватне партнерство (ДПП), та значно зменшує довіру приватних інвесторів і суспільства в цілому.

У контексті останніх світових тенденцій спрямування інвестицій необхідно розвивати саме інноваційний вектор економіки. На жаль, держава, витрачаючи величезні кошти на підготовку висококваліфікованих фахівців, але не забезпечуючи для них відповідних умов та належної оплати праці, фактично постачає до світових інноваційних центрів ТНК кваліфіковані кадри. Таким чином, українська промисловість стає споживачем застарілих технологій, а суспільство – технічно застарілих товарів та неякісних послуг. Істотне зменшення державного фінансування науки та науково-технічної діяльності може вкрай негативно впливати не тільки на сектори економіки, а й загалом на показники національної безпеки. На державному рівні необхідно прийняти стратегії інноваційного розвитку із затвердженою програмою дій та обов'язковою підтримкою відповідної діяльності українських підприємств.

Огляд законодавчих ініціатив щодо інноваційної та інвестиційної діяльності подано в табл. 3.3.

Таблиця 3.3

Законодавчі ініціативи, які сприяли покращенню інвестиційного клімату України

| Назва законодавчого акту | Характеристика |
|---|--|
| Закон України “Про інвестиційну діяльність” від 18.09.1991 № 1560-XII | <p>Закон спрямований на забезпечення рівного захисту прав, інтересів і майна суб'єктів інвестиційної діяльності незалежно від форм власності, а також на ефективне інвестування економіки України, розвитку міжнародного економічного співробітництва та інтеграції.</p> <p>До істотних змін, внесених до Закону останніми роками належать: визначення понять “інвестиційний проект”, “проектна (інвестиційна) пропозиція”; удосконалення поняття “інноваційна діяльність”; введення нових статей щодо державної підтримки та стимулювання інвестиційної діяльності, державної реєстрації інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій</p> |
| Закон України “Про інноваційну діяльність” від 04.07.2002 № 40-IV | <p>Закон визначає правові, економічні та організаційні засади державного регулювання інноваційної діяльності в Україні, встановлює форми стимулювання державою інноваційних процесів і спрямований на підтримку розвитку економіки України інноваційним шляхом.</p> <p>Згідно з цим Законом державну підтримку одержують суб'єкти господарювання всіх форм власності, що реалізують в Україні інноваційні проекти, і підприємства всіх форм власності, які мають статус інноваційних.</p> <p>Серед суттєвих змін, внесених до Закону останніми роками, є зміни щодо: вдосконалення державного регулювання інноваційної діяльності в напрямі визначення і підтримки пріоритетних напрямів інноваційної діяльності; повноважень Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевої влади у сфері інноваційної діяльності; державної реєстрації інноваційних проектів; фінансової підтримки інноваційної діяльності суб'єктів господарювання різних форм власності через створені спеціалізовані державні небанківські інноваційні фінансово-кредитні установи</p> |
| Закон України “Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць” від 06.09.2012 № 5205-VI | <p>Закон визначає основи державної політики в інвестиційній сфері протягом 2013–2032 рр. щодо стимулювання залучення інвестицій у пріоритетні галузі економіки.</p> <p>Закон спрямований на створення умов для активізації інвестиційної діяльності шляхом концентрації ресурсів держави на пріоритетних напрямках розвитку економіки з метою запровадження новітніх та енергозберігаючих технологій, створення нових робочих місць, розвитку регіонів</p> |

| Назва законодавчого акту | Характеристика |
|--|--|
| Закон України “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні” від 08.09.2011 № 3715-VI | Закон визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи пріоритетних напрямів інноваційної діяльності та їх реалізації в Україні. Метою закону є забезпечення інноваційної моделі розвитку економіки шляхом концентрації ресурсів держави на пріоритетних напрямках науково-технічного оновлення виробництва, підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції на внутрішньому і зовнішньому ринках |
| Закон України “Про наукову і науково-технічну діяльність” від 26.11.2015 № 848-VIII | Закон визначає правові, організаційні та фінансові засади функціонування й розвитку у сфері наукової і науково-технічної діяльності, створює умови для провадження наукової і науково-технічної діяльності, задоволення потреб суспільства і держави у технологічному розвитку шляхом взаємодії освіти, науки, бізнесу та влади |
| Закон України “Про вищу освіту” від 01.07.2014 № 1556-VII | Закон встановлює основні правові, організаційні, фінансові засади функціонування системи вищої освіти, створює умови для посилення співпраці державних органів і бізнесу з вищими навчальними закладами на принципах автономії ВНЗ, поєднання освіти з наукою та виробництвом з метою підготовки конкурентоспроможного людського капіталу для високотехнологічного та інноваційного розвитку країни, самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці та держави у кваліфікованих фахівцях |
| Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI | Основні зміни до Бюджетного кодексу України, внесені Законом України від 07.04.2015 № 288-VIII “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо державних інвестиційних проектів”, включають: введення визначень понять “державний інвестиційний проект”, “державні капітальні вкладення”, створення Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проектів для відбору державних інвестиційних проектів, середньострокове планування обсягів державних капітальних вкладень на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проектів |
| Закон України “Про режим іноземного інвестування” від 19.03.1996 № 93/96-ВР | Закон визначає особливості режиму іноземного інвестування на території України відповідно до принципів і положень національного законодавства |
| Закон України “Про концесії” від 16.07.1999 № 997-XIV | Закон визначає поняття та правові засади регулювання відносин концесії державного та комунального майна, а також умови й порядок її здійснення з метою підвищення ефективності використання державного та комунального майна і забезпечення потреб громадян України у товарах (роботах, послугах). |
| Закон України “Про державно-приватне партнерство” від 01.07.2010 № 2404-VI 11 | Закон визначає організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи ДПП на договірній основі |

Складено автором.

Для створення сприятливого інвестиційного середовища основними завданнями державної інвестиційної політики є: забезпечення оптимального рівня макроекономічних показників; детінізація економічних операцій; створення сприятливих умов і переорієнтація державної допомоги на підтримку малого та середнього бізнесу; ведення державної інвестиційної діяльності виключно в суспільно значущих проектах, створення умов для появи незалежних громадських та професійних організацій для оцінювання і моніторингу у сфері державної інвестиційної діяльності й показників

інвестиційного клімату. Виконання зазначених завдань сприятиме покращанню інвестиційного клімату та збільшенню обсягу інвестицій в економіці, що, у свою чергу, забезпечить економічне зростання та підвищення рівня життя населення.

В аспекті підвищення інвестиційної привабливості України важливим є також ухвалення Стратегії розвитку системи управління державними фінансами¹. Нею, зокрема, визначено необхідність розрахунку видатків бюджету на середньострокову перспективу, а також встановлення процедур визначення обсягу видатків за бюджетними програмами, які забезпечують реалізацію інвестиційних проектів. Стратегія регулює відносини у сфері державних інвестицій, за допомогою яких відбувається підвищення рівня життя населення та створюються сприятливі умови для залучення приватного інвестиційного капіталу як із внутрішніх, так і з зовнішніх джерел. У середньостроковій перспективі до Стратегії бажано внести такі завдання у сфері державних інвестицій:

- приведення нормативно-правової бази у сфері державних інвестицій до світових стандартів;
- уніфікація підходів до підготовки та реалізації проектів, які пов'язані з державними інвестиціями;
- запровадження системи моніторингу за результатами реалізації інвестиційних проектів та розроблення системи управління ризиками.

Таким чином, у результаті реалізації Стратегії державні інвестиції створять міцне підґрунтя для економічного зростання та подальшого розширення інвестиційного потенціалу країни.

Слід зауважити, що питання визначення інвестиційної привабливості набуває дедалі більшої актуальності у зв'язку з прискореними процесами глобалізації у світовій економіці. У дослідженні інвестиційної привабливості країни важливу роль відіграє аналіз таких факторів, як ризики інвесторів, котрі визначаються за кожною окремою галуззю; рентабельність та окупність виробничих процесів; інфраструктурне забезпечення галузі інвестування і розрахунок потреби у модернізації; потенціал розвитку галузі й розширення виробничих зв'язків.

З огляду на дефіцит державних фінансів та низьку ефективність державних інвестицій, необхідно приділити увагу розвитку ДПП, що має відбуватися шляхом:

- забезпечення прозорості дозвільної системи та усунення бюрократичних перешкод;
- удосконалення процедури здійснення нагляду й контролю, технічного регулювання у сфері стандартизації та сертифікації;
- створення сприятливих умов для користування земельними ділянками під час реалізації проектів ДПП;
- досягнення транспарентності у відносинах між приватним і державним партнерами в рамках підготовки й реалізації проектів ДПП тощо.

Пріоритетними сферами для застосування такої форми співпраці держави та приватного сектору бажано визначити виробничу інфраструктуру та високі технології, АПК, ЖКГ, соціальний захист населення, науково-технічну сферу, інформатику та інновації, розвиток природно-заповідного фонду.

Отже, у результаті дослідження можна зробити висновок, що сучасний стан економіки країни та бойові дії на Сході зумовили зниження рейтингів інвестиційної привабливості України, оскільки зростання економічних ризиків значно мірою впливає на ухвалення рішень інвесторів. Однак, зважаючи на те, що в Україні протягом останніх років створено умови інституціонального характеру для успішної активізації інвестиційної діяльності, потенціал залучення внутрішнього та зовнішнього приватного капіталу до роз-

¹ Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 774-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80>.

витку національної економіки залишається високим. Реалізація державних інвестиційних проєктів у суспільно значущих сферах та стратегічних секторах економіки, боротьба з корупцією, прозорість державних фінансів та припинення воєнних дій стануть підґрунтям для забезпечення економічного зростання та припливу іноземних інвестицій.

Реалізація державної інвестиційної політики в умовах глобалізаційних змін

Наразі Україна перебуває на шляху переходу до світових стандартів, що вимагає застосування актуальних у світовому масштабі підходів та пріоритетів до розвитку державної інвестиційної політики та державних інвестиційних видатків. При формуванні такої політики мають ураховуватися базові аспекти основних цілей та завдань інвестиційної політики нового покоління, останні тенденції міжнародної інвестиційної політики та потреби світової економіки.

Оскільки в Україні відбувається трансформація інституціонального забезпечення інвестиційних процесів відповідно до світових стандартів, актуально розглянути та узагальнити зарубіжний досвід у напрямі формування та реалізації державної інвестиційної політики в умовах глобалізаційних змін.

Л. Сінявічене та А. Васіліаускайте проаналізували роль уряду в розвитку економіки країни та зазначили, що конкурентоспроможність країни й рівень розвитку залежать не тільки від інвестиційного клімату, а саме від напрямів спрямування інвестиційних потоків шляхом упровадження інструментів податково-бюджетної політики для створення сприятливих умов інвестування в певні сектори економіки¹.

К. Меджор та К. Сілагві вивчали вплив державних інвестицій на інфраструктуру відкритої економіки². Державні капітальні видатки, що спрямовуються на розвиток суспільної інфраструктури, створюють позитивні зовнішні ефекти в приватному секторі у процесі виробництва. Авторами розглянуто коротко- та довгострокові ефекти амбітних програм розвитку залежно від джерел фінансування (трансфери або іноземні кредити). Результатом дослідження є запропоновані шляхи вдосконалення політики державних інвестицій і трансфертів ЄС.

К. Лон, Дж. Ян та Дж. Чжан досліджували конкретні механізми, за допомогою яких можна забезпечити інституційний вплив і додаткову підтримку до стимулювання припливу прямих іноземних інвестицій (ПІІ)³.

Зазначимо, що в Україні застосовувались різні інструменти стимулювання іноземних та вітчизняних інвестицій, починаючи від надання пільгового режиму для іноземних інвестицій (Закон України “Про режим іноземного інвестування” від 19.03.1996 № 93/96-ВР), створення спеціальних економічних зон, використання податково-бюджетних інструментів та ін.

Але, з огляду на велику кількість пріоритетних напрямів, постійні зміни в інституціональному середовищі не дали можливості сформувати прозору державну інвестиційну політику в країні та забезпечити сприятливий інвестиційний клімат.

Також основною проблемою на рівні законодавства в Україні залишається відсутність визначення поняття “державна інвестиційна діяльність”, хоча поняття “державні інвестиції” розкрито в багатьох нормативно-правових актах і трактується доволі неоднозначно.

¹ Sineviciene L., Vasiliauskaitė A. Fiskalinės politikos sąveika su privačiomis investicijomis: Baltijos šalių atvejis [Fiscal policy interaction with private investment: The case of the baltic states]. *Engineering Economics*. 2011. Vol. 23 (3). P. 233–241.

² Major K., Szilágyi K. Government investment in a small open economy. *Acta Oeconomica*. 2009. Vol. 59 (2). P. 119–145.

³ Long C., Yang J., Zhang J. Institutional impact of foreign direct investment in China. *World Development*. 2015. Vol. 66. P. 31–48.

Динаміка капітальних видатків Державного бюджету України

| Показники | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Всього видатків Державного бюджету України на економічну діяльність, млн грн | 49 396,0 | 41 299,2 | 34 410,7 | 37 135,4 |
| Всього капітальних видатків Державного бюджету України на економічну діяльність, млн грн | 14 252,9 | 5 367,2 | 1 014,8 | 3 490,5 |
| частка у видатках Державного бюджету України на економічну діяльність, % | 28,85 | 13,00 | 2,95 | 9,40 |
| У тому числі на: | | | | |
| Сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство, млн грн | 733,1 | 683,9 | 274,0 | 284,6 |
| частка у видатках Державного бюджету України на економічну діяльність, % | 5,14 | 12,74 | 27,00 | 8,15 |
| Паливно-енергетичний комплекс, млн грн | 2 024,9 | 785,2 | 170,9 | 165,5 |
| частка у видатках Державного бюджету України на економічну діяльність, % | 14,21 | 14,63 | 16,84 | 4,74 |
| Транспорт, млн грн | 4 173,1 | 2 401,0 | 500,0 | 636,3 |
| частка у видатках Державного бюджету України на економічну діяльність, % | 29,28 | 44,73 | 49,27 | 18,23 |

Складено за даними Державної казначейської служби України та Міністерства фінансів України.

У Бюджетному кодексі України розкрито поняття “державний інвестиційний проєкт” та “державні капітальні вкладення”. З огляду на наведені тлумачення, інвестиції в основний капітал у сфері бюджетної політики розглядають крізь призму державних капіталовкладень.

У розрізі базових стратегічних документів виокремимо пріоритетні напрями капітальних вкладень та проаналізуємо їхнє спрямування (табл. 3.4).

Аналізуючи пріоритети державних капіталовкладень у сектори економіки, зазначимо, що загальна частка капітальних видатків на економічну діяльність у видатках державного бюджету до 2015 р. постійно знижувалась (із 28,9 % у 2012 р. до 3,0 % у 2014 р.), а частка капітальних видатків у названій галузі збільшувалась (із 48,6 % у 2012 р. до 93,1 % у 2014 р.). У 2014 р. половина капітальних видатків Державного бюджету України на економічну діяльність спрямовувалась на розвиток транспортної галузі. Також значно збільшилась частка капітальних видатків у розвиток АПК (з 5,1 % у 2012 р. до 27,0 % у 2014 р.). У 2015 р. ситуація дещо змінилась. Частка капітальних видатків на економічну діяльність у видатках державного бюджету збільшилась до 9,4 %, а частка капітальних видатків у ці галузі скоротилась до 31,1 %. Це скорочення пов'язане із суттєвим збільшенням капітальних видатків на капітальне будівництво (придбання) – 676,3 млн грн (0,4 млн грн у 2014 р.), реконструкцію та реставрацію – 1051,2 млн грн (0,01 млн грн у 2014 р.), капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям) – 311,7 млн грн (0 грн у 2014 р.) у інших галузях економіки.

В Основних напрямках бюджетної політики на 2016 рік¹ зазначається про проведення структурних реформ в основних секторах економіки і сферах діяльності, встановлення сприятливих умов для ведення бізнесу, здобуття енергонезалежності, розвиток освіти й науки.

Так, у бюджеті на 2016 рік до пріоритетних напрямів в розрізі економічної діяльності було віднесено²: сільське господарство, лісове господарство та мисливство, риб-

¹ Проєкт Основних напрямів бюджетної політики на 2016 рік. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54761.

² Про Державний бюджет України на 2016 рік : закон України від 25.12.2015 № 928-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/928-19>.

не господарство (заплановано спрямувати у 2016 р. 5,3 млрд грн, або 10,6 % усіх видатків державного бюджету на економічну діяльність, що на 12,2 % більше за видатки у 2015 р. за цим напрямом (4,7 млрд грн у 2015 р.)), паливно-енергетичний комплекс (заплановано спрямувати у 2016 р. 7,7 млрд грн, або 15,3 % усіх видатків державного бюджету на економічну діяльність, що в чотири рази більше за видатки у 2015 р. за цим напрямом (1,9 млрд грн у 2015 р.)), транспорт (заплановано спрямувати у 2016 р. 23,4 млрд грн, або 46,7 % усіх видатків державного бюджету на економічну діяльність, що на 1,3 % більше за видатки у 2015 р. за цим напрямом (23,1 млрд грн у 2015 р.)), 98,9 % з яких планується витратити на дорожнє господарство (99,2 % у 2015 р.)). За цими трьома напрямками у 2016 р. планується спрямувати 72,5 % видатків державного бюджету на економічну діяльність (80,0 % у 2015 р.).

Значний приріст запланованих на 2016 р. видатків на ПЕК порівняно з 2015 р. пов'язаний зі збільшенням видатків на електроенергетичну галузь. Зокрема, із запланованих 7,7 млрд грн 6,4 млрд грн буде спрямовано в електроенергетичну галузь (15,4 млн грн у 2015 р.). З них 10,7 млн грн — видатки Державного бюджету України (за програмами: “Внесок України до Енергетичного Співтовариства” (4,9 млн грн), “Впровадження Програми реформування та розвитку енергетичного сектору” (5,8 млн грн)) та 6,4 млрд грн – кредити з державного бюджету (за програмами: “Реконструкція гідроелектростанцій ПАТ “Укргідроенерго” (1614,1 млн), “Будівництво Канівської ГАЕС” (30,5 млн), “Реконструкція, капітальний ремонт та технічне переоснащення магістрального газопроводу Уренгой – Помари – Ужгород” (600 млн), “Підвищення надійності постачання електроенергії в Україні” (675,9 млн), “Будівництво ПЛ 750 кВ Рівненська АЕС – Київська” (1300 млн), “Будівництво повітряної лінії 750 кВ Запорізька – Каховська” (1901 млн), “Підвищення ефективності передачі електроенергії (Модернізація підстанцій)” (208 млн), “Реконструкція трансформаторних підстанцій східної частини України” (50 млн грн))¹.

Таким чином, можна стверджувати, що пріоритетними напрямками державного інвестування залишаються сільське господарство, ПЕК і сектор транспорту.

Аналізуючи розподіл державних коштів на державні інвестиційні проекти, зазначимо, що з метою створення його прозорого механізму Кабінетом Міністрів України постановою від 22.07.2015 № 571² (на виконання положень Бюджетного кодексу України) утворено Міжвідомчу комісію з питань державних інвестиційних проектів, затверджено положення про цю Міжвідомчу комісію та порядок відбору державних інвестиційних проектів. Персональний склад Міжвідомчої комісії, затверджений наказом Мінекономрозвитку, включає дев'ять представників Уряду та дев'ять представників Верховної Ради України.

Міжвідомчою комісією прийнято рішення щодо розподілу 1 млрд грн у 2016 р. на фінансування таких проектів³:

1. Реконструкція рентгенорадіологічного відділення ДУ “Інститут отоларингології ім. проф. О. С. Коломійченка НАМН України”.
2. Реставрація з реабілітацією та пристосуванням клінічного корпусу № 3 ДУ “Інститут нейрохірургії ім. акад. А. П. Ромоданова НАМН України” по вул. Платона Майбороди (Мануїльського), 32 у м. Києві.

¹ Про Державний бюджет України на 2016 рік : закон України від 25.12.2015 № 928-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/928-19>.

² Деякі питання управління державними інвестиціями : постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 № 571. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/571-2015-%D0%BF>.

³ Міжвідомча комісія відібрала державні інвестпроекти для фінансування з бюджету у 2016–2018 роках. URL: <http://www.me.gov.ua/News/Print?lang=uk-UA&id=9d558a30-1158-47e6-a55a-35470f300891>.

3. Будівництво сучасного лікувально-діагностичного комплексу Національної дитячої спеціалізованої лікарні “Охматдит”.
4. Реконструкція і розширення Національного інституту раку по вул. Ломоносова, 33/43 у м. Києві.
5. Реставрація та пристосування Маріїнського палацу.
6. Створення Культурно-мистецького та музейного комплексу “Мистецький арсенал”.
7. Реконструкція автомобільних доріг у Львівській області.
8. Закриття сховищ ПЗРВ “ІІІ черга ЧАЕС”.
9. Консервація сховища № 29 ПЗРВ “Буряківка”.
10. Реконструкція гідротехнічних споруд захисних масивів дніпровських водосховищ.

З огляду на викладене, зауважимо, що у 2016 р. державні інвестиції спрямовуються на великі соціально значущі об'єкти, ефект від яких має вплинути на соціально-економічний розвиток країни.

Варто згадати про незмінний тренд у міжнародній інвестиційній політиці: активізація інноваційних розробок у галузях економіки значно підвищує рівень концентрації ПІІ як у галузевому, так і в географічному аспектах. Із галузей різного технологічного рівня (напівпровідники, біотехнологія, теле- і радіоприймачі, продукти харчування та напої) найвищий ступінь концентрації ПІІ спостерігається в біотехнології, далі — у напівпровідниковій промисловості й виробництві теле- та радіоприймачів. Інвестиції у виробництво продуктів харчування і напоїв розподіляються рівномірно.

Останні тенденції розподілу ПІІ свідчать про активізацію заходів щодо стимулювання інвестиційних потоків у високорозвинуті країни, а саме: створення низки податкових та інших преференцій для іноземних інвестицій.

Детально проаналізуємо секторальне спрямування ПІІ та їхній регіональний розріз. Як зазначено в Доповіді про світові інвестиції¹, у 2015 р. спостерігалось відновлення ПІІ після глобальної фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр. Головним фактором такої глобальної активності стала активна тенденція до міжнародних злиттів та придбань (M&As).

Приплив ПІІ у країни з розвинутою економікою зріс майже у 2 рази (на 84 %), до 962 млрд дол. США порівняно з 522 млрд дол. США у 2014 р. (рис. 3.1). Високе зростання надходжень ПІІ було зафіксовано в Європі (рис. 3.2). У США відбулося майже чотирикратне збільшення ПІІ (379,9 млрд дол. у 2015 р., 106,6 млрд дол. у 2014 р.). Тому частка розвинутих країн у світовому надходженні ПІІ підвищилась із 41 % у 2014 р. до 55 % у 2015 р., змінивши тенденцію останніх п'яти років, коли регіони країн, які розвиваються, та країн із перехідною економікою були основними отримувачами глобальних ПІІ.

ПІІ у країнах, які розвиваються, – за винятком фінансових центрів Карибського басейну – збільшились до нового максимуму в 765 млрд дол. США (на 9 %). Розвинуті країни Азії залишаються отримувачами великих обсягів ПІІ. Країни, що розвиваються, як і раніше, входять до першої десятки країн – одержувачів найбільшого обсягу ПІІ.

Таким чином, збільшення обсягів ПІІ до розвинутих країн пов'язано з міжнародними злиттями та придбаннями, вартісний обсяг яких зріс на 67 % – до 721 млрд дол. США – найвищого рівня з 2007 р. (рис. 3.3). Найбільший обсяг таких угод зафіксовано у США, де їхня чиста реалізаційна сума зросла із 17 млрд дол. США у 2014 р. до 299 млрд дол. США. Також значно підвищився обсяг таких угод в Європі (на 36 %). Ця тенденція пов'язана з переходом податкового доміцця багатонаціональних підприємств у юрисдикції, де нижчі ставки корпоративного податку та не стягуються податки на глобальні доходи. Частка обробної промисловості перевищила у 2015 р. 50 % міжнародних злиттів та придбань. При цьому ПІІ в первинному секторі зазнали негативного впливу млявих

¹ World Investment Report 2016. Investor Nationality: Policy Challenges / UNCTAD. URL: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2016_en.pdf.

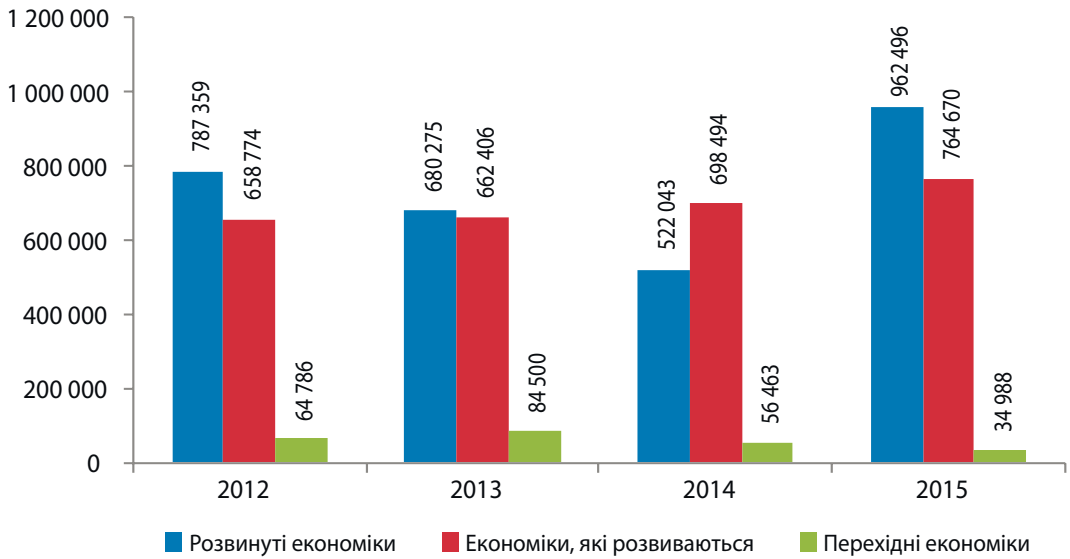


Рис. 3.1. Динаміка припливу ПІІ за економіками, млн дол. США

Джерело: World Investment Report 2016. Investor Nationality: Policy Challenges / UNCTAD. URL: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2016_en.pdf.

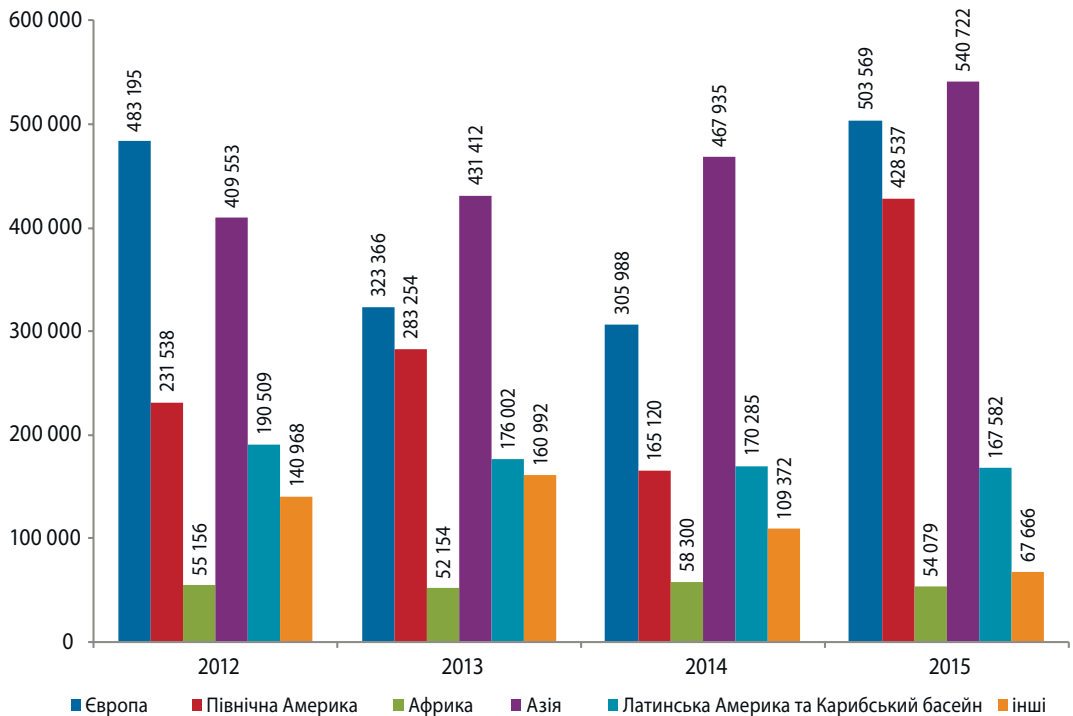


Рис. 3.2. Динаміка припливу ПІІ за регіонами, млн дол. США

Джерело: World Investment Report 2016. Investor Nationality: Policy Challenges / UNCTAD. URL: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2016_en.pdf.

цін на сировину, що призвело не тільки до скорочення планованих капіталовкладень, а й до різкого зниження реінвестованого прибутку. У 2014 р. на сектор послуг припадало 64 % усіх ПІІ у світі, у 2015 р. частка скоротилась до 42 % (рис. 3.3).

На лібералізацію нормативно-правового забезпечення у сфері інвестиційної діяльності та стимулювання інвестицій припало 85 % змін у законодавствах більшості країн світу, що перевищує середній показник за останні п'ять років (2010–2014 рр.). Це підтверджує активну конкурентну боротьбу країн за отримання ПІІ.

В Україні у 2015 р. спостерігалось зниження обсягів ПІІ. Маючи детальну картину розподілу ПІІ за регіонами, країнами та секторами на світовому ринку, спробуємо порівняти дані міжнародної статистики зі станом ПІІ в Україні. Якщо на глобальному ринку основними інвесторами є ЄС, США, Китай, то в Україні спостерігається стійка тенденція отримання великих обсягів ПІІ з Кіпру, Віргінських Островів тощо (рис. 3.4).

Отже, світовий вектор в інвестиційній політиці у 2016 р. щодо встановлення громадянства інвестора та походження інвестицій є актуальним для України. Походження ПІІ з офшорних країн завжди викликало сумніви щодо їхніх власників, тому преференції для іноземних інвестицій в Україну було скасовано.

Якщо аналізувати розподіл за секторами економіки, то головними напрямками ПІІ є промисловість (металургійне виробництво, виробництво харчових продуктів та хімічної продукції), фінансова і страхова діяльність та оптова та роздрібна торгівля (рис. 3.5).

Можна стверджувати, що основні сектори промисловості, крім харчової, отримують ПІІ українського походження для того, аби здобути певні преференції при виведенні капіталу з країни.

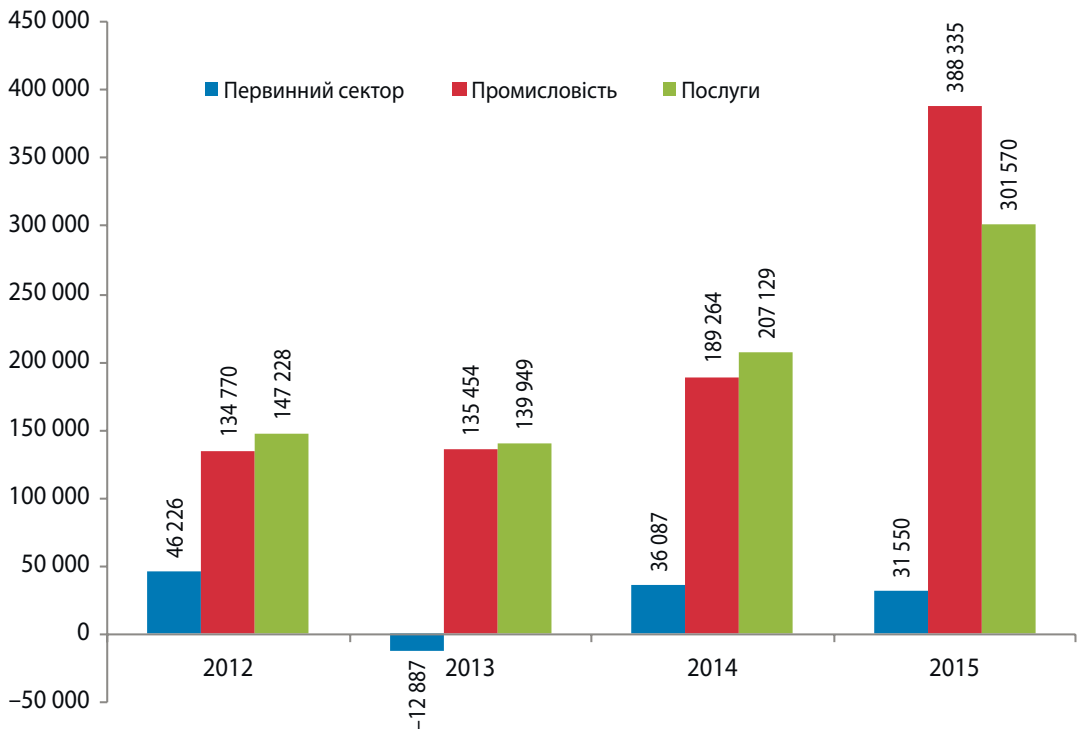


Рис. 3.3. Міжнародні злиття та придбання за секторами, млн дол. США

Джерело: World Investment Report 2016. Investor Nationality: Policy Challenges / UNCTAD. URL: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2016_en.pdf.

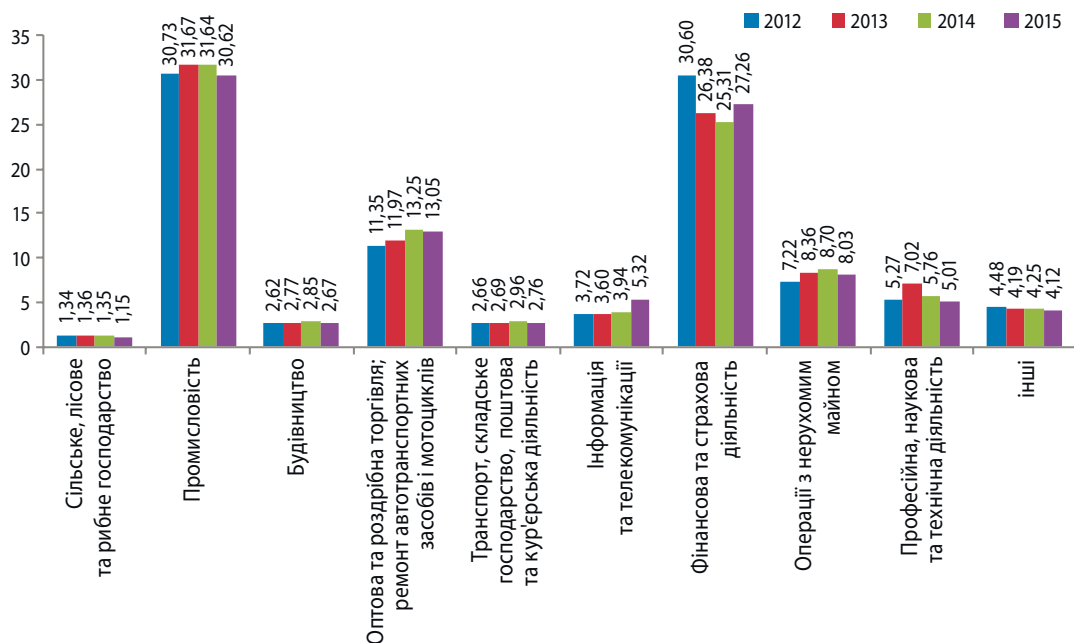


Рис. 3.4. Динаміка ПІІ з країн світу в економіці України, %

Джерело: Інвестиції зовнішньоекономічної діяльності України : стат. зб. / Державна служба статистики України. 2016. 44 с. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

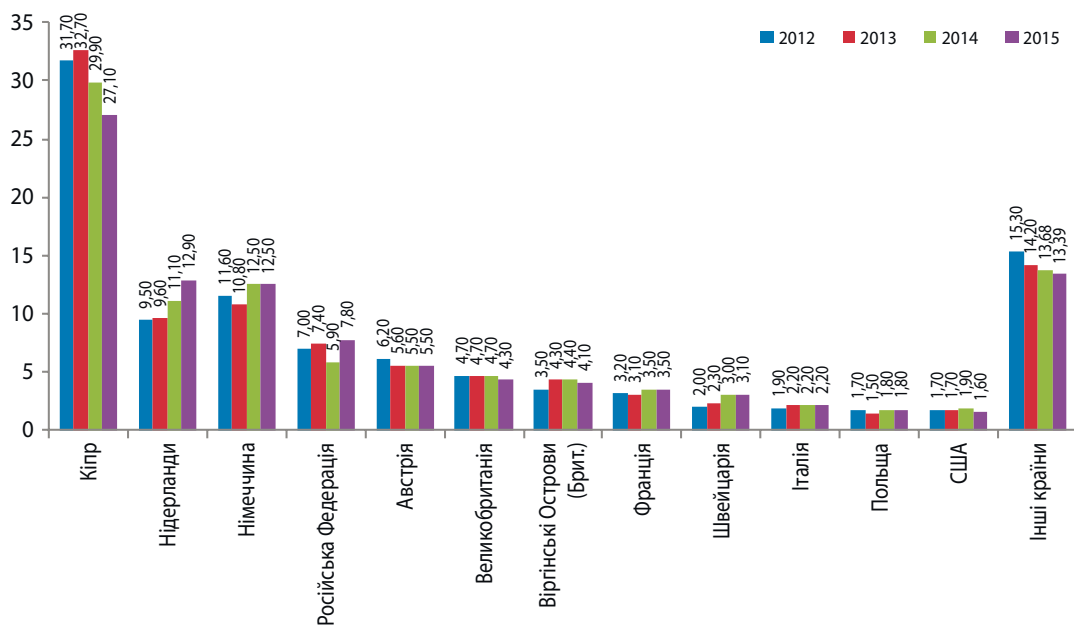


Рис. 3.5. Динаміка ПІІ в економіку України за видами економічної діяльності, %

Джерело: Інвестиції зовнішньоекономічної діяльності України : стат. зб. / Державна служба статистики України. 2016. 44 с. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

Дослідивши світові тенденції щодо змін пріоритетів у напрямках формування державних інвестиційних політик та проаналізувавши динаміку й спрямування ПІІ на світовому ринку та в Україні, зазначимо, що в нашій державі започатковано низку інституціональних змін, однією з яких є податкова реформа. Її мета – створення дієвого механізму стимулювання нових інвестицій шляхом запровадження з 2016 р. механізму “інвестиційного податкового кредиту”. Пропонується в процесі інституційних змін замінити податкові пільги наданням прозорої прямої бюджетної підтримки.

Також рекомендовано з метою уникнення корумпованих схем та підвищення привабливості інвестиційного клімату вжити таких заходів: скорочення кількості податкових перевірок; запровадження однорівневої процедури адміністративного оскарження; розвиток електронних сервісів; введення системи електронного адміністрування акцизного податку для підакцизних товарів; створення системи автоматизованого обліку товарообігу від імпортера/виробника до кінцевого споживача; забезпечення стабільності податкового законодавства, зокрема за рахунок запровадження трирічного мораторію на зміни.

Фактором неефективної державної інвестиційної політики залишається наявність великої кількості пріоритетних напрямів та відсутність чіткої стратегії розвитку секторів економіки.

Новий розроблений та закріплений на законодавчому рівні розподіл державних капітальних вкладень на реалізацію державних інвестиційних проектів є прозорим механізмом, за яким відбиратимуться лише ті проекти, що мають найбільше значення для держави, чітке соціально-економічне обґрунтування та гарантоване фінансування. Такий механізм дасть змогу забезпечити завершення насамперед розпочатих проектів та при виборі нових проектів зважати на потреби суспільства й конкурентоспроможність секторів національної економіки. Глобальні тенденції формування векторів світових інвестиційних потоків повинні враховуватись урядами країн, котрі прагнуть отримати великі обсяги інвестицій, що забезпечить соціально-економічний розвиток країни.

Таким чином, державна інвестиційна політика повинна виконувати такі завдання:

- 1) встановлення спеціальних інвестиційних режимів для спрямування інвестиційних потоків у пріоритетні сектори економіки;
- 2) контроль за показниками національної безпеки при вході та реалізації ПІІ;
- 3) прозорість правил інвестування;
- 4) встановлення певних правил щодо заохочення корпоративної і соціальної відповідальності бізнесу з боку міжнародних інвесторів;
- 5) надання чіткої та актуальної інформації про пріоритетні напрями інвестицій та прозоре здійснення державної допомоги згідно із Законом України “Про державну допомогу” (набирає чинності з 1 серпня 2017 р.), що унеможливить порушення ринкової конкуренції та забезпечить рівні права для всіх суб’єктів ринку;
- 6) створення окремого сайту для інформування інвесторів про будь-які зміни в інституційному забезпеченні інвестиційних процесів в Україні та надання статистичних даних, котрі відповідають міжнародним стандартам.

3.2. МОДЕЛЮВАННЯ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ІНВЕСТИЦІЙ У СЕКТОРАХ ЕКОНОМІКИ

Кожна держава застосовує всі можливі заходи для стимулювання розвитку власної економіки. Одним із найважливіших напрямів підтримки економічних процесів є державне інвестування. Бюджетні інвестиції сприяють розвиткові пріоритетних для держави галузей, підтримують неприбуткові, але соціально значущі проекти, допомагають залучати приватні інвестиції в галузі, які підтримуються державою, та загалом активізувати інвестиційну діяльність суб’єктів господарювання, що обумовлює економічне

зростання. Тому виникає необхідність максимізації ефективності використання обмежених капітальних ресурсів держави, тобто оптимізації бюджетної інвестиційної діяльності. Особливо гостро це питання постає в Україні, оскільки загальний спад економіки, вимушене скорочення капітальних видатків та несприятливий інвестиційний клімат зумовлюють те, що ефективне використання саме бюджетних коштів є одним із найважливіших джерел економічного зростання. Це пов'язано з тим, що внаслідок значної девальвації національної валюти, воєнних дій та певних зовнішніх чинників суттєво скоротилося реальне споживання всередині країни; з політичних та економічних причин вкрай обмежені зовнішні інвестиції; через несприятливі зовнішньоекономічні умови існує дефіцит торговельного балансу. Тому тільки збільшення державних видатків на сьогодні є реальним чинником економічного зростання. Проте через недосконалу нормативно-правову базу, неоптимальний розподіл бюджетних інвестицій, брак дієвого та постійного контролю за відбором і виконанням інвестиційних проєктів, у країні втрачається позитивний економічний ефект від державного інвестування.

Таким чином, слід розглядати питання зміни критеріїв відбору інвестиційних проєктів в Україні, що сприятиме ефективнішому використанню бюджетних коштів та більшій віддачі від реалізації проєктів. Досліджуючи управління державними інвестиціями в різних країнах, можна зробити висновок, що у провідних державах, де дієво використовуються капітальні видатки, система відбору інвестиційних проєктів істотно відрізняється від вітчизняної. В Україні акцент робиться на формулюванні критеріїв, тоді як за кордоном – на виборі методики оцінювання інвестиційних пропозицій, і відповідно до неї визначаються критерії відбору. Найпопулярнішою методикою є аналіз вигід і витрат (Cost-Benefit Assessment, CBA), за якого максимально враховуються всі можливі вигоди та витрати, а також розраховується економічний показник NPV (обираються проєкти з найбільшим показником NPV). Ця методика є основою для прийняття рішення щодо інвестиційних проєктів у Великобританії, Ірландії, Чилі, Німеччині та ін.

У Великобританії та Ірландії процес відбору інвестиційних проєктів є доволі демократичним. Центральна влада лише розробляє основні методичні рекомендації для проведення аналізу та перевіряє його результати. Однак, наприклад, у Кореї і Чилі центральна влада бере безпосередню участь в аналізі всіх проєктів¹. У Великобританії значна увага приділяється обґрунтуванню необхідності втручання держави, захисту конкуренції. Основним документом, що регулює державне інвестування, є Зелена книга², побудована за CBA. Рекомендується здебільшого керуватися саме цим документом та обирати проєкти з найбільшим значенням показника NPV, який враховує всі економічні вигоди й витрати, зважені на ризик. Зелена книга надає детальні рекомендації, як проводити цей аналіз, що саме враховувати, як приводити до грошової форми всі вигоди та витрати. Наголошується, що NPV характеризується адитивністю, а отже, можуть бути також оцінені групи проєктів. У окремих випадках допускається використання багатокритеріального аналізу (МСА), якщо необхідно дослідити проєкти зі значними перевагами, котрі неможливо представити в грошовому чи кількісному вигляді.

Чітко визначено процес формування інвестиційної пропозиції та її поетапного дослідження. Ця система отримала назву Business Case та складається з п'яти частин³:

- The Strategic Case: відповідність проєкту стратегічним планам держави, визначення цілей проєкту, опис переваги та недоліків, попередні досягнення в цій сфері;

¹ Appraisal of Public Investment in Practice-Methodological Approaches and Decision Rules in Advanced Systems / World Bank Group. URL: <http://www.kdi.re.kr/upload/10192/Session4-4.pdf>.

² The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government / HM Treasury. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf.

³ Public sector business cases using the five case model: updated guidance (2015) / HM Treasury. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/469317/green_book_guidance_public_sector_business_cases_2015_update.pdf.

- The Economic Case: побудова за результатами СВА, зазначення всіх альтернативних варіантів реалізації проекту та наслідків їхньої оцінки (NPV), ризику, розподіленого впливу на різні соціальні верстви та регіони, впливу на державний бюджет;
- The Commercial Case: оцінка комерційної життєздатності проекту, з'ясування, чи розроблено план закупівлі потрібних матеріалів і сировини, які компанії постачатимуть необхідну продукцію;
- The Financial Case: розрахунок фінансових показників, формулювання бюджету проекту, оцінка заборгованості та потенційних фінансових надходжень;
- The Management Case: оцінка розробленого плану реалізації проекту, професійності управлінського персоналу та виконавців, наявність контролю за виконанням проекту та його якістю тощо.

Кожен проект має бути описаний за допомогою наведених частин. Детальний перелік вмісту кожного елементу Business Case наданий у супровідній рекомендації до Зеленої книги¹.

Хоча основою відбору є значення NPV, в описі проекту далеко не всі фактори можуть бути враховані під час розрахунку цього показника. Для коректної оцінки таких впливів надається широкий спектр рекомендацій: рівень конкуренції, здоров'я населення, екологія регіону, регіональний вплив тощо. Можуть бути обрані проекти з меншим NPV, якщо декількісні переваги є високими, а рішення – обґрунтованим.

В Ірландії система відбору схожа, основним критерієм також є NPV. Хоча якщо у Великобританії взагалі не рекомендується використовувати інші показники (IRR, BCR), то в Ірландії вони розраховуються, але при виникненні суперечності у висновках перевага надається NPV. Також в Ірландії тип аналізу, застосовуваного під час оцінювання проекту, залежить від його вартості. Всі проекти оцінюються виконавцем проекту самостійно під час попереднього аналізу. Якщо вартість проекту більше 20 млн євро, то центральний орган проводить власну оцінку за СВА. МСА використовується, якщо проект коштує понад 5 млн євро, в інших випадках застосовуються спрощені методики оцінювання².

Подібною є система відбору в Чилі³, де базовим критерієм також виступає економічний NPV. Характерною рисою є наявність приблизно 20 специфічних галузевих методик для відбору інвестиційних проектів, що відрізняє цю країну від Великобританії та Ірландії.

Зовсім інакшою є система відбору інвестиційних проектів у Південній Кореї. Методика попереднього техніко-економічного обґрунтування проектів (The Preliminary Feasibility Study, PFS⁴) закріплена з 2006 р. На сьогодні держава самостійно проводить оцінку проектів, якщо їхня загальна вартість перевищує 50 млн дол. США або частка державного фінансування становить більше 30 млн дол. Існує близько 10 специфічних методик оцінки проектів у різних галузях, у тому числі окремо оцінюються інфраструктурні та інноваційні проекти. Аналіз проводиться у трьох напрямках: економічному, програмному та регіональному.

Економічний аналіз ґрунтується на СВА. На підставі оцінки всіх витрат та вигід розраховуються показники BCR, IRR та NPV. Цікавим є те, що проект вважається еко-

¹ Public sector business cases using the five case model: updated guidance (2015) / HM Treasury. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/469317/green_book_guidance_public_sector_business_cases_2015_update.pdf.

² The Public Spending Code / Central Expenditure Evaluation Unit. URL: <http://publicspendingcode.per.gov.ie>.

³ Metodologia General de Preparacion y Evaluacion de Proyectos / CEPAL. [URL: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/5608-metodologia-general-de-identificacion-preparacion-y-evaluacion-de-proyectos-de>].

⁴ General Guidelines for Preliminary Feasibility Studies / PIMAC. URL: http://pimac.kdi.re.kr/eng/mission/pdf/General_Guidelines_for_PFS.pdf.

номічно вигідним, якщо BCR не менший за 1,1–1,15, а не 1. Оцінюється попит на товари чи послуги, що надаватимуться внаслідок реалізації проекту (розроблено рекомендації для оцінювання в окремих галузях). Проводиться аналіз чутливості та фінансовий аналіз (фінансові IRR, NPV та PI). Обов'язково розглядається можливість залучення приватного капіталу.

Програмний аналіз включає оцінку тих впливів, які були не враховані в економічному аналізі, тобто ті, котрі не можна привести до грошового еквівалента. До них належать: відповідність генеральному планові, фінансові й екологічні ризики, а також інші характеристики, пов'язані з галузевою належністю проекту та його особливостями.

Третій компонент – аналіз регіонального впливу. Розраховується індекс регіонального розвитку, відповідно до якого визначається вплив проекту на економіку конкретного регіону.

Рішення приймається на підставі проведеного аналізу з використанням багатокритеріального підходу Analytic Hierarchy Process (АНР). Цей метод допомагає узагальнити результати аналізу (кількісні та якісні), врахувавши пріоритети, й обчислити показник, використовуваний для відбору проектів. При оцінюванні кожного проекту вирізняють дві альтернативи: реалізацію проекту та його відхилення. На початку чітко визначається мета, якої прагне досягти уряд, здійснюючи інвестиції. Для її досягнення слід задовольнити низку критеріїв, які формують загальну мету. Ці критерії встановлюються в рамках трьох компонентів аналізу, описаних вище (економічний, програмний та регіональний). Для різних типів проектів визначено різні ваги кожного окремого типу аналізу (табл. 3.4).

У межах кожного критерію окреслено пріоритети альтернатив, тобто певні нормувальні коефіцієнти, що в сумі мають давати одиницю. Наприклад, якщо у випадку реалізації проекту та його відхилення буде досягнуто однаковий ефект за певним критерієм, то пріоритети повинні дорівнювати 0,5 для цих двох випадків. Правила й формули для розрахунків пріоритетів наведено в методичних рекомендаціях для оцінки інвестиційних проектів¹. Із метою визначення загальної оцінки альтернативи необхідно скористатися формулою:

$$АНР^i = \sum_{n=1}^m w_n^i p_n^i, \quad (3.1)$$

де $АНР^i$ – загальна оцінка i -ї альтернативи; n – номер критерію; m – кількість критеріїв; w_n^i – вага i -ї альтернативи за n -м критерієм; p_n^i – пріоритет i -ї альтернативи n -м критерієм.

Отримана оцінка має перебувати у проміжку від 0 до 1, причому чим вища оцінка, тим привабливішою є альтернатива. Визначається також “сіра зона” – проміжок зна-

Таблиця 3.4

Частка кожного виду аналізу в розрахунку АНР, %

| Тип проекту | Економічний аналіз | Технічний аналіз | Програмний аналіз | Регіональний аналіз |
|-------------------------------------|--------------------|------------------|-------------------|---------------------|
| Будівництво | 40–50 | – | 25–35 | 20–30 |
| Інноваційні та інформаційні проекти | 30–50 | 50–70 | | – |
| Інші проекти | 25–50 | – | 50–75 | – |

Джерело: General Guidelines for Preliminary Feasibility Studies / PIMAC. URL: http://pimac.kdi.re.kr/eng/mission/pdf/General_Guidelines_for_PFS.pdf.

¹ General Guidelines for Preliminary Feasibility Studies / PIMAC. URL: http://pimac.kdi.re.kr/eng/mission/pdf/General_Guidelines_for_PFS.pdf.

чень від 0,45 до 0,55. Якщо альтернативи потрапляють до неї, то під час прийняття рішення висуваються додаткові умови, оскільки вважається, що за незначних змін можуть змінитися пріоритети, а отже, будь-яка з альтернатив втратить свої позиції. Звичайно, описано лише спрощену схему обчислення цього показника. На практиці проводять більш розширені обчислення, окремо розраховують пріоритети в складових базових критеріях тощо¹.

Використання АНР має і переваги, і недоліки. Перевагою, безумовно, є те, що обрахунок єдиного кількісного показника на підставі результатів проведеного аналізу, що враховує всі ефекти від реалізації проекту (економічні, соціальні, екологічні тощо), збільшує прозорість і зрозумілість під час прийняття рішення. Недолік – це певний суб'єктивізм при визначенні пріоритетів серед альтернатив, а також те, що розрахунки інтегрованого показника можуть бути досить громіздкими. Але суб'єктивізм дещо нівелюється через розроблення детальних методичних рекомендацій та контролю, що й використовує Республіка Корея у своїй діяльності.

Узагальнюючи міжнародний досвід, можемо сказати, що майже всі країни при відборі інвестиційних проектів керуються більшою мірою чисельними показниками, оскільки вони є об'єктивними та порівнюваними. Найпопулярніший на сьогодні економічний NPV, оскільки він враховує всі вигоди та витрати, які можна звести до грошового вигляду. Він має властивість адитивності, тому може бути використаний при оцінюванні групи проектів, що для держави особливо актуально, оскільки для фінансування обираються, як правило, одночасно кілька проектів. Отже, цей показник дає змогу оцінити сумарний ефект від вкладених інвестицій. Також усі країни під час оцінювання проектів ураховують якісні ефекти від реалізації, що не можуть бути приведені до грошового вигляду, але справляють істотний позитивний вплив на соціальну, екологічну чи іншу сферу. Якщо такі ефекти є доволі значними й економічно обґрунтованими, то кінцеве рішення може бути скориговане на підставі врахування комбінації якісних і кількісних показників. Варто виокремити досвід Республіки Кореї у відборі інвестиційних проектів, оскільки вона використовує багатокритеріальну методологію АНР, котра враховує всі характеристики проекту (кількісні та якісні) при обчисленні єдиного показника, на підставі якого приймається остаточне рішення.

Для покращання та поглиблення оцінки в окремих сферах (соціальной, екологічній, регіональній тощо) у Великобританії розробляють спеціальні методології як додатки до основного документа (Зеленої книги). Водночас у Чилі та Кореї створено окремі методології оцінювання для проектів у окремих галузях, що інтегровані в загальний процес відбору проектів та доповнюють його. Така спеціалізація є позитивною, оскільки практично неможливо уніфікувати систему критеріїв для різних галузей, урахувавши всі важливі аспекти. Наявність окремих методик розширює можливості оцінювання та підвищує його якість завдяки створенню специфічних критеріїв оцінки.

З урахуванням міжнародного досвіду, а також національних особливостей України пропонуємо власну методологію відбору інвестиційних проектів, яка ґрунтується на поєднанні двох способів: за показником ENPV та багатокритеріальним підходом АНР. Її пріоритетом є максимальне врахування всіх ефектів від реалізації проекту за умови обмежених можливостей фінансування проектів, а також мінімізація ризику виникнення корупції (рис. 3.6).

Перший етап – це узагальнена оцінка ефектів від реалізації проектів, які можуть бути представлені у грошовому вигляді. На підставі цих ефектів пропонуємо розраховувати економічні показники NPV, IRR та BCR, котрі, як правило, дають однакові висновки про пріоритетність проектів, але варто мати на увазі, що кожен із них має перева-

¹ General Guidelines for Preliminary Feasibility Studies / PIMAC. URL: http://pimac.kdi.re.kr/eng/mission/pdf/General_Guidelines_for_PFS.pdf.

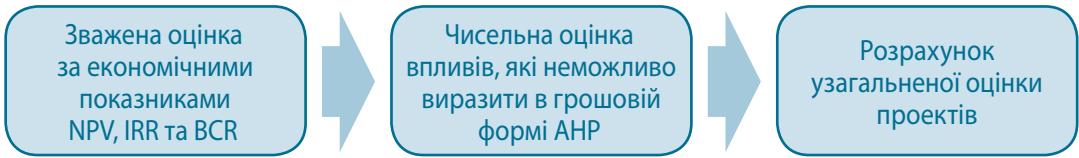


Рис. 3.6. Загальна логіка альтернативної методології

Складено автором.

ги та недоліки, і в окремих випадках вони можуть давати різні результати. Тому для того, аби нівелювати недоліки методів, пропонуємо обчислити єдину оцінку. Для цього всі проекти, що оцінюються, мають бути проранжовані за названими показниками таким чином, щоб проекти з більшими значеннями отримали вищий бал. Наприклад, якщо оцінюють 10 проектів, то проекти, котрі матимуть максимальні значення, одержать 10 балів, а ті, що матимуть мінімальні значення, – 1 бал. Узагальнена оцінка розраховуватиметься за формулою:

$$R' = \frac{1}{3}(r_{NPV} + r_{IRR} + r_{BCR}), \quad (3.2)$$

де R' – узагальнена оцінка за трьома показниками; r_{NPV} – ранговий бал за показником NPV; r_{IRR} – ранговий бал за показником IRR, r_{BCR} – ранговий бал за показником BCR.

Другий етап – це оцінювання впливів, виражених не у грошовій формі. Пропонуємо для цього використати методологію АНР. Після її застосування для кожного проекту отримуємо два індекси від 0 до 1 (оцінки двох альтернатив – реалізація проекту та відмова від реалізації). Якщо оцінка альтернативи, що відповідає реалізації проекту, буде більшою, то за проектом закріплюється це значення, в іншому випадку присвоюється нульове значення. Потім отримані значення ранжуються (більшому значенню надається більший бал), і рангові бали приймаються за оцінку проекту (R'').

Останній етап – це розрахунок загальної оцінки проекту, яка складається з двох попередніх оцінок:

$$R = R' + R'', \quad (3.3)$$

де R – остаточна оцінка проекту; R' – оцінка впливів, виражених у грошовій формі; R'' – оцінка впливів, виражених у не грошовій формі.

Описану методологію Міжвідомча комісія з питань державних інвестиційних проектів може використовувати не лише для оцінки окремих проектів, а й із метою вибору групи проектів для фінансування на плановий період. Оцінка R – це зважений числовий вираз вигоди, яку може отримати держава від реалізації проектів, тому отримані оцінки мають властивість адитивності. Отже, оптимальна комбінація проектів, котрі можуть бути реалізовані протягом планового періоду, за певного рівня витрат (заплановані обсяги капітальних витрат, вказані Міністерством фінансів України) може бути визначена шляхом розв'язання такої оптимізаційної задачі:

$$\sum_{i=1}^n R_i x_i + \sum_{i=1}^m R_i y_i + \sum_{i=1}^k R_i z_i \rightarrow \max; \quad (3.4)$$

$$\sum_{i=1}^n C_i x_i + \sum_{i=1}^m C_i y_i + \sum_{i=1}^k C_i z_i \leq K; \quad (3.5)$$

$$\sum_{i=1}^n C_i x_i \geq \frac{1}{2} K; \quad (3.6)$$

$$\frac{1}{4}K \leq \sum_{i=1}^m C_i y_i \leq \frac{1}{2}K ; \quad (3.7)$$

$$0 < \sum_{i=1}^k C_i z_i \leq \frac{1}{4}K ; \quad (3.8)$$

$$x_i \in \{0,1\}, \quad i = \overline{1,n}; \quad (3.9)$$

$$y_i \in \{0,1\}, \quad i = \overline{1,m}; \quad (3.10)$$

$$z_i \in \{0,1\}, \quad i = \overline{1,k}; \quad (3.11)$$

де R_i – оцінка i -го проекту; C_i – витрати на реалізацію i -го проекту; K – заплановані капітальні видатки на запланований період; x_i – рішення про реалізацію i -го проекту першої групи; n – кількість проектів першої групи; y_i – рішення про реалізацію i -го проекту другої групи; m – кількість проектів другої групи; z_i – рішення про реалізацію i -го проекту третьої групи; k – кількість проектів третьої групи.

Розглянемо детальніше наведену модель. Пропонуємо поділити інвестиційні проекти на три групи залежно від сфери інвестування:

- 1) IT, інновації, транспортна інфраструктура;
- 2) захист навколишнього середовища, енергозбереження;
- 3) інші проекти.

Цільова функція задачі (3.4) максимізує вигоди від реалізації проектів. Обмеження (3.5) показує, що витрати на реалізацію проектів не можуть перевищувати заплановані капітальні видатки на визначений період. Обмеження (3.6)–(3.8) характеризують особливості розподілу капітальних видатків.

Ми пропонуємо спрямовувати більшість інвестицій на проекти, котрі належать до першої групи. Це пояснюється тим, що саме розвиток інновацій та інфраструктури значною мірою впливає на інвестиційний клімат у державі та сприяє зміцненню бізнесу, робить його більш конкурентоспроможним на світовому ринку. Пріоритетом держави має бути саме економічне зростання, оскільки розвиток економіки в подальшому збільшить можливості для підтримки соціально-культурного та інших напрямів.

Друга група проектів спрямована на екологізацію та енергозбереження. Захист навколишнього середовища – це важлива складова політики кожної прогресивної держави. Варто також додати, що це одна з умов вступу України до Європейського Союзу. Енергозбереження в сучасних реаліях є необхідним для розвитку економіки. Значна частка дефіциту державного бюджету виникає саме за рахунок енергетичної сфери. Фактична окупація окремих територій України обмежила доступ до частини власних джерел енергії, а залежність від іноземних енергоносіїв (зокрема російських) стримує економічне зростання.

До третьої групи належать інші проекти, у тому числі соціально орієнтовані. Не можна нехтувати цією сферою, навіть за переважної орієнтації на економічне піднесення, оскільки через неприбутковість названої сфери її підтримка формується переважно державою.

Отже, запропонований підхід узагальнює передовий світовий досвід, дає змогу врахувати всі наслідки від реалізації інвестиційного проекту, і, отже, максимально ефективно використати обмежені державні ресурси. Запропоновані умови розподілу інвестицій допоможуть спрямовувати капітальні видатки в проекти, які сприятимуть економічному зростанню. У подальшому пріоритети інвестування можуть бути змінені, якщо буде досягнуто принципово іншого рівня економічного розвитку.

Подальше реформування відбору та оцінки державних інвестиційних проектів має відбуватися передусім на стратегічному рівні, тобто слід створити комплекс стратегічних планів, який охоплюватиме довго- та середньострокові плани. На підставі

цих планів має здійснюватися державна інвестиційна діяльність. Цей крок є необхідним, оскільки без чіткої стратегії розвитку неможливо ефективно використовувати кошти, позаяк вони не будуть об'єднані загальною метою. Тому першочерговим завданням є розроблення стратегії інвестування та визначення основних напрямів розвитку.

Особливу увагу необхідно приділити визначенню основного принципу (критерію) інвестиційної діяльності, на базі якого будуть встановлені детальні критерії відбору і котрий уособлюватиме основну мету держави, а також пріоритетні галузі для інвестування. Т. Г. Затонацька дослідила, на підставі яких принципів функціонують інвестиційні політики європейських країн¹. Зокрема, для Німеччини – це “прагматичність” (пріоритет дотримання бюджетної дисципліни, планування), Великобританії – “стабільне інвестування” (контрольовані видатки бюджету, встановлені на певному рівні), Польщі – “регіональні інновації”, Ірландії – “освітньо-регіональні пріоритети” тощо. На нашу думку, для України можна запропонувати принцип “регіонального розвитку та інновацій”. Такий вибір можна обґрунтувати тим, що регіони на сьогодні значною мірою недоотримують інвестиції. Відповідно до звіту Департаменту залучення інвестицій Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, у 2015 р.² більша частина інвестицій спрямовувалася до м. Києва та Дніпропетровської області. Інші регіони відчували інвестиційний дефіцит, що збільшував розрив у розвитку регіонів. Тому держава має сприяти рівномірному поступові всіх регіонів України, частково і за рахунок інвестування.

Іншим аспектом принципу має стати розвиток інновацій. На сьогодні цьому фактору приділяється дуже мало уваги. Багато підприємств, навіть цілих галузей, застосовують застарілі технології, не послуговуються науковими досягненнями. По-перше, це занадто дорого, а по-друге, їм вигідніше використовувати дешеву робочу силу, ніж здійснювати значні вкладення в автоматизацію процесу виробництва. Завданням держави є стимулювання впровадження інновацій, вкладення інвестицій у проекти, котрі популяризують наукові досягнення й сприятимуть їх поширенню. Особливу увагу варто приділити інноваціям в екологічній сфері.

Всі описані пропозиції щодо формування стратегії та загального принципу державного інвестування слід втілити в окремому законопроекті, який би висвітлював державну позицію щодо розподілу капітальних видатків, формував генеральну стратегію, а також порядок та частоту створення середньо- та короткострокових інвестиційних планів.

Пріоритетні галузі економіки в Україні було визначено ще в 2013 р. (агропромисловий комплекс, житлово-комунальний комплекс, машинобудівний комплекс, транспортну інфраструктуру, культурно-рекреаційну сферу, переробну промисловість за напрямом імпортозамісне металургійне виробництво)³. До цього переліку пропонуємо додати військово-промисловий комплекс із огляду на політичну ситуацію, в якій тепер перебуває Україна. Особливу увагу необхідно приділити орієнтації підприємств галузі на виробництво кінцевої продукції замість сировинної спеціалізації. На сьогодні більшість капітальних проектів, фінансованих за рахунок державного бюджету, реалізуються в соціальній і культурній сферах. Не можна заперечувати, що ці сфери мають підтримуватися державою, бо вони здебільшого є неприбутковими, але важливи ми для суспільства. Проте варто враховувати наявність кризових явищ в економіці

¹ Затонацька Т. Г. Пріоритети бюджетної політики країн Європейського Союзу. *Наукові праці НДФІ*. 2014. Вип. 3. С. 3–15.

² Інвестиційна діяльність в Україні : довідка Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 23.02.2016. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=Стан інвестиційної діяльності в Україні>.

³ Про затвердження переліку пріоритетних галузей економіки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.08.2013 №843-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/843-2013-p>.

України та відповідного занепаду пріоритетних галузей. Оскільки тепер інвестиційна привабливість держави є дуже низькою, навіть прибуткові інвестиційні проекти можуть бути проігноровані приватними інвесторами через високий рівень ризику. Тому одним із першочергових завдань держави є підтримка найперспективніших інвестиційних пропозицій в інших пріоритетних галузях, окрім культурно-рекреаційної, що забезпечить економічне зростання країни в цілому. Ця позиція має бути чітко вказана в генеральному інвестиційному плані України.

Удосконалення потребує також сам процес відбору проектів, оскільки на сьогодні в законодавстві не виокремлено етапи відбору інвестиційних проектів. Встановлено лише часові рамки проведення державної експертизи (30 календарних днів)¹. Певна структура відбору зазначена в довідково-методичних рекомендаціях для обґрунтування державних інвестиційних проектів, де виділено такі складові техніко-економічного аналізу²:

- 1) мета проекту та її обґрунтування;
- 2) опис проекту і його обґрунтування;
- 3) аналіз ефективності проекту;
- 4) аналіз ризиків;
- 5) організаційна структура та управління проектом.

Послідовність перевірки таких складових і становить державну експертизу, але це скоріше структура подання державного інвестиційного проекту, ніж процес відбору.

На нашу думку, варто використати досвід організації цього процесу у Великобританії. Реалізація в п'ять етапів державної інвестиційної діяльності відбувається за системою Business Case. З першого по третій етапи присвячені саме відбору проектів (Strategic Outline Case, Outline Business Case, Full Business Case). Для кожного етапу характерні конкретна мета і свій рівень закінченості аналізу за п'ятиелементною моделлю (Strategic, Economic, Commercial, Financial and Management Cases).

На першому етапі (Strategic Outline Case) визначається доцільність впровадження проекту та його відповідність стратегічним планам держави. Для цього має бути повністю завершено аналіз у рамках Strategic Case, але згодом дозволяється його доопрацювання. Аналіз у рамках інших чотирьох елементів повинен бути зроблений на базовому рівні. На цьому етапі частина проектів може бути відхилена через невідповідність стратегічній концепції держави, недостатнє обґрунтування необхідності змін, які забезпечать виконання проекту тощо. Таким чином, зменшується кількість проектів, які досліджуватимуться ґрунтовніше. Крім того, цей підхід відкидає необхідність готувати повномасштабний аналіз для всіх без винятку проектів, оскільки немає сенсу досліджувати пропозиції, котрі не відповідають генеральним планам держави та не сприяють їх виконанню. Відтак, відпадає необхідність для розпорядників одразу готувати повномасштабну документацію, що також скорочує їхні витрати.

На другому етапі відбору (Outline Business Case) перевіряється співвідношення вартості проекту та вигід від його реалізації, тобто визначається потенційне VFM (Value for Money). Крім повного стратегічного аналізу (the Strategic Case), слід провести економічне та фінансове дослідження (the Economic and the Financial Cases) інвестиційної пропозиції. Два інші елементи (the Commercial and the Management Cases) мають бути детальніше описані в структурі пропозиції, вказані ключові позиції. На цьому етапі розраховується економічний NPV, визначаються можливі ризики та ступінь їхнього впливу на бажаний результат проекту, відкидаються проекти, які мають негативний реальний економічний NPV або можуть бути привабливими для приватного інвестування (позитивний фінансовий NPV). Також мають розглядатися можли-

¹ Деякі питання управління державними інвестиціями : постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 № 571. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/571-2015-%D0%BF>.

² Там само.



Рис. 3.7. Критерії відбору для державного інвестування (поетапний відбір)

Складено автором.

вість застосування інших типів підтримки проектів (державні гарантії, пільгові позики тощо) та перспектива державно-приватного партнерства.

Завершальний етап відбору (Full Business Case) передбачає багатосторонній аналіз інвестиційної пропозиції, наявність повної документації, що описує проект у всіх сферах, враховує всі вигоди й витрати, рівень управління проектом, стратегію закупівель необхідних матеріалів тощо. Приймається остаточне рішення щодо інвестиційної пропозиції, тому потрібно максимально врахувати всі аспекти, які характеризують проект¹.

Використання такої системи відбору допоможе ефективніше проводити аналіз проектів, оптимізувати й структурувати цей процес, зробити його більш зрозумілим.

Оскільки ми виявили недоліки в системі критеріїв для відбору інвестиційних проектів, пропонуємо провести зміни й у цьому напрямі (склад критеріїв та їх групування). На рис. 3.7 наведено схему згрупованих критеріїв відбору та послідовності їх використання.

На першому етапі критеріями відбору мають бути відповідність генеральному державному інвестиційному плану, чіткість і прозорість формування проектної стратегії, реалізованість цілей проекту та його обґрунтованість.

На другому етапі відбору розраховуються економічні та фінансові NPV, IRR, BCR, а також досліджуються можливі ризики. Фінансові показники слугують критеріями для доцільності державного фінансування, а економічні показники – для подальшого відбору проектів.

На третьому етапі виокремлено три групи критеріїв. Для визначення якості менеджменту варто оцінювати проекти за наявністю та якістю управлінського плану, рівнем професійності менеджерів, структурою управління проектом. Критеріями оцінки комерційної складової проекту можуть бути рівень розробленості комерційної стратегії, надійність постачальників, можливість забезпечити реалізацію проекту необхідними матеріалами. До критеріїв неринкового впливу варто зарахувати екологічні, соціальні, регіональні та розподільчі впливи. Специфічність критеріїв оцінки екологічних та регіональних впливів полягає в тому, що вони значною мірою залежать від галузі реалізації проекту. Наприклад, для інвестиційних проектів у транспортній галузі насамперед необхідно враховувати викиди шкідливих речовин, а для проектів у АПК – збереження родючого шару ґрунту. Тому для ефективної оцінки інвестиційних пропозицій за цими критеріями слід скласти методичні рекомендації для окремих галузей. Критерій регіональних впливів передбачає оцінку того ефекту, який проект справить на регіональний розвиток (збільшення місцевих бюджетів, підвищення рівня життя в найменш розвинутих регіонах тощо). За останнім критерієм розподільчих

¹ Public sector business cases using the five case model: updated guidance (2015) / HM Treasury. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/469317/green_book_guidance_public_sector_business_cases_2015_update.pdf.

впливів має бути проаналізований вплив проекту на різні верстви населення за рівнем доходу.

Запропоновані зміни критеріїв відбору, методології їх застосування, а також етапи відбору мають бути закріплені законодавчо шляхом внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України “Деякі питання управління державними інвестиціями”¹. До того ж слід розробити детальні методичні рекомендації для оцінювання та відбору проектів, їх обов’язкове використання також має бути визначене в цьому нормативно-правовому акті.

Загалом для підвищення прозорості відбору інвестиційних проектів та зменшення можливості корупції можна використовувати такі заходи:

- для особливо витратних проектів користуватися послугами спеціалізованих незалежних компаній, які зможуть провести повноцінний та неупереджений аналіз (досвід Ірландії);
- публікувати всі результати оцінювання інвестиційних пропозицій, забезпечення можливості громадського контролю;
- розробити максимально деталізовану методологію здійснення відбору, оцінювання в різних сферах, а також специфікації для окремих галузей.

Узагальнюючи викладене, зауважимо, що процес відбору інвестиційних проектів для державного фінансування потребує вдосконалення. Необхідно розробити генеральний стратегічний план державного інвестування, більшу вагу надавати проектам, котрі сприятимуть економічному зростанню, запровадити трьохетапний відбір, розширити й структурувати критерії відбору.

Провідні країни під час відбору проектів намагаються врахувати всі можливі фактори впливу, а також особливу увагу приділяють розробленню рекомендацій для оцінювання проектів у різних галузях та за різними критеріями. Окремі з них орієнтуються на значення економічного NPV, але припускають можливість коригування рішення за наявності суттєвих та обґрунтованих ефектів від реалізації проекту, які не можуть бути приведені до грошового вигляду. У Південній Кореї застосовується багатокритеріальний підхід АНР, котрий зводить оцінку проекту до розрахунку єдиного чисельного показника, за яким і визначається його пріоритетність.

З огляду на світовий досвід запропоновано вдосконалити процес відбору інвестиційних проектів в Україні, а саме: створити стратегічний план для державного інвестування, дещо змінити пріоритети при інвестуванні (орієнтація на економічне зростання), запровадити три етапи відбору проектів за прикладом Великобританії, розширити й структурувати критерії відбору. Також розроблено стратегію методології відбору інвестиційних проектів з урахуванням світового досвіду.

3.3. УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ІНВЕСТИЦІЯМИ

В умовах обмеженості бюджетних ресурсів, необхідності жорсткої економії державних і місцевих фінансів проблема ефективного управління цими ресурсами залишається актуальною. Сьогодні ресурси бюджетів усіх рівнів є вкрай недостатніми навіть для мінімального задоволення інтересів громадян України, і це зумовлює пошук альтернативних методів управління бюджетним процесом та нових механізмів державного управління, зокрема вдосконалення системи управління державними інвестиціями й на загальнодержавному, і місцевому рівнях. Наразі ця система має ряд про-

¹ Деякі питання управління державними інвестиціями: постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 № 571. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/571-2015-%D0%BF>.

блем. Зокрема, щодо середньострокового планування та пріоритетності, оцінки ефективності, моніторингу реалізації та аудиту державних інвестицій.

Потреби України в розвитку інфраструктури у поєднанні з обмеженими державними фінансовими ресурсами вимагають об'єднаних зусиль для посилення управління державними інвестиціями. Інвестиції в інфраструктуру важливі для стимулювання економічного розвитку. Трансформація державних інвестицій в активи значною мірою залежить від того, наскільки ефективно відбувається управління всіма видами державних інвестицій, особливо на місцевому рівні¹.

Місцеві бюджети відіграють велику роль в інвестиціях в інфраструктуру. У 2014–2015 рр. частка капітальних видатків, здійснюваних через місцеві бюджети, становила майже 70 % (69,1 % у 2014 р. та 68,8 % у 2015 р.) капітальних видатків зведеного бюджету (48,5 % у 2013 р. та 39,8 % у 2012 р.) (рис. 3.8). Інвестиції в житлово-комунальний сектор (які охоплюють системи опалення, водопостачання та водовідведення) та у сфери охорони здоров'я й освіти здійснюються переважно через місцеві бюджети. Від бюджетів місцевих органів влади істотно залежать також інші важливі сектори, такі як транспорт (передовсім дороги), соціальна допомога та сільське господарство².

Послугою, яка зумовлює найбільшу потребу в інвестиціях у фізичну інфраструктуру, є централізоване опалення. Особливо це стосується модернізації обладнання та розподільчої мережі, яка є не тільки застарілою, а й дуже енергоємною. Послуги з водопостачання та водовідведення, регіональні та сільські дороги (й інша транспортна інфраструктура) також потребують істотного ремонту. Однак великих інвестицій вимагає й сфера соціальних послуг. Наприклад, у галузі освіти інвестиції необхідні для ремонту старих шкіл, закупівлі нового обладнання, лабораторій тощо. У сфері охорони здоров'я



Рис. 3.8. Динаміка капітальних видатків зведеного та місцевих бюджетів України

Складено за: Виконання Державного бюджету України / Державна казначейська служба України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

¹ Державно-приватне партнерство в контексті управління державними інвестиціями в Україні: оцінка / Світовий банк. 2015. 75 с. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/495131467995051959/pdf/106249-UKRANIAN-WP-P153935-PUBLIC-Public-Investment-UKR-Web-cover.pdf>.

² Зміцнення системи формування капітальних видатків на місцевому рівні / Світовий банк. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTUKRAINE/Resources/328335-1158937917927/PFR_Chapter5_ua.pdf.

нагальне вкладення коштів потрібне насамперед у ремонт приміщень медичних закладів (підпорядкованих органам влади всіх рівнів), котрі нині перебувають у дуже поганому стані, насамперед, у заміну застарілого медичного обладнання.

Створення фінансової бази для державних інвестицій у різних секторах необхідне, однак відповідні заходи можуть бути зведені нанівець за відсутності міцної системи формування бюджетів капітальних видатків, тобто системи, яка уможливить ефективне планування, оцінювання, відбір, упровадження та збереження результатів інвестицій відповідно до стратегії економічного зростання країни. За відсутності такої системи заощаджені й перерозподілені ресурси можуть бути змарновані на менш продуктивні капітальні видатки¹.

Досвід країн ЄС вказує на те, що немає універсального підходу до планування інвестицій місцевими органами влади, оскільки кожна країна має особливості та обмеження в управлінні місцевими фінансами. При плануванні інвестицій необхідно дотримуватись таких принципів:

1. Місцеві органи влади планують активи, тільки якщо вони необхідні для надання муніципальних послуг або виконання інших обов'язкових зобов'язань місцевих органів влади.
2. Оскільки фінансові ресурси, доступні місцевим органам влади для фінансування капітальних проектів, обмежені, процес має бути організований шляхом оцінки конкуруючих потреб у різних комунальних послугах із метою максимально ефективного використання фінансових ресурсів у напрямках із найвищим пріоритетом для місцевих органів влади.
3. Місцева фінансова політика повинна бути сформульована та введена в дію з метою визначення пріоритетів інвестування та джерел фінансування.
4. Підхід має бути розрахований на тривалий період.
5. Інвестиції потрібно розглядати в рамках життєвого циклу витрат та оцінки альтернатив (наприклад, зниження попиту на послугу, залучення приватного сектору).
6. Процес та результати повинні бути всеосяжними й прозорими, за участю всіх департаментів, старших співробітників, місцевих законодавчих органів, ділових кіл і громадськості².

Результатом планування інвестицій є багаторічна (зазвичай три – шість років) програма реалізації пріоритетних проектів інвестування в розрізі за роками з термінами початку та завершення, з розрахунками щорічних витрат і пропонованими методами фінансування. Програма здебільшого затверджується виборним органом, таким як місцева рада. Щороку програма переглядається, перевіряється та прогнозується ще на один додатковий рік. Зокрема, затверджений план інвестицій поєднує середньострокові плани з річним бюджетним процесом. Коли процес організовано, планування інвестицій стає ковзним, пов'язаним із щорічним бюджетним процесом: 1) попередній рік видаляється з плану, а новий рік додається наприкінці періоду планування інвестицій; 2) бюджет капітальних видатків у поточному році затверджується як частка загального бюджету.

Останніми роками в Україні відбулися зміни у бюджетному законодавстві щодо підвищення ефективності використання бюджетних коштів при плануванні капітальних видатків і з державного, й з місцевих бюджетів. Зокрема, ухвалено Закони України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних

¹ Зміцнення системи формування капітальних видатків на місцевому рівні / Світовий банк. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTUKRAINE/Resources/328335-1158937917927/PFR_Chapter5_ua.pdf.

² Kaganova O. Guidebook on Capital Investment Planning for Local Governments. *Urban Development Series / The World Bank*. 2011. No. 13. October. 102 p. URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1169585750379/UDS13CIP.pdf>.

відносин” від 28.12.2014 № 79-VIII і “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо державних інвестиційних проектів” від 07.04.2015 № 288-VIII та внесено відповідні зміни до Бюджетного кодексу України.

Крім того, прийнято постанови Кабінету Міністрів України щодо:

- створення Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проектів та затвердження Порядку відбору державних інвестиційних проектів, який визначає механізм відбору проектів, розроблення та реалізація яких здійснюються з використанням державних капітальних вкладень, шляхом вжиття заходів щодо ініціювання, проведення економічної оцінки й державної експертизи, визначення доцільності розроблення та/або реалізації державних інвестиційних проектів¹;
- затвердження Порядку та критеріїв оцінки економічної ефективності проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів², який визначає процедуру проведення та критерії оцінки економічної ефективності проектних (інвестиційних) пропозицій, інвестиційних проектів, для розроблення та реалізації яких може бути надана державна підтримка;
- вимог до інвестиційних проектів у пріоритетних галузях економіки, порядку їх відбору, схвалення та реєстрації³;
- затвердження Порядку підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку⁴;
- визначення порядку розподілу субвенцій на виконання інвестиційних проектів⁵.

Щороку приймаються розпорядження Уряду стосовно використання державних капітальних видатків.

Але, зважаючи на досвід країн ЄС, система управління державними інвестиціями на загальнодержавному та особливо на місцевому рівнях має ряд проблем, зокрема:

- 1) недосконале стратегічне планування та пріоритизація державних інвестицій (відсутня програма бюджетування на багаторічну перспективу й багаторічна стратегія щодо капіталовкладень на загальнодержавному та місцевому рівнях, що становить перешкоду для належного планування на період, який виходить за межі річного циклу; не забезпечується прогнозованість рівнів фінансування на будь-який фінансовий рік; щороку надається перевага новим проектам порівняно з тими, що вже виконуються (основною причиною є брак системної бази для відбору проектів і ймовірний політичний тиск щодо виконання нових проектів); немає даних про наявні основні фонди та їхній фізичний стан на регіональному рівні (така ситуація призводить до помітного зниження ефективності процесу розподілу фінансування на капітальні проекти й може спричинити недостатні видатки на технічне обслуговування активів, а отже, марнування коштів на непродуктивні інвестиції на заміну активів));

¹ Деякі питання управління державними інвестиціями : постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 № 571. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/571-2015-%D0%BF>.

² Про затвердження Порядку та критеріїв оцінки економічної ефективності проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів : постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 № 684. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/684-2012-%D0%BF>

³ Про затвердження Порядку відбору, схвалення і реєстрації інвестиційних проектів у пріоритетних галузях економіки та вимог до таких проектів : постанова Кабінету Міністрів України від 14.08.2013 № 715. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/715-2013-%D0%BF>.

⁴ Деякі питання Державного фонду регіонального розвитку : постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 196. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/196-2015-%D0%BF/paran66#n66>.

⁵ Про затвердження Порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів) : постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.2011 № 520. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/520-2011-%D0%BF>.

- 2) істотні прогалини в якості та охопленні процедур оцінювання проектів та недоліки в системі їх проходження;
- 3) недостатнє ресурсне забезпечення системи координації управління державними інвестиціями та відсутність незалежної оцінки;
- 4) часте порушення строків, обсягів робіт і фінансування під час реалізації інвестиційних проектів (затримки з фінансуванням капітальних проектів протягом певного фінансового року (гроші з державного бюджету надходять, як правило, у другій половині року, і не вистачає часу, аби використати їх протягом поточного фінансового року); використання різних джерел коштів для фінансування одного проекту (наприклад, фінансування може надходити від субвенцій / капітальних трансфертів, власного місцевого фінансування і навіть цільових програм, і часто одне з джерел може не мати достатнього фінансування протягом певного фінансового року або зазнати затримок із отриманням призначених коштів));
- 5) відсутність моніторингу впровадження державних інвестиційних проектів та незалежного аудиту результатів їх реалізації.

Для розв'язання зазначених проблем необхідно здійснити такі кроки:

1. Запровадити стратегічне планування інвестиційних проектів, фінансованих як із державного, так і з місцевих бюджетів:

- здійснити складання переліку пріоритетних проектів з урахуванням середньострокової бюджетної перспективи (так званий план або програма державних інвестицій). Відбір проектів для фінансування з державного бюджету здійснювати на підставі повної інформації про майбутні витрати на їхню реалізацію та базового обсягу фінансування портфеля поточних проектів;
- узгодити та привести у відповідність із Законом України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо державних інвестиційних проектів” від 07.04.2015 № 288-VIII Закон України “Про інвестиційну діяльність” від 10.12.1991 № 1955-XII (зокрема, ст. 13 “Порядок прийняття рішень щодо державних інвестицій”) та інші нормативно-правові акти, зокрема в питаннях створення Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проектів та відбору нею державних інвестиційних проектів;
- під час планування капітальних видатків на фінансування місцевих інвестицій гармонізувати процеси формування місцевих бюджетів із регіональними інвестиційними пріоритетами (Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, регіональні стратегії розвитку до 2020 року) та національними стратегічними завданнями (Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020”, Програма діяльності Кабінету Міністрів України). Нині процеси планування, оцінювання та відбору проектів здійснюються в такий спосіб, аби забезпечити можливість отримати фінансування завдяки їх лобіюванню політиками на шкоду економічному обґрунтуванню та місцевим (і загальнодержавним) завданням. Регіональні стратегії і встановлення граничних сум ресурсів у розрахунку на багаторічну перспективу є важливими заходами для поліпшення планування та кращого захисту інвестицій на місцевому рівні;
- удосконалити механізм розподілу капітальних трансфертів, що базуватиметься на чітких формальних критеріях. Це дасть змогу запобігати політичним торгам і поліпшити прозорість і прогнозованість у розподілі ресурсів, призначених для капітальних видатків, серед органів місцевого самоврядування.

2. Уніфікувати методику оцінювання та підходи до прийняття рішень щодо інвестиційних проектів, фінансованих як із державного, так і місцевих бюджетів:

- запровадити вичерпні методологічні рекомендації щодо оцінювання проектів відповідно до міжнародних підходів (удосконалити систему управління інвестиційними проектами в частині застосування аналізу вигід і витрат при підго-

товці проектів та їх відборі), посилити спроможність лінійних міністерств щодо розрахунку майбутнього обсягу капітальних видатків, розробити організаційні процедури оцінки великих інвестиційних проектів на місцевому рівні, створити систему підготовки та підвищення кваліфікації фахівців стосовно оцінювання проектів.

Відбір інвестиційних проектів на місцевому рівні відбувається вкрай суб'єктивно. За відсутності системи аналізу вигід і витрат, порівняння проектів має, по суті, цілком дискреційний характер. Оцінка проектів (шляхом проведення аналізу вигід і витрат) є критично важливою передумовою для досягнення вищих рівнів продуктивності державних інвестицій.

У рамках зазначеного аналізу 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, проект вважається прийнятним; якщо ні – відхиляється. Вигоди оцінюються крізь призму їхньої вагомості для досягнення головних цілей, а витрати – під кутом зору їхньої альтернативної вартості, яка означає вигоду, що її можна було б отримати в разі невикористання цих ресурсів у найкращому альтернативному варіанті. У такий спосіб аналіз вигід і витрат дозволяє встановити, що жодне альтернативне використання ресурсів, передбачених для проекту, не забезпечить кращих результатів із погляду пріоритетів держави¹.

Стандартними етапами аналізу вигід і витрат є:

- 1) вивчення потреби, врахування обмежень і формулювання завдань та цілей. Зазначення точки зору, з якої будуть оцінюватись витрати і вигоди;
- 2) визначення варіантів у такий спосіб, який дасть змогу аналітикові порівняти їх коректно. Якщо один варіант оцінюється проти базисної ситуації, треба упевнитись, що базисну ситуацію оптимізовано;
- 3) аналіз прирістних ефектів і збір даних щодо витрат і вигід. Введення їхньої величини в різні проміжки часу в таблицю базових даних.
- 4) зведення величини витрат і вигід до прийнятих стандартних одиниць вимірювання (наприклад, конвертування номінальних доларів у незмінні долари та використання точних, не викривлених цін);
- 5) застосування детермінованої моделі із запровадженням щоразу одних величин витрат і вигід так, ніби ці величини є визначеними.
- 6) аналіз чутливості;
- 7) аналіз ризику з урахуванням відомості про діапазони та ймовірності величин витрат і вигід, та шляхом моделювання очікуваних результатів інвестиційного проекту;
- 8) визначення варіанта вибору, котрий дасть бажаний результат розподілу доходів.
- 9) розроблення оптимальних рекомендацій.

Такої послідовності переважно дотримуються при складанні звіту про проведений аналіз вигід і витрат².

Отже, необхідно створити для органів місцевої влади стандартизований документ (шаблон) оцінювання проектів. Він повинен містити методологію аналізу вигід і витрат та методику оцінювання з чітко встановленими критеріями й схемою оцінок, що дасть змогу порівнювати інвестиційні проекти, які розглядатимуть місцеві органи влади. Цей документ може мати різні ступені деталізованості залежно від рівня місце-

¹ Створення фіскального простору для економічного зростання. Огляд державних фінансів України: Звіт № 36671-UA від 14.09.2006 / Світовий банк. 185 с. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/996961468308653183/pdf/366710UKRAINIAN0UA0PFR.pdf>.

² Аналіз вигід і витрат : практ. посіб. / Секретаріат Ради Скарбниці Канади. Київ: Основи, 1999. 175 с. URL: http://policy-analysis.org/wp-content/uploads/2015/03/Benefit-Cost-Analysis_cont.pdf.

вого органу влади, обсягу інвестицій (у гривнях) та виду капітальних видатків (оновлення або новий проект). Міністерство економічного розвитку і торгівлі України має відігравати провідну роль у створенні цього документа та відповідного і єдиного шаблону, а також у навчанні працівників місцевих органів влади методів його впровадження (а згодом здійснювати контроль за його застосуванням).

3. Удосконалити організаційні аспекти та підвищити прозорість реалізації проектів:
- створити централізовану систему моніторингу для виявлення проектів із високим ризиком невиконання та своєчасного інформування керівництва (зокрема, відповідно до п. 26 Порядку відбору державних інвестиційних проектів¹, розробити порядок проведення моніторингу та оцінювання ефективності виконання державних інвестиційних проектів, відібраних Міжвідомчою комісією з питань державних інвестиційних проектів до фінансування за рахунок державних капітальних вкладень);
 - запровадити аудит державних інвестиційних проектів після завершення їхньої інвестиційної фази;
 - поліпшити доступ громадськості до інформації про перебіг реалізації проектів шляхом публікації звітів та розроблення простих у використанні он-лайн-інтерфейсів.

Необхідний загальний реєстр усіх інвестиційних проектів, реалізація яких здійснюється за рахунок бюджетних коштів державного й місцевих бюджетів, зокрема варто розглянути можливість створення загальної інформаційної системи щодо державних інвестиційних проектів, яка повинна охоплювати всі інвестиційні проекти, за якими відбувається державне фінансування (державні інвестиційні проекти відібрані Міжвідомчою комісією з питань державних інвестиційних проектів; інвестиційні проекти, здійснювані із залученням державною кредитів (позик) від іноземних держав, банків і МФО; інвестиційні проекти, реалізовані за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку; інвестиційні проекти, для розроблення або реалізації котрих надається державна підтримка і які внесені до Державного реєстру інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій; інвестиційні проекти у пріоритетних галузях економіки, що включені до Державного реєстру інвестиційних проектів у пріоритетних галузях економіки; інвестиційні проекти, які реалізуються у формі ДПП). Ця система повинна містити інформацію щодо фінансування проекту за всіма джерелами у поточному періоді (факт) та за кожним роком реалізації проекту (плановані показники), та іншу інформацію, яка дасть можливість оцінити ефективність його реалізації, інформацію про завершені інвестиційні проекти, результати їхнього аудиту.

Для реалізації цієї системи потрібна координація між Міністерствами фінансів та економічного розвитку України, Державною казначейською службою України, головними розпорядниками бюджетних коштів, із визначенням підрозділів, відповідальних за внесення необхідних даних (з відповідною періодичністю, наприклад, щоквартальні звіти) до системи.

Така система допоможе оперативно встановлювати необхідні обсяги державного фінансування інвестиційних проектів у поточний період і в середньостроковій перспективі, ефективніше визначати та відбирати пріоритетні інвестиційні проекти з метою державного фінансування. Слід створити можливість часткового публічного доступу до системи з метою отримання інформації про перебіг виконання інвестиційних проектів і витрачання бюджетних коштів.

¹ Деякі питання управління державними інвестиціями : постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 № 571. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/571-2015-%D0%BF>.

МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ СЕКТОРУ ЗАГАЛЬНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ ДЕРЖАВ - ЧЛЕНІВ ЄС

4.1. МЕХАНІЗМИ ОБМЕЖЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ДЕФІЦИТУ В УМОВАХ ЗАГОСТРЕННЯ ФІСКАЛЬНИХ РИЗИКІВ

Кризові явища у фінансовій та економічній сферах (2008–2009 рр.) призвели до різкого погіршення стану державних фінансів у більшості країн світу, включаючи держави – члени ЄС. Спостерігалось загострення ризиків мобілізації доходів, виконання видатків, проведення кредитних операцій, використання механізмів боргового фінансування в рамках сектору ЗДУ. Такі зміни вимагали запровадження нових підходів до розв'язання завдань розбалансування фіскальних систем в країнах ЄС.

З метою обмеження бюджетних ризиків в Україні було запроваджено заходи фіскального коригування, спрямовані на стримування бюджетних видатків та збільшення мобілізованих доходів у аспекті продовження фіскальної консолідації. Проте зменшення номінальних обсягів видаткової частини державного бюджету не відбулося, їхні показники продовжували зростати. Щодо доходів, то внаслідок посилення дискреційної фіскальної політики було досягнуто їх зростання. У 2015 р. темпи збільшення дохідної частини бюджету значно підвищилися (за умов від'ємних темпів економічного зростання) переважно через різкі зміни у грошово-кредитній сфері (валютного курсу та інфляції).

Істотні зміни виявилися характерними для фінансування державного бюджету. Протягом 2013–2016 рр. обсяги загального фінансування зростали у 2014 р., а для 2015 р. воно суттєво зменшилося. На 2016 р. було заплановано досягнення вищих показників фінансування державного бюджету (табл. 4.1).

Фінансування Державного бюджету України згідно з плановими показниками мало збільшуватися до 2014 р., а у 2015 р. зменшитися на 11,48 %. На 2016 р. передбачено його зростання на 9,06 % проти запланованого показника на 2015 р. Але реальне виконання значно відрізнялося від планових показників. У 2013–2014 рр. показники фінансування державного бюджету (відносно плану) знизилися. Доволі суттєво зменшилося фінансування державного бюджету за підсумками 2015 р. Щодо плану фактичний показник знизився на 42,56 %, а порівняно з обсягом 2014 р. – на 42,12%.

Водночас протягом 2015 р. тривала купівля боргових цінних паперів центрального уряду. Метою таких операцій стала фінансова підтримка НАК “Нафтогаз України” на суму 29,7 млрд грн, а також забезпечення ліквідності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (ФГВФО) на 51,6 млрд грн¹.

За оцінками експертів НБУ, скорочення дефіциту в першій половині 2015 р. було зумовлено стрімким зростанням доходів через інфляційні та девальваційні ефекти, що знизило фіскальні ризики. У другій половині року зменшення дефіциту було досяг-

¹ Звіт про фінансову стабільність. Червень 2016 / Національний банк України. URL: <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=32241744>.

Таблиця 4.1

Динаміка показників фінансування державного бюджету, млрд грн

| Показники | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2016 | |
|--------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------------------------|
| | План | Факт | План | Факт | План | Факт | План | Факт (за січень – жовтень) |
| Загальне фінансування | 75,50 | 64,71 | 88,63 | 78,05 | 78,64 | 45,17 | 85,76 | 60,30 |
| Фінансування за торговими операціями | 83,36 | 81,04 | 209,76 | 201,83 | 166,81 | 117,51 | 97,07 | 61,65 |
| запозичення | 164,42 | 160,88 | 332,75 | 322,65 | 633,43 | 514,09 | 251,26 | 175,13 |
| погашення | -81,07 | -79,84 | -122,99 | -120,82 | -466,62 | -416,59 | -154,20 | -94,48 |
| коригування | - | - | - | - | - | 20,00 | - | -18,99 |
| Надходження від приватизації | 1,46 | 1,48 | 0,48 | 0,47 | 17,00 | 0,15 | 17,10 | 0,08 |
| Фінансування за активними операціями | -9,31 | -17,81 | -121,60 | -124,25 | -105,17 | -72,49 | -28,41 | -11,43 |

Джерело: Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України. URL: [http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?](http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477)

Таблиця 4.2

Динаміка показників фінансування державного бюджету за січень – червень 2016 р., млрд грн

| Показники | План на 2016 р. з урахуванням змін | | | | | | Червень |
|--------------------------------------|---------------------------------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------|
| | Січень | Лютий | Березень | Квітень | Травень | Червень | |
| Загальне фінансування | 85,76 | 2,40 | 10,57 | 22,19 | 26,45 | 35,10 | |
| Фінансування за торговими операціями | 97,07 | 25,81 | 24,36 | 42,89 | 47,10 | 46,51 | |
| запозичення | 251,26 | 48,10 | 57,44 | 83,63 | 105,41 | 114,69 | |
| погашення | -154,20 | -14,02 | -24,81 | -32,47 | -39,32 | -49,19 | |
| коригування | - | -8,27 | -8,27 | -8,27 | -18,99 | -18,99 | |
| Надходження від приватизації | 17,10 | 0,01 | 0,02 | 0,03 | 0,03 | 0,04 | |
| Фінансування за активними операціями | -28,41 | -23,42 | -13,81 | -20,73 | -20,68 | -11,45 | |

Джерело: Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України. URL: [http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?](http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477)

нуто через покращання адміністрування податків та стабілізацію економічної ситуації. Слід також ураховувати високе значення державного боргу¹.

Істотне зменшення бюджетного дефіциту в 2015 р. виявилось тимчасовим. У 2016 р. показники фінансування державного бюджету мали стійку тенденцію до зростання (табл. 4.2).

Зведення бюджету з профіцитом у січні 2016 р. змінилося поступальним зростанням його дефіциту, починаючи з лютого. При цьому темпи зростання фінансування державного бюджету були доволі високими. У березні він збільшився в 4,41 раза, у квітні (порівняно з попереднім місяцем) – у 2,10 раза, у травні його збільшення тривало (щоправда, нижчими темпами – на 19,20 %). За підсумками червня фінансування бюджетного дефіциту (порівняно з показником, досягнутим у травні) збільшилося на 32,75 %.

Така динаміка показників фінансування державного бюджету відображає збереження високих ризиків виконання бюджету (стосовно мобілізації доходів, виконання видатків та здійснення операцій кредитування). В аспекті видатків не забезпечено належного їх стримування з метою розв'язання завдань фіскальної консолідації. Мобілізація доходів до державного бюджету значно відстала від потреб у забезпеченні видатків. Стимування обсягів кредитування не справило помітного впливу на виконання згаданих завдань.

За підсумками січня – жовтня 2016 р. обсяги бюджетного дефіциту мали стійку тенденцію до зростання та збільшилися порівняно з показником, досягнутим у 2015 р. на 33,50 %. Спостерігалася тенденція до значного зменшення бюджетних запозичень (на 51,13 %), а також зниження погашення запозичень. Водночас слід звернути увагу на залучення додаткового фінансового ресурсу з метою коригування фінансування за борговими операціями шляхом використання зовнішніх запозичень.

У 2016 р. різко зменшено обсяги фінансування за активними операціями (які спрямовувалися на придбання цінних паперів за рахунок коштів, залучених за умов запозичень). За підсумками січня – жовтня 2016 р. вони досягли 11,43 млрд грн, що на 61,06 млрд грн менше порівняно з показником, досягнутим за 2015 р.

Водночас слід звернути увагу і на те, що обсяги запозичень з метою фінансування бюджету істотно перевищили показники його дефіциту. За підсумками 2016 р. планом передбачено залучити позику на суму, що у 2,93 раза перевищує планові показники дефіциту. За фактичним виконанням запозичення здійснювалися навіть у січні, коли було зведено бюджет із профіцитом. Далі вони мали стійку тенденцію до зростання. Такі явища пояснюються великими обсягами виплат, котрі спрямовуються на погашення державних боргових зобов'язань, а також фінансуванням центральним урядом операцій з придбання цінних паперів (фінансування активних операцій). Водночас надходження від приватизації державного майна (внаслідок невиконання її планів) виявилися незначними, що також спонукало до збільшення запозичень.

Характерно, що обсяги запозичень було збільшено переважно не з метою фінансування бюджетного дефіциту, а задля забезпечення операцій, які виходять за його межі. Вони отримали назву дефіцитно-боргового коригування (deficit-debt adjustment, або stock-flow adjustment) та розраховуються як різниця між обсягами запозичень та величиною бюджетного дефіциту. Протягом останніх років такі операції були характерними для багатьох держав. Вони виникають через різкі зміни обмінних курсів національних валют, проведення операцій органів державного управління з фінансовими активами, використання механізмів державних гарантій тощо. Наслідком стає зростання державних зобов'язань понад обсяги бюджетного дефіциту, а також збільшення величини державного боргу. Позитивне значення бюджетно-боргового коригу-

¹ Звіт про фінансову стабільність. Червень 2016 / Національний банк України. URL: <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=32241744>; Національний банк України. Інфляційний звіт. Січень 2016 р. URL: <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=27033423>.

вання вказує на те, що фактори, відмінні від бюджетного дефіциту, переважають у збільшенні державного боргу¹.

З огляду на складну макроекономічну ситуацію, а також зростаючу потребу у видатках на підвищення обороноздатності країни Урядом було взято курс на проведення поміркованої боргової політики задля повернення обсягу державного боргу до економічно безпечного рівня².

Допустимі показники державного та гарантованого державою боргу, визначені Бюджетним кодексом України (ст. 18), виявилися перевищеними (на кінець бюджетного періоду їхня сума не повинна бути більшою за 60 % річного обсягу ВВП). Але слід урахувати, що конкретні граничні обсяги державного та гарантованого державою боргу мають визначатися на кожний бюджетний рік законом про державний бюджет. Зокрема, законом про державний бюджет на 2016 р. (ст. 5) встановлено граничний обсяг державного боргу в сумі 1501,48 млрд грн, а гарантованого державою боргу – в 444,78 млрд грн. Таким чином, граничні показники державного й гарантованого державою боргу збільшено до 81,61 % ВВП.

Практика значного перевищення обсягу державних запозичень, величини бюджетного дефіциту продовжувалася й у 2015 р. Державні внутрішні запозичення становили 98,98 млрд грн (у 2014 р. – 322,65 млрд), а зовнішні – 415,11 млрд (у 2014 р. – 95,03 млрд грн). При цьому кошти були мобілізовані шляхом розміщення боргових цінних паперів. Характерно, що великі обсяги випусків ОВДП (75,0 млрд грн) було здійснено з метою фінансування невластивих державному бюджету операцій: надання кредиту Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (41,5 млрд грн); капіталізації НАК “Нафтогаз України” (29,7 млрд); капіталізації ПАТ АБ “Укргазбанк” (3,8 млрд); Безпосередньо на фінансування дефіциту державного бюджету використано лише 23,9 млрд грн³.

Таким чином, фінансування боргових операцій з державного бюджету помітно зменшилося у 2015 р. (порівняно з попереднім роком). Проте їхні обсяги залишалися досить значними, що з впливало на бюджетні ризики та вимагало пошуку джерел збалансування витратної і дохідної частин бюджету⁴.

Державні запозичення істотно перевищували обсяг ресурсу, необхідного для покриття дефіциту державного бюджету через фінансування операцій, які не можна вважати властивими державному бюджету в умовах ринкової економіки. Вони спричинені фінансуванням збільшення статутних капіталів державних фінансових та нефінансових корпорацій, компенсації втрат вкладників депозитів банків, які визнані банкрутами, вирішення проблем відшкодування ПДВ. При цьому таке навантаження стрімко зростало протягом останніх років⁵.

¹ Weber A. Stock-Flow Adjustments and Fiscal Transparency: A Cross-Country Comparison. *IMF Working Paper*. 2012. WP/12/39. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp1239.pdf>.

² Інформація Міністерства фінансів України щодо виконання Державного бюджету України за 2015 рік. *Урядовий кур'єр*. 2016. 2 берез. URL: <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/informaciya-ministerstva-finansiv-ukrayini-08/>.

³ Інформація Міністерства фінансів України щодо виконання Державного бюджету України за 2015 рік. *Урядовий кур'єр*. 2016. 2 берез. URL: <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/informaciya-ministerstva-finansiv-ukrayini-08/>.

⁴ За оцінками НБУ, виконання бюджету з помірним дефіцитом у 2015 р. знизило фіскальні ризики для фінансової стабільності. Проте високими залишалися показники державного боргу, зумовлені переважно девальвацією гривні (Звіт про фінансову стабільність. Червень 2016 / Національний банк України. URL: <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=32241744>).

⁵ За оцінками експертів, одним із факторів збільшення державного боргу у 2014–2015 рр. стало фінансування потужної державної підтримки державних фінансових і нефінансових підприємств (Аналітичний огляд стану державного боргу та його впливу на фінансовий ринок України станом на 01.09.2015 / Національне рейтингове агентство “Рюрік”. URL: http://rurik.com.ua/documents/research/REVIEW_debt.pdf).

Досягнення такого стану пояснюється, з одного боку, тим, що протягом багатьох років не відбувалося реальних реформ в економічній, фінансовій, соціальній та інших сферах, які потрібно провести в період переходу до ринкової моделі розвитку. З другого боку, накопичення таких зобов'язань детерміновано надмірними впливами бізнес-структур, використанням корупційних схем (за участю державних посадовців), відсутністю реальних зрушень в обмеженні тіньових операцій та впливу капіталів, обмеженої відповідальності власників приватних (фінансових та нефінансових) корпорацій перед вкладниками.

Додаткове (дефіцитно-боргове) фінансування з державного бюджету отримало підтримку МФО (включаючи МВФ), оскільки зменшення зазначених зобов'язань неможливе протягом коротко- й навіть середньострокового періодів без проведення структурних реформ. До першочергових заходів віднесено обмеження збитків НАК “Нафтогаз Україна”, зменшення споживання енергоресурсів та досягнення енергетичної незалежності. Підтримуються також заходи, спрямовані на реабілітацію банківської системи, покращання умов розвитку бізнесу, підвищення виробничого потенціалу економіки.

Водночас поряд із розв'язанням завдань фіскальної консолідації необхідно забезпечити поступальну динаміку економічного й соціального розвитку, стійкості державних фінансів, поглиблення фіскальної децентралізації. Слід підвищувати рівень доходів громадян, зменшувати нерівність між різними групами населення, надавати підтримку малозабезпеченим, створювати адекватні умови для розвитку середнього класу.

У ході співпраці України з МВФ у фіскальній сфері головну увагу приділено питанням фіскальної консолідації, спрямованої на зменшення показників дефіциту сектору ЗДУ та державного боргу відносно ВВП¹. З огляду на різке загострення ситуації у сфері державних фінансів, наша країна потребує доволі значного періоду для продовження реформ та економічного коригування з метою відновлення макроекономічної стабільності й формування умов для економічного зростання (табл. 4.3).

Програми фіскальної консолідації передбачають запровадження реформ, спрямованих на збалансування обсягів доходів та видатків сектору ЗДУ, обмеження використання механізмів запозичень, досягнення адекватніших (з урахуванням тенденцій розвитку економіки) обсягів доходів до бюджетної системи та державних цільових фондів, установлення жорсткішого контролю за управлінням витратами (оптимізація обсягів та покращання структури витрат органів державного управління, підвищення

Таблиця 4.3

Динаміка фіскальних індикаторів (цільових показників), яких передбачено досягти в Україні під час співпраці з МВФ із питань реформування фіскальної сфери, % ВВП

| Показник | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Дефіцит сектору загального державного управління | 4,8 | 4,6 | 4,2 | 3,7 | 3,1 | 2,6 | 2,4 | 2,2 |
| Баланс НАК “Нафтогаз Україна” | -1,9 | -5,7 | -3,1 | -0,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Загальний дефіцит сектору загального державного управління та НАК “Нафтогаз України” | 6,7 | 10,3 | 7,4 | 3,9 | 3,1 | 2,6 | 2,4 | 2,2 |
| Державний та гарантований державою борг | 40,6 | 72,7 | 94,1 | 92,6 | 88,9 | 83,3 | 77,3 | 71,0 |

Джерело: Ukraine Request for Extended Arrangement under The Extended Fund Facility and Cancellation of Stand-by Arrangement – Staff Report; Press Release; and Statement by The Executive Director for Ukraine. IMF Country Report. 2015. No. 15/69. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1569.pdf>.

¹ Теоретичні положення щодо фіскальної консолідації та механізмів її проведення див.: Кудряшов В. П. Фіскальна консолідація та її впливи. *Економіка України*. 2013. № 9. С. 31–46.

ефективності витрачання державних ресурсів), послаблення тиску державного боргу на бюджетну та монетарну системи. Головним завданням програм фіскальної консолідації є забезпечення стійкішого стану державних фінансів (подолання диспропорцій у цій сфері), зміцнення державних банків, обмеження квазіфіскальних операцій, поліпшення фінансового стану державних цільових фондів, а також державних нефінансових корпорацій.

Особливого значення набувають питання координації політики з управління державною власністю, прискорення приватизації державного майна (скорочення переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації). Слід створити систему управління ризиками державного боргу з метою запобігання піковим навантаженням на державний бюджет, а також розвивати вторинний ринок державних облігацій за рахунок проведення активних операцій з державним боргом, із вільними коштами на єдиному казначейському рахунку.

Планом пріоритетних дій Уряду на 2016 р. до стратегічних пріоритетів віднесено забезпечення стабільності державних фінансів, високої стійкості фінансової системи за умов невисокої інфляції. Метою та результатом реформ є не лише стабілізація ситуації протягом поточного періоду, а й довгострокова макроекономічна стабільність. До ключових напрямів віднесено реформування системи управління державними фінансами. Значну увагу приділено підвищенню ефективності бюджетних видатків, формуванню збалансованого бюджету, затвердженню середньострокової стратегії управління державним боргом¹.

Такі завдання мають розв'язуватися в ході реалізації програми фіскальної консолідації. Проте рівень оподаткування в нашій країні є доволі високим, тому його збільшення з метою обмеження фіскальних розривів ускладнюється. Однак консолідація шляхом значного зменшення державних витрат може призвести до загострення проблем економічного і соціального розвитку країни. Ризики реалізації планів фіскальної консолідації посилюються через високий рівень корупції, проведення жорсткої грошово-кредитної політики, ускладнення розвитку фінансового сектору, різкі зміни обмінного курсу національної валюти, зменшення обсягів експортно-імпорتنих операцій.

Тому далеко не всі підходи, застосовувані з метою реалізації програм фіскальної консолідації в зарубіжних державах, є прийнятними для України. З одного боку, про скорочення державних витрат навряд чи можна говорити (з огляду на необхідність збільшення видатків на фінансування оборони, відновлення інфраструктури, вирішення соціальних проблем тощо). Необхідне збільшення бюджетних витрат на підтримку економічного зростання, забезпечення фінансової стабілізації, проведення структурних реформ. З другого – розширення дохідної бази бюджету загального уряду (на основі чинної системи оподаткування та адміністрування) має незначний потенціал. До того ж воно може призвести до негативних економічних і соціальних наслідків у майбутніх періодах.

Потрібно змінити підходи до напрямів реалізації фіскальної консолідації з метою зниження її жорсткості. Замість намагання скоротити витрати варто взяти курс на встановлення жорсткого контролю за їхніми обсягами та структурою². Такий підхід є прийнятнішим порівняно з тим, що позначається терміном “жорстка економія бюджетних ресурсів”. Контроль за видатками бюджету має спрямовуватися на обмеження надлишкових та неефективних державних витрат і збільшення видатків, котрі набувають важливого значення для зміцнення обороноздатності країни, підтримки еко-

¹ План пріоритетних дій Уряду на 2016 рік : затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.05.2016 № 418-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249104044>.

² Прийняття курсу на зменшення державних витрат на середньо- та довгострокову перспективу перебуває на порядку денному, проте його запровадження навряд чи можливе протягом поточного періоду.

номічного зростання, сприяння економічному розвитку регіонів, розв'язання соціальних завдань.

Підходи до досягнення бюджетного дефіциту, необхідного для сталого розвитку боргу, передбачають, з одного боку, утримання його рівня, необхідного для фінансування видатків за умов перевищення ними величини мобілізованих до бюджету доходів. З другого – вжиття заходів, спрямованих на зменшення таких розривів. У середньостроковому періоді завдання у сфері видаткової політики зводяться до стримування темпів зростання їхніх номінальних обсягів та зменшення показників відносно ВВП.

Водночас у ході формування публічних фінансів до уваги слід брати не лише показники економічного розвитку, а й низку інших факторів. Потрібно також враховувати ступінь нерівності в розподілі доходів між різними групами населення, продовження концентрації багатства в розпорядженні незначної частки громадян, високий рівень корупції у державному секторі.

Для України актуальними є питання впливу політичних рішень на розвиток фіскальної системи. Згідно з визначенням відомого вченого Ш. Бланкарта, за представницької демократії уряд отримує квазідиктаторські повноваження, які дають йому змогу затверджувати бюджет з урахуванням власних ідеологічних інтересів. І лише перед виборами посадовці намагаються досягти прийнятних для країни макроекономічних показників, зокрема індексу інфляції та безробіття¹. У нашій країні поширена практика лобювання, коли представники бізнесу, політики та високопосадовці чинять тиск на прийняття рішень із питань бюджету, виходячи не з необхідності виконання загальнодержавних завдань, а з власних інтересів.

Оскільки у 2016 р. тривали операції придбання цінних паперів у власність держави (щоправда, за обсягами, які було значно зменшено), збереження великих обсягів погашення запозичень (як внутрішніх, так і зовнішніх), а також не було виконано запланованих показників надходжень від приватизації, величина державних запозичень продовжувала перевищувати суму бюджетного дефіциту у 2,91 раза.

Така динаміка показників фінансування державного бюджету відображає доволі високі ризики для виконання бюджету (стосовно мобілізації доходів, фінансування видатків та здійснення операцій кредитування). Щодо видатків не досягнуто їх стримування з метою розв'язання завдань фіскальної консолідації. Мобілізація доходів до державного бюджету значно відстає від потреб у забезпеченні видатків. Стимування обсягів кредитування не мало помітного впливу на розв'язання вказаних завдань. Стосовно збереження великих обсягів погашення державних зобов'язань, то це пояснюється подальшою підтримкою з боку держави державних та недержавних корпорацій, а також проведенням квазіфіскальних операцій.

Внаслідок збільшення державних боргових зобов'язань зростають виплати з обслуговування державного боргу (табл. 4.4).

Порівняно з показником попереднього року видатки у 2014 р. на обслуговування державних боргових зобов'язань збільшилися на 51,46 %; у 2015 р. – на 76,14 %. При цьому обсяги дефіциту державного бюджету за підсумками 2015 р. було зменшено до 45,17 млрд грн (планові показники було встановлено на рівні 78,64 млрд грн), а у 2014 р. державний бюджет було зведено з дефіцитом у 78,05 млрд грн. У 2016 р. передбачено збільшити видатки на обслуговування державного боргу (планові показники) на 14,38 %, порівняно з показником 2015 р. За січень – жовтень поточного року їхня сума досягала 82,47 млрд грн.

При цьому в 2016 р. показники економічного та соціального розвитку мали тенденцію до покращання: спостерігалися приріст ВВП (за підсумками III кв. порівняно з

¹ Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії. Вступ до фінансової науки / за наук. ред. В. М. Федосова. Київ : Либідь, 2000. С. 147–148.

Динаміка показників державного боргу та видатків на обслуговування державних боргових зобов'язань, млрд грн

| Показники | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|--------|--------|----------|-------------------------|
| Обсяги державних боргових зобов'язань | 480,22 | 947,03 | 1 334,27 | 1 742,64 (на 31.10) |
| Видатки на обслуговування державного боргу з державного бюджету: | | | | |
| план | 32,56 | 48,33 | 85,67 | 96,66 |
| факт | 31,68 | 47,98 | 84,51 | 82,47 (за січ. – жовт.) |

Джерело: Виконання бюджетів. Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>; Борг. Статистична інформація щодо боргу / Міністерство фінансів України. URL: http://www.minfin.gov.ua/news/view/statystychni-materialy-shchodo-derzhavnoho-ta-harantovanoho-derzhavoiu-borhu-ukrainy_2016?category=borg&subcategory=statystychna-informacija-schodo-borgu.

відповідним періодом 2015 р. вони становили 1,8 %), підвищення індексу промислової, будівельної та сільськогосподарської продукції. Водночас зростає індекс споживчих цін (за підсумками листопада 2016 р. порівняно з початком року він підвищився на 11,4 %). Позитивні зміни відбулися в динаміці індексу реальних наявних доходів населення¹.

Протягом 2015 р. заходи фіскального коригування, рекомендовані МВФ (та вжиті в Україні), було відображено в кількох документах². До першочергових завдань було віднесено проведення масштабної консолідації, спрямованої на зменшення дефіциту державних фінансів (з урахуванням сектору державного управління й державних корпорацій) та зниження показників державного боргу відносно ВВП. Відзначалася потреба досягнення прийнятних обсягів дефіциту бюджету загального уряду, необхідного для забезпечення сталого розвитку державного боргу у збалансований і соціально справедливий спосіб.

Таким чином, у 2015 р. зниження бюджетного дефіциту пов'язувалося з необхідністю сталого розвитку державного боргу. Це означає, що збереження бюджетного дефіциту допускалося, проте воно не мало призводити до підвищення темпів зростання боргу. А положення щодо соціально справедливого способу означає обмеження негативних впливів боргу на соціальний розвиток.

На наш погляд, підходи до досягнення бюджетного дефіциту, необхідного для сталого розвитку боргу, передбачають, з одного боку, утримання його рівня, необхідного для фінансування видатків за умов перевищення їх величини мобілізованих до бюджету доходів.

Обмеження ризиків виконання державного бюджету потребує використання ряду управлінських рішень, котрі можна поділити на кілька груп:

- 1) механізми раціоналізації видаткової частини бюджету;
- 2) зміни в системі мобілізації доходів державного бюджету;
- 3) обмеження обсягів дефіцитно-боргового фінансування;

¹ Макроекономічні показники / Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>; Інфляція в Україні замедлилась. UBR. 2016. 8 июля. URL: <http://ubr.ua/finances/macroeconomics-ukraine/inflaciia-v-ukraine-zamedlilas-415833>.

² Додаток. Україна: Лист про наміри. Київ, 27 лютого 2015 року. URL: <http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/55d2331989486.pdf>; Україна: Лист про наміри. Київ, 21 липня, 2015 р. URL: <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=20163929>; Ukraine: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding August 18, 2014. URL <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=8637780>.

- 4) послаблення навантаження на державний бюджет із фінансування підтримки державних цільових фондів;
- 5) обмеження фінансування збитків державних корпорацій;
- 6) зменшення обсягів обслуговування державного боргу.

Відповідно, фіскальна політика, з одного боку, має передбачати проведення фіскальної консолідації з метою відновлення фінансової стійкості в Україні, збалансування публічного бюджету, стримування нарощування державного боргу, обмеження негативних впливів державних запозичень на мобілізацію капіталу приватним сектором (зменшення ефекту витіснення). З другого – слід обмежити можливі негативні впливи фіскальної консолідації на економічне зростання, інвестиційну діяльність, упровадження інновацій, вирішення соціальних проблем, розвиток територій, здійснення операцій на міжнародних фінансових ринках.

Згідно з інформацією Міністерства фінансів України щодо виконання Державного бюджету України за 2015 р., Уряд продовжував курс на проведення фіскальної консолідації на основі оптимізації видатків, з орієнтацією на менший за розміром та ефективніший уряд. Політика видатків спрямовувалася насамперед на підвищення обороноздатності держави, своєчасні виплати за борговими зобов'язаннями, фінансування відповідно до планових показників усіх соціальних виплат та допомоги, а також жорстку економію бюджетних коштів¹.

Проте фіскальна політика має націлюватися не на скорочення бюджетних видатків будь-якою ціною, а на досягнення таких їхніх обсягів, які достатньою мірою покриваються величиною мобілізованих доходів. В умовах досягнення значних розривів між видатковою та дохідною частинами бюджету варто запровадити заходи фіскального коригування задля стримування надмірних темпів зростання бюджетних витрат, перегляду їхньої структури, посилення контролю за здійсненням бюджетних витрат, а також підвищення ефективності витрачання бюджетних ресурсів.

Необхідно застосовувати різні підходи не тільки до загальних обсягів бюджетних витратків, а й до їхньої структури:

- зменшення окремих видів видатків (бюджетних субсидій, які надаються суб'єктам господарювання та не відзначаються достатньою фіскальною ефективністю; витрат на утримання органів державного управління, що здійснюються без урахування рівня ефективності управлінських рішень; соціальної допомоги зі спрямуванням на її надання лише категоріям населення, які її потребують);
- скасування фінансування бюджетних програм, які не мають достатнього фінансового забезпечення;
- поетапне скорочення субсидій з державного бюджету енергетичному та іншим секторам;
- стримування зростання певних видатків (заробітної плати для окремих державних службовців, не пов'язаної зі зростанням ефективності їхньої діяльності, надвисоких пенсійних виплат, доплат і компенсацій без урахування принципів соціальної справедливості) за умови продовження підвищення соціальних стандартів;
- збільшення певних видатків (на оборону, охорону громадського порядку, відновлення розвитку територій, капітальних видатків, інвестицій в основний капітал), спрямованих на прискорення економічного зростання, забезпечення розвитку інфраструктури, реконструкцію господарського комплексу, розширення фінансування державних проектів з використанням механізмів державно-приватного партнерства;

¹ Інформація Міністерства фінансів України щодо виконання Державного бюджету України за 2015 рік. *Урядовий кур'єр*. 2016. 2 берез. URL: <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/informaciya-ministerstva-finansiv-ukrayini-08/>.

- усунення деформацій у сфері розподілу державних видатків та підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Контроль за формуванням, розподілом і виконанням бюджетних видатків із боку законодавчої влади та громадянського суспільства¹ передбачає запровадження:

- жорсткого контролю за бюджетними видатками (з метою досягнення їхніх раціональних обсягів та структури) з боку Верховної Ради України, недержавних установ, а також громадських організацій, які здійснюють експертизу формування, розподілу та виконання видатків бюджету,
- механізмів підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів, здійснення моніторингу її показників та проведення аналізу незалежними інституціями.

Податкова політика має спрямовуватися на зниження податкового тиску на економічну діяльність та обмеження негативних впливів на соціальний розвиток, а також на зменшення соціальної нерівності. Необхідно відмовитися від практики забезпечення податкових надходжень із використанням механізмів інфляції та проведення девальвації національної грошової одиниці.

В Україні досягнуто доволі високого рівня фіскальної централізації, що передбачає вжиття дієвих заходів, спрямованих на децентралізацію. Фіскальна децентралізація не зводиться лише до реформування місцевих бюджетів. Вона має на меті внесення кардинальних змін до всієї бюджетної системи й бюджетного законодавства. З одного боку, повинні значно розширитися податкові та витратні повноваження місцевих бюджетів, з другого – внесення таких змін передбачає істотне обмеження бюджетних потоків до державного бюджету, а також коригування механізмів бюджетного регулювання.

Реформування податкової системи має націлюватися на обмеження тиску на легальний бізнес, обмеження ухилення від оподаткування, використання офшорних юрисдикцій, поглиблення транспарентності фіскальних преференцій, продовження фіскальної децентралізації. Довгострокові орієнтири реформування системи оподаткування повинні вказувати на забезпечення поступальної динаміки доходів бюджету сектору ЗДУ за умов обмеження негативних впливів на економічне зростання, формування доходів громадян, а також раціональнішого розподілу податкових зобов'язань між субсекторами.

З метою підвищення транспарентності бюджетного процесу, вдосконалення механізмів доступу громадськості до інформації щодо розпорядження бюджетними коштами пропонується на офіційному веб-сайті Міністерства фінансів України створити окремий сайт “Бюджет для громадян”, на якому:

- щокварталу надавати у спрощеному вигляді інформацію: про доходи та видатки бюджету в розрізі зведеного, державного та місцевих бюджетів, стан виконання державного бюджету (доходи за основними видами податків і зборів; видатки на охорону здоров'я; видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення; на освіту; на духовний та фізичний розвиток та ін.); про міжбюджетні трансферти за регіонами, про стан виконання бюджетних програм на регіональному рівні; про доходи й видатки місцевих бюджетів на одну особу в розрізі адміністративно-територіальних одиниць; про обсяги надання соціальних послуг із залученням бюджетних коштів у розрахунку на одну особу за регіонами; про динаміку середньої номінальної заробітної плати й середнього рівня пенсійного забезпечення по регіонах та ін. Така інформація використовуватиметься інститутами громадянського суспільства (громадські, релігійні, благодійні організації, про-

¹ Контроль за діяльністю державного апарату (бюрократії) спонукає бюрократів до ретельного виконання передбачених законодавством функцій і правил, оскільки їх легко проконтролювати. Водночас вони зловживають тією частиною обов'язків, котрі важко перевірити (*Бланкарт Ш.* Державні фінанси в умовах демократії. Вступ до фінансової науки / за наук. ред. В. М. Федосова. Київ : Либідь, 2000. С. 546–547).

- фесійні спілки та їх об'єднання, організації роботодавців, політичні партії, творчі спілки, засоби масової інформації, трудові й навчальні колективи та ін.) при здійсненні громадського контролю за витрачанням бюджетних коштів;
- щорічно оприлюднювати інформацію про обсяги та динаміку умовних зобов'язань держави (державні гарантії за кредитами, державні програми страхування, компенсації за рахунок бюджету та ін.);
 - систематично оприлюднювати інформацію про обсяги та динаміку квазіфіскальних операцій;
 - регулярно (щонайменше один раз на рік) надавати звітність про обсяги податкових витрат (розрахункові втрати державного бюджету від наданих податкових пільг, знижок, звільнень);
 - щоквартально оприлюднювати фінансові показники діяльності фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування;
 - щорічно надавати звіти головних розпорядників бюджетних коштів про їх витрачання за минулий рік.

Політика обмеження фіскальних диспропорцій не повинна спрямовуватися на поглиблення соціальних проблем. Зниження або навіть заморожування рівня життя громадян (з метою досягнення позитивних результатів фіскальної консолідації) може справляти зворотний негативний вплив на розвиток як економіки загалом, так і фінансового сектору зокрема. Значними є й розриви між заможними та бідними верствами населення. Система оподаткування в нашій країні недостатньо орієнтована на їхнє зменшення. Утримання високих рівнів бюджетних дефіцитів та збільшення боргового фінансування передбачає вирішення зазначених проблем (оскільки частково забезпечує фінансування соціальних програм). Водночас ця система стала фактором тиску на грошово-кредитну систему, операції з обміну валют, що спричинило зростання інфляційного, податкового та боргового навантаження на населення.

Доцільно запровадити механізми державного регулювання, спрямовані на зменшення розривів між багатими та бідними, створення умов для прискореного розвитку середніх прошарків населення, удосконалити державну підтримку громадянам із низькими доходами. Підвищити ефективність соціальних видатків можна шляхом внесення змін до механізмів їх надання та використання (забезпечення адресності надання державної допомоги, монетизація соціальних пільг, скасування привілеїв у фінансуванні надвеликих пенсійних платежів, надбавок до оплати праці державних службовців, менеджерів, працівників судової системи тощо).

Збільшення статутних капіталів державних підприємств має здійснюватися шляхом використання власних ресурсів (прибутку) корпорацій, без прямої участі органів державного управління. Іншим шляхом є проведення додаткових емісій на фінансовому ринку з метою залучення недержавних інвесторів. Державні банки продовжують залишатися під надмірним контролем органів державного управління. Зменшення державної участі в капіталі фінансових корпорацій стримується. Тим самим забезпечуються домінуючі позиції в управлінні державними корпораціями з боку органів державного управління¹.

Важливого значення набувають питання вдосконалення формування неподаткових надходжень. Для цього необхідне запровадження заходів щодо збільшення надходжень чистого прибутку держпідприємств і дивідендів господарських товариств із державною часткою капіталу до державного бюджету. Проте таке зростання має бути досягнуто шляхом не посилення тиску на державні корпорації, а створення умов для

¹ За оцінками експертів, українські державні компанії є джерелом корупції. Переважна їх більшість лише отримує державні субсидії (Аслунд: в Україні 1600 госкомпаний – логово корупції, их нужно продать. *Капитал*. 2016. 20 янв. URL: <http://www.capital.ua/ru/news/59003-aslund-v-ukraine-1600-goskompaniy-logovo-korrupsii-ikh-nuzhno-prodat>).

підвищення їхньої прибутковості. Для цього потрібне обмеження тиску органів державного управління на їхню економічну діяльність, усунення корупційних схем у використанні доходів державних корпорацій (у формах виплат залученим спеціалістам, коштів, перерахованих за надання юридичних, консультативних, маркетингових послуг, премій менеджменту, надання пільгових кредитів тощо).

Значні резерви наявні у використанні державного майна, переданого в оренду, розпродажу державних резиденцій, надходжень від реалізації конфіскованого майна¹.

Отже, протягом 2010–2014 рр. у нашій країні накопичувалися фіскальні дисбаланси. Значних обсягів досягав дефіцит сектору ЗДУ, утримувалися високі показники дефіциту державного бюджету, державних соціальних фондів, погіршився стан державних корпорацій. У ході виконання державного бюджету у 2015 р. виявилося різке зменшення дефіциту (порівняно з планами та попередніми роками). Проте фінансування з використанням механізмів запозичень продовжувало зростати, що спричинило значне відхилення показників державних запозичень від обсягів дефіциту. Запозичення зростали переважно не з метою фінансування бюджетного дефіциту, а для здійснення дефіцитно-боргового коригування.

Задля обмеження бюджетного дефіциту пропонується використання таких механізмів: запровадження жорсткого контролю за бюджетними видатками (з боку законодавчої влади та громадянського суспільства); реформування системи мобілізації доходів до сектору державного управління (обмеження тіньових операцій та ухилення від оподаткування, перегляд податкових витрат, перерозподіл податкових повноважень між субсекторами державного управління, удосконалення неподаткових надходжень, реформування податкового адміністрування, підвищення фіскальної результативності адміністрування неподаткових надходжень); формування раціональнішої системи мобілізації ресурсної бази Пенсійного фонду України та підвищення ефективності витрачання його ресурсів; удосконалення механізмів фінансування державного бюджету (збільшення надходжень від приватизації, зменшення фінансування активних операцій за рахунок запозичень), взяття курсу на розв'язання соціальних проблем (шляхом підвищення реальних доходів населення та обмеження бюджетних субсидій) у середньо- та довгостроковому періодах; зменшення розривів між багатими та бідними, створення умов для прискореного розвитку середніх прошарків населення, удосконалення державної підтримки громадян із низькими доходами.

4.2. МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ЯК ЧИННИК МАКРОЕКОНОМІЧНОЇ СТАБІЛІЗАЦІЇ УКРАЇНИ

Публічні закупівлі є невід'ємною складовою системи управління державними фінансами. Об'єктивною передумовою їх існування постає потреба органів державної влади й місцевого самоврядування в матеріальних ресурсах і послугах для задоволення найважливіших суспільних потреб на загальнодержавному та місцевому рівнях, а також провадження поточної діяльності. У Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” зазначено, що процес здійснення державних закупівель повинен стати максимально прозорим та враховувати загальні принципи конкуренції, корупційна складова під час здійснення державних закупівель має бути ліквідована².

¹ Протягом січня – вересня 2015 р. кошти від реалізації конфіскованого майна досягали 7,9 тис.грн (планом передбачено – 1,5 млн грн за підсумками року) (Висновки щодо виконання Державного бюджету України за дев'ять місяців 2015 р. / Рахункова палата України. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16746965/Bul_9m_2015.pdf).

² Стратегія сталого розвитку “Україна-2020” : схв. Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.

Система публічних закупівель базується на таких засадах: ефективність використання бюджетних коштів; добросовісна конкуренція серед учасників; відкритість і прозорість процедур; недопущення дискримінації учасників. Метою здійснення публічних закупівель є ефективне забезпечення потреб замовників у якісних товарах, роботах та послугах, необхідних для задоволення суспільних потреб в умовах обмеженості матеріальних і фінансових ресурсів. За стандартами Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI) економність визначається як мінімізація вартості ресурсів при їх придбанні або витрачанні з урахуванням їхньої якості; ефективність – відношення між результатом і ресурсами, використаними для його отримання; результативність – відношення між очікуваними й реальними результатами реалізації проектів і програм.

До системи публічних закупівель відносять операції з придбання матеріальних і нематеріальних благ для забезпечення потреб держави або територіальної громади за рахунок коштів бюджетів усіх рівнів, фондів соціального страхування, Національного банку України, підприємств державної та комунальної форм власності, а також господарських товариств із державною або комунальною часткою понад 50 % статутного капіталу.

В Україні замовниками на товари, роботи, послуги є органи державної влади й місцевого самоврядування та органи соціального страхування, створені відповідно до закону, а також юридичні особи (підприємства, установи, організації) та їх об'єднання, котрі забезпечують потреби держави або територіальної громади, якщо така діяльність не ведеться на промисловій чи комерційній основі, за наявності однієї з таких ознак: юридична особа є розпорядником, одержувачем бюджетних коштів; органи державної влади чи органи місцевого самоврядування або інші замовники володіють більшістю голосів у вищому органі управління юридичної особи; у статутному капіталі юридичної особи державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 %. Функції замовників також виконують суб'єкти господарювання, котрі займають переважно монопольне становище у суспільно важливих видах діяльності (комунальні послуги, електропостачання, аеропорти й морські порти, залізничний і міський електротранспорт), більше половини статутного капіталу яких належить органам державної влади або органи державного управління володіють більшістю голосів у вищому органі цього суб'єкта чи правом призначати більше половини складу виконавчого органу або наглядової ради суб'єкта.

Важливою складовою системи публічних закупівель є інституційна структура. Уповноваженим органом, що реалізує державну політику у сфері державних закупівель, є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, а органом оскарження – Антимонопольний комітет України. Рахункова палата, Державна аудиторська служба України, Державна казначейська служба України здійснюють контроль у сфері державних закупівель у межах своїх повноважень, визначених законодавством.

Публічні закупівлі в Україні здійснюються на децентралізованій основі. Система охоплює близько 15 тис. замовників різного рівня. Децентралізована модель надає можливість урахувати потреби місцевих громад, кінцевих користувачів товарів та послуг, що закуповуються. Разом із тим у міжнародній практиці ефективно використовується модель централізованої закупівлі, яка характеризується зменшенням загальних витрат у системі. Централізована модель сприяє стандартизації, професіоналізації, правовій визначеності, запровадженню гнучких методів закупівлі, зокрема укладенню рамкових угод та здійсненню електронних закупівель. Таким чином, одним із завдань реформи є запровадження механізму централізованої закупівлі з оптимальним збереженням переваг децентралізованої моделі, котра функціонує нині.

У державах – членах ЄС централізовані закупівельні організації (ЦЗО) переважно займаються універсальними товарами і послугами: продукція і послуги ІКТ; телеко-

мунікації; меблі та офісне устаткування; послуги з організації подорожей; охорона здоров'я; пально-мастильні матеріали та енергетичні продукти; харчові продукти. Закупівлі товарів і послуг військового призначення здійснюються вузькоспеціалізованими закупівельними установами.

Різні моделі фінансування ЦЗО в ЄС можуть бути згруповані таким чином:

1. Повне чи часткове фінансування з державного бюджету (зазвичай фіксована сума на покриття витрат).
2. Фінансування шляхом стягнення сервісних зборів із замовників, котрі використовують послуги ЦЗО, або (що частіше) з постачальників ЦЗО.
3. Поєднанням коштів із державного бюджету та зборів з постачальників та/або замовників.

Моделі фінансування ЦЗО істотно відрізняються. У Франції, Данії, Ісландії та Португалії ЦЗО повністю фінансуються за рахунок зборів, що надає їм більшу незалежність від власників. Інші ЦЗО, як, наприклад, у Бельгії, використовують поєднання бюджетних видатків із боку міністерства фінансів на покриття закупівель на федеральному рівні та зборів із замовників, для яких використання послуг ЦЗО не є обов'язковим, а також з постачальників. Збори з постачальників, наприклад, стягуються з послуг щодо використання електронного майданчика замовлень, у якому суб'єкт господарювання може виставити для продажу свої товари. Середній розмір збору, який беруть ЦЗО за послуги, у державах – членах ЄС становить близько 1,75 % суми закупівлі (у діапазоні від 0,5 до 3 %). Лише кілька ЦЗО в Європі цілком фінансуються з державного бюджету й простежується тенденція до переведення їх на модель фінансування за рахунок зборів.

У різних країнах – членах ЄС у результаті запровадження методики централізованих закупівель економія сягала до 20 % обсягу закупівель. Об'єднання закупівель товарів і послуг широкого вжитку у великі контракти зазвичай сприяє отриманню додаткових знижок на обсяг, що безпосередньо впливає на витрати щодо придбання для державного сектору та в цілому позитивно позначається на загальному скороченні державних витрат. Також через великі обсяги закупівель ЦЗО мають певну переважну позицію у переговорах, ніж окремі замовники, що надзвичайно важливо в умовах олігополістичних ринків.

Контракти, які укладаються з використанням об'єднання потреб і обсягів, демонструють вищий рівень зацікавленості та участі суб'єктів господарювання, а відтак й вищий ступінь конкуренції. Аналіз даних системи тендерних оголошень Електронного щоденника тендерів ЄС (Tenders Electronic Daily — TED) свідчить, що кількість учасників у тендерах ЦЗО вдвічі більша, ніж за децентралізованих закупівель¹.

Об'єднання попиту стимулює процес публічних закупівель та скорочує транзакційні витрати: за приблизними оцінками витрати на організацію тендеру ЦЗО становлять одну п'яту від витрат на тендерну процедуру окремого замовника завдяки скороченню витрат на залучений персонал. Витрати на навчання і підвищення кваліфікації персоналу також нижчі. Крім того, централізація може сприяти раціоналізації закупівель, що дає змогу стандартизувати продукцію та скорочує витрати шляхом уникнення закупівель несумісних чи невідповідних товарів або послуг.

Іншим важливим елементом централізації є професіоналізація публічних закупівель. ЦЗО розглядаються як потужні чинники такої професіоналізації, особливо завдяки наявності спеціального персоналу з поглибленим знанням правових і процедурних аспектів, конкретних ринків та потреб замовників. При закупівлі через ЦЗО замовники (наприклад, органи й заклади охорони здоров'я) можуть сконцентруватися на основній діяльності та не займатися процесом закупівлі.

¹ Tenders Electronic Daily. URL: <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>.

Високопрофесійний та спеціалізований персонал становить одну з найбільших цінностей ЦЗО, оскільки його наявність безпосередньо сприяє вищій правовій та договірній визначеності, а також дає можливість підвищити якість послуг, пропонованих замовникам.

Закон України “Про публічні закупівлі” від 25.12.2015 № 922-VIII передбачає створення ЦЗО як юридичних осіб, що визначаються Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування як замовники, котрі організують і проводять процедури закупівель та закупівлі за рамковими угодами в інтересах замовників¹. Особливості створення та діяльності ЦЗО встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 23.11.2016 № 928 затверджено Порядок реалізації пілотного проекту з організації діяльності централізованої закупівельної організації. Порядок визначає особливості діяльності ЦЗО в інтересах Секретаріату Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади в рамках реалізації цього проекту. На виконання п. 4 цієї постанови Уряду наказом Мінекономрозвитку від 30.11.2016 № 2015 створено державну установу “Професійні закупівлі”, котра виконує функції ЦЗО.

Варто виокремити **основні зміни**, передбачені Законом України “Про публічні закупівлі” від 25.12.2015 № 922-VIII:

1. Поширення системи електронних закупівель по всій території України. Цей Закон введено в дію: з 1 квітня 2016 р. – для центральних органів виконавчої влади та замовників, що провадять діяльність в окремих сферах господарювання; з 1 серпня 2016 р. – для всіх замовників.
2. Зменшення процедур закупівель до двох конкурентних процедур регулювання (відкриті торги й конкурентний діалог), а також однієї неконкурентної – переговорної процедури закупівлі.
3. Мінімальну вартість закупівлі для обов'язкового проведення тендера підвищено зі 100 тис. до 200 тис. грн (товари та послуги), з 1 млн до 1,5 млн грн (роботи).
4. Учасникам тендерних процедур більше не потрібно подавати інформацію та довідки, які перебувають у відкритих реєстрах.
5. Запроваджено електронний аукціон, який проводиться в три етапи в інтерактивному режимі реального часу.
6. Наявність і відповідність документів перевіряються органами Державної казначейської служби України та банками шляхом перегляду документів, розміщених в електронній системі закупівель.
7. Результати тендерів стають відкритими на сайті для всіх бажаючих. Постає можливість моніторингу через спеціальний інструмент на сайті.
8. Втратив чинність Закон України “Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності”, адже його норми включено до Закону “Про публічні закупівлі”.
9. Особливості здійснення процедур закупівлі товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони в особливий період, у період проведення антитерористичної операції, у період введення надзвичайного стану врегульовано нормами окремого Закону України “Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони” від 12.05.2016 № 1356-VIII². Дія цього Закону не поширюється на випадки, якщо за-

¹ Про публічні закупівлі : закон України від 25.12.2015 № 922-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.

² Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони : закон України від 12.05.2016 № 1356-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1356-19/paran169#n169>.

купівля товарів, робіт і послуг за оборонним замовленням становить державну таємницю відповідно до Закону України “Про державну таємницю”.

10. Засновано електронну систему оскарження результатів закупівлі. Передбачено подання скарг виключно у формі електронного документа через електронну систему закупівель (а не безпосередньо до Антимонопольного комітету України) через авторизовані електронні майданчики із реєстрацією в базі даних веб-портала Уповноваженого органу. Скарги реєструються системою та автоматично оприлюднюються на веб-порталі: www.prozorro.gov.ua. Помітною новацією порівняно з попереднім законом є скорочення вдвічі строку розгляду скарг, який тепер становить 15 робочих днів (раніше – 30 робочих днів).

Підвищення рівня прозорості дій усіх учасників публічних закупівель є важливим чинником виявлення та запобігання корупції¹. Прозорість цієї сфери означає інформування ринку про заплановані й укладені договори, опублікування всіх необхідних умов і вимог до їх потенційних учасників та виконавців, своєчасної та повної звітності щодо проведених процедур і виконання укладених договорів. Прозорість сфери публічних закупівель також передбачає опублікування нормативної бази, детальних рекомендацій, роз'яснень, методик та стандартів, відповідних рішень щодо процедур закупівлі. Чіткі передбачувані правила, прості умови участі у процедурах, стандартні документи, визначений розподіл відповідальності між інституціями, фахівцями й контролюючими органами обмежують можливості посадових осіб приймати необґрунтовані чи неправомірні рішення щодо закупівлі товарів, робіт або послуг і, таким чином, знижують ризики корупції. З цією ж метою слід запроваджувати використання загальнодоступних засобів електронної комунікації, стандартизацію процедур публічної закупівлі.

Громадський контроль у сфері публічних закупівель забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо їх здійснення, яка підлягає оприлюдненню відповідно до чинного законодавства, до аналізу та моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі закупівель, а також шляхом інформування через цю систему або письмово органів, уповноважених на здійснення контролю, про виявлені порушення законодавства у сфері публічних закупівель та недоліки роботи системи.

В Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом закріплено зобов'язання України щодо приведення системи публічних закупівель у відповідність зі стандартами ЄС (глава 8 розділу IV Угоди, статті 148–156 та додаток XXI)². Передбачено забезпечення взаємного доступу до ринків публічних закупівель ЄС та України на основі планованого та послідовного наближення законодавства України до *acquis* ЄС у сфері публічних закупівель, що супроводжуватиметься інституційною реформою та створенням ефективної системи публічних закупівель відповідно до принципів, якими регулюються ці закупівлі в ЄС.

Гармонізація законодавства України у сфері державних закупівель із відповідними Директивами ЄС передбачає:

- імплементацію основних норм Директив ЄС 2014/23/ЄС, 2014/24/ЄС, 2014/25/ЄС, 92/13/ЄЕС та 89/665/ЄС шляхом транспозиції вимог до підготовки технічних специфікацій, критеріїв кваліфікації учасників і оцінки їхніх пропозицій, інших елементів регулювання державних закупівель, передбачених зазначеними Директивами ЄС та Угодою про асоціацію;

¹ Гасанов С. С., Кудряшов В. П., Балакін Р. А. Зарубіжний досвід забезпечення прозорості операцій у фіскальній сфері та його використання в Україні. *Фінанси України*. 2015. № 11. С. 22–42.

² Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Ст. 151. URL: http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_%28body%29.pdf.

- гармонізацію стандартних процедур закупівлі, технік та інструментів у сфері державних закупівель, зокрема запровадження процедури з обмеженою кількістю учасників, переговорних процедур, конкурентного діалогу, електронного аукціону та ін.;
- установлення гнучкішого регулювання та спрощених процедур для укладення державних контрактів, очікувана вартість яких є нижчою, ніж граничні значення для застосування процедур, передбачених Директивами ЄС, а також удосконалення правил закупівлі товарів, робіт і послуг суб'єктами господарювання, які діють на підставі спеціальних та виключних прав, надають послуги в інфраструктурних галузях та в умовах монопольних ринків (зокрема енергетика, водопостачання, транспорт, поштовий зв'язок);
- формування нормативно-правової бази для застосування електронних засобів, розвитку електронної комунікації у сфері публічних закупівель;
- удосконалення механізмів захисту прав суб'єктів господарювання, інтереси яких зазнають або можуть зазнати шкоди внаслідок неправомірних рішень, дій або бездіяльності державних замовників;
- забезпечення відкритості та прозорості державних закупівель з метою зменшення ризиків корупції.

Розвиток інституційної структури публічних закупівель передбачає:

- оптимізацію функцій уповноваженого органу з питань закупівель, зокрема розвиток комплексного економічного аналізу, моніторингу ефективності системи державних закупівель з огляду на якість і вартість системи забезпечення суспільних потреб;
- удосконалення функції контролю у сфері публічних закупівель, усунення дублювання та обмеження повноважень зі здійснення контролю в цій сфері;
- підтримку неупередженості та незалежності органу оскарження (Антимоніпольний комітет України), забезпечення необхідних матеріально-технічних ресурсів і кадрів для ефективного функціонування механізму захисту прав у сфері публічних закупівель;
- розвиток та створення системи централізованої закупівлі з метою економії ресурсів, стимулювання сучасних методик закупівлі, зокрема широкого застосування рамкових угод, систем динамічної закупівлі, електронних аукціонів, електронних каталогів та професіоналізації функції публічних закупівель.

Найбільш значущим нововведенням у контексті гармонізації вітчизняного законодавства зі стандартами ЄС є запровадження нового підходу до визначення замовників, в основі котрого перебуває забезпечення суспільних потреб як критерію залучення замовника до проведення процедур публічних закупівель. Застосовуваний раніше підхід до визначення замовників через джерела фінансування закупівлі (державні кошти) не узгоджувався зі стандартами ЄС. У всіх попередніх редакціях закону поняття замовників завжди було похідним від концепції “державних коштів”. Нова редакція Закону встановлює функціональний підхід до визначення замовників, що узгоджується з європейськими стандартами.

З 2016 р. в Україні публічні закупівлі можуть здійснюватися шляхом використання однієї з таких процедур:

- відкриті торги;
- конкурентний діалог;
- переговорна процедура закупівлі.

Отже, відповідно до Закону України “Про публічні закупівлі” від 25.12.2015 № 922-VIII застосовуються дві конкурентні процедури регулювання й одна неконкурентна (переговорна процедура закупівлі). Раніше використовувались також інші процедури: двоступеневі торги; запит цінових пропозицій; попередня кваліфікація учасників.

Відкриті торги є основною процедурою закупівлі. Під час їх проведення тендерні пропозиції можуть подавати всі зацікавлені особи. Для проведення процедури закупівлі необхідна наявність не менше ніж двох пропозицій.

Замовник має право зазначити в оголошенні про проведення процедури закупівлі та в тендерній документації вимоги щодо надання забезпечення тендерної пропозиції. Якщо надання такого забезпечення вимагається замовником, у документації слід вказати умови його надання, зокрема вид, розмір, строк дії та застереження стосовно випадків, коли забезпечення не повертається учасникові. У такому разі останній під час подання пропозиції одночасно надає її забезпечення. Розмір забезпечення тендерної пропозиції у грошовому виразі не може перевищувати 0,5 % очікуваної вартості закупівлі у випадку проведення торгів на закупівлю робіт та 3 % – проведення торгів на закупівлю товарів чи послуг на умовах, визначених тендерною документацією.

Договір про закупівлю з учасником, котрий визнаний переможцем торгів протягом строку дії його пропозиції, укладається не пізніше ніж через 20 днів із дня прийняття рішення про намір укласти договір про закупівлю відповідно до вимог тендерної документації та пропозиції учасника-переможця. З метою забезпечення права на оскарження рішень замовника договір про закупівлю не може бути укладено раніше ніж через 10 днів з дати оприлюднення на веб-порталі Уповноваженого органу повідомлення про намір укласти договір про закупівлю.

Замовник може застосувати конкурентний діалог за таких умов:

- замовник не може визначити необхідні технічні, якісні характеристики (специфікації) робіт або вид послуг, і для прийняття оптимального рішення про закупівлю необхідно провести переговори з учасниками;
- предметом закупівлі є консультаційні, юридичні послуги, розроблення інформаційних систем, програмних продуктів, здійснення наукових досліджень, експериментів або розробок, проведення дослідно-конструкторських, будівельних робіт, визначення вимог до виконання яких потребує переговорів.
- Конкурентний діалог проводиться у два етапи. На першому етапі всім учасникам пропонується подати тендерну пропозицію, де міститься інформація про відповідність учасника кваліфікаційним критеріям, вимогам, визначеним замовником у тендерній документації, та опис рішення про закупівлю без зазначення ціни. Під час розкриття тендерних пропозицій для участі в першому етапі автоматично розкривається вся інформація, наведена в пропозиціях учасників, крім інформації з описом рішення про закупівлю, що відкривається лише замовнику. Далі замовник розглядає пропозиції учасників на відповідність вимогам, установленим у тендерній документації для першого етапу. Усі учасники, пропозиції яких не було відхилено, запрошуються замовником до переговорів (але не менше ніж трое учасників).

Після завершення діалогу замовник вносить зміни до тендерної документації щодо технічних вимог та вимог до якості предмета закупівлі чи визначає нові характеристики предмета закупівлі й запрошує всіх учасників, котрі брали участь у діалозі, взяти участь у другому етапі. На другому етапі учасники повинні подати остаточні пропозиції із зазначенням ціни. Строк їх подання становить не менше 15 днів з дня отримання запрошення взяти участь у другому етапі.

Переговорна процедура закупівлі використовується замовником як виняток. Відповідно до неї замовник укладає договір про закупівлю з учасником після проведення переговорів з одним або кількома учасниками. Обґрунтування застосування переговорної процедури закупівлі має містити: умови застосування процедури закупівлі; посилання на експертні, нормативні, технічні та інші документи, що підтверджують наявність умов застосування процедури закупівлі. Переговорна процедура закупівлі в таких випадках застосовується за рішенням замовника щодо кожної процедури.

Замовник використовує переговорну процедуру в разі:

- відсутності конкуренції (у тому числі з технічних причин) на відповідному ринку;
- нагальної потреби у здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих економічних чи соціальних обставин, які унеможливають дотримання замовниками строків для проведення процедур конкурсних торгів, а саме пов'язаних із негайною ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, з особливим періодом;
- якщо замовником було двічі скасовано процедуру закупівлі через відсутність достатньої кількості учасників;
- потреби здійснити додаткову закупівлю в того самого постачальника з метою уніфікації, стандартизації або забезпечення сумісності з наявними товарами, технологіями, роботами чи послугами;
- необхідності проведення додаткових будівельних робіт, не зазначених у початковому проекті, але які стали через непередбачувані обставини необхідними для виконання проекту;
- закупівлі юридичних послуг, пов'язаних із захистом прав та інтересів України;
- закупівлі творів мистецтва чи закупівлі, пов'язаної із захистом прав інтелектуальної власності, або укладення договору про закупівлю з переможцем архітектурного чи мистецького конкурсу.

Закупівля за рамковими угодами здійснюється в порядку, передбаченому для проведення процедури відкритих торгів (до 2016 р. застосовувалась також для процедури двоступеневих торгів, попередньої кваліфікації тощо). Рамкові угоди виконуються з дотриманням таких вимог:

- 1) у разі укладення рамкової угоди з одним учасником усі істотні умови договору про закупівлю визначаються в угоді, а такий договір вважається укладеним після подання замовником учасникові пропозиції виконати зазначені умови та отримання письмової згоди учасника;
- 2) у разі укладення рамкової угоди з кількома учасниками: якщо всі умови договору про закупівлю визначені в угоді, замовник має право укласти такий договір із дотриманням зазначених в угоді умов відбору серед учасників, з котрими укладено відповідну рамкову угоду; якщо не всі істотні умови договору про закупівлю визначені в рамковій угоді, договір укладається замовником із переможцем процедури конкурентного відбору, який проводиться замовником серед учасників, з котрими укладено відповідну рамкову угоду. Рамкова угода укладається з кількома учасниками за умови, що участь у ній беруть не менше трьох учасників.

Оцінка пропозицій та визначення переможця проводяться за критеріями, встановленими в рамковій угоді, з урахуванням специфічних вимог до предмета закупівлі, встановлення яких допускається згідно з угодою. Конкурентний відбір проводиться замовником із застосуванням електронного аукціону.

Для проведення електронного аукціону ціни всіх пропозицій розміщуються в електронній системі закупівель у порядку від найвищої до найнижчої без зазначення найменувань учасників. Стартовою визначається найвища ціна. Перед початком кожного наступного етапу аукціону встановлюється нова стартова ціна за результатами попереднього етапу аукціону. Якщо учасники подали пропозиції з однаковим значенням ціни/приведеної ціни, першим в електронному аукціоні зниження ціни здійснюватиме учасник, котрий подав свою пропозицію пізніше, ніж інші учасники з аналогічним значенням ціни пропозиції.

Протягом кожного етапу електронного аукціону всім учасникам забезпечується доступ до перебігу аукціону, зокрема до інформації стосовно місця розташування їхніх цін або приведених цін в електронній системі закупівель від найвищого до най-

нижчого на кожному етапі проведення аукціону та інформації про кількість учасників на цьому етапі електронного аукціону без зазначення їхнього найменування.

Основні переваги електронних закупівель: оптимізація процедур закупівель; підвищення рівня прозорості та відкритості здійснення закупівель; можливість для вільної участі в кожній державній закупівлі максимальної кількості потенційних постачальників; створення додаткових умов для подолання корупції; ефективне планування закупівель майбутніх періодів. Результатом вільної конкуренції між постачальниками стає потреба для переможця державної закупівлі в електронній формі пропонувати товар кращої якості за мінімально можливою ціною, прямим результатом чого є зниження бюджетних витрат на придбання товарів, робіт і послуг.

Реформа публічних закупівель не обмежується впровадженням системи електронних торгів. Ключові напрями, що реалізуються в рамках реформи: система закупівель он-лайн; публічний моніторинг торгів та оцінка ризиків; система електронних оскаржень; спрощення доступу бізнесу до участі в публічних закупівлях; проактивна система роз'яснень; централізовані закупівельні організації; приєднання України до Угоди СОТ про державні закупівлі (Agreement on Government Procurement)¹. Для українських компаній приєднання до Угоди означає відкриття ринку держзакупівель країн СОТ, обсяг якого оцінюється в 1,7 трлн дол.

Форми документів у електронній системі закупівель затверджено наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 22.03.2016 № 490. Запущено веб-портал для проведення моніторингу закупівель – DoZorro.org. Триває робота з інтеграції електронної системи закупівель до державних реєстрів, які ведуться Міністерством юстиції України, Міністерством внутрішніх справ України, Державною фіскальною службою України та єдиного веб-порталу використання публічних коштів.

В Україні динаміка державних закупівель є доволі мінливою (табл. 4.5). У 2009 р. істотне уповільнення обсягів фінансування державних закупівель зумовлено економічним спадом. Різне збільшення обсягів державних закупівель протягом 2010–2012 рр. пов'язане з потребами фінансування об'єктів фінальної частини чемпіонату Європи з футболу 2012 р., зокрема за рахунок позикових коштів під гарантії Уряду. Часті зміни норм законодавчого регулювання також далися взнаки. До таких змін належать: зміна мінімальних вартісних меж, із яких необхідно здійснювати процедури закупівлі; зміни в поширенні сфери дії Закону України “Про здійснення державних закупівель” на державні підприємства; виведення чи введення окремих предметів закупівель, що виводяться з-під дії Закону.

У липні 2012 р. закупівлі держпідприємств за власні кошти були виведені з-під дії профільного закону. Влітку 2012 р. було прийнято Закон України “Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності” від 24.05.2012 № 4851-VI. Він дозволив підприємствам-монополістам проводити закупівлі за власні кошти без застосування процедур, якщо вартість закупівлі не перевищує 5 млн грн для товарів та 10 млн для робіт і послуг. Багато таких підприємств також перебувають у державній та комунальній власності.

Вельми висока частка публічних закупівель здійснюється без застосування тендерних процедур (40–60 % загального обсягу), що створює перепони для належного контролю за умовами постачання товарів, робіт і послуг за кошти державного й місцевих бюджетів. Така висока частка закупівель зумовлена масштабними закупівлями на потреби зміцнення обороноздатності країни та проведення антитерористичної операції.

Серед нових країн ЄС Центральної і Східної Європи частка закупівель без тендерних процедур протягом 2013–2015 рр. коливалася в межах 5–22 %. У 2015 р. вона ста-

¹ Revised Agreement on Government Procurement / WTO. URL: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-grp-94_01_e.htm.

Динаміка основних показників публічних закупівель в Україні

| Показник | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Обсяг публічних закупівель, млрд грн | 118,9* | 76,0* | 337,7 | 430,7 | 445,2 | 228,1 | 198,2 | 217,5 |
| Частка публічних закупівель, % ВВП | 12,0 | 8,0 | 30,1 | 31,9 | 30,5 | 15,0 | 12,7 | 11,0 |
| Обсяг публічних закупівель без застосування тендерних процедур, млрд грн | н/д | н/д | 235,8 | 204,1 | 185,9 | 102,8 | 119,5 | 105,4 |
| Частка закупівель без тендерних процедур, % публічних закупівель | ... | ... | 69,8 | 47,4 | 41,8 | 45,1 | 60,3 | 48,5 |
| Обсяг публічних закупівель в одного учасника, млрд грн | 62,3 | 26,1 | 34,3 | 81,4 | 156,0 | 62,2 | 37,2 | 56,1 |
| Частка закупівель в одного учасника, % публічних закупівель | 52,4 | 34,3 | 10,2 | 19,0 | 35,0 | 27,3 | 18,8 | 25,8 |
| Частка фінансування закупівель із державного бюджету, %** | 16,8 | 22,8 | 13,4 | 17,0 | 15,3 | 26,8 | 31,5 | 23,7 |
| Частка фінансування закупівель із місцевих бюджетів, %** | 13,5 | 13,0 | 7,8 | 6,6 | 7,9 | 16,5 | 23,7 | 23,4 |

* Дані щодо обсягу публічних закупівель у 2008–2009 рр. не включають закупівель, що здійснювалися без застосування тендерних процедур. Така інформація збирається Державною службою статистики України з 2010 р. та оприлюднюється у її щоквартальних та річних звітах.

** Відсоток від загальної суми коштів за укладеними договорами публічних закупівель.

Розраховано та складено за: Проведення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти / Державна служба статистики України. URL: <http://ukrstat.gov.ua/>.

новила: у Польщі – 5 %, Болгарії – 8, Литві – 9, Латвії – 10, Румунії – 12, Угорщині – 13, Словаччині – 15, Чехії – 19 %. Традиційно незначною ця частка була в Ірландії – 1 %, Австрії, Великобританії і Данії – 2, Нідерландах і Фінляндії – по 3 %. Швеція, Португалія, Люксембург і Мальта проводять публічні закупівлі тільки за тендерними процедурами¹.

В Україні зменшення частки конкурентних процедур у загальній структурі закупівель супроводжується стабільно високою часткою закупівель в одного учасника. Протягом 2011–2012 рр. вона становила 19–35 % загального обсягу закупівель. Певне її скорочення впродовж 2014–2015 рр. (18,8–25,8%) зумовлено збільшенням частки закупівель без тендерних процедур.

Коливання в розмірі державних витрат, здійснюваних через систему публічних закупівель, пояснюються наявністю багатьох виключень під час проведення закупівель. Вимоги Закону України “Про публічні закупівлі” не поширюються на 26 випадків закупівлі певних товарів, робіт та послуг, включаючи 10 випадків закупівель для замовників, котрі провадять діяльність в окремих сферах господарювання. Зауважимо, що вимоги попереднього Закону України “Про здійснення державних закупівель” не поширювалися тільки на 19 позицій товарів, робіт та послуг. На наш погляд, такий підхід не відповідає меті модернізації публічних закупівель, яка полягає в забезпеченні ефективного та прозорого здійснення закупівель, створенні конкурентного середовища в цій сфері, запобіганні проявам добросовісної конкуренції.

Закон України “Про публічні закупівлі” не містить чітких критеріїв та підстав для проведення моніторингу, порядку оформлення результатів проведення моніторингу, особливостей обов'язкового оприлюднення результатів моніторингу закупівель на

¹ Single Market Scoreboard. Public Procurement. URL: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm#maincontentSec3.

веб-порталі Уповноваженого органу, а тому Державна аудиторська служба не може повною мірою виконувати функцію моніторингу закупівель. Урегулювання процедури здійснення моніторингу закупівель органами державного фінансового контролю дасть змогу забезпечити систематичний контроль на підставі аналізу інформації про закупівлі, розміщеної на веб-порталі Уповноваженого органу та авторизованих електронних майданчиках, створить умови для узагальнення видів порушень законодавства у сфері закупівель, виявлених під час моніторингу.

Зростання державних видатків збільшує обсяг ВВП та є обов'язковою складовою сукупного попиту на товари і послуги. Крім того, зростання державних видатків зумовлює значне збільшення доходу порівняно з попереднім рівнем унаслідок дії ефекту мультиплікатора. Причиною цього ефекту є те, що відповідно до функції споживання вищий рівень доходу сприяє вищому рівню споживання. Основною метою здійснення державних видатків є збільшення ефективного попиту з боку держави та створення сприятливих умов для приватних інвестицій.

З метою раціонального та ефективного використання публічних коштів, розвитку добросовісної конкуренції під час здійснення закупівель, запобігання корупційним діям та підвищення рівня об'єктивності й відкритості процедур державних закупівель пропонується вжити низку заходів:

- продовжувати модернізацію системи публічних закупівель на основі регулярної оцінки застосування Закону України “Про публічні закупівлі”, зокрема щодо розширення сфери його та мінімізації використання неконкурентних процедур. Будь-які зміни до Закону про закупівлі мають підлягати попередньому публічному обговоренню;
- упровадити процедуру торгів з обмеженою участю та систему інноваційного партнерства;
- створити умови для діяльності ЦЗО;
- розробити методіку ризик-менеджменту для оцінювання ризиків у кожній процедурі закупівель та автоматичного відбору процедур, які можуть мати ознаки порушень;
- зобов'язати суб'єктів процесу публічних закупівель впроваджувати внутрішні антикорупційні програми та вимагати подання учасниками тендерів довідок про відсутність корупційних правопорушень;
- забезпечити повну функціональність системи попередження участі в торгах недобросовісних учасників. Зокрема, ця вимога передбачає, щоб юридичні особи чи їхні посадові особи, які були визнані винними у корупційних діях або у змовах, не допускалися до участі у публічних закупівлях;
- для суттєвого посилення громадського контролю за закупівлями потрібно удосконалити функціональні можливості порталу онлайн-моніторингу закупівель.

Важливою складовою модернізації публічних закупівель є підвищення рівня професійної підготовки їхніх учасників. У травні 2016 р. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України упровадило перший в історії України відкритий онлайн-курс “Публічні закупівлі” для учасників системи, створений за кошти Європейського Союзу. Курс розроблено з метою розширення можливостей навчання та розвитку рівня професіоналізації в сфері закупівель в Україні відповідно до положень Угоди про асоціацію¹.

Навчання є безкоштовним та відкритим і для професійних та майбутніх закупівельників, і для всіх зацікавлених сторін, включаючи представників інститутів громадянського суспільства. Програма курсу складається з циклу відеолекцій, інформаційних матеріалів, інтерактивних завдань та обговорення на форумі. Слухачі можуть

¹ Публічні закупівлі. URL: https://courses.prometheus.org.ua/courses/Prometheus/PP101/2016_T1/about.

навчитися основ публічних закупівель або опанувати вищий професійний рівень закупівельної діяльності. Започаткування курсу є частиною більш комплексного завдання, спрямованого на створення системи підготовки фахівців із закупівель та поступовий перехід до професійної системи публічних закупівель.

4.3. ЗАХОДИ СТРИМУВАННЯ НАКОПИЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ БОРГОВИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ КРАЇН – ЧЛЕНІВ ЄС

Дж. Б'юкенен, Р. Вагнер та інші класики фінансової науки обґрунтовують необхідність обмеження державних боргових зобов'язань тим, що в демократичному суспільстві раціональна поведінка уряду полягає в нарощуванні дефіциту державного бюджету та державного боргу, оскільки електорат прихильно ставиться до збільшення державних видатків чи зниження рівня оподаткування, мало опікуючись при цьому міркуваннями фінансової стабільності в довгостроковому періоді. Тому впровадження спеціальних обмежувальних норм (фіскальних правил) створює умови для впорядкування дій політиків та досягнення збалансованості державних фінансів¹.

В економічній теорії добре відома проблема “дефіцитного зміщення” (англ. *deficit bias*), яка породжується: а) недоступністю для виборців вичерпної інформації про реальний стан державних фінансів і фіскальні наслідки виконання передвиборчих обіцянок; б) конкуренцією політиків за виборців і можливістю перекаладати тягар своїх дій на плечі інших політиків; в) можливістю експлуатації політиками майбутніх поколінь через боргові механізми; г) часовою невідповідністю й спокусою для чиновників порушувати попередньо визначені фіскальні цілі; д) лобіюванням інтересів певних груп впливу, які отримують користь від податкових пільг чи державних витрат і не несуть тягар їх фінансування².

У останні десятиріччя в різних групах країн основним інструментом обмеження розміру державного боргу та бюджетного дефіциту стали *фіскальні правила* – законодавчі або нормативні обмеження довгострокового характеру на фіскальну політику у формі кількісних лімітів на основні бюджетні агрегати. Такі ліміти відображаються в національному законодавстві чи міжнародних договорах і є обов'язковими для виконання органами державної влади. У багатьох країнах фіскальні правила відіграють важливу роль у системі заходів із подолання фіскальних дисбалансів і сприяють підтриманню довіри та досягненню політичного консенсусу щодо курсу бюджетно-податкової політики.

У міжнародній практиці серед фіскальних правил, котрі сприяють відновленню чи утриманню боргової стійкості, найпоширенішими є боргові ліміти і правила бюджетного балансу. За даними Фіскального департаменту МВФ, у 2014 р. 69 країн застосовували правила бюджетного балансу і 68 країн – боргові ліміти.

Наднаціональні фіскальні правила у країнах ЄС покликані мінімізувати негативні побічні ефекти фіскальної політики країн-членів на цінову стабільність в Економічному і монетарному союзі. З огляду на особливості конфігурації зони євро – спільну монетарну політику і децентралізовану фіскальну політику – фіскальні правила є необхідним елементом у системі гарантування колективної фінансової стабільності. Адже фіскальна експансія одного члена єврозони має побічні наслідки для інших, які втілюються у вимушене підвищення жорсткості спільної монетарної політики (задля утри-

¹ Buchanan J., Wagner R. *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. New York : Academic Press, 1977.

² Tornell A., Lane P. The Voracity Effect. *The American Economic Review*. 1999. Vol. 89, No. 1. March. P. 22–46.

мання певного рівня цін); вищий рівень ринкових відсоткових ставок на інтегрованому фінансовому ринку, внаслідок реалізації “ефекту витіснення”; поширення “ефектів зараження” при виникненні панічних настроїв на фінансовому ринку; перекладання тягаря фіскальної експансії на інші країни при наданні фінансової допомоги для відвернення банкрутства проблемних позичальників¹.

Багато країн єврозони для оздоровлення державних фінансів започаткували програми бюджетної консолідації, однак досягнення позитивних ефектів можливе лише на тривалому часовому проміжку. Рівень боргу загального уряду станом на кінець 2015 р. становив 90,4 % ВВП у країнах єврозони і 85 % ВВП у країнах ЄС загалом. Порівняно з 2007 р. обсяг державного боргу в 28 країнах Союзу збільшився на 27,5% ВВП, а у країнах єврозони – на 25,4 % ВВП. На рис. 4.1 відображено динаміку боргу загального уряду в країнах ЄС і єврозони у 2007–2014 рр.

Маастрихтський договір, підписаний країнами – членами ЄС у 1992 р., встановив кількісні обмеження на дефіцит бюджету й розмір державного боргу на рівні 3 % ВВП і 60 % ВВП відповідно. Пакт сприяння економічній стабільності та зростанню 1996 р. доповнив Маастрихтські критерії вимогами досягнення збалансованого бюджету або його зведення з профіцитом у середньостроковому періоді впродовж економічного

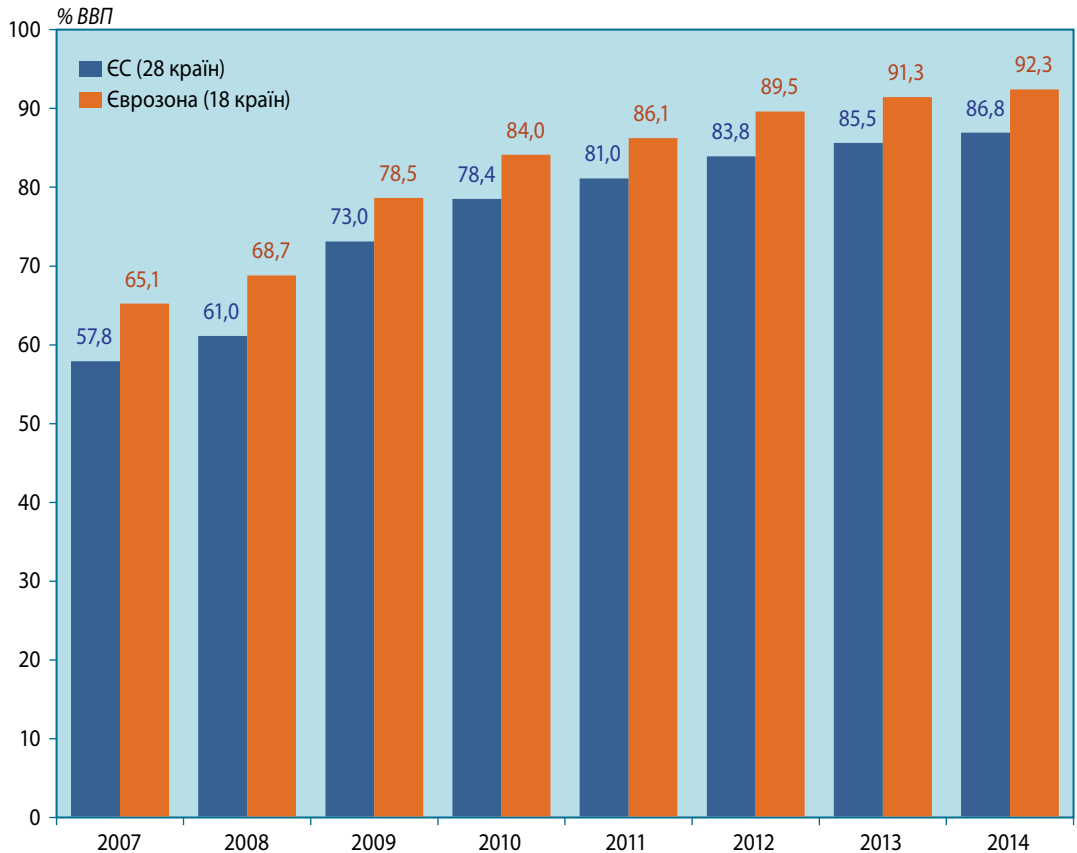


Рис. 4.1. Борг загального уряду в країнах ЄС, % ВВП

Складено за даними Євростату (<http://ec.europa.eu/eurostat>).

¹ Playing by the Rules: Reforming Fiscal Governance in Europe / prepared by L. Eyraud and Tao Wu. IMF Working Paper. 2015. March.

циклу. Введення зазначеної норми обґрунтовувалося необхідністю забезпечення дії автоматичних стабілізаторів для згладжування коливань економічної кон'юнктури та гарантування стабільності державних фінансів у довгостроковій перспективі¹. Окремим положенням Пакту у випадку глибокої рецесії передбачається можливість тимчасового перевищення критичного рівня дефіциту бюджету.

Договором про функціонування Європейського Союзу (ст. 126) передбачено процедуру регулювання надмірного дефіциту бюджету (*excessive deficit procedure*), яка активується в разі перевищення 3-відсоткового рівня для дефіциту загального уряду і 60-відсоткового рівня для боргу загального уряду, якщо при цьому відносний обсяг боргу не зменшується.

Долаючи наслідки глобальної фінансово-економічної кризи, країни ЄС внесли зміни до Пакту сприяння економічній стабільності та зростання, запровадивши II і VI пакети, а також ухвалили Фіскальний пакт, або Договір про стабільність, координацію та управління в Економічному і валютному союзі.

Відповідно до VI пакета, державний борг, що перевищує 60 % ВВП, має щороку знижуватися на величину, не меншу 1/20 відхилення фактичного обсягу боргу від цільового. Крім того, якщо країна – член єврозони не вживає заходів для коригування надмірного дефіциту бюджету, вона підпадає під дію особливих процедур. Зокрема, передбачено, що у випадку перевищення позначки в 3 % для дефіциту бюджету загального уряду Європейська рада готує низку рекомендацій для коригування фіскального дисбалансу. При невиконанні зазначених рекомендацій на країну-порушника мають бути накладені фінансові санкції, котрі можуть набувати форми безпроцентного депозиту розміром до 0,5 % ВВП країни-порушника (депозит підлягає поверненню після усунення порушень) або трансферту величиною до 0,2 % ВВП у випадку надання хибних статистичних даних Єврокомісії.

Для усунення макроекономічних дисбалансів у межах ЄС VI пакетом запроваджено систему раннього попередження з визначеним набором сигнальних індикаторів. Крім того, цей пакет покладає на країни-члени обов'язки щодо: а) ведення системи обліку за методом нарахувань у всіх підсекторах загального уряду; б) вчасного й регулярного оприлюднення фіскальних даних; в) опублікування інформації про умовні зобов'язання (включаючи державні гарантії та недіючі позики й зобов'язання державних корпорацій); г) опублікування інформації про участь загального уряду в капіталі приватних і публічних корпорацій.

Фіскальним пактом 2012 р. у ЄС запроваджено нові фіскальні правила та встановлено жорсткіші умови контролю за дотриманням визначених правил. Серед них:

- а) лімітування структурного балансу бюджету: щорічний структурний дефіцит бюджету не повинен перевищувати 0,5 % ВВП, а у країнах із рівнем боргового навантаження до 60 % ВВП і низькими ризиками порушення фіскальної стійкості – 1 % ВВП;
- б) зобов'язання постійного зниження боргового навантаження до рівня 60 % ВВП, щорічне скорочення розміру державного боргу не повинне бути меншим від 1/20 відхилення фактичного рівня боргу від цільового, починаючи з моменту закінчення трирічного періоду після виходу з процедури регулювання надмірного дефіциту бюджету;
- в) запровадження правила бюджетних видатків: щорічний темп зростання первинних видатків бюджету, за винятком видатків на обслуговування державного боргу, без урахування допомог по безробіттю не повинен перевищувати довгострокових темпів зростання номінального ВВП (правило діє лише для країн, у яких дефіцит бюджету не перевищує 3% ВВП);

¹ Solbes P. Towards Closer Economic Policy Coordination. URL: <http://europa.eu.int>.

- г) розширення кола країн для включення до процедур регулювання надмірного дефіциту бюджету (EDP): країни, які порушують борговий ліміт, рішенням кваліфікованої більшості членів Комітету ECOFIN в обов'язковому порядку мають пройти процедуру EDP.

Однією з країн ЄС, яка пройшла процедуру регулювання надмірного дефіциту бюджету, була Італія. Відповідно до Стабілізаційного закону, прийнятого парламентом країни, ліміти на величину нетто-запозичення відносно ВВП затверджені на рівні 3 % у 2014 р., 2,6 % у 2015 р. і близько нуля у 2016 р. Структурний дефіцит бюджету має становити 0,3 % ВВП у 2015 р., 0,2 % ВВП у 2016 р. та 0,4 % ВВП у 2017 р. Законом передбачено також істотне скорочення бюджетних асигнувань на рівні центрального уряду, регіонів, провінцій та міст, які в сумі мають дати економію в 15 млрд євро.

Нині Єврокомісія регулярно проводить аналіз боргової стійкості та оцінювання фіскальної стійкості для кожної з країн-членів. Аналіз боргової стійкості проводиться за стандартною методикою прогнозування обсягу державного боргу і витрат на його обслуговування в рамках базового сценарію та стандартних стрес-тестів. Оцінювання фіскальної стійкості передбачає розрахунок трьох показників фіскального розриву S0, S1 і S2, які засвідчують необхідні обсяги коригування первинного структурного балансу загального уряду в середньо- чи довгостроковому періодах.

Європейська комісія розраховує п'ять альтернативних показників структурного балансу для кожної країни-члена ЄС: два превентивні показники структурного балансу й орієнтира видатків, показники фактичних і скоригованих фіскальних зусиль і показник дискреційних фіскальних зусиль. Усі ці показники відрізняються за специфікаціями та цілями підрахунків, що підвищує складність системи й створює ризики неузгодженості оцінок і висновків.

У країнах ЄС для забезпечення ефективної дії боргових лімітів передбачено наявність специфічних механізмів імплементації, зокрема заходів автоматичного коригування у випадку наближення до граничних показників чи порушення боргового правила. Механізм автоматичного коригування визначає конкретний набір заходів, які запускаються в дію за певних умов і гарантують непорушення фіскальних правил чи ліквідацію відхилень від них.

Наприклад, у *Німеччині* та *Швейцарії* всі відхилення від фіскальних правил фіксуються у спеціальному реєстрі, а уряд зобов'язаний вжити термінових заходів для покращання структурного балансу бюджету й усунення цих відхилень. У *Молдові* при перевищенні ліміту внутрішнього державного боргу законодавство вимагає від уряду внесення змін до бюджету поточного року для подолання наявних розбіжностей¹.

За законодавством *Словаччини*, якщо відношення державного боргу до ВВП наближається до 50 %, міністр фінансів зобов'язаний пояснити причини зростання боргу парламенту й запропонувати заходи для зниження боргового навантаження. У разі накопичення боргу на рівні 53 % ВВП кабінет міністрів повинен прийняти пакет заходів для стримування боргової експансії і заморозити заробітні плати у бюджетній сфері. Якщо державний борг досягне 55 % ВВП, видатки бюджету мають бути скорочені автоматично на 3 %, а бюджетні асигнування наступного року – заморожені. За 57-відсоткового рівня боргу уряд повинен подати збалансований бюджет. При досягненні боргом 60-відсоткової позначки парламент мусить поставити на голосування питання про довіру до кабінету міністрів.

Відповідно до Основного закону *Угорщини* цільовий рівень державного боргу встановлено на рівні 50 % ВВП. Однак після глобальної кризи 2008–2009 рр. розмір

¹ Designing Legal Frameworks for Public Debt Management / prepared by E. A. Awadzi. *IMF Working Paper*. 2015. July.

боргу наблизився до 80 % ВВП. Для врегулювання цієї ситуації було прийнято правило “боргового гальма”, відповідно до якого:

- парламент має право прийняти закон про бюджет лише у випадку, коли забезпечує зменшення номінальної суми державного боргу порівняно з попереднім роком (це правило діє до досягнення державним боргом рівня в 50 % ВВП);
- у ході виконання бюджету до досягнення державним боргом рівня в 50 % ВВП уряду заборонено залучати додаткові позики або брати будь-які зобов'язання (які покладаються на державний борг), у результаті яких номінальна сума державного боргу мала би збільшитися.

У Польщі Конституцією 1997 р. визначено, що обсяг державного боргу не може перевищувати 60 % ВВП; урядові заборонено залучати нові позики й надавати нові гарантії, якщо рівень боргу перевищує 60 % ВВП. Закон про державні фінанси Польщі 1999 р. доповнює та деталізує положення Конституції в частині управління державним боргом і запровадження заходів автоматичного коригування:

1. Якщо державний борг у звітному році був більшим від 50 % ВВП, але меншим від 55 % ВВП, у проекті бюджету на позанаступний рік відношення дефіциту державного бюджету до доходів центрального уряду не повинне перевищувати таке саме відношення у попередньому році.
2. Якщо у звітному році державний борг перевищує 55 % ВВП, але не досягає 60 % ВВП, проект бюджету через два роки має бути щонайменше збалансованим або різниця між доходами й видатками центрального уряду повинна забезпечити зменшення боргу центрального уряду відносно ВВП. Крім того, рада міністрів зобов'язана підготувати низку заходів для збільшення доходів центрального бюджету; бюджетні трансферти Національному фонду реабілітації інвалідів повинні бути зменшені; витрати місцевих органів влади можуть перевищувати доходи лише на суму реалізації поточних завдань, які фінансуються за рахунок коштів ЄС; заробітні плати працівників бюджетної сфери заморожуються на рівні попереднього року; індексація пенсій не пов'язується зі зростанням реальної заробітної плати; надання позик і кредитів із державного бюджету забороняється; збільшення видатків окремих бюджетних установ не може перевищувати збільшення видатків на урядову адміністрацію; органи державної влади можуть брати зобов'язання на здійснення інвестицій тільки тоді, коли на відповідні цілі виділено фінансування ЄС; рада міністрів переглядає довгострокові проекти, державні видатки, фінансовані за рахунок іноземних кредитів.
3. Якщо державний борг перевищив позначку в 60 % ВВП (конституційний ліміт), вживаються всі заходи, перелічені в попередньому пункті та додатково вимагається, аби бюджети місцевих органів влади були щонайменше збалансованими; надання гарантій установами сектору державних фінансів забороняється; рада міністрів готує та подає парламентові програму відновлення, яка охоплює заходи, націлені на зниження рівня державного боргу¹.

Внаслідок детального опрацювання елементів цілісного й комплексного автоматичного механізму коригування ефективність дії фіскальних правил у Польщі, за оцінкою Європейської комісії, є однією з найвищих серед країн ЄС.

Таким чином, досвід країн ЄС вказує на те, що добре сконструйовані боргові ліміти і правила балансу бюджету, а також детально опрацьований механізм їх імплементації покращують результативність фіскальної політики і в багатьох випадках сприяють утриманню боргової стійкості.

¹ *Jedrzejowicz T., Kitala M.* The Response of Policymakers to National and European Fiscal Rules – the Case of Poland. URL: https://www.bancaditalia.it/publicazioni/altri-atti-convegna/2014-public-finances-today/session3/Jedrzejowicz_KitalaT.pdf.

Пропозиції щодо обмеження обсягу державного боргу України в короткостроковому періоді

При формуванні системи заходів, націлених на зниження боргового навантаження в Україні, слід виходити з того, що традиційний інструментарій фіскального коригування (збільшення доходів держави чи скорочення видатків) вже був задіяний Урядом у 2014–2016 рр.

У практиці фіскального аналізу поширеним показником фіскального коригування за певний період часу є зміна циклічно скоригованого первинного балансу бюджету (загального уряду) за той самий період. Цей баланс становить різницю між доходами й видатками бюджету, очищеними від впливу макроекономічних тенденцій, яка відображає прийняті рішення у сфері бюджетно-податкової політики. Первинний баланс бюджету є різницею між доходами й видатками бюджету без урахування витрат на обслуговування боргу. За розрахунками Т. П. Богдан, циклічно скоригований первинний баланс зведеного бюджету дорівнював $-0,4\%$ ВВП у 2014 р. і $+5,1\%$ ВВП у 2015 р.¹ Таким чином, величина фіскального коригування лише у 2015 р. сягнула $5,5\%$ ВВП.

Міжнародний валютний фонд у рамках методики аналізу боргової стійкості вважає соціально небезпечними сценарії фіскального коригування, які передбачають покращання циклічно скоригованого первинного балансу бюджету на суму понад 3% ВВП або досягнення цього показника на рівні $3,5\%$ ВВП (у середньому за три роки)². На думку фахівців МВФ, сценарії радикального фіскального коригування можуть виявитися неприйнятними внаслідок потужного політичного чи соціального спротиву населення.

Найближчими сусідами України, згідно з даними фіскального монітору МВФ, щодо величини циклічно скоригованого первинного балансу загального уряду є Італія та Греція. Так, цей показник в Італії в 2014 р. становив $3,6\%$ ВВП, а в Греції – $3,2\%$ ВВП. Прикметно, що середній показник первинного скоригованого балансу для країн із ринками, які формуються, дорівнював $-0,5\%$ ВВП, для розвинутих країн – $-1,2$, а для країн єврозони – $+1,2\%$ ВВП.

Для стримування накопичення державних боргових зобов'язань першочергового розв'язання потребують такі проблеми.

Припинення практики масштабних фінансових вливань у капітал банків і державних компаній Урядом за рахунок нарощування внутрішнього державного боргу

У 2015 р. при сумі річного дефіциту в 30,9 млрд грн нетто-фінансування дефіциту зведеного бюджету за борговими операціями становило 114,8 млрд грн. При цьому величезні суми запозичених коштів були використані не на покриття бюджетного дефіциту, а на придбання фінансових активів. Так, у 2015 р. Уряд емітував ОВДП для рекапіталізації НАК “Нафтогаз України” на 29,7 млрд грн, підтримки Фонду гарантування вкладів фізичних осіб – 41,5 млрд, а також для рекапіталізації банків – 4 млрд грн. Сумарні обсяги емісії ОВДП на зазначені цілі в 2015 р. становили 75 млрд грн, або $3,8\%$ ВВП. У 2016 р. обсяги придбання Урядом фінансових активів із включенням зазначених механізмів уже сягнули 129,2 млрд грн, або $5,6\%$ ВВП.

В історичному контексті за 2008–2012 рр. сума внутрішнього державного боргу України збільшилася на 52,3 млрд грн унаслідок випуску ОВДП для рекапіталізації

¹ Богдан Т. Бюджетно-боргова політика поглиблення спаду. *Дзеркало тижня*. 2016. № 14. 16–22 квіт. С. 1, 7.

² Debt Sustainability Analysis. International Monetary Fund (МООН). URL: <https://www.edx.org/course/debt-sustainability-analysis-imfx-dsax>.

банків і на 45,3 млрд грн – емісії ОВДП для поповнення статутного капіталу НАК “Нафтогаз України”.

У 2016 р. законом про державний бюджет було заплановано додаткові випуски ОВДП на суму 166 млрд грн, або 7,3 % ВВП із метою рекапіталізації банків і підтримки Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Так, ст. 16 Закону передбачалося “надати право Кабінету Міністрів України у разі потреби здійснювати випуски облігацій внутрішньої державної позики понад обсяги, встановлені додатком № 2 до Закону, з подальшим придбанням у державну власність в обмін на ці облігації акцій додаткової емісії банків з відповідним коригуванням граничного обсягу державного боргу, визначеного Законом”¹.

Стаття 17 Закону надавала право “Кабінету Міністрів України здійснювати випуски облігацій внутрішньої державної позики в межах обсягів, установлених додатком № 2 до цього Закону, у сумі 16 000 000 тис. гривень та у разі необхідності понад обсяги, встановлені додатком № 2 до цього Закону, в обмін на ці облігації векселів, виданих Фондом гарантування вкладів фізичних осіб, з відповідним коригуванням граничного обсягу державного боргу, визначеного Законом”².

Статтю 18 передбачалося “надати право Кабінету Міністрів України здійснювати випуски облігацій внутрішньої державної позики понад обсяги, встановлені додатком № 2, з подальшим придбанням у державну власність в обмін на зазначені облігації акцій додаткової емісії публічного акціонерного товариства “Національна акціонерна компанія “Нафтогаз України”, з відповідним коригуванням граничного обсягу державного боргу, визначеного Законом”³.

У додатку № 2 закону про державний бюджет на 2016 р. було відображено плановані обсяги внутрішніх і зовнішніх державних запозичень, які не включали додаткові зобов’язання, обумовлені статтями 16–18. Однак, відповідно до ст. 18 Бюджетного кодексу України, граничний обсяг державного боргу й гарантованого державою боргу визначається на кожний бюджетний період Законом про Державний бюджет України, а в разі очікуваного перевищення граничної величини (60 % ВВП) Кабінет Міністрів України невідкладно звертається до Верховної Ради України за дозволом на тимчасове перевищення такої граничної величини та подає для схвалення план заходів із приведення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до встановлених вимог.

Фактично у 2014 р. Уряд емітував ОВДП на суму 7,8 % ВВП, у 2015 р. – на 3,8, а у 2016 р. – 5,6 % ВВП в обмін на цінні папери НАК “Нафтогаз України”, векселі Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, акції банків та ін. На рис. 4.2 показано суми щорічних фінансових вкладень Уряду за вказаною схемою порівняно з офіційними показниками дефіциту зведеного бюджету України (без урахування погашення кредитів Укравтодору, які за міжнародним стандартом GFSM-2014 мають відображатися в розділі фінансування бюджетного дефіциту). Отримані дані діаграми вказують на те, що в 2014–2015 рр. суми придбання Урядом фінансових активів у 2–5,4 раза перевищували величину офіційного бюджетного дефіциту (рис. 4.2).

Отже, з огляду на викладене, пропонуємо внести до Бюджетного кодексу України таку статтю: “Не допускається здійснення державних запозичень, у тому числі випуск облігацій внутрішньої державної позики з подальшим придбанням у державну власність акцій додаткової емісії банків; в обмін на векселі, видані Фондом гарантування вкладів фізичних осіб; в обмін на акції додаткової емісії господарських товариств паливно-енергетичного комплексу та ін.”.

¹ Про Державний бюджет України на 2016 рік : закон України від 25.12.2015 № 928-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/928-19>.

² Там само.

³ Там само.

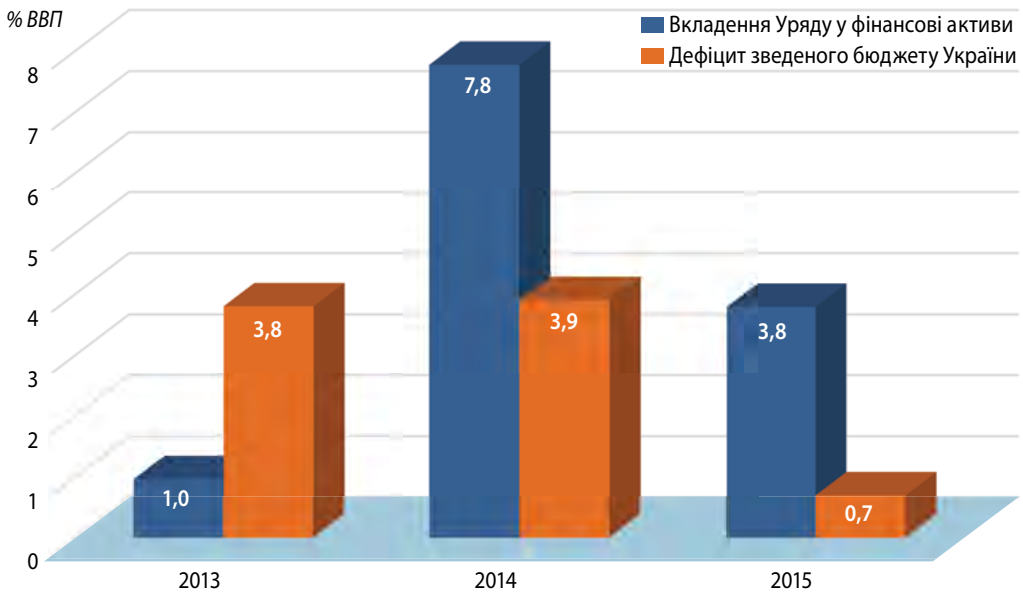


Рис. 4.2. Динаміка вкладень Уряду у фінансові активи та дефіцит зведеного бюджету України, % ВВП

Складено за даними Державної казначейської служби України.

Звуження сфери застосування державних гарантій і запровадження механізмів мінімізації фіскальних ризиків

На наш погляд, важливими завданнями у сфері управління гарантованим державою боргом є:

- 1) формування системи підзвітності, підконтрольності й транспарентності державних гарантій за кредитами;
- 2) обмеження сфери дії державних гарантій потенційно самоокупними інвестиційними проектами загальнодержавного значення;
- 3) застосування механізму часткових гарантій як засобу мінімізації фіскальних ризиків державних гарантій.

У світовій практиці державні гарантії є інструментом зниження кредитних ризиків і здешевлення вартості кредитного фінансування для самоокупних інвестиційних проектів загальнонаціонального значення. Політика державних гарантій скеровується на коригування стимулів ринкових агентів, які призводять до недофінансування потужних інвестиційних проектів загальнонаціонального значення через вплив таких чинників: тривалого терміну окупності, масштабності початкових вкладень, високого ступеня ризику.

Вважаємо за необхідне доповнити ст. 17 Бюджетного кодексу таким абзацом: “Державні гарантії для забезпечення повного виконання боргових зобов’язань суб’єктів господарювання надаються здебільшого за позиками від міжнародних фінансових організацій. Державна гарантія для забезпечення виконання боргових зобов’язань суб’єктів господарювання надається в обсязі, що не перевищує 80 % від обсягу платежів за ними”. Особливий підхід до позик МФО зумовлений активною роллю цих організацій у процесах планування та впровадження інвестиційних проектів, що підвищує ступінь їхньої ефективності й зазвичай забезпечує повернення кредиторам вкладених коштів.

Оптимізація співробітництва України з міжнародними фінансовими організаціями

При залученні кредитного фінансування від МФО слід наголошувати на *кредитуванні самоокупних інвестиційних проектів, які з часом генеруватимуть доходи для погашення накопичених боргів*. Саме такі зрушення відбуваються останнім часом у політиці МБРР (табл. 4.6). ЄБРР та ЄІБ відповідно до мандату фінансують лише проекти у підприємницькому секторі економіки, які повинні забезпечувати потік коштів, достатній для погашення взятих кредитів.

Таблиця 4.6

Проекти МФО, які реалізуються у 2016 р., із залученням коштів до державного бюджету

| Назва кредитора та інвестиційної програми (проекту), що реалізується за рахунок кредиту (позики) | Валюта | Загальний обсяг кредиту, од. | Обсяг залучення кредиту у 2016 р., тис. грн |
|--|----------|------------------------------|---|
| ДО ЗАГАЛЬНОГО ФОНДУ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ | | | |
| <i>Кредитор – Міжнародний банк реконструкції та розвитку</i> | | | |
| Проект “Канівська гідроакумулююча електростанція” | дол. США | 500 000 000 | 30 625 |
| “Проект реабілітації гідроелектростанцій” | дол. США | 106 000 000 | 207 074 |
| “Додаткове фінансування проекту реабілітації гідроелектростанцій” | дол. США | 60 000 000 | 615 195 |
| “Другий проект покращення автомобільних доріг та безпеки руху” | дол. США | 450 000 000 | 183 040 |
| Проект розвитку дорожньої галузі (Третій проект покращення автомобільних доріг та безпеки руху) | дол. США | 560 000 000 | 224 396 |
| “Модернізація системи соціальної підтримки населення України” | дол. США | 300 000 000 | 11 282 |
| “Проект з передачі електроенергії” | дол. США | 200 000 000 | 441 809 |
| “Проект розвитку міської інфраструктури – 2” | дол. США | 350 000 000 | 513 839 |
| Проект “Підвищення енергоефективності в секторі централізованого тепlopостачання України” | дол. США | 382 000 000 | 541 842 |
| “Другий проект з передачі електроенергії” | дол. США | 378 425 000 | 236 891 |
| Проект “Поліпшення охорони здоров’я на службі у людей” | дол. США | 214 729 837 | 213 763 |
| <i>Кредитор – Європейський банк реконструкції та розвитку</i> | | | |
| П’ятий проект “Покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг” | євро | 450 000 000 | 475 200 |
| Проект “Будівництво повітряної лінії 750 кВ Запорізька АЕС – Каховська” | євро | 175 000 000 | 2 313 873 |
| Проект “Будівництво високовольтної повітряної лінії Рівненська АЕС – Київська” | євро | 150 000 000 | 1 582 362 |
| Проект “Реабілітація гідроелектростанцій” | євро | 200 000 000 | 973 728 |
| Проект “Завершення будівництва метрополітену у м. Дніпропетровську” | євро | 152 000 000 | 664 200 |
| Проект “Покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг на підходах до м. Києва” | євро | 450 000 000 | 2 359 017 |

Продовження табл. 3.6

| Назва кредитора та інвестиційної програми (проєкту), що реалізується за рахунок кредиту (позики) | Валюта | Загальний обсяг кредиту, од. | Обсяг залучення кредиту у 2016 р., тис. грн |
|---|------------------|------------------------------|---|
| “Реконструкція, капітальний ремонт та технічне переоснащення магістрального газопроводу Уренгой – Помари – Ужгород” | євро | 150 000 000 | 73 035 |
| Кредитор – Європейський інвестиційний банк | | | |
| “Розвиток системи водопостачання та водовідведення в м. Миколаєві” | євро | 15 540 000 | 158 409 |
| “Надзвичайна кредитна програма для України” | євро | 200 000 000 | 486 891 |
| “Основний кредит для МСП та установ з середньою капіталізацією – Україна (APEX)” | євро | 400 000 000 | 243 432 |
| “Програма розвитку муніципальної інфраструктури” | євро | 400 000 000 | 486 891 |
| “Вища освіта України” | євро | 108 000 000 | 24 343 |
| Кредитор – Уряд Республіки Польща | | | |
| Проект з розбудови прикордонної дорожньої інфраструктури та облаштування пунктів пропуску українсько-польського кордону та інші проєкти | євро | 100 000 000 | 12 172 |
| Кредитор – Японське агентство міжнародного співробітництва (JICA) | | | |
| “Реконструкція споруд очистки стічних каналізаційних вод і будівництво технологічної лінії по обробці та утилізації осадів Бортницької станції аерації” | ман японських єн | 108 193 | – |
| Кредитор – Кредитна установа для відбудови (KfW) | | | |
| “Незв’язаний фінансовий кредит” | євро | 300 000 000 | 960 390 |
| Підвищення ефективності передачі електроенергії | євро | 65 500 000 | 253 179 |
| “Підтримка малих і середніх підприємств” | євро | 10 000 000 | 99 333 |
| “Реконструкція систем водопостачання у м. Чернівці” | євро | 17 000 000 | 169 182 |
| ДО СПЕЦІАЛЬНОГО ФОНДУ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ | | | |
| Кредитор – Міжнародний банк реконструкції та розвитку | | | |
| Проект реабілітації гідроелектростанцій | дол. США | 106 000 | 201 367 |
| Додаткове фінансування на виконання Проєкту реабілітації гідроелектростанцій | дол. США | 60 000 | 612 684 |
| Проект “Будівництво Канівської ГАЕС” | дол. США | 500 000 | 30 500 |
| Проект з передачі електроенергії | дол. США | 200 000 | 440 000 |
| Проект з передачі електроенергії – 2 | дол. США | 378 425 | 235 920 |
| Проект “Поліпшення охорони здоров’я на службі у людей” | дол. США | 214 730 | 33 169 |
| Проект “Модернізація системи соціальної підтримки населення України” | дол. США | 300 000 | 274 686 |
| Проект розвитку міської інфраструктури – 2 | дол. США | 350 000 | 501 589 |
| Проект “Підвищення енергоефективності в секторі централізованого теплопостачання” | дол. США | 382 000 | 526 049 |

Продовження табл. 3.6

| Назва кредитора та інвестиційної програми (проєкту), що реалізується за рахунок кредиту (позики) | Валюта | Загальний обсяг кредиту, од. | Обсяг залучення кредиту у 2016 р., тис. грн |
|--|----------|------------------------------|---|
| Другий проєкт покращення автомобільних доріг та безпеки руху | дол. США | 450 000 | 1 823 085 |
| Проєкт розвитку дорожньої галузі (III проєкт покращення автомобільних доріг і безпеки руху) | дол. США | 560 000 | 223 493 |
| Кредитор – Європейський банк реконструкції та розвитку | | | |
| Проєкт “Реабілітація гідроелектростанцій” | євро | 200 000 | 500 000 |
| Проєкт “Реконструкція, капітальний ремонт та технічне переоснащення магістрального газопроводу Уренгой – Помари – Ужгород” | євро | 150 000 | 300 000 |
| Проєкт “Будівництво високовольтної повітряної лінії 750 кВ Рівненська АЕС – Київська” | євро | 150 000 | 650 000 |
| Проєкт “Будівництво повітряної лінії 750 кВ Запорізька АЕС – Каховська” | євро | 175 000 | 1 100 950 |
| Проєкт “Покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг на підходах до м. Києва (пан’європейські коридори)” | євро | 450 000 | 1 193 048 |
| П’ятий проєкт “Покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг” | євро | 400 000 | 200 000 |
| Проєкт “Завершення будівництва метрополітену у м. Дніпропетровську” | євро | 152 000 | 400 000 |
| Кредитор – Європейський інвестиційний банк | | | |
| Україна – Проєкт “Реабілітація гідроелектростанцій” | євро | 200 000 | 300 000 |
| Проєкт “Реконструкція, капітальний ремонт та технічне переоснащення магістрального газопроводу Уренгой – Помари – Ужгород” | євро | 150 000 | 300 000 |
| Проєкт “Будівництво високовольтної повітряної лінії 750 кВ Рівненська АЕС – Київська” | євро | 150 000 | 650 000 |
| Проєкт “Будівництво повітряної лінії 750 кВ Запорізька АЕС – Каховська” | євро | 175 000 | 800 000 |
| Вища освіта України | євро | 108 000 | 20 000 |
| Проєкт “Розвиток системи водопостачання та водовідведення в м. Миколаєві” | євро | 15 540 | 130 152 |
| Проєкт “Надзвичайна кредитна програма для України” | євро | 200 000 | 400 000 |
| Проєкт “Програма розвитку муніципальної інфраструктури” | євро | 400 000 | 400 000 |
| Європейські дороги України II (Проєкт покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг на підходах до м. Києва) | євро | 450 000 | 745 000 |
| П’ятий проєкт “Покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг” | євро | 400 000 | 190 000 |
| “Основний кредит для МСП та установ з середньою капіталізацією – Україна (APEX)” | євро | 400 000 | 200 000 |
| Проєкт “Завершення будівництва метрополітену у м. Дніпропетровську” | євро | 152 000 | 146 400 |

Закінчення табл. 3.6

| Назва кредитора та інвестиційної програми (проекту), що реалізується за рахунок кредиту (позики) | Валюта | Загальний обсяг кредиту, од. | Обсяг залучення кредиту у 2016 р., тис. грн |
|---|-------------------|------------------------------|---|
| Кредитор – Кредитна установа для відбудови (KfW) | | | |
| Проект “Підвищення ефективності передачі електроенергії (Модернізація підстанцій)” | євро | 65 500 | 208 000 |
| Незв’язаний фінансовий кредит - Проект “Реконструкція трансформаторних підстанцій східної частини України” | євро | 300 000 | 50 000 |
| Проект муніципального водного господарства м. Чернівці, стадія I (реконструкція систем водопостачання у м. Чернівці) | євро | 17 000 | 139 000 |
| Незв’язаний фінансовий кредит | євро | 300 000 | 560 000 |
| Незв’язаний фінансовий кредит – Проект “Реалізація інфраструктурних проектів для східної частини України” | євро | 300 000 | 179 000 |
| Проект “Підтримка малих і середніх підприємств” | євро | 10 000 | 81 600 |
| Кредитор – Уряд Республіки Польща | | | |
| Проект з розбудови прикордонної дорожньої інфраструктури та облаштування пунктів пропуску українсько-польського кордону | євро | 100 000 | 10 000 |
| Кредитор – Японське агентство міжнародного співробітництва | | | |
| “Реконструкція споруд очистки стічних каналізаційних вод і будівництво технологічної лінії по обробці та утилізації осадів Бортницької станції аерації” | МАН японських єнн | 108 193 | 21 000 |

Джерело: Міністерство фінансів України.

Підвищення результативності співробітництва з МФО як важливої складової регулювання зовнішньоторгового навантаження України потребує впровадження таких заходів:

- оптимізація обсягів використання позик МФО в рамках реалізації схвалених Урядом державних цільових програм з урахуванням оцінки ефективності їхнього залучення і можливостей фінансування за рахунок коштів Державного бюджету України;
- посилення ролі української сторони в процесах підготовки та реалізації проектів, зокрема на стадії їх ініціювання органами державної влади та погодження Стратегій партнерства Світового банку з Україною, стратегій ЄБРР в Україні та інших програмних документів МФО;
- активізація участі України в реформуванні та безпосередній діяльності МФО, розширення представництва в цих організаціях, а також більша відкритість й готовність Уряду до дискусій щодо базових фінансово-економічних і політичних заходів, а також майбутніх проектів;
- узгодження кредитних програм співробітництва України з МФО із середньостроковою стратегією управління державним боргом України;
- повніше використання потенціалу БАГІ, МФК, МАР, ЧБТР і ЄІБ з метою розв’язання актуальних проблем інституційного характеру та фінансового забезпечення перспективних інвестиційних проектів у межах приватного сектору економіки;
- підвищення якості розроблення проектних документів та експертизи проектів з МФО;

- поступове звуження сфери застосування груп управління проектами й передавання їхніх функцій відповідальним виконавцям спільних із МФО проектів;
- удосконалення механізмів взаємодії між органами державної влади у сфері співробітництва з МФО, відповідальними виконавцями проектів і бенефіціарами фінансових ресурсів МФО;
- посилення відповідальності позичальників за своєчасне та цільове використання кредитних ресурсів МФО;
- ініціювання, підготовка й реалізація лише тих проектів МБРР, які відповідають умовам високої фінансової та економічної ефективності, наявності стійких механізмів поширення результатів проекту на сектор у цілому, спроможність після реалізації проекту досягти основних завдань реформ.

Загалом актуальними завданнями економічної і фінансової політики є реструктурування кредитного портфеля МФО в Україні в напрямі підвищення частки самоокупних інвестиційних проектів і зменшення частки системних та інституційних проектів, які становлять додаткове джерело фінансування для органів державної влади і не завжди досягають очікуваних результатів.

СТАБІЛІЗАЦІЯ ФІНАНСІВ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ В УКРАЇНІ

5.1. ІНДИКАТОРИ МОНІТОРИНГУ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА СТІЙКОСТІ ФІНАНСІВ ДЕРЖАВНИХ КОРПОРАЦІЙ КРАЇН ЄС ТА УКРАЇНИ

Забезпечення ефективності та стійкості фінансів державних корпорацій (ДК) безпосередньо пов'язане зі своєчасністю застосування обґрунтованої методології виявлення економічних дисбалансів. Аналіз стану державних фінансів, загалом і ДК зокрема довів, що він є незадовільним не лише в Україні, а й в низці європейських країн. Незважаючи на певне поліпшення показників стійкості державних фінансів країн ЄС у 2010–2011 рр., високі ризики та загрози стійкості притаманні їм і сьогодні. Отже, виникла необхідність уніфікації підходів до моніторингу стійкості фінансів ДК, розрахунку показників фінансової стабільності та прийняття на їхній основі виважених управлінських рішень.

Європейська комісія тлумачить стійкість публічних фінансів як здатність уряду забезпечити фінансування поточного боргу та очікуваних майбутніх витрат¹. Стійкість державних фінансів віддзеркалює можливість органів державної влади та менеджменту ДК забезпечити збалансований розвиток державного сектору країни і, відповідно, вирішити соціально-економічні проблеми країни, регіону, галузі.

Як зазначає Т. І. Єфименко, стійкість державних фінансів є станом фінансів органів загальнодержавного управління, державних фінансових і нефінансових корпорацій, державних небанківських фінансових установ, за котрого вплив будь-яких шоків (зовнішніх або внутрішніх) на сектор державних фінансів (чи на окремі його елементи) не заважає йому забезпечувати ефективний перерозподіл фінансових ресурсів через бюджетну систему, а також створює передумови забезпечення сталого розвитку економіки, підвищення рівня добробуту та соціальної захищеності населення².

У другому десятиріччі XXI ст. ОЕСР відзначила тенденцію в бік більшої “централізації” функцій державної власності. Інші тенденції відображали, по-перше, скорочення портфеля державних підприємств, і, по-друге, схильність останнього до потрапляння в лістинг фондових бірж. Крім того, довгострокові бюджетні обмеження у багатьох країнах спонукали уряди переглянути свою практику управління власністю володіння з міркувань ефективності³.

Фінансове управління країн ЄС почало формуватися у 1950–1960-х роках, коли було впроваджено бюджетний метод управління, а також закладено основи наднаціональної системи фінансового регулювання. Після підписання Маастрихтського договору та набуття ним чинності розпочався новий етап розвитку фінансового управління. Серйозність системної фінансової кризи 2008–2009 рр., яка охопила Європейський Союз, показала, що для розв'язання економічних проблем вразливих країн зони євро

¹ Єфименко Т. І. Фіскальний простір антикризового регулювання. Київ: ДНУ “Акад. фін. управління”, 2012. С. 150.

² Там само.

³ SOE Governance Reform: An Inventory of Recent Change. OECD, 2011. P. 7.

необхідне насамперед фінансове донорство потужних економічних країн – передусім Німеччини та Франції, і, по-друге, глибоке “переформатування” інституцій ЄС та посилення централізації економічної політики¹. Із набранням чинності Лісабонським договором (грудень 2009 р.) було зміцнено наднаціональний механізм регулювання².

Водночас Європейська комісія внесла пропозиції щодо часткового пом’якшення вимог, закріплених Пактом стабільності та зростання. Однак уже у 2011 р. Регламентом № 1175/2011 Європейського парламенту і Ради до Пакту було внесено зміни, спрямовані на посилення координації економічної та фінансової політики держав-членів шляхом моніторингу й оцінювання національних програм стабільності.

Сьогодні для системи фінансового управління ЄС характерні жорсткі методи економічної координації з метою забезпечення фінансової стабільності країн та їхніх регіонів, пріоритетність наднаціонального регулювання.

Відповідно до регулювання фінансів державних підприємств, застосовуються Керівні принципи ОЕСР із корпоративного управління на державних підприємствах, у яких чітко розмежовуються функція держави як власника та інші функції держави, котрі можуть впливати на умови функціонування державних підприємств. У них зазначено, що державні компанії мають функціонувати в конкурентному середовищі там, де це стосується доступу до фінансування. Їхні відносини з державними банками, державними фінансовими інститутами та іншими державними компаніями повинні ґрунтуватися на комерційних засадах³. Згідно з позицією ОЕСР (2012 р.), такий принцип названо забезпеченням “конкурентного нейтралітету”, тобто умов, за яких жоден з суб’єктів економічної діяльності не отримує невинуватих конкурентних переваг⁴.

До інших принципів ОЕСР належать такі.

1. Нормативно-законодавче поле та регуляторне середовище мають передбачати уніфіковані ринкові умови й для ДК, і для підприємств приватного сектору.
2. Уряд країни повинен дотримуватись прозорої та послідовної політики власності таким чином, щоб менеджмент ДК здійснювався гласно, відповідально, професійно й ефективно.
3. Держава та ДК мають визнавати права всіх акціонерів, забезпечувати їхній рівний і вільний доступ до інформації щодо діяльності підприємства відповідно до керівництв ОЕСР.
4. Політика власності не повинна загрожувати правам інших стейкхолдерів, які мають бути підтверджені нормативними актами та/або контрактними зобов’язаннями.
5. Державні корпорації повинні дотримуватись стандартів прозорості та відповідності нормам ОЕСР.
6. Правління ДК мають застосовувати всі можливі повноваження та компетенції для здійснення функцій стратегічного планування та нагляду за діяльністю компанії. Члени правління повинні нести повну відповідальність за свої дії⁵.

¹ Глобальна економіка у посткризовий період: тенденції та перспективи : аналіт. доп. / Нац. ін-т стратегічних досліджень. Київ, 2012. С. 11.

² Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доп. / Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2013. С. 4.

³ Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению на государственных предприятиях / ОЭСР. 2004. 67 с. URL: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/45885495.pdf>.

⁴ Competitive Neutrality. Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business / OECD. 2012. P. 17.

⁵ Ukraine’s top state-owned enterprises: 2013 & 9 months 2014 / UK-Ua Reform Assistance. 2015. P. 11.

Діяльність держпідприємств у ЄС підпорядкована другому пакету директив та Директиви 2006/123/ЄС¹, зокрема послуги цих підприємств віднесено до послуг загального інтересу. Такі послуги можна поділити на дві широкі категорії: i) “соціальні” послуги, які за характером є не призначеними для продажу, оскільки не втілюють ринкову вартість; ii) “стратегічні” послуги, надання яких держава навряд чи довірить будь-якому іншому суб’єктові². Нормативна база ЄС передбачає, що політика та фінансові операції країн – членів ЄС, пов’язані з державним корпоративним сектором, не повинні спотворювати ринкову конкуренцію, за винятком тих випадків, коли вони забезпечують дотримання значимих соціальних суспільних інтересів. Нагляд у ЄС за діяльністю держпідприємств простежується в рамках “European Semester”³.

У липні 2013 р. Європейський економічний і соціальний комітет (ЄЕСК) закликав Комісію та Європейський парламент провести ретельну оцінку державних підприємств, ефективність та конкурентоспроможність яких залишаються практично не охопленими аналізом. Стверджуючи, що державні підприємства є ключовими для відродження економіки, ЄЕСК відзначає недостатній аналіз впливу державних підприємств на внутрішній ринок, незважаючи на реформи, проведені державами-членами, і важливість таких підприємств для підтримання національної конкурентоспроможності. Доповідач із цього питання Р. Хенкеш наголосив, що “немає жодних методів оцінки ні на національному, ні на рівні ЄС щодо оцінювання діяльності державних підприємств. ...Ми потребуємо наукового методу оцінки та відповідності загальноєвропейським нормам, аби з’ясувати, як ці компанії функціонують, перш ніж ми зможемо шукати економічне відновлення”. Одночасно з цим затверджено новий “статут державного підприємства ЄС”, що дає змогу створювати інтегровані, транскордонні провайдери в мережевих галузях, таких як газ та електроенергія. На думку ЄЕСК, це буде європейський енергетичний сервіс з єдиним ціновим підходом та можливістю партнерства між державним і приватним секторами для інтеграції різних джерел енергії та підвищення безпеки⁴.

У системі управління фінансовою стабільністю діяльності державних корпорацій головною метою є забезпечення їх функціонування необхідними фінансовими ресурсами та підвищення ефективності їх фінансової діяльності. Більшість країн ЄС визнає ефективність управління фінансами ДК, застосовуючи базові критерії, зокрема:

- підвищення вартості державного майна ДК;
- сумарне збільшення рівня капіталізації активів ДК;
- збільшення обсягу сплачених податків і зборів;
- підвищення розміру виплаченої заробітної плати ДК;
- зростання обсягу інвестицій, залучених і реалізованих ДК.

Досягнення стабільності фінансів державних корпорацій можливе лише за умов достатності фінансових ресурсів, які вони залучають для здійснення діяльності та розвитку. Механізми залучення коштів компаніями державного сектору на розвиток та модернізацію такі самі, як і в приватних компаній, за винятком фінансування з державного бюджету.

¹ Directive 2006/123/EC of the European Parliament and the Council on services in the internal market, Official Journal of the European Union, L376/36. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0123&from=EN>.

² Scott C. Services of General Interest in EC Law: Matching Values to Regulatory Technique in the Public and Private Sectors. *European Law Journal*. 2000. No. 6 (4). P. 310, 313.

³ Документ ЄС, що являє собою річний цикл координації економічної політики і нагляду, котрий охоплює макроекономічну, бюджетну та структурну політику, пов’язану з координацією в рамках досягнення горизонту “Європа – 2020”. Увага зосереджена на перших шести місяцях кожного року, звідси походить і назва “Європейський семестр”.

⁴ EESC calls for new analysis and reform of untapped public enterprises. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_CES-13-51_en.htm.

Окремі державні підприємства через дію негативних факторів (зокрема, системної кризи) за результатами діяльності показали збиток, причому накопичили значні суми заборгованості. Для того щоб вирішити ці проблеми, більшість держав – членів ЄС вживають заходів у вигляді державного фінансування, списання боргів, реструктуризації та/або приватизації державних компаній. Однак існують обмеження на надання державної допомоги таким компаніям, які суворо контролюються Комісією ЄС. Зокрема, Європейська комісія перевіряє наміри щодо компенсації комунальних послуг та інших пільг, котрі можуть отримувати державні підприємства, а також відповідні процедури для того, аби переконатися, що компенсація не створює значного впливу на конкуренцію на внутрішньому ринку ЄС. Для забезпечення правильного трактування й правової визначеності Європейська комісія ініціювала підготовку пакетів документів щодо надання державної допомоги компаніям державного сектору, зокрема Рішення Комісії 2005/842/ЄС про застосування статті 86(2) Договору ЄС щодо державної допомоги у вигляді компенсації комунальних послуг державним підприємствам.

Єврокомісія наполегливо рекомендує ДК знижувати державні витрати, гарантувати прозорість фінансів і використовувати ефективніший розподіл ресурсів. Обов'язковою вимогою для великих корпорацій є створення комітетів з аудиту. Останні здійснюють кілька важливих функцій, зокрема підготовку фінансової звітності, оцінювання ефективності внутрішнього контролю та аудиту, системи управління ризиками, аудит річної фінансової звітності. Комітети з аудиту дають змогу виконувати прозору процедуру акціонування та реструктуризації державних підприємств, що перешкоджає продажу державних активів за цінами, набагато нижчими за ринкові.

Аналіз стійкості фінансів державних корпорацій є перманентним процесом дослідження їхньої фінансової діяльності за допомогою аналітичних підходів, методів і методик, виявлення установлених співвідношень між параметрами стійкості, розроблення на цій підставі рекомендацій стосовно коригування державної політики з метою уникнення макрофіскальних дисбалансів, запобігання банкрутствам, посилення транспарентності фіскальної політики.

Фінансова стійкість ДК забезпечується шляхом ефективного використання власного капіталу, раціоналізації політики виплати дивідендів, що створить позитивний імідж серед вітчизняних та іноземних інвесторів, а отже, дасть змогу виходити на міжнародні ринки позикових капіталів. Відповідно, державним підприємствам слід мати таку саму структуру корпоративного управління, як і приватним.

Для європейських країн характерне те, що в компаніях із державною часткою власності мають чітко розмежовуватися комерційні та некомерційні функції. Державні підприємства визначають свої некомерційні (або соціальні) функції та відображають їх у статутах. Для забезпечення більшої прозорості та підзвітності державні підприємства мають також розділити комерційні й некомерційні операції у своїх бухгалтерських документах. Великі державні підприємства повинні оцінити обсяги некомерційних функцій і витрати на їх виконання, а також їхній вплив на фінансові результати компанії загалом. Менеджери підприємств повинні визначити, як здійснюється фінансування некомерційних операцій для того, щоб уникнути перехресного субсидування.

Більшість країн Європи проводять важливі реформи державного сектору в напрямі розв'язання проблеми кадрового забезпечення керівництва компаніями. Ці реформи мають на меті підвищення професіоналізму та розширення повноважень рад директорів державних підприємств. Зокрема, чотири країни (Німеччина, Італія, Іспанія і Швейцарія) реалізували правила, спрямовані на підвищення цілісності роботи директорів держпідприємств, включаючи положення, що стосуються конфліктів інтересів і

професійної кваліфікації¹. Ініціатори змін прагнуть обмежити політичне втручання у процеси управління державними компаніями, підвищити незалежність і компетентність рад директорів державних підприємств. Це відбувається шляхом покращання відбору кандидатів і систематичніших процедур атестації керівних кадрів. У низці країн діють спеціалізовані заклади підготовки вищих керівних кадрів для державного сектору. Важливою складовою змін є також посилення відповідальності рад директорів державних підприємств під час здійснення моніторингу стану та контролю за реалізацією стратегії компанії. Змінюється і підхід до здійснення винагород, що адекватніше відображає обов'язки та обсяг робіт, який виконується членами рад. Обґрунтовано також систему бонусів, котра надає роботі на державних підприємствах достатньої привабливості для професіоналів із приватних компаній.

Діяльність усіх країн – членів ЄС підпорядкована наднаціональним нормам регулювання діяльності ДК, проте не втрачаються певні особливості національної системи управління підприємствами державного сектору, характерні для тієї чи іншої країни. Зокрема, низка країн, таких як Великобританія, Німеччина і Нідерланди, затвердили на законодавчому рівні зобов'язання компаній забезпечувати дотримання національних кодексів корпоративного управління.

Зауважимо, що країнам ЄС притаманні власні підходи до оцінки ефективності роботи державних компаній, застосування різних норм й індикаторів нагляду та управління ними². Окремі країни використовують централізовану модель управління власністю. Згідно з такою моделлю, прийнятою, наприклад, у Фінляндії, основна відповідальність покладається на спеціальний урядовий підрозділ. Інші країни, зокрема Німеччина, Чехія та Швейцарія, використовують модель подвійного підпорядкування для управління державною власністю або просто підсилюють роль міністерства фінансів. В Угорщині запровадили спеціалізовані міжвідомчі комітети з метою поліпшення координації між компаніями державної форми власності.

Особлива увага в системі фінансового управління ДК приділяється превентивним заходам щодо ідентифікації кризових явищ. Якщо правильно визначено основні ознаки кризи, то буде адекватно встановлено діагноз фінансової неспроможності підприємства й дібрано найефективніші антикризові заходи³. У системі управління ДК застосовують діагностику стійкості їхніх фінансів, спрямовану на побудову систем раннього попередження на підставі застосування індикаторів – передвісників фінансової кризи.

Стійкість державних фінансів країни визначається за допомогою певної системи індикаторів, склад якої переглядається. Оцінка стійкості фінансів державних підприємств становить аналіз їхньої можливості забезпечувати сталий розвиток і незбиткове функціонування в умовах дії певних внутрішніх чи зовнішніх шоків.

Загальновизнаним у Європейському Союзі є розроблена у 2007 р. МВФ Методика розрахунку та оцінювання індикаторів фінансової стійкості (далі – Методика). Вона викладена в рекомендаційному документі "Індикатори фінансової стійкості. Керівництво з розрахунку"⁴. Ця Методика відображає стандартизований підхід до оцінювання стійкості фінансів державних корпорацій під час виконання аналізу державних фінансів.

Згідно з Методикою, індикатори фінансової стійкості (ІФС) передбачають агреговані дані за окремими установами, а також показники, що надають уявлення про ринки, де вони провадять свою діяльність. МВФ запропонував 40 ІФС: 25 — для сектору депозитних корпорацій, із них 12 основних і решта додаткових; 15 індикаторів для не-

¹ State-Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent Change. OECD, 2011. P. 8.

² Ibid. 54 p.

³ Антикризове корпоративне управління: теоретичні та прикладні аспекти / С. С. Гасанов, А. М. Штангрет, Я. В. Котляревський та ін. Київ : ДНУ "Акад. фін. управління", 2012. С. 22.

⁴ Показатели финансовой устойчивости. Руководство по составлению (Financial Soundness Indicators: Compilation Guide) / Вашингтон, США : МВФ, 2007. 312 с.

деPOSITНИХ і НЕФІНАНСОВИХ КОРПОРАЦІЙ (ІНШИХ ФІНАНСОВИХ КОРПОРАЦІЙ (2 ІНДИКАТОРИ), НЕФІНАНСОВИХ КОРПОРАЦІЙ (11), ДОМОГОСПОДАРСТВ (2)); ПОКАЗНИК ЛІКВІДНОСТІ РИНКУ (2 ІНДИКАТОРИ), ІНДИКАТОР РИНКУ НЕРУХОМОСТІ (4 ІНДИКАТОРИ). З метою оцінювання стійкості фінансів ДК активно застосовуються запропоновані індикатори для сектору депозитних корпорацій (для державних фінансових компаній), індикатори інших фінансових корпорацій, а також нефінансових корпорацій. Перелік ІФС фінансових і нефінансових ДК наведено в табл. 5.1.

Таблиця 5.1

Методика МВФ щодо використання індикаторів фінансової стійкості державних корпорацій

| № | Основні ІФС державних корпорацій | |
|---|---|---------------------------|
| ІФС державних фінансових корпорацій (депозитні корпорації) | | |
| 1 | Норматив адекватності регулятивного капіталу (H2) | Достатність капіталу |
| 2 | Норматив адекватності основного капіталу (H3) | |
| 3 | Відношення капіталу до активів | |
| 4 | Відношення чистих проблемних кредитів (без резервів) до капіталу | |
| 5 | Відношення ризиків потенційних збитків до капіталу | Чутливість до ризиків |
| 6 | Відношення валових позицій фінансових похідних у статтях активів і пасивів до капіталу | |
| 7 | Відношення чистої відкритої валютної позиції (нетто) до капіталу | |
| 8 | Відношення депозитів клієнтів до валової суми позик (відмінних від міжбанківських), у тому числі за строковістю | Якість активів та пасивів |
| 9 | Розподіл позик за секторами і видами економічної діяльності до загальної суми позик | |
| 10 | Географічний розподіл позик до загальної суми позик | |
| 11 | Розподіл кредитів сектору домогосподарств за групами банків та за цільовим призначенням | |
| 12 | Динаміка показників обсягу наданих позик | |
| 13 | Динаміка обсягу вилучення та залучення банками коштів за джерелами, термінами, валютою | |
| 14 | Відношення позик під житлову нерухомість до сумарних позик | |
| 15 | Відношення позик під комерційну нерухомість до сумарних позик | |
| 16 | Позики, деноміновані в іноземній валюті, до загальної суми позик | |
| 17 | Зобов'язання в іноземній валюті до загальної суми зобов'язань | |
| 18 | Співвідношення ліквідних активів до сукупних активів (коефіцієнт ліквідних активів) | Ліквідність |
| 19 | Співвідношення ліквідних активів і короткострокових зобов'язань | |
| 20 | Прибутковість активів | Прибуток і рентабельність |
| 21 | Відношення прибутку до акціонерного капіталу (відношення чистих доходів до середнього статутного капіталу) | |
| 22 | Відношення операційних прибутків (збитків) і прибутків (збитків) в іноземній валюті до валового доходу | |
| 23 | Відношення процентної маржі до валового доходу | |
| 24 | Відношення непроцентних витрат (не пов'язаних із виплатою процентів) до валового доходу | |
| 25 | Відношення витрат на робочу силу до витрат, не пов'язаних із виплатою процентів | |
| ІФС державних небанківських фінансових корпорацій (недепозитні корпорації) | | |
| 1 | Відношення активів державних небанківських фінансових корпорацій до сукупних активів фінансового сектору | |
| 1а | Відношення активів державних страхових компаній до сукупних активів фінансового сектору | |
| 2 | Відношення активів державних небанківських фінансових корпорацій до ВВП | |
| 2а | Відношення активів державних страхових компаній до ВВП | |

| № | Основні ІФС державних корпорацій |
|---|---|
| ІФС державних нефінансових корпорацій (недепозитні корпорації) | |
| 1 | Якість портфеля кредитів |
| 2 | Відношення заборгованості державних нефінансових корпорацій до їх власного капіталу (коефіцієнт левериджу) |
| 3 | Прибутковість власного капіталу державних нефінансових корпорацій (прибуток без зменшення на обслуговування боргу та сплати податків до вартості капіталу і резервів), у тому числі за видами економічної діяльності |
| 4 | Прибутковість активів |
| 5 | Відношення валових доходів державних нефінансових корпорацій (чистий дохід без зменшення на обслуговування боргу та сплати податків, збільшення на нарахований дохід від інших нефінансових корпорацій) до обсягу продажу |
| 6 | Відношення прибутку корпорації до видатків |
| 7 | Відношення прибутку корпорації до видатків до основної суми |
| 8 | Чиста валютна позиція відносно власного капіталу |
| 9 | Кількість заяв із проханням про захист від кредиторів (справ про банкрутство) |
| 10 | Рівень простроченої дебіторської та кредиторської заборгованості державних нефінансових корпорацій, частка у ВВП та за видами економічної діяльності |
| 11 | Частка державних нефінансових корпорацій, котрі працюють із прибутком і збитком, за видами економічної діяльності |

Складено за: Financial Soundness Indicators / IMF. P. 166–172. URL: <http://data.imf.org/?sk=51B096FA-2CD2-40C2-8D09-0699CC1764DA>; Показатели финансовой устойчивости. Руководство по составлению (Financial Soundness Indicators: Compilation Guide) / Вашингтон, США: МВФ, 2007. 312 с.

Метою використання методики обрахунку та оцінювання названої ІФС є аналіз міцності та вразливості фінансів сектору ДК, а також визначення системи заходів, спрямованих на посилення їхньої стійкості¹. Запропоновані індикатори визначають боргове навантаження, ліквідність, чутливість до ризиків, рентабельність капіталу, спроможність погашати проценти й основну суму боргу та динаміку банкрутств держкорпорацій.

Застосування системи ІФС має відповідати специфіці фінансової системи окремої країни та давати адекватні результати. Для цього необхідно окреслити механізми формування інформаційної бази та її підтримки, що складається з показників, використовуваних для обчислення індикаторів стійкості фінансової системи. Крім того, необхідне визначення періодичності розрахунку та джерел їх отримання. Врахування специфіки побудови державних фінансів певної країни передбачає також встановлення гранично допустимих значень ІФС. Зауважимо, що ці значення для державних фінансових (депозитних) корпорацій складаються з базової та рекомендованої групи індикаторів. Країни Європейського Союзу застосовують обидві групи індикаторів, тоді як для національної системи можливе використання лише обов'язкової складової.

До переваг застосування підходу на підставі аналізу індикаторів фінансової стійкості належать:

- введення в практику сигнального підходу, котрий передбачає розрахунок індикаторів та їх моніторинг на регулярних засадах;
- оцінювання об'єкта аналізу на предмет його чутливості до кредитного й ринкового ризиків, ризику ліквідності;

¹ Єфименко Т. І. Фіскальний простір антикризового регулювання. Київ : ДНУ "Акад. фін. управління", 2012. С. 154.

- реалізація системного підходу до фінансового аналізу;
- можливість охоплення аналізом функціонування різних секторів та підприємств різних галузей;
- урахування галузевої та секторальної структури кредитування (отримання характеристики структури активів);
- можливість аналізу ймовірності банкрутств і простеження їхньої динаміки;
- оцінювання здатності сектору ДК до покриття потенційних збитків.

Водночас до недоліків методики МВФ можна віднести складність аналізу ІФС. Результати опитувань національних регуляторів країн – членів ЄС показали, що лише певна частина критеріїв може бути використана для аналізу. З усього переліку найвищі оцінки одержали лише 11 показників для депозитних корпорацій, і лише три із них (коефіцієнт адекватності капіталу, відношення недіючих кредитів до сукупних активів і відношення недіючих кредитів (без урахування резервів) до сукупних активів), на думку респондентів, мали суттєву оцінку – 3,8–3,9 бала (за чотирибальною шкалою)¹.

Крім того, використання ІФС за зазначеною методикою ускладнюється іншими її недоліками, серед яких: брак статистичних даних, достатніх для розрахунку індикаторів; недостатня кількість граничних і нормативних значень індикаторів, запропонованих МВФ; дублювання показників; складність практичної порівняльності результатів оцінювання індикаторів різними країнами.

Для вдосконалення моніторингу ефективності та стійкості фінансів ДК окремі країни – члени ЄС додатково запроваджують інші методичні підходи, особливо в банківському секторі.

Розглянемо ІФС державних нефінансових корпорацій, застосовувані в Україні.

Згідно з наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України “Про затвердження Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб’єкта господарювання державного сектору економіки” (далі – Порядок) від 02.03.2015 № 205 зі змінами та доповненнями, внесеними наказом Мінекономрозвитку України від 03.11.2015 № 1394, державні підприємства (державні нефінансові корпорації та інші підприємства державної форми власності) повинні складати фінансовий план, де в розділі V (табл. 5) зазначено, які показники входять до коефіцієнтного аналізу.

Зіставляючи індикатори, запропоновані за Методикою МВФ та відповідно до Порядку, зазначимо таке.

1. У коефіцієнтному аналізі за методикою Мінекономрозвитку немає таких позицій аналізу, як оцінка якості портфеля кредитів, інші важливі показники аналізу боргової залежності або автономності роботи державного підприємства.
2. У національній методиці велика увага приділяється розрахунку коефіцієнтів рентабельності та прибутковості. Зокрема, серед запропонованих показників наведено показники валової рентабельності, рентабельності EBITDA, активів, власного капіталу та діяльності. З огляду на той факт, що діяльність більшості ДК є збитковою, така кількість показників рентабельності не може відповідати цілям аналізу щодо визначення шляхів збільшення фінансової стабільності державних підприємств. Водночас за цією позицією спостерігається найбільше збігів за двома методиками.
3. У національній методиці проводиться аналіз капітальних інвестицій, що не передбачено Методикою МВФ для недепозитних компаній. Водночас коефіцієнт зносу основних засобів, запропонований у методиці, не відображає стану капітальних інвестицій. Отже, він має бути замінений іншим індикатором, зокрема показником інвестування в основний капітал.

¹ Financial Soundness Indicators / IMF. URL: <http://data.imf.org/?sk=51B096FA-2CD2-40C2-8D09-0699CC1764DA>.

4. Національний Порядок передбачає можливість уведення додаткових позицій (ковенант), передбачених, зокрема, умовами кредитних договорів. Однак доцільно запровадити додаткові показники (ковенанти) залежно від специфіки галузі.

Згідно з Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України “Про затвердження методичних рекомендацій щодо забезпечення прозорості суб’єктів господарювання державного сектору економіки” від 11.02.2015 № 116, державні підприємства в Україні розкривають інформацію про результати фінансово-господарської діяльності – основні фінансові показники, що характеризують фінансові результати їхньої діяльності (прибутковість, ліквідність, ефективність використання майна). Ця інформація, доступна на офіційному сайті Мінекономрозвитку, узагальнюється, однак лише в аналітичних оглядах “100 найбільших державних підприємств”¹. Таке обмеження щодо надання даних за 100 найбільшими корпораціями України спотворює реальну картину оцінки фінансового стану державних підприємств.

5.2. РІЗНОВЕКТОРНІ ВПЛИВИ СЕКТОРУ ДЕРЖАВНИХ КОРПОРАЦІЙ НА СТАН ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

Діяльність державних корпорацій впливає на формування доходів і здійснення витрат сектору загального державного управління (ЗДУ), а тому може слугувати одним із чинників досягнення фіскальної стабільності (бажаний ефект) або посилення розбалансованості державних фінансів (що найчастіше спостерігається у вітчизняній практиці).

Державні корпорації України формують такі фінансові потоки до сектору ЗДУ:

- податки і збори до державного та місцевих бюджетів;
- внески до державних соціальних фондів;
- відрахування частини чистого прибутку й дивідендів, нарахованих на державну частку, до державного бюджету.

Фінансові потоки з державного бюджету можуть спрямовуватися суб’єктам господарювання державного сектору економіки у вигляді субсидій або коштів на погашення кредитів, взятих під державні гарантії (якщо сама корпорація не спроможна здійснювати такі виплати та має дисбаланси у виробничій і фінансовій діяльності).

У разі зменшення ДК обсягів реалізації продукції (надання послуг) та/або їхньої збитковості відбувається відповідне зменшення їх платежів до сектору ЗДУ.

Крім того, ДК можуть справляти непрямий вплив на стан державних фінансів, здійснюючи квазіфіскальні операції.

Згідно з Кодексом фіскальної прозорості МВФ, квазіфіскальні операції – це операції, які проводяться за вказівкою органів державного управління фінансовими та нефінансовими ДК, а іноді – приватним сектором, і мають фіскальний характер; названі операції могли би здійснюватися шляхом певних фіскальних заходів, таких як податки, субсидії та інші прямі видатки; в окремих випадках дуже важко провести точне кількісне оцінювання квазіфіскальних операцій². Зазначені операції можуть мати значний вплив на формування та виконання державного бюджету (генерують значні умовні зобов’язання), але, як правило, безпосередньо не відображаються в бюджетних рахунках³.

За економічною сутністю квазіфіскальні операції можна поділити на квазіфіскальні доходи (операції, котрі збільшують чисті активи установ, які не належать до сектору

¹ Фінансова звітність підприємств / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=FinansovaZvitnistPidprimstv>.

² The Fiscal Transparency Code. URL: <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>.

³ Гасанов С. С., Кудряшов В. П., Балакін Р. А. Зарубіжний досвід забезпечення прозорості операцій у фіскальній сфері та його використання в Україні. *Фінанси України*. 2015. № 11. С. 31.

ЗДУ) та квазіфіскальні витрати (операції, що зменшують розмір чистих активів). Поширеним видом є квазіфіскальні субсидії, оскільки вони дають змогу зменшити дефіцит бюджету та рівень боргового навантаження в короткостроковому періоді¹.

Отже, оцінка прямого впливу діяльності ДК на стан державних фінансів передбачає аналіз динаміки їхніх платежів до зведеного бюджету та державних цільових фондів, а також видатків бюджету у вигляді державної допомоги цим суб'єктам господарювання. Причому аналізувати потрібно не лише фактичні фінансові потоки у системі формування доходів і здійснення видатків сектору ЗДУ. Слід оцінювати також фактичні та можливі втрати доходів (наприклад, недонадходження податків) і ймовірне збільшення видатків (зокрема, у разі здійснення державою платежів за гарантованими нею борговими зобов'язаннями) у зв'язку з неефективною фінансовою діяльністю ДК.

Наголосимо на тому, що державна допомога суб'єктам господарювання може надаватися не лише шляхом здійснення видатків з бюджету (в Україні це субсидії та погашення державою гарантованого нею боргу), а й у формі надання пільг зі сплати податків і/або інших обов'язкових платежів (як правило, податкові пільги). Тому варто аналізувати обсяги податкових пільг як податкових витрат (фіскальних втрат у результаті надання держдопомоги).

Про негаразди в діяльності суб'єктів господарювання держсектору, які можуть призводити до збільшення фінансових потоків із державного бюджету на підтримку функціонування цих суб'єктів, свідчать насамперед обсяги їхніх збитків або накопиченої ними заборгованості. Тому ці показники також повинні братися до уваги під час проведення оцінювання.

Оцінка впливу діяльності ДК на стан державних фінансів в Україні ускладнена тим, що не вистачає інформації щодо обсягів зазначених фінансових потоків. Попри міжнародні вимоги до підвищення рівня прозорості для держкорпорацій, не всі з них оприлюднили відповідну інформацію. В огляді про реформу держпідприємств України від 18.11.2015 (останній документ цього циклу) йшлося, що лише 41 % (780) економічно активних таких суб'єктів господарювання опублікували звітність на загальнодоступних інтернет-ресурсах².

З вересня 2015 р. працює єдиний веб-портал використання публічних коштів (найбільша відкрита база даних із державних фінансів), на якому всі державні й комунальні підприємства мають щокварталу оприлюднювати інформацію про заплановане та фактичне використання таких коштів. Але показник реєстрації підприємств на цьому інтернет-ресурсі становить лише 15 %. Попри об'єктивні причини, пов'язані з низьким рівнем автоматизації процесу управління державними фінансами, існує також небажання багатьох державних і комунальних підприємств робити свої витрати прозорими³.

За Кодексом фіскальної прозорості МВФ, потрібно оприлюднювати інформацію про квазіфіскальні операції та податкові витрати⁴. В Україні наразі відповідні звіти не складаються для їх розкриття на інтернет-ресурсах, доступних для експертного середовища і широких верств населення.

Повну інформацію за останні роки й попередні періоди можна отримати лише щодо фінансових потоків держкорпорацій, які спрямовуються їм з державного бюджету

¹ Башко В. Й. Розмежування інституційних секторів та квазіфіскальні операції в Україні. *Наукові праці НДФІ*. 2016. Вип. 2. С. 91.

² Реформа державних корпорацій: статус та пропозиції: презентаційні матеріали Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 18 листопада 2015 р. URL: http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/docs/_soe_reform_for_kabmin_ukr.pdf.

³ Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України № 142-р від 08.02.2017. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249797370>.

⁴ The Fiscal Transparency Code. URL: <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>.

ту, та про кредити таким суб'єктам господарювання, надані під державні гарантії. Щож до всіх зазначених вхідних і вихідних фінансових потоків ДК, які пов'язують їх із сектором ЗДУ, оприлюднено лише окремі фрагментарні дані за окремими суб'єктами господарювання.

Найбільш цілісну картину про вплив великих ДК на стан державних фінансів в Україні можна побачити, проаналізувавши дані, наведені в додатку до наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та Міністерства фінансів України "Про затвердження Огляду 30 підприємств державного сектору економіки з найбільшими фіскальними ризиками" від 17.06.2016 № 609/565¹ (далі – Огляд). У документі наведено фінансові показники за 2012–2014 рр. 30 найбільших суб'єктів господарювання держсектору, відібраних міністерствами як таких, що в 2015 р. становили велику загрозу фіскальній стабільності. Ці показники охоплюють: активи; чистий дохід; чистий прибуток або збиток; сплату податків і зборів до державного бюджету; надані податкові пільги; відрахування частини чистого прибутку і дивідендів, нарахованих на державну частку, до бюджету; субсидії та інше фінансування з бюджету; кредиторську заборгованість (гарантовану й не гарантовану державою); заборгованість із заробітної плати.

Недоліком підходу, покладеного в основу формування зазначеного Огляду, є те, що в ньому не враховано податки і збори, сплачені державними підприємствами до місцевих бюджетів, а також їхні платежі до державних соціальних фондів. Останній факт є істотною методологічною помилкою. Адже працівники суб'єктів господарювання держсектору забезпечують надходження значних обсягів внесків до державних соціальних фондів. У зв'язку з браком відповідних даних, далі доводиться аналізувати платежі ДК не до сектору ЗДУ, а до державного бюджету.

Скориставшись даними Огляду, оцінимо прямий вплив держкорпорацій на стан державних фінансів за такими напрямками:

- сплата податків і зборів до державного бюджету, податкові пільги;
- відрахування частини чистого прибутку і дивідендів, нарахованих на державну частку, до державного бюджету;
- бюджетне фінансування корпорацій у зв'язку з їх збитковістю;
- надання кредитів під державні гарантії;
- накопичення корпораціями не гарантованої державою кредиторської заборгованості.

Сплата податків і зборів до державного бюджету, податкові пільги

Державні корпорації в процесі діяльності сплачують до державного бюджету обов'язкові платежі у вигляді податків та зборів, основними з яких є ПДВ, податок на прибуток, податок на землю.

У 2014 р. 30 державних підприємств України, котрі увійшли до Огляду, сплатили до державного бюджету 36 043 млн грн податків і зборів (додаток А)², що відносно ВВП становило 2,28 %. З огляду на те, що такі платежі лише 30 держпідприємств становили 12,86 % усього обсягу податкових надходжень державного бюджету, можна говорити про доволі вагомий внесок цих суб'єктів господарювання у формування доходів держави.

Найбільшим платником податків серед ДК України є НАК "Нафтогаз України". У 2014 р. обсяг його податкових платежів до державного бюджету дорівнював 12 267,4 млн грн. Більш як 1 млрд грн у вигляді податків і зборів до державного бю-

¹ Про затвердження Огляду 30 корпорацій державного сектору економіки з найбільшими фіскальними ризиками : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України і Міністерства фінансів України від 17.06.2016 № 609/565. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME150704.html.

² Там само.

джету сплатили також ДП “НАЕК “Енергоатом”, УДППЗ “Укрпошта”, ДП “Адміністрація морських портів України” та 5 підприємств залізничного транспорту.

Податковим законодавством не передбачено спеціальних пільг для корпорацій державного сектору економіки. Всі податкові пільги надаються на загальних підставах відповідно до Податкового кодексу України.

У 2014 р. пільги з ПДВ, податку на прибуток, податку на землю було надано 23 підприємствам зі згаданих 30 на загальну суму 7562,0 млн грн (додаток Б)¹. Відносно ВВП це становило 0,47 %, а відносно податкових платежів 30 держпідприємств – 20,98 %. Отже, можна говорити про доволі значні обсяги держдопомоги суб’єктам господарювання державного сектору України, наданої у вигляді податкових пільг.

Найбільшим отримувачем податкових пільг є НАК “Нафтогаз України”. Їхній обсяг у 2014 р. становив 3629 млн грн, або близько 30 % обсягу сплачених податків. Істотні пільги також надавалися підприємствам залізничного транспорту.

Відрахування частини чистого прибутку й дивідендів, нарахованих на державну частку, до державного бюджету

Існує два види платежів з прибутку корпорацій державного сектору економіки до державного бюджету.

1. Усі державні підприємства сплачують відсоток від отриманого чистого прибутку до державного бюджету. В 2014 р. зазначений відсоток становив 30 % – для корпорацій, що є суб’єктами природних монополій, та корпорацій, плановий розрахунковий обсяг чистого прибутку яких перевищує 50 млн грн, та 15 % для решти підприємств.
2. Господарські товариства з державною часткою у статутному капіталі перераховують до державного бюджету дивіденди, нараховані на акції, що належать державі. Відповідний норматив затверджується рішенням Уряду.

У 2014 р. лише 15 із 30 підприємств держсектору перераховували до державного бюджету частини чистого прибутку та дивідендів, що дорівнювало загалом 1199,70 млн грн (додаток А)². Відносно ВВП це становило 0,08 %, що можна вважати свідченням значних негараздів у виробничій та фінансовій діяльності принаймні половини великих державних підприємств, функціонування яких аналізувалося (19 з них у 2014 р. задекларували збитки). Збитковість діяльності держкорпорації і, як наслідок, недонадження до державного бюджету частини чистого прибутку й дивідендів, нарахованих на державну частку, не сприяли досягненню фіскальної стабільності в Україні.

Найбільшими платниками згаданих платежів до державного бюджету були ПАТ “Укргідроенерго” (393,91 млн грн) та ДП “Адміністрація морських портів України” (564,27 млн грн).

Бюджетне фінансування корпорацій у зв’язку з їхньою збитковістю

У 2014 р. 5 із 30 держпідприємств, що увійшли до Огляду, отримали субсидій з державного бюджету на загальну суму 3372,35 млн грн і ще двом із аналізованих суб’єктів господарювання спрямовувалися фінансові потоки з державного бюджету (за відповідною бюджетною програмою) для здійснення виплат за кредитами, наданими їм під державні гарантії, в обсязі 2663,78 млн грн (додаток В)³. Разом це дорівнювало 6036,13 млн грн, або 0,38 % ВВП. Якщо врахувати, що обсяги зазначених видів дер-

¹ Про затвердження Огляду 30 корпорацій державного сектору економіки з найбільшими фіскальними ризиками : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України і Міністерства фінансів України від 17.06.2016 № 609/565. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME150704.html.

² Там само.

³ Там само.

жавної допомоги більше ніж у 5 разів перевищили суму відрахувань частини чистого прибутку та дивідендів, нарахованих на державну частку, до держбюджету, сплачених 30 великими державними підприємствами, то це дуже істотна сума. Відносно податкових платежів 30 підприємств до державного бюджету ця сума держдопомоги становила 16,75 %, що підтверджує зроблений нами висновок.

Найбільше бюджетних коштів отримали дві корпорації¹:

- ДП “Конструкторське бюро “Південне” ім. М.К. Янгеля” – 2107 млн грн, або 34 % загального обсягу. Зазначене фінансування було виділено для виконання боргових зобов'язань за кредитами, залученими під державні гарантії, для реалізації проектів “Циклон-4”;
- ДП “Національна енергетична компанія “Укренерго” – 1609,5 млн грн, або 26 % загального обсягу. Фінансування було виділено для: підвищення надійності постачання електроенергії в Україні; будівництва повітряної лінії 750 кВ Рівненська АЕС – Київська АЕС; будівництва повітряної лінії 750 кВ Запорізька АЕС – Каховська АЕС.

Іншими чотирма корпораціями, яким у 2014 р. надавалися субсидії, були: ПАТ “Лисичанськвугілля” (450,89 млн грн); ДП “Селидіввугілля” (636,80 млн грн); Державне спеціалізоване підприємство “Чорнобильська АЕС” (571,38 млн грн); ПАТ “Укргідроенерго” (103,81 млн грн).

За бюджетною програмою також спрямовувалися кошти на виплати за борговими зобов'язаннями ДП “Укркосмос”, гарантованими державою, в обсязі 556,80 млн грн.

Отже, у 2014 р. діяльність великих ДК України негативно позначалася на фіскальній стабільності, доволі істотно посилюючи розбалансованість державного бюджету.

У 2015 р. найбільшими отримувачами бюджетних коштів залишалися ДП “Національна енергетична компанія “Укренерго” та ДП “Конструкторське бюро “Південне” ім. М.К. Янгеля”. Крім того, було заплановано виділення 1052,3 млн грн для фінансування ДП “Укркосмос”².

З точки зору оцінки можливого негативного впливу на стан державних фінансів врахуємо, що пізніше залучення бюджетного фінансування можуть потребувати інші збиткові ДК. Як зазначалося, у 2014 р. серед 30 аналізованих підприємств таких суб'єктів господарювання налічувалося 19. Їхній сукупний збиток становив 100 642,06 млн грн, що відносно ВВП становило 6,34 %. При цьому 88 % загального обсягу збитків припадало на збитки НАК “Нафтогаз України” (85 044,81 млн грн). Зрозуміло, що такий стан справ можна охарактеризувати як украй негативний.

Головною причиною збитковості держкорпорацій України в 2014 р. стала значна девальвація курсу гривні відносно іноземних валют і, як наслідок, нарахування курсових збитків за борговими зобов'язаннями у валюті. Потужний негативний економічний ефект мали також зниження попиту та ділової активності внаслідок економічної кризи, анексії АР Крим та втрати активів і ринків збуту в зоні бойових дій на Сході країни. До негативних факторів також слід віднести підвищення цін на енергоносії, зростання собівартості через інфляцію, погіршення відносин з Російською Федерацією. У багатьох державних підприємств структурною проблемою є доволі істотні витрати на утримання об'єктів соціальної інфраструктури (табл. 5.2).

Головними внутрішніми та зовнішніми джерелами покриття збитків ДК є:

- випуск цінних паперів суб'єктами господарювання для залучення додаткових фінансових ресурсів;

¹ Про затвердження Огляду 30 корпорацій державного сектору економіки з найбільшими фіскальними ризиками : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України і Міністерства фінансів України від 17.06.2016 № 609/565. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME150704.html.

² Там само.

**Інформація щодо причин збиткової діяльності державних підприємств,
які увійшли до Огляду**

| № з/п | Підприємство | Чистий прибуток (збиток), тис. грн | Причини збитковості |
|-------|---|--|--|
| 1 | НАК “Нафтогаз України” | 2012 р.: –10 967 767 2013 р.: –18 768 600 2014 р.: –85 044 810 | 1. Реалізація природного газу за економічно не обґрунтованими цінами населенню та підприємствам теплоенергетики, які реалізують теплову енергію для населення – структурна проблема. 2. Нарахування курсових збитків унаслідок девальвації гривні – циклічна проблема. 3. Втрата активів через анексію АР Крим та в зоні АТО – циклічна проблема |
| 2 | ДП “НАЕК “Енергоатом” | 2012 р.: –2 729 555 2013 р.: –4 076 024 2014 р.: –6 494 416 | 1. Нарахування курсових збитків унаслідок девальвації гривні – циклічна проблема. 2. Перевищення собівартості над регульованими цінами на електроенергію – структурна проблема |
| 3 | ДП “Укркосмос” | 2012 р.: –12 412 2013 р.: –10 214 2014 р.: –2 280 527 | 1. Зміна кон’юнктури українського ринку кабельних мереж – структурна проблема. 2. Нарахування курсових збитків через девальвацію гривні – циклічна проблема |
| 4 | ДП “Конструкторське бюро “Південне” ім. М. К. Янгеля” | 2012 р.: 26 506 2013 р.: 20 000 2014 р.: –1 838 462 | 1. Нарахування курсових збитків унаслідок девальвації гривні – циклічна проблема. 2. Донарахування податку на прибуток у 2014 р. – циклічна проблема |
| 5 | ПАТ “Державна продовольчо-зернова корпорація України” | 2012 р.: –54 829 2013 р.: –30 508 2014 р.: –1 364 912 | 1. Нарахування курсових збитків через девальвацію гривні – циклічна проблема. 2. Втрати від знецінення запасів – циклічна проблема. 3. Підвищення цін на енергоносії – циклічна проблема |
| 6 | ДП “Національна енергетична компанія “Укренерго” | 2012 р.: 1 039 150 2013 р.: 788 017 2014 р.: –11 985 286 | 1. Нарахування курсових збитків унаслідок девальвації гривні – циклічна проблема |
| 7 | ДП “Виробниче об’єднання Південний машинобудівний завод ім. О. М. Макарова” | 2012 р.: –46 603 2013 р.: –184 709 2014 р.: –1 178 564 | 1. Нарахування курсових збитків унаслідок девальвації гривні – циклічна проблема. 2. Зростання витрат на виробництво шасі літаків серії АН за незмінності цін на продукцію – структурна проблема. 3. Збитковість соціальної сфери – структурна проблема. 4. Погіршення відносин з Російською Федерацією – циклічна проблема |
| 8 | ПАТ “Лисичанськвугілля” | 2012 р.: –266 663 2013 р.: –297 834 2014 р.: –840 785 | 1. Нарахування курсових збитків через девальвацію гривні – циклічна проблема. 2. Перевищення темпів зростання цін на матеріали над темпами зростання цін на вугільну продукцію – структурна проблема. 3. Обмеження ринку збуту вугільної продукції та незабезпеченість у повному обсязі заявки на поставку залізничних вагонів для відвантаження вугілля на збагачувальні фабрики – структурна проблема. 4. Нараховані штрафні санкції та пені – циклічна проблема. |

| № з/п | Підприємство | Чистий прибуток (збиток), тис. грн | Причини збитковості |
|-------|---|---|--|
| | | | 5. Витрати з утримання об'єктів житлово-комунального й соціально-культурного призначення – структурна проблема |
| 9 | ДП “Науково-виробничий комплекс газотурбобудування “Зоря” – “Машпроект” | 2012 р.: 89 274 2013 р.: 47 706 2014 р.: –541 344 | 1. Втрата ринку збуту товарів військового призначення в РФ – структурна проблема. 2. Нарахування курсових збитків унаслідок девальвації гривні – циклічна проблема. 3. Тривалість циклу виробництва продукції (від 6 до 18 місяців) потребує постійної та достатньої величини оборотних коштів для закупівлі матеріалів і комплектуючих виробів, у зв'язку з чим підприємство змушене користуватись банківськими кредитами, в т. ч. в іноземній валюті – структурна проблема |
| 10 | Державне підприємство спиртової та лікеро-горілчаної промисловості “Укрспирт” | 2012 р.: 23 450 2013 р.: 26 288 2014 р.: –532 235 | 1. Невідповідність принципів ведення господарської діяльності попереднім керівництвом підприємства чинним нормам законодавства (новим керівництвом було проведено визнання витрат минулих періодів на підставі внутрішнього аудиту) – циклічна проблема |
| 11 | ДП “Українська залізнична швидкісна компанія” | 2012 р.: –50 767 2013 р.: –123 567 2014 р.: –416 476 | 1. Зменшення доходів від перевезення пасажирів внаслідок скасування курсування електропоїздів виробництва “Хюндай” на всіх напрямках із технічних причин – структурна проблема. 2. Високий рівень витрат у зв'язку зі сплатою процентів за фінансовим лізингом – структурна проблема |
| 12 | Харківське державне авіаційне виробниче підприємство | 2012 р.: –176 797 2013 р.: –330 106 2014 р.: –389 701 | 1. Списання ПДВ, яке не відшкодовано протягом 1095 днів, через відсутність фінансування добудови літака Ан-74 за контрактом ТОВ “Укртранслізинг” у сумі 22 962 тис. грн – циклічна проблема. 2. Нарахування курсових збитків унаслідок девальвації гривні – циклічна проблема |
| 13 | ПАТ “Одеський припортовий завод” | 2012 р.: –116 128 2013 р.: –1 143 874 2014 р.: –270 473 | 1. Зниження обсягів реалізації продукції на експорт через несприятливу кон'юнктуру цін на світових ринках мінеральних добрив на фоні високої вартості природного газу та обсягів наданих послуг із приймання, зберігання та перевантаження мінеральних добрив – структурна проблема. 2. Нарахування курсових збитків унаслідок девальвації гривні – циклічна проблема |
| 14 | ДП “Східний гірничо-збагачувальний комбінат” | 2012 р.: 1 006 2013 р.: –30 458 2014 р.: –233 599 | 1. Зниження експортних цін через несприятливу кон'юнктуру цін на світових ринках – структурна проблема. 2. Нарахування курсових збитків унаслідок девальвації гривні – циклічна проблема |
| 15 | ДП “Селидіввугілля” | 2012 р.: –154 783 2013 р.: –199 199 2014 р.: –223 644 | 1. Перевищення темпів зростання цін на матеріали над темпами зростання цін на вугільну продукцію – структурна проблема. |

| № з/п | Підприємство | Чистий прибуток (збиток), тис. грн | Причини збитковості |
|-------|-------------------------------------|---|---|
| | | | 2. Зростання витрат на собівартість у зв'язку з підвищенням мінімальної заробітної плати, тарифів на електроенергію, вартості послуг (в т. ч. з переробки, монтажно-налагоджувальних робіт) – структурна проблема. 3. Утримання об'єктів соціальної інфраструктури – структурна проблема |
| 16 | ДП “Регіональні електричні мережі” | 2012 р.: –129 938 2013 р.: –70 745 2014 р.: –177 010 | 1. Перевищення собівартості над регульованими цінами на електроенергію – структурна проблема |
| 17 | ДП “Міжнародний аеропорт Бориспіль” | 2012 р.: –402 476 2013 р.: –126 533 2014 р.: –126 818 | 1. Спад обсягів перевезень, спричинений зниженням попиту (за IV кв. 2014 р. на 13 %) – циклічна проблема. 2. Нарухування курсових збитків унаслідок девальвації гривні – циклічна проблема |
| 18 | ПАТ “Сумихімпром” | 2012 р.: –209 811 2013 р.: –200 625 2014 р.: –99 414 | 1. Стагнація основних ринків реалізації продукції, посилення конкуренції через експансію на ринках двоокису титану китайських експортерів – структурна проблема. 2. Значний фізичний та моральний знос основних фондів і застарілість застосовуваних технологій – структурна проблема |
| 19 | УДППЗ “Укрпошта” | 2012 р.: 27 244 2013 р.: 28 709 2014 р.: –4 150 | 1. Донарахування податку на прибуток у 2014 р. – циклічна проблема. 2. Невиконання плану доходів унаслідок спаду обсягів надання послуг, спричиненого зниженням ділової активності клієнтів, насамперед через проведення АТО в Донецькій та Луганській областях – циклічна проблема. 3. Виключення з держбюджету на 2014 рік асигнувань за бюджетною програмою КПКВ 3101190 у сумі 7,5 млн грн – структурна проблема. 4. Нарухування курсових збитків через девальвацію гривні – циклічна проблема |

Джерело: Про затвердження Огляду 30 корпорацій державного сектору економіки з найбільшими фіскальними ризиками : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України і Міністерства фінансів України від 17.06.2016 № 609/565. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME150704.html.

- різні види державної допомоги;
- кредити (поширеною практикою державних корпорацій є нарощення кредиторської заборгованості перед контрагентами), у тому числі взяті під державні гарантії.

Збиткові корпорації збільшували заборгованість перед державним і місцевими бюджетами та державними соціальними фондами, а інколи – навіть із виплати заробітної плати.

Надання кредитів під державні гарантії

Станом на 1 січня 2015 р. 10 держпідприємств із аналізованих 30 мали непогашені кредити, взяті під державні гарантії (додаток Г)¹. Сукупний обсяг заборгованості зазначених корпорацій за гарантованими державою борговими зобов'язаннями становив 52,8 млрд грн, або 3,34 % ВВП – обсяг, майже в 1,5 раза більший за податкові платежі 30 великих ДК до держбюджету в 2014 р. При цьому 84,8 % загального обсягу заборгованості становила заборгованість за валютними кредитами. Такий стан справ можна вважати критичним.

Найбільші розміри заборгованості за кредитами під державні гарантії на 1 січня 2015 р. мали НАК “Нафтогаз України” (14,7 млрд грн) і ПАТ “Державна продовольчо-зернова корпорація України” (23,7 млрд грн).

Те, що 84,8 % державних гарантій були видані за валютними кредитами, створює великі загрози для фіскальної стабільності через курсові різниці при девальвації гривні. З великим ступенем імовірності може виникнути курсовий збиток із заборгованості за валютними кредитами.

У 2014 р. Міністерство фінансів України здійснило платежі за позичальників, яким надавалися кредити під державні гарантії, на загальну суму 1837,5 млн грн, у тому числі за зобов'язаннями:

- Харківського державного авіаційного виробничого підприємства – 628,6 млн грн;
- ДП “Антонов” – 642,1 млн грн;
- ДП “Конструкторське бюро “Південне” ім. М. К. Янгеля” – 492,6 тис. грн;
- ПАТ “Лисичанськвугілля” – 74,2 млн грн.

На відміну від згаданого вище виконання державою боргових зобов'язань за суб'єктів господарювання, такі виплати здійснювалися не за бюджетною програмою. Інакше кажучи, зберігаються зобов'язання ДК щодо подальшого повернення державі коштів.

Накопичення корпораціями не гарантованої державою кредиторської заборгованості

На 1 січня 2015 р. сукупна заборгованість 30 аналізованих державних підприємств становила 288,8 млрд грн (додаток Д)². З них 52,8 млрд грн – це кредити, надані під державні гарантії. Відповідно, сума негарантованого боргу ДК дорівнювала 236 млрд грн, або 14,91 % ВВП (більш як у 6,5 раза перевищувала суму сплачених цими суб'єктами господарювання податків і зборів до державного бюджету в 2014 р.).

Такі обсяги заборгованості свідчать про значний негативний вплив фінансової діяльності великих ДК України на стан державних фінансів.

Із загального обсягу негарантованого боргу заборгованість 4 держкорпорацій становила 65 %:

- | | |
|---|------------------|
| 1. Національна акціонерна компанія “Нафтогаз України” | – 79,2 млрд грн. |
| 2. ДП “НАЕК “Енергоатом” | – 43,4 млрд грн. |
| 3. ДТГО “Південно-Західна залізниця” | – 18,8 млрд грн. |
| 4. ПАТ “Одеський припортовий завод” | – 13,0 млрд грн. |

З метою аналізу структури капіталу та фінансової стійкості аналізованих великих державних підприємств Міністерством фінансів України було розраховано коефіцієнт, що показує, яка частка активів корпорацій фінансується за рахунок запозичених

¹ Про затвердження Огляду 30 корпорацій державного сектору економіки з найбільшими фіскальними ризиками : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України і Міністерства фінансів України від 17.06.2016 № 609/565. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME150704.html.

² Там само.

коштів. Цей коефіцієнт розраховано як відношення сукупних боргових зобов'язань до сукупних активів. Рекомендовані значення показника – 0,2–0,5.

Як виявилось, лише 5 із 30 державних підприємств мали значення цього показника менше рекомендованого¹: Державне спеціалізоване підприємство “Чорнобильська АЕС” (0,007); ПАТ “Укргідроенерго” (0,190); ДП “Іллічівський МТП” (0,146); ДП “Одеський МТП” (0,061); ДП “Адміністрація морських портів України” (0,077). Більшість держпідприємств мали надмірні значення коефіцієнта, що свідчить про небезпечне використання кредитних ресурсів в їхній діяльності. Це створювало значні потенційні загрози для фіскальної стабільності.

В. Й. Башко оцінив вплив низки великих ДК України на стан державних фінансів у 2005–2015 рр.² Наведемо деякі результати, отримані науковцем за підсумками дослідження щодо найбільшої вітчизняної держкорпорації – НАК “Нафтогаз України”.

НАК “Нафтогаз України” – холдингова компанія, до складу якої входили чотири підприємства: “Укргазвидобування”, “Чорноморнафтогаз” (до квітня 2014 р.), “Укртрансгаз”, “Укрнафта”. Як зазначалося, основна причина збитковості НАК пов'язана з постачанням нею природного газу населенню та підприємствам теплокомуненерго за цінами, значно нижчими від ринкових. За розрахунками В. Й. Башко, сукупний обсяг втрат від виконання публічних зобов'язань компанією в 2005–2015 рр. становив близько 620 млрд грн. При цьому супутнім результатом постачання газу за нижчими від ринкових цінами також можна вважати фінансові витрати – 60 млрд грн на виплату процентів за кредитами, залученими для компенсації цих втрат.

Вплив діяльності НАК “Нафтогаз України” на фінанси сектору ЗДУ в 2005–2015 рр. проявлявся в такому³:

1. Недоотримання прибутку видобувних підприємств НАК “Нафтогаз України”. Оскільки держава зобов'язала підприємства “Укргазвидобування” та “Чорноморнафтогаз” продавати природний газ НАК “Нафтогаз України” за нижчими від ринкових цінами, це призводило до втрати ними потенційних прибутків, оціночний обсяг яких – 176 млрд грн. Наслідком цього стало недонадходження відрахувань частини чистого прибутку і дивідендів, нарахованих на державну частку, до державного бюджету.
2. Податкові втрати бюджету. Встановлені низькі ціни реалізації природного газу призвели до втрати податкових надходжень на суму 226 млрд грн, у тому числі ПДВ – 103 млрд, рентних платежів – 75,5 млрд, податку на прибуток – 47,4 млрд грн.
3. Субсидії з державного бюджету: у 2007–2012 рр. їх загальний обсяг становив 20 млрд грн.
4. Боргові запозичення: у 2005–2012 рр. чисте сальдо запозичень НАК “Нафтогаз України” дорівнювало 50 млрд грн. Однак у 2013–2015 рр. можливості нових запозичень було вичерпано, і обсяг погашення боргових зобов'язань перевищив запозичення на 35 млрд грн.
5. Доходи від реалізації ОВДП. Уряд збільшував статутний капітал НАК “Нафтогаз України” за рахунок випуску ОВДП. Ця операція у бюджеті відображається

¹ Про затвердження Огляду 30 корпорацій державного сектору економіки з найбільшими фіскальними ризиками : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України і Міністерства фінансів України від 17.06.2016 № 609/565. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME150704.html.

² Башко В. Й. Сутність квазіфіскальних операцій, їх види та наслідки (на прикладі НАК “Нафтогаз України”). *Фінанси України*. 2014. № 10. С. 87–96; Башко В. Квазіфіскальні витрати та бюджетні субсидії: скільки коштує “безкоштовний сир”? *Дзеркало тижня*. 2016. № 17. 13 трав. URL: <http://gazeta.dt.ua/finances/kvazifiskalni-vitrati-ta-byudzhetni-subsidiyi-skilki-koshtuye-bezkoshtovniy-sir-.html>.

³ Там само.

як обмін фінансовими активами, що не збільшує дефіциту бюджету. За рахунок цього механізму було компенсовано 180,8 млрд грн.

Таким чином, діяльність НАК “Нафтогаз України” вкрай негативно впливає на стан державних фінансів та створює загрози для фіскальної стабільності у перспективі. Альтернативи поступовому зменшенню його квазіфіскальних витрат (підвищенню ціни на постачання природного газу населенню) немає. Утім, управлінські рішення для розв’язання цієї проблеми мають передбачати одночасне запровадження інших заходів для підвищення ефективності функціонування корпорацій (підприємств державного сектору економіки України; про них ітиметься нижче) та дієвих механізмів підтримки соціально незахищених верств населення.

Також В. Й. Башком було проведено аналіз надання держгарантій державним підприємствам України у 2004–2015 рр. у розрізі двох їх груп: тих, що здійснюють і не здійснюють квазіфіскальні витрати.

1. Держпідприємства, що здійснюють квазіфіскальні витрати (операції, які зменшують розмір чистих активів суб’єкта господарювання в результаті виконання ним публічних зобов’язань), отримали у 2004–2015 рр. держгарантій в обсязі 101 млрд грн. Зокрема, НАК “Нафтогаз України” одержав 61,2 млрд грн, ДП “НАЕК “Енергоатом” – 11 млрд, “Укрзалізниця” – 8 млрд грн. Державні гарантії за рахунок нижчої вартості залучення позик порівняно з негарантованими позиками дають можливість державі компенсувати всі або частину квазіфіскальних витрат ДК.

Протягом 2014–2015 рр. випадків виконання державою її гарантійних зобов’язань стосовно аналізованої групи корпорацій не було, оскільки Уряд використовував інші важелі фінансової підтримки підприємств, котрі здійснюють квазіфіскальні витрати, – податкові пільги та відстрочки платежів, субсидії та збільшення статутного капіталу¹.

2. Державні підприємства України, що не здійснюють квазіфіскальні витрати, у 2004–2015 рр. отримали гарантій на суму запозичень у розмірі 33 млрд грн. З них: Державна продовольчо-зернова корпорація – 24 млрд грн, ДП “Конструкторське бюро “Південне” ім. М.К. Янгеля” – 3 млрд грн. За невиконаними борговими зобов’язаннями держпідприємств, які не здійснювали квазіфіскальних витрат та отримували в 2004–2015 рр. кредити під державні гарантії, на кінець 2015 р. виникла заборгованість перед державою в розмірі 3,5 млрд грн. Обсяг заборгованості таких позичальників перед державою був би більшим, якби вона не поповнювала їхніх статутних фондів².

Отже, надання державних гарантій суб’єктам господарювання державного сектору економіки України здебільшого слугує інструментом, який дає змогу відкласти момент значного погіршення їхнього фінансового стану на майбутнє, а не розв’язує проблему подолання їх збитковості. Удосконалення механізму надання держгарантій має відбуватися одночасно з покращанням управління держкорпораціями, спрямованим на зменшення їх негативного впливу на стан державних фінансів.

Зауважимо, що ухвалено розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення стратегії підвищення ефективності діяльності суб’єктів господарювання державного сектору економіки” від 27.05.2015 № 662-р (далі – Розпорядження). Стратегією визначено, що основною метою реформи держсектору економіки є підвищення ефективності діяльності державних підприємств шляхом:

- посилення бюджетного нагляду;

¹ Башко В. Й. Розмежування інституційних секторів та квазіфіскальні операції в Україні. *Наукові праці НДФІ*. 2016. Вип. 2. С. 91; Башко В. Й. Державні гарантії: ризики фіскальної розбалансованості. *Економіка і прогнозування*. 2016. № 3. С. 37–38.

² Башко В. Й. Державні гарантії: ризики фіскальної розбалансованості. *Економіка і прогнозування*. 2016. № 3. С. 37–38.

- розроблення основних засад державної політики управління державними підприємствами (політики власності);
- удосконалення корпоративного управління суб'єктами господарювання;
- реструктуризації та реорганізації державних підприємств, а також реалізації прозорого й комплексного процесу приватизації.

У Розпорядженні зазначено, що фінансові ризики, пов'язані з діяльністю державних підприємств, виникають унаслідок:

- 1) зміни макроекономічних умов, котрі впливають на діяльність суб'єктів господарювання;
- 2) недостатньої фінансової дисципліни державних підприємств, що призводить до виникнення потенційної потреби компенсувати їхні збитки за рахунок бюджету;
- 3) наявності заборгованості держпідприємств, забезпеченої державними гарантіями;
- 4) інших зобов'язань держпідприємств, у тому числі заборгованості з виплати заробітної плати.

У згаданому Огляді про фінансові ризики було проаналізовано ризики, пов'язані з діяльністю 30 великих державних підприємств України за підсумками 2014 р. Але наведена в Огляді методика потребує удосконалення щодо ідентифікації та оцінювання фінансових ризиків.

Розроблення і реалізація політики управління державною власністю передбачає чітке розмежування функцій держави з управління об'єктами державної власності та регулювання процесів виконання соціально і економічно значимих завдань з урахуванням Рекомендацій ОЕСР. Згідно з цими Рекомендаціями, Уряд повинен формувати політику власності та здійснювати координацію функціонування держсектору на рівні Кабінету Міністрів України. Функція власності передбачає встановлення цілей діяльності для окремих ДК та оцінку результатів цієї діяльності. Держпідприємство повинне мати наглядову раду, котра була би відповідальною за ухвалення стратегії його діяльності й проводила моніторинг дій керівництва. Управління підприємством має здійснювати його менеджмент¹.

Пріоритетами політики управління власністю в Україні визначено:

- 1) забезпечення прозорості діяльності та проведення аудиту фінансової звітності державних підприємств;
- 2) створення на державних підприємствах наглядових рад і введення до складу таких рад незалежних директорів;
- 3) забезпечення прозорості у призначенні керівників державних підприємств та ринкового рівня їхньої заробітної плати;
- 4) встановлення чітких цілей діяльності держпідприємств (їхніх комерційних та/або некомерційних (суспільних) функцій).

Формування умов для моніторингу діяльності ДК стане однією з основних передумов і одночасно фактологічною базою для розроблення комплексу заходів із підвищення фінансової стійкості цих суб'єктів господарювання та зменшення їхнього негативного впливу на фінансову стабільність.

З 2015 р. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України готує аналітичні звіти про діяльність суб'єктів господарювання державного сектору та оприлюднює їх. У цих звітах аналізуються 100 найбільших держпідприємств (ТОП-100). Також оприлюднено наміри складати аналітичний звіт про діяльність 50 найбільших державних підприємств (ТОП 50), що включатиме інформацію з питань: комерційних та некомерційних (суспільних, стратегічних) функцій ДК; основних фінансових і операційних показників державних підприємств; обсягів бюджетних трансфертів (субсидій), ви-

¹ OECD Guidelines on Corporate Governance of SOEs. URL: <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf>.

плачених дивідендів і державних гарантій; правового статусу державних підприємств¹.

Як видно з наведеної інформації, діє принцип виокремлення системно важливих ДК та організації державного та публічного моніторингу їхньої діяльності. Позитивно оцінюючи практику складання й оприлюднення звітів ТОП-100 та наміри щодо представлення громадськості ТОП-50, зазначимо, що важливо також готувати й оприлюднювати агреговані дані по всьому державному сектору економіки і за суб'єктами господарювання, функціонування яких пов'язане з державною таємницею.

Досвід багатьох розвинутих країн доводить, що успішність фінансового управління великою мірою залежить від ефективного менеджменту. Стратегією підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору передбачено створення аналітичної команди, яка на підставі отриманих економічних і фінансових показників розроблятиме заходи, спрямовані на реформування державного сектору та фінансового управління державними підприємствами. Для забезпечення комплексного підходу в управлінні державною власністю передбачалось, що команда діятиме в одному міністерстві, а не в кожному, в підпорядкування якого входять держпідприємства.

Зазначимо, що реалізація підходу щодо формування "універсальної" команди аналітиків може призвести до неврахування специфіки функціонування галузі та низки суспільно значимих цілей, які можуть стояти перед галуззю. Досягнення показників беззбитковості, що визначатиметься як першочергове завдання, може зашкодити розвиткові напрямів і сфер діяльності, котрі мають перспективне значення та є інноваційними за сутністю, але потребують значних інвестицій і процес їх віддачі є тривалим. Створення таких команд у різних міністерствах з координаційними центрами в Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України (координація стратегій, функцій діяльності та показників діяльності) і Міністерстві фінансів України (індикатори фінансової стійкості й стабільності діяльності державних підприємств) матиме більш позитивний ефект.

Вважаємо за доцільне посилити значення формування чіткої вертикалі стратегічного фінансового управління ДК. Якщо на верхньому рівні окреслення пріоритетів і завдань фінансового управління мають здійснювати Кабінет Міністрів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та Міністерство фінансів України, то на нижньому функції контролю за розробленням і дотриманням стратегій фінансового управління повинні виконувати наглядові ради.

Сьогодні в Україні державні унітарні підприємства не зобов'язані мати наглядові ради, їхні функції можуть виконувати органи управління. Оскільки важливими функціями наглядової ради є визначення стратегії розвитку корпорації, пересвідчення в достатності наявних фінансових ресурсів для досягнення цілей її функціонування, проведення аналізу результатів діяльності виконавчого органу суб'єкта господарювання, створення таких рад на всіх державних підприємствах із залученням до них незалежних експертів може обмежити корупційну складову у функціонуванні державного сектору.

З метою забезпечення прозорості призначення керівників суб'єктів господарювання держсектору оновлено процедуру призначення керівників найбільших держпідприємств через внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України "Про проведення конкурсного відбору керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки" № 777 від 03.09.2008.

В Україні також триває процес встановлення чітких цілей діяльності державних підприємств та їхніх спеціальних зобов'язань. Це дасть змогу проводити оцінювання

¹ Державні підприємства в Україні. Огляд аналітичного звіту за період 2013 р. – 9 місяців 2014 р. *UK-UA Reform Assistance*. 2015. Квітень. URL: http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/docs/2013-2014_soe_annual_report_presentation_review.pdf.

ефективності їх функціонування та їхнього фінансового стану, порівнюючи отримані результати з відповідними показниками у приватному секторі, якщо це коректно, та показниками подібних суб'єктів господарювання державного сектору в інших країнах.

Важливим аспектом у реформуванні державного сектору економіки України визначено потребу у встановленні подальших перспектив діяльності всіх державних підприємств. За результатами відповідного аналізу збиткові державні підприємства, в яких недоцільно запроваджувати антикризові заходи, підлягатимуть ліквідації без проведення реструктуризації.

Очікується, що державні унітарні підприємства, котрі виконують переважно комерційні функції, будуть перетворені в державні акціонерні товариства (на них впроваджуватиметься культура акціонерного управління). Передусім процес такого перетворення стосуватиметься підприємств, включених до переліку об'єктів права державної власності, які підлягають приватизації, та об'єктів, з якими пов'язані найбільші фінансові ризики¹.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України пропонує проводити реструктуризацію стосовно державних підприємств, які є стратегічно важливими та не можуть бути приватизовані. З урахуванням того, що навіть ця категорія суб'єктів господарювання потребує значних фінансових вкладень, а ресурси бюджету вкрай обмежені, альтернативи зазначеному підходу поки що немає. Проте в огляді про стан реформи держпідприємств України від 18.11.2015 (новішої інформації немає) констатовалося, що жодне з підприємств, які мали надати плани реструктуризації, котрі відповідали б вимогам, встановленим Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, не зробило цього².

Для зменшення негативного впливу ДК на стан державних фінансів необхідно мати інформацію щодо фінансової стійкості цих суб'єктів господарювання. В аналітичних оглядах ТОП-100 в розрізі окремих державних підприємств наводяться такі індикатори фінансової стійкості (фінансові коефіцієнти)³:

- приріст чистого доходу (у % до відповідного періоду минулого року);
- рентабельність за ЕБІТДА (%);
- чиста рентабельність (%);
- борг / власний капітал (%);
- чистий борг / ЕБІТДА;
- рентабельність власного капіталу (%);
- рентабельність активів;
- рентабельність застосованого капіталу.

Крім того, у цих оглядах вказано агреговану фінансову інформацію про суб'єктів господарювання державного сектору, зокрема щодо таких фінансових коефіцієнтів⁴:

- борг / власний капітал (%);
- рентабельність власного капіталу (%);
- рентабельність активів.

¹ Моніторинг прогресу реформ. Звіт за 9 місяців 2015 року / Національна рада реформ. Кількість нових керівників особливо важливих для економіки державних підприємств (ТОП-50), відібраних на відкритому конкурсі комітетом з призначень, з якими було укладено контракт. URL: <http://reforms.in.ua/ua/reform/indicator/6662>.

² Реформа державних корпорацій: статус та пропозиції: презентаційні матеріали Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 18 листопада 2015 р. URL: http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/docs/_soe_reform_for_kabmin_ukr.pdf

³ 100 найбільших держпідприємств України (2013 р. та 9 місяців 2014 р.). URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=40a27e1b-8234-43d3-a37f-c4c752729fca&tag=Finansov> aZvitnistPidprimstv.

⁴ Там само.

Розрахунок цих показників та забезпечення вільного доступу до них громадськості є кроком вперед на шляху підвищення прозорості діяльності державних підприємств і поліпшення їхньої фінансової стійкості. Утім, наступним кроком має стати наближення складу показників (індикаторів) фінансової стійкості до тих, котрі рекомендовані Методикою МВФ стосовно ДК. Остання викладена в документі “Індикатори фінансової стійкості. Керівництво з розрахунку” (Financial Soundness Indicators: Compilation Guide)¹. Зокрема, щодо сектору державних нефінансових корпорацій МВФ рекомендує розраховувати такі індикатори фінансової стійкості:

- відношення заборгованості державних нефінансових корпорацій до їхнього власного капіталу (капітал і резерви);
- прибутковість капіталу (прибуток без вирахування обслуговування боргу та сплати податків до вартості капіталу й резервів), у тому числі за видами економічної діяльності;
- відношення валових доходів державних нефінансових корпорацій (чистий дохід без вирахування обслуговування боргу та сплати податків, з урахуванням нарахованого доходу від інших нефінансових корпорацій) до обслуговування та погашення боргу;
- чиста валютна позиція відносно власного капіталу;
- кількість заяв із проханням про захист від кредиторів (справ про банкрутство);
- частка державних нефінансових корпорацій, що працюють з прибутком і зі збитками, за видами економічної діяльності;
- рівень простроченої дебіторської та кредиторської заборгованості державних нефінансових корпорацій у відсотках до ВВП та за видами економічної діяльності.

Реформування потребує й організаційна структура управління майновими правами держави. У країнах – членах ЄС створення холдингу, який управляє корпоративними правами держави, є звичною практикою. Холдинг у системі фінансового управління ДК дає можливість виробляти єдину тактику і стратегію для низки пов'язаних підприємств, у тому числі щодо фінансів. Крім того, така форма управління дає можливість концентрувати пакет акцій підприємств, котрі належать до однієї галузі, території, що полегшує залучення зовнішніх фінансових ресурсів. Важливою перевагою холдингу є можливість фінансування капіталовкладень у розроблення новітніх технологій, нової продукції, виконання національних і регіональних проектів. За умови посилення інтеграційних процесів холдинг дає можливість здійснювати консолідацію національних підприємств і підвищує їхню конкурентоспроможність.

З метою забезпечення прозорої приватизації в Україні сформовано список компаній, котрі можуть бути приватизовані й не підлягають приватизації. Вважаємо, що до приватизації слід застосовувати виважений підхід. В основу її проведення має бути покладено принцип оцінки ймовірних надходжень до державного бюджету в результаті продажу об'єкта й різниці між його вхідними та вихідними бюджетними потоками. Водночас потрібно враховувати той факт, що в умовах нестійкого зростання ВВП, як правило, неможливо продавати об'єкти державної власності за їхньою реальною ринковою вартістю. Відповідно, приватизувати слід лише ті підприємства, діяльність яких є збитковою та/або реструктуризація котрих вимагає значних вливань із бюджету.

Отже, для послаблення негативного впливу діяльності ДК на стан державних фінансів доцільно: посилити боротьбу з проявами корупції в державному секторі; здійснювати моніторинг операційної діяльності та фінансового стану всіх держпідприємств, оприлюднюючи широке коло показників щодо 50 найбільших суб'єктів господарювання; гармонізувати перелік і методи розрахунку показників фінансової стій-

¹ Показатели финансовой устойчивости. Руководство по составлению (Financial Soundness Indicators: Compilation Guide) / Международный валютный фонд. Вашингтон : Международный валютный фонд, 2007. 312 с

кості держкорпорацій у вітчизняній практиці фінансового менеджменту з методикою, рекомендованою МВФ; оцінювати ефективність діяльності й фінансовий стан окремих ДК за встановленими критеріями; корпоратизувати низку унітарних державних підприємств; створити національну холдингову компанію з управління найбільшими держкорпораціями; провести реструктуризацію низки держпідприємств; удосконалити методику оцінювання фіскальних ризиків, пов'язаних із діяльністю ДК; застосовувати виважений підхід у приватизації об'єктів державної власності, приватизуючи лише ті підприємства, функціонування або реструктуризація яких вимагає значних вкладень із бюджету і котрі можна продати за ціною, що відповідає їх ринковій вартості.

5.3. УПРАВЛІННЯ ФІСКАЛЬНИМИ РИЗИКАМИ, ПОВ'ЯЗАНИМИ З ДІЯЛЬНІСТЮ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ УКРАЇНИ, З УРАХУВАННЯМ МІЖНАРОДНИХ ПРАКТИК

Виявлення й оцінювання ризиків щодо зменшення доходів і збільшення видатків сектору ЗДУ (фіскальних ризиків), пов'язаних із діяльністю держпідприємств України, а також запровадження заходів, спрямованих на обмеження цих ризиків, відіграють важливу роль у забезпеченні збалансованості державних фінансів. Окрім того, вдосконалення управління зазначеними фіскальними ризиками сприятиме підвищенню ефективності функціонування державного сектору економіки та посиленню його мультиплікативного ефекту в частині зростання ВВП.

На сторінках вітчизняних економічних видань зазначалося, що понад половину вітчизняних підприємств державної форми власності не провадять виробничо-економічної діяльності. Більшість тих із них, котрі працюють, регулярно звітують про збитки. Окремим із таких суб'єктів господарювання надаються чималі субсидії з державного бюджету та/або кредити під державні гарантії, що, однак, не сприяє стабільному поліпшенню їхнього фінансового стану. Вітчизняними вченими створено наукову платформу для розроблення управлінських рішень щодо вдосконалення фінансового управління державним сектором економіки¹. Разом із тим подальшого теоретичного обґрунтування потребує й формування практичних рекомендацій з проблематики поліпшення управління фіскальними ризиками, породжених діяльністю держпідприємств України.

Міжнародні організації, з огляду на важливість вирішення окреслених питань, зробили низку кроків для вироблення єдиної стратегії в згаданому питанні. У 2016 р. МВФ опублікував документ щодо найкращих практик аналізу й управління фіскаль-

¹ Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС: звіт про результати дослідження державної підтримки суб'єктів господарювання в Україні / Х. Хьольцлер, Е. Лібанова, Т. Єфименко, Я. Котляревський. 2015. Березень. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/docscatalog/document?id=120932&schema=main>; Антикризове корпоративне управління: теоретичні та прикладні аспекти / С. С. Гасанов, А. М. Штангрет, Я. В. Котляревський та ін. Київ: ДННУ "Акад. фін. управління", 2012. 301 с.; Мельник В. М., Бичкова Н. В. Фінансова архітектура національних корпорацій та її вплив на ефективність фінансової діяльності: монографія. Тернопіль: Астон, 2012. 244 с.; Гасанов С. С., Іваницька О. М., Кошук Т. В. Напрями підвищення фінансової стабільності державних підприємств в Україні. *Фінанси України*. 2015. № 12. С. 48–62; Башко В. Квазіфіскальні витрати та бюджетні субсидії: скільки коштує "безкоштовний сир"? *Дзеркало тижня*. 2016. № 17. 13 трав. URL: <http://gazeta.dt.ua/finances/kvazifiskalni-vitrati-ta-byudzhetni-subsidiyi-skilki-koshtuye-bezkoshtovniy-sir-.html>; Башко В. Чого (не)вчить історія надання держгарантій? *Дзеркало тижня*. 2016. № 32. 10 верес. URL: <http://gazeta.dt.ua/finances/chogo-ne-vchit-istoriya-nadannya-derzhgarantiy-.html>; Булана О. Держдопомога бізнесу: необхідність термінового перегляду за європейськими правилами. *Дзеркало тижня*. 2015. № 34. 18 верес. URL: <http://gazeta.dt.ua/finances/derzhdopomoga-biznesu-neobhidnist-terminovogo-pereglyadu-za-yevropeyskimi-pravilami-.html>.

ними ризиками¹, де ідентифіковано основні ризики, які можуть вплинути на формування доходів і видатків сектору ЗДУ, визначено джерела цих ризиків та ймовірні заходи щодо їх мінімізації. Згідно з підходом МВФ, фіскальні ризики переважно пов'язані з:

- 1) діяльністю фінансового сектору;
- 2) можливістю природних катаклізмів і техногенних катастроф;
- 3) загрозами макроекономічних шоків;
- 4) наданням державних гарантій;
- 5) розвитком ДПП;
- 6) функціонуванням місцевих органів влади;
- 7) діяльністю державних підприємств.

Зосередимося на загрозах, пов'язаних із можливим недоотриманням доходів чи зростанням видатків сектору ЗДУ внаслідок неефективної діяльності держпідприємств, тобто на сьомій групі ризиків.

Визначимо основні підходи до управління фіскальними ризиками, пов'язаними з діяльністю вітчизняних держпідприємств. По-перше, після системної кризи 2008–2009 рр. та її негативного впливу на збалансованість державних фінансів, який досі відчувається в більшості розвинутих країн Америки і Європи, постала потреба в розробленні єдиних підходів до управління цими ризиками. Теоретичний доробок і практичний досвід покладені в основу рекомендацій МВФ та інших міжнародних організацій щодо аналізу й управління такими ризиками. Тому відповідні рішення мають бути націлені на врахування міжнародних вимог і рекомендацій, у тому числі викладених в останніх документах, підписаних Урядом України та МВФ.

По-друге, у системі управління державними фінансами має бути запроваджений стратегічний підхід до виявлення фіскальних ризиків, що передбачатиме врахування не лише наявних, а й потенційних ризиків. Наразі загрози для збалансованості доходів і видатків сектору ЗДУ України, пов'язані з імовірним погіршенням фінансового стану держпідприємств у майбутньому, не аналізуються та не беруться до уваги при складанні державного бюджету.

По-третє, вітчизняній практиці фінансового управління не властива конкретизація заходів щодо оцінювання фіскальних ризиків. Утім, саме точна ідентифікація ризиків і виокремлення найбільших із них для подальшого аналізу й ухвалення управлінських рішень стосовно їхньої мінімізації сприятимуть зниженню розбалансованості державних фінансів. Отже, слід розробити методіку оцінювання фіскальних ризиків, пов'язаних із діяльністю держпідприємств, та заходи щодо пом'якшення негативного впливу цих ризиків залежно від їхнього характеру.

Про важливість прийняття широкомасштабної стратегії реформування державного сектору наголошено в Меморандумі про економічну та фінансову співпрацю між Урядом України і МВФ². У документі зазначено, що ця стратегія повинна передбачати заходи з удосконалення бюджетного нагляду, корпоративного управління, включати комплексну стратегію управління власністю, пріоритизацію держпідприємств із метою їхньої реструктуризації та поліпшення управління іншими державними активами. Окремо наголошено на необхідності підготовки звіту про найвищі фіскальні ризики, пов'язані з діяльністю держпідприємств (параграф 36 (а) Меморандуму). Рекомендовано підготовку планів реструктуризації найбільших держпідприємств через високі фіскальні ризики їхньої діяльності (параграф 36 (с)).

¹ Analyzing and Managing fiscal risks – best practices / IMF. 2016. June. URL: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/050416.pdf>.

² Україна : лист про наміри до МВФ від 21.07.2015. URL: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=20163929>.

У липні 2015 р. Уряд України підготував Лист про наміри, адресований МВФ¹, де відображені, у тому числі, питання реформи державних підприємств, котрі охоплюють три напрями реформування.

1. Оцінювання фіскальних ризиків, пов'язаних із діяльністю держпідприємств. Передбачено вдосконалення методики оцінювання ризиків та визначення 30 найбільших таких підприємств із найвищими фіскальними ризиками. На підставі аналізу останніх слід зробити висновок про необхідність внесення змін до фінансових планів держпідприємств, щодо яких встановлено високий (загрозливий) рівень фіскальних ризиків, а також надавати рекомендації з метою мінімізації цих ризиків.
2. Облік заборгованості – підготовка звіту про заборгованість 50 найбільших держпідприємств, набуту ними, починаючи з кінця 2013 р.
3. Приватизація й реструктуризація. Визначення: 1) непрацюючих державних підприємств для їх негайної ліквідації; 2) 10 держпідприємств – пріоритетних об'єктів для приватизації (на основі співвідношення витрат і вигід, у тому числі за підсумками аналізу фіскальних ризиків їхньої діяльності); 3) 10 держпідприємств, котрі породжують найбільші фіскальні ризики та мають бути реструктуризовані. При цьому пункти 2 і 3 є так званими структурними маяками (на їхнє виконання МВФ звертатиме особливу увагу під час ухвалення рішень про надання Україні подальших кредитів).

Зауважимо, що в Проекті основних напрямів бюджетної політики України на 2017 рік передбачено запровадження системи моніторингу й аналізу фіскальних ризиків діяльності державних підприємств із метою визначення впливу цих ризиків на показники держбюджету та врахування їх при підготовці його проекту². Крім того, Міністерство фінансів України розробляє проект Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки, в якому серед заходів із удосконалення управління фіскальними ризиками, зокрема пов'язаними з діяльністю держпідприємств, вказано такі: включення оцінки фіскальних ризиків до середньострокової бюджетної документації; посилення міжвідомчої координації в управлінні такими ризиками; підвищення спроможності Міністерства фінансів стосовно розроблення заходів із пом'якшення фіскальних ризиків, породжених діяльністю держпідприємств; упорядкування бази даних щодо державного сектору.

Для виконання параграфу 36 Меморандуму про економічну та фінансову співпрацю між Урядом України і МВФ Міністерство економічного розвитку і торгівлі спільно з Міністерством фінансів України видало наказ “Про затвердження Огляду 30 підприємств державного сектору економіки з найбільшими фіскальними ризиками” від 17.06.2016 № 609/565³. У наказі проаналізовано фіскальні ризики, пов'язані з діяльністю 30 держпідприємств. Ці суб'єкти господарювання було відібрано як такі, що становлять найбільшу загрозу щодо зменшення доходів і збільшення видатків державного бюджету, за розробленою цими міністерствами методикою.

Стосовно фіскальних ризиків, пов'язаних із діяльністю держпідприємств, МВФ радить насамперед здійснювати контроль видатків бюджету та квазіфіскальних операцій,

¹ Україна : лист про наміри до МВФ від 21.07.2015. URL: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=20163929>.

² Основні напрями бюджетної політики України на 2017 рік : проект. URL: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/uriad-skhvalyv-proekt-osnovnykh-napriamiv-biudzhetnoi-polityky-narik?category=bjudzhet>.

³ Про затвердження Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 02.03.2015 № 205. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0300-15>.

спрямованих на підтримку цих суб'єктів господарювання¹. Водночас конкретних рекомендацій щодо оцінювання ризиків не надано. Тому в Україні є доволі широке "поле для маневрів" в удосконаленні методики оцінювання зазначених фіскальних ризиків, котра враховуватиме специфіку функціонування вітчизняного державного сектору.

Фінансове управління державними підприємствами повинне орієнтуватися на обмеження фіскальних ризиків та ефективне управління ними залежно від характеру впливу ризику, динаміки фінансових показників суб'єктів господарювання, зміни факторів, що зумовлюють негативні явища, тощо.

Правильність відбору державних підприємств, котрі створюють платформу для збільшення розбалансованості державних фінансів, вкрай важлива. З огляду на це зупинимось докладніше на обґрунтованості підходу до визначення критеріїв відбору державних підприємств із найбільшими фіскальними ризиками.

Міністерства економічного розвитку і торгівлі та фінансів України за результатами аналізу показників 1833 економічно активних суб'єктів господарювання державного сектору сформувавши ТОП-50 підприємств із найбільшими активами, щодо яких була опрацьована така інформація за 2012–2014 рр.:

- загальний розмір бюджетного фінансування, що його отримували зазначені підприємства, включаючи субсидії, субвенції, дотації тощо;
- податкові пільги, надані цим суб'єктам господарювання;
- кредити, які залучалися ними під державні гарантії;
- основні фінансові показники їхньої діяльності (чистий дохід і його структура, собівартість та її структура, чистий прибуток/збиток, заборгованість із виплати заробітної плати, відрахування частини чистого прибутку й дивідендів, нарахованих на державну частку, до бюджету, сплата податків і обов'язкових платежів до бюджету, структура кредиторської заборгованості).

Після аналізу зібраної інформації з метою відбору 30 підприємств державного сектору економіки, котрі створюють найбільші фіскальні ризики для державного бюджету, сформульовано три основних критерії:

- 1) обсяг бюджетного фінансування (у вигляді субсидій, субвенцій та іншого фінансування з державного бюджету) й податкових пільг;
- 2) чистий фінансовий результат діяльності (прибуток/збиток);
- 3) сплата податків та інших платежів до бюджету, в тому числі відрахування частини чистого прибутку, та сплата дивідендів, нарахованих на державну частку.

На підставі всіх трьох критеріїв відбору складено перелік із 30 підприємств державного сектору економіки, що є джерелами найбільших фіскальних ризиків: короткострокових – таких як недоотримання коштів у вигляді дивідендів і податкових надходжень унаслідок потенційного зменшення чистого фінансового результату, та довгострокових – пов'язаних зі збитковістю підприємств.

Наведемо низку застережень щодо таких критеріїв віднесення підприємств державного сектору до найризиковіших із фіскальної точки зору.

По-перше, не всі держпідприємства з найбільшими активами (особливо прибуткові) можуть стати джерелами високих фіскальних ризиків. Разом із тим найвищі (фактичні, а не потенційні) ризики пов'язані з діяльністю держпідприємств, котрі вже отримували субсидії з бюджету й залучали кредити під державні гарантії, а також великих збиткових підприємств та/або з найбільшими обсягами боргових зобов'язань. Кожен подібний випадок потребує окремого аналізу.

По-друге, певним суб'єктам господарювання державного сектору перераховують кошти в рамках фінансування соціальних видатків за бюджетними програмами. При-

¹ Analyzing and Managing fiscal risks – best practices / IMF. 2016. June. URL: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/050416.pdf>.

кладом таких видатків є компенсація витрат транспортним підприємствам за перевезення пільгових категорій громадян. Зазначені видатки виникають у результаті надання державою соціальних пільг у межах реалізації задекларованої соціальної політики та є альтернативою фінансової допомоги безпосередньо соціально незахищеним верствам населення. Тому таке фінансування держпідприємств із бюджету недоцільно враховувати при оцінюванні фіскальних ризиків їхньої діяльності, як в Огляді ТОП-30. Його обсяги й динаміку можна аналізувати лише для отримання реальної картини зростання видатків бюджету.

По-третє, податкові пільги надаються незалежно від належності суб'єкта господарювання до сектору економіки (державного чи приватного). Крім того, у 2015 р. в Україні було скасовано більшість галузевих податкових пільг. Тому обсяг і динаміку наданих пільг недоцільно відносити до базових критеріїв оцінювання фіскальних ризиків діяльності держпідприємств. Цей показник варто розглядати при аналізі обсягів сплачених податків і зборів як податкові витрати.

По-четверте, фіскальні ризики, пов'язані з діяльністю держпідприємств, стосуються не лише державного бюджету, а й фінансів усього сектору ЗДУ, що охоплюють також місцеві бюджети й державні соціальні фонди. Відповідно, оцінювання таких ризиків вимагає врахування обсягів і динаміки податкових платежів цих підприємств до зведеного (а не тільки державного) бюджету. При цьому слід наголосити, що особи, котрі зайняті в державному секторі та не отримують заробітної плати "в конвертах", забезпечують надходження значних обсягів внесків до державних соціальних фондів, якими не варто нехтувати при оцінюванні фіскальних ризиків діяльності держпідприємств. Помітне зменшення надходжень до державних соціальних фондів від окремих суб'єктів господарювання державної форми власності сигналізуватиме про серйозні проблеми в їхній фінансовій (і виробничій) діяльності. Останнє теж зумовлює потребу в аналізі обсягів та динаміки податку на доходи фізичних осіб, сплачуваного працівниками держпідприємств. Адже в разі скорочення кількості зайнятих на такому підприємстві знижуватимуться доходи місцевих бюджетів унаслідок зменшення обсягів сплати цього податку.

По-п'яте, підприємства державного сектору сплачують податки та збори до бюджетів усіх рівнів і внески до державних соціальних фондів на підставі загального для всіх суб'єктів господарювання законодавства – Податкового кодексу України та нормативно-правових актів щодо справляння соціальних внесків (і робитимуть це далі в разі їх приватизації). Натомість відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку й дивідендів, нарахованих на державну частку, є специфічними платежами суб'єктів господарювання державного сектору. Такі відрахування повинні бути об'єктом цілеспрямованого аналізу, відокремленого від оцінки податкових і соціальних платежів, здійснених підприємством.

По-шосте, оскільки в Україні переважна частина держпідприємств є збитковими, навряд чи варто обмежуватися складанням переліку ТОП-30 підприємств, чия діяльність пов'язана з найвищими фіскальними ризиками. Потрібно передбачити можливість розширення такого переліку, якщо подібних підприємств набагато більше.

З огляду на викладене пропонуємо таку методичку відбору підприємств – суб'єктів господарювання державного сектору економіки, діяльність яких пов'язана з найвищими фіскальними ризиками. Останні можна умовно поділити на фактичні й потенційні. Фактичні ризики породжують суб'єкти господарювання, котрі отримують субсидії з державного бюджету, систематично нарощують збитки тощо, й це вже створює істотні загрози для збалансованості державних фінансів. Потенційні фіскальні ризики пов'язані з діяльністю передусім великих, часто прибуткових, держпідприємств (великих платників податків), особливо тих із них, які протягом певного періоду демонструють негативну динаміку зміни фінансових показників. Результати їхньої діяльності можуть

у майбутньому негативно позначатися на доходах і видатках сектору ЗДУ в разі погіршення економічної кон'юнктури або настання форс-мажорних обставин.

Запропонований нами алгоритм відбору передбачає такі дії:

1. Внесення до переліку держпідприємств, котрі створюють найвищі фіскальні ризики, всіх суб'єктів господарювання, що протягом визначеного періоду (за три попередніх роки) отримували субсидії з бюджету та/або брали кредити під державні гарантії, незалежно від їхнього розміру. До Огляду ТОП-30 потрапило 14 підприємств, яким у 2014 р. надавалися субсидії з державного бюджету, та/або 10 підприємств, котрі на 1 січня 2015 р. мали діючі кредити, взяті під державні гарантії¹. Не всі такі суб'єкти господарювання могли бути відібрані в переліку 50 держпідприємств із найбільшими активами.

2. Визначення 50 держпідприємств із найбільшими активами, за винятком суб'єктів господарювання, згаданих у пункті 1.

3. Збір інформації за три попередніх роки щодо державних підприємств, виокремлених у пунктах 1 і 2, за низкою фінансових показників їхньої діяльності (чистим доходом та його структурою; чистим прибутком/збитком; обсягом заборгованості з виплати заробітної плати; відрахуваннями частини чистого прибутку й дивідендів, нарахованих на державну частку, до бюджету; сплатою податків і зборів до державного та зведеного бюджетів, а також внесків до державних соціальних фондів; структурою кредиторської заборгованості).

4. Відбір найризиковіших щодо фактичних і потенційних негативних фіскальних впливів держпідприємств з-поміж тих, які потрапили до переліку за пунктом 2 (без встановлення їх максимальної кількості), за підсумками аналізу таких показників їхньої діяльності за три попередніх роки²:

- чистий фінансовий результат (отримання в другому чи третьому році аналізованого періоду збитку або зменшення за цей період прибутку більше ніж на 50 % чи іншу індикативну величину³; останнє має бути підставою для віднесення цих підприємств до групи з потенційним ризиком);
- обсяг боргових зобов'язань станом на кінець аналізованого періоду (понад певну індикативну величину);
- розмір сплачених держпідприємствами та їхніми працівниками податків і зборів до державного й місцевих бюджетів (зниження показника протягом трирічного періоду щонайменше на 20 % або досягнення ним за останній рік цього періоду певної індикативної величини);
- обсяг внесків до державних соціальних фондів (зменшення показника протягом трирічного періоду щонайменше на 10 % чи досягнення ним за останній рік цього періоду певної індикативної величини)⁴;
- розмір відрахувань частини чистого прибутку й дивідендів, нарахованих на державну частку, до держбюджету (зниження показника протягом трирічного періоду щонайменше на 30 % або досягнення ним за останній рік цього періоду певної індикативної величини).

5. Встановлення рейтингу держпідприємства. Під час аналізу фінансових показників конкретного суб'єкта господарювання дотримання кожного критерію має бути оцінене балами від 1 до 10, де 10 означає високий рівень фіскальних ризиків.

¹ Про затвердження Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 02.03.2015 № 205. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0300-15>.

² У дужках вказано порогові значення, що мають зумовлювати відповідні управлінські дії.

³ Ця індикативна величина є однаковою для всіх підприємств державного сектору економіки.

⁴ З урахуванням того, що у 2016 р. ставку єдиного соціального внеску для роботодавців знижено приблизно вдвічі.

Слід наголосити, що зазнавання збитків не повинне виступати визначальним критерієм. Діяльність прибуткових у поточному році держпідприємств за різкого погіршення економічної кон'юнктури або настання форс-мажорних обставин може негативно позначитися на майбутніх доходах і видатках сектору ЗДУ. Є ймовірність, що прибуткові суб'єкти господарювання з часом перетворяться на збиткові, якщо приділяти недостатню увагу оновленню їхніх амортизованих активів та іншим факторам. Зокрема, до Огляду ТОП-30 потрапило лише 19 збиткових держпідприємств.

Отже, державне підприємство з найбільшими фіскальними ризиками може отримати до 100 балів (10 показників помножити на 10 балів).

6. Поділ усіх відібраних держпідприємств на чотири групи за характером ризику (фактичний чи потенційний) та його величиною (оцінюється відповідними балами):

- Група "А" – підприємства, які вже створюють довгострокові фіскальні ризики завдяки тому, що їм надавалися субсидії з державного бюджету та/або вони мають діючі кредити, взяті під державні гарантії, сума балів котрих понад 70 (група з найвищим фактичним рівнем ризику).
- Група "Б" – великі підприємства, що є джерелом фактичних фіскальних ризиків і відповідають таким параметрам: потрапляли щонайменше протягом двох останніх років до категорії збиткових та/або їхня заборгованість на кінець трирічного періоду перевищувала певний індикативний рівень; вони не отримували субсидій із державного бюджету чи кредитів під державні гарантії; сума їхніх балів більша за 50, але нижча від 70 (група з високим фактичним рівнем ризику).
- Група "С" – великі підприємства, фіскальні ризики діяльності котрих підвищилися внаслідок зазнавання ними за один із років трирічного періоду збитків та/або появи помітної спадної динаміки стосовно як мінімум одного з таких показників: прибутку, податкових платежів до бюджетів усіх рівнів, внесків до державних соціальних фондів, відрахувань частини чистого прибутку й дивідендів, нарахованих на державну частку. Це підприємства, що отримали менше ніж 50 балів, причому переважно за рахунок показників динаміки, котрі демонструють негативну тенденцію (група з високим потенційним ризиком).
- Група "Г" – великі прибуткові підприємства, що не потрапили до групи "С" та є потужними платниками податків і зборів, внесків до державних соціальних фондів та відрахувань частини чистого прибутку й дивідендів, нарахованих на державну частку. Є ймовірність, що їхня діяльність негативно позначиться на доходах та/або видатках сектору ЗДУ в разі погіршення кон'юнктури чи настання форс-мажорних обставин. Ці підприємства можуть отримати незначну (менше ніж 20) кількість балів (група помірнього потенційного ризику).

Надалі аналіз фіскальних ризиків пропонуємо проводити в розрізі сформованих чотирьох груп держпідприємств на підставі названих фінансових показників, а також тих, що характеризують галузево-інноваційний аспект їхньої діяльності та виробничо-технологічний потенціал (перспективність галузі, її пріоритетність для цілей розвитку національної економіки; соціальне навантаження на підприємство; інноваційність діяльності; зношеність виробничих фондів і перспективи щодо їх оновлення тощо). Для підприємств, які отримували субсидії з бюджету та/або брали кредити під державні гарантії (група "А"), разом із фіскальними ризиками, пов'язаними з їхньою діяльністю, слід проаналізувати ефективність надання таких видів державної допомоги.

Зауважимо, що ці критерії відбору суб'єктів господарювання держсектору з найвищими фіскальними ризиками можна застосовувати лише до підприємств, котрі є державними нефінансовими корпораціями. Державні фінансові корпорації, які в Україні представлені державними банками, породжують специфічні фіскальні ризики, що зумовлює потребу в застосуванні особливих підходів до їх оцінювання. Його доцільно проводити лише стосовно великих вітчизняних державних банків – Ощадбанку,

Укресімбанку, Укргазбанку. Найбільший фіскальний ризик, пов'язаний із діяльністю держбанку, – необхідність його докапіталізації, котра визначається НБУ за підсумками моніторингу виконання банком низки нормативів та інших фінансових показників його діяльності. Звісно, платежі держбанків до бюджету й державних цільових фондів теж повинні аналізуватися в контексті фіскальних ризиків.

Зауважимо, що оцінювання фіскальних ризиків, пов'язаних із діяльністю держпідприємств України, стикається з низкою ускладнень.

По-перше, бракує статистичної інформації, яка дає змогу об'єктивно проаналізувати не тільки фінансові аспекти діяльності суб'єктів господарювання державної форми власності, а й розміри держсектору. Це може негативно позначатися на достовірності результатів оцінки фіскальних ризиків.

По-друге, незважаючи на міжнародні вимоги до підвищення прозорості діяльності держпідприємств, лише частина останніх оприлюднила відповідну інформацію. Два роки тому започатковано практику розміщення на веб-сайті Мінекономрозвитку огляду про діяльність 100 найбільших державних підприємств. Разом із тим в огляді стану реформи держпідприємств України від 18.11.2015¹ (останньому доступному документі цього циклу) констатувалося, що тільки 41 % (780) економічно активних держпідприємств опублікували звітність на загальнодоступних інтернет-ресурсах.

По-третє, на 18 листопада 2015 р. із майже 150 великих державних підприємств лише 10 суб'єктів господарювання провели аудит фінансової звітності із залученням аудиторських компаній, що відповідають критеріям Мінекономрозвитку, 21 розпочав тендери та 21 підписав угоди на здійснення такого аудиту². На кінець травня 2016 р. ситуація не поліпилася: тільки 21 держпідприємство із 45 найбільших пройшло аудиторську перевірку або перебуває в її процесі³. Зазначене утруднює отримання достовірної, об'єктивної інформації про фінансовий стан держпідприємств.

Особливої уваги потребує не тільки відбір суб'єктів господарювання зі значною державною часткою власності (щонайменше 50 %), які створюють загрозу зменшення доходів або збільшення видатків сектору ЗДУ, а й ухвалення рішень щодо заходів з їх фінансового оздоровлення та реалізації цих рішень.

За підсумками Огляду 30 підприємств державного сектору економіки з найбільшими фіскальними ризиками в 2015 р. розроблено заходи з управління 19 збитковими держпідприємствами. Зокрема, чотири таких підприємства у фінансових планах на 2015 р. мали отримати прибуток, і стосовно них не передбачалися заходи із санації; три підприємства було заплановано виставити на приватизацію; щодо восьми підприємств передбачалося проведення реструктуризації; чотири збиткових підприємства очікували збитків у 2015 р. у зв'язку із серйозними структурними проблемами. Щодо них було заплановано консультації з уповноваженими органами управління, аби оцінити доцільність подальшої підтримки діяльності цих підприємств та їхній вплив на фіскальні ризики.

Насамперед варто нагадати, що 2 березня 2015 р. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України видало наказ № 205 “Про затвердження Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного

¹ Реформа державних підприємств: статус та пропозиції : презентаційні матеріали Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 18.11.2015. URL: http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/docs/_soe_reform_for_kabmin_ukr.pdf.

² Там само.

³ МЕРТ: Ряд найбільших держкомпаній саботує проведення незалежного аудиту. *112.ua*. 2016. 31 трав. URL: <http://ua.112.ua/ekonomika/mert-riad-naibilshykh-derzhkompanii-sabotuie-provedennia-nezaleznoho-audytu-315171.html>.

сектору економіки”¹. На відміну від попереднього документа, він передбачає відображення у звітності економічних показників років, що настають за плановим. Утім, в огляді про стан реформи держпідприємств України на 18 листопада 2015 р. наголошується, що процес затвердження фінансових планів залишається неефективним². Такі плани часто складаються на підставі надто оптимістичних припущень про результати діяльності підприємств, а це не сприяє ефективному обмеженню фіскальних ризиків.

Проаналізуємо перебіг виконання названих заходів із поліпшення фінансового стану суб’єктів господарювання державного сектору.

Приватизація. Приватизація прибуткових і/або перспективних щодо отримання прибутку держпідприємств пов’язана з втратою їхніх платежів до бюджету у вигляді частини чистого прибутку й дивідендів, нарахованих на державну частку. Отже, приватизацію мають проходити лише ті підприємства, котрі є збитковими або можуть стати такими через необхідність залучення чималих обсягів фінансування для капіталовкладень, що недоцільно робити за рахунок бюджету. Втім, перед ухваленням рішення про приватизацію суб’єкта господарювання слід розглянути й альтернативні варіанти – продажу його пакетів акцій (у тому числі понад 50 %) зі збереженням доцільної частки державної власності, а також залучення ним ресурсів на фінансових ринках із використанням інноваційних інструментів.

Зауважимо, що після складання Огляду ТОП-30 приватизація держпідприємств в Україні не проводилася, зокрема через вітчизняний досвід приватизації об’єктів державної власності з наявністю корупційної складової. Такий стан справ є ще одним свідченням на користь застосування виваженого підходу до подальшої приватизації з належним обґрунтуванням необхідності (безальтернативності) цього заходу.

Разом із тим для держпідприємств, котрі мають серйозні структурні проблеми та можуть бути вимушені припинити свою фінансово-господарську діяльність із подальшим переходом до категорії суб’єктів господарювання, що підлягають ліквідації, є ще один варіант дій – приватизація шляхом “голландського аукціону”, тобто продажу за ціною, “більшою від однієї гривні”. Цей крок виправданий, зокрема, з огляду на брак фінансових ресурсів для ліквідації понад 1300 непрацюючих держпідприємств³. Водночас проводити таку приватизацію доцільно тільки тоді, коли набувачами активів є підприємства України, котрі надали конкурентні інвестиційні пропозиції.

Реструктуризація. Мінекономрозвитку пропонує застосовувати цей інструмент підвищення ефективності функціонування й поліпшення фінансового стану для держпідприємств, які є стратегічно важливими та не можуть бути приватизовані. З урахуванням того, що навіть ця категорія суб’єктів господарювання потребує значних фінансових вливань, а ресурси бюджету вкрай обмежені, альтернативи зазначеному підходу поки що немає.

Проте в огляді про стан реформи держпідприємств України від 18.11.2015 констатувалося, що жодне з підприємств, котрі мали надати детальні плани реструктуризації, що відповідали б вимогам, встановленим Мінекономрозвитку, не зробило цього⁴. Розв’язання такої складної проблеми не можливе за відсутності чітких стратегічних орієнтирів розвитку держави загалом і державного сектору економіки зокрема.

¹ Про затвердження Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб’єкта господарювання державного сектору економіки : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 02.03.2015 № 205. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0300-15>.

² Реформа державних підприємств: статус та пропозиції : презентаційні матеріали Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 18.11.2015. URL: http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/docs/_soe_reform_for_kabmin_ukr.pdf.

³ Там само.

⁴ Там само.

Наведемо ще один принциповий аспект однієї з основних причин збитковості низки великих держпідприємств. Було ухвалено рішення відмовитися від постачання окремими з них соціально значимих товарів або послуг населенню за цінами, значно нижчими за ринкові. На сторінках економічних видань уже наголошувалося про істотний негативний вплив прямого фінансування з державного бюджету та проведення квазіфіскальних операцій (у зв'язку з потребою в підтримці функціонування збиткових великих держпідприємств) на збалансованість державних фінансів і рівень державного й гарантованого державою боргу¹. Навіть у ЗМІ нерідко популяризується думка, що пом'якшити дисбаланси державних фінансів можна шляхом помітного обмеження соціальної підтримки населення. Зауважимо, що існування державного сектору економіки пов'язане передусім із необхідністю розв'язання соціальних проблем суспільства, забезпечення його сталого розвитку. За відсутності нормальних механізмів відтворення робочої сили, що досягається, у тому числі, наданням соціальних продуктів і гарантій, країну очікують соціальні катаклізми й втрата найбільш дієздатного населення через поживалення міграційних процесів.

Наприклад, раптове кількаразове підвищення тарифів на енергоносії для населення пов'язане із загрозою наростання радикальних настроїв у суспільстві (не всі соціально вразливі громадяни мають змогу отримати субсидії на сплату комунальних послуг за формальними ознаками) та кризи неплатежів на тлі зниження реальних доходів більшості домогосподарств протягом останніх років. Зазначене зумовлює потребу у виважених, поступових кроках з підвищення тарифів. Інакше держпідприємства (в нашому прикладі – НАК “Нафтогаз України”) не зможуть відчутно знизити свою збитковість, до того ж буде спровоковано нову хвилю суспільного невдоволення з її можливими негативними наслідками аж до настання політичної кризи. Причому, оскільки проблема збитковості держпідприємств частково розв'язуватиметься за рахунок збільшення видатків бюджету на надання субсидій для населення, очікувати істотного послаблення тиску на державні фінанси марно.

¹ Башко В. Квазіфіскальні витрати та бюджетні субсидії: скільки коштує “безкоштовний сир”? *Дзеркало тижня*. 2016. № 17. 13 трав. URL: http://gazeta.dt.ua/finances/kvazifiskalni-vitrati-ta-byudzhetni-subsidiyi-skilki-koshtuye-bezkoshtovniy-sir_.html.

Додаток А

Фінансовий результат діяльності та платежі до державного бюджету в 2014 р. підприємств, що увійшли до Огляду 30 підприємств державного сектору економіки з найбільшими фіскальними ризиками, тис. грн

| N з/п | Суб'єкт господарювання | Чистий прибуток (збиток) | Сукупні платежі до державного бюджету | Податки і збори, сплачені до державного бюджету | Частина чистого прибутку і дивідендів, нарахованих на державну частку, сплачені до державного бюджету |
|-------|---|--------------------------|---------------------------------------|---|---|
| 1 | НАК "Нафтогаз України" | -85 044 810,0 | 12 267 403,4 | 12 267 403,4 | 0 |
| 2 | ДП "НАЕК "Енергоатом" | -6 494 416,0 | 5 640 607,0 | 5 640 607,0 | 0 |
| 3 | ДП "Укркосмос" | -2 280 527,0 | 9 473,0 | 9 473,0 | 0 |
| 4 | ДП "Конструкторське бюро "Південне" ім. М. К. Янгеля" | -1 838 462,0 | 215 149,0 | 212 359,0 | 2 790,0 |
| 5 | ПАТ "Державна продовольчо-зернова корпорація України" | -1 364 912,0 | 117 010,0 | 117 010,0 | 0 |
| 6 | ДП "Національна енергетична компанія "Укренерго" | -1 198 528,0 | 779 785,0 | 779 785,0 | 0 |
| 7 | ДП "Виробниче об'єднання Південний машинобудівний завод ім. О. М. Макарова" | -1 178 564,0 | 135 820,0 | 135 820,0 | 0 |
| 8 | ПАТ "Лисичанськвугілля" | -840 785,0 | 213 373,0 | 213 373,0 | 0 |
| 9 | ДП "Науково-виробничий комплекс газотурбобудування "Зоря" – "Машпроект" | -541 344,0 | 545 888,0 | 545 888,0 | 0 |
| 10 | Державне підприємство спиртової та лікеро-горілчаної промисловості "Укрспирт" | -532 235,0 | 317 949,0 | 288 309,0 | 29 640,0 |
| 11 | ДП "Українська залізнична швидкісна компанія" | -416 476,0 | 22 922,0 | 22 922,0 | 0 |
| 12 | Харківське державне авіаційне виробниче підприємство | -389 701,0 | 75 348,0 | 75 348,0 | 0 |
| 13 | ПАТ "Одеський припортовий завод" | -270 473,0 | 411 783,0 | 411 783,0 | 0 |
| 14 | ДП "Східний гірничо-збагачувальний комбінат" | -233 599,0 | 435 867,0 | 435 867,0 | 0 |
| 15 | ДП "Селідівугілля" | -223 644,0 | 417 516,0 | 417 511,0 | 5,0 |
| 16 | ДП "Регіональні електричні мережі" | -177 010,0 | 140 445,0 | 140 445,0 | 0 |
| 17 | ДП "Міжнародний аеропорт Бориспіль" | -126 818,0 | 231 527,0 | 222 287,0 | 9 240,0 |
| 18 | ПАТ "Сумхімпром" | -99 414,0 | 179 506,0 | 179 506,0 | 0 |
| 19 | УДППЗ "Укрпошта" | -4 150,0 | 1 196 285,8 | 1 188 834,8 | 7 451,0 |
| 20 | Державне спеціалізоване підприємство "Чорнобильська АЕС" | 216,0 | 198 960,9 | 198 958,5 | 2,4 |

Закінчення додатка А

| N з/п | Суб'єкт господарювання | Чистий прибуток (збиток) | Сукупні платежі до державного бюджету | Податки і збори, сплачені до державного бюджету | Частина чистого прибутку і дивідендів, нарахованих на державну частку, сплачені до державного бюджету |
|---------------|---|--------------------------|---------------------------------------|---|---|
| 21 | ДП "Південна залізниця" | 28 121,0 | 1 571 667,0 | 1 557 406,0 | 14 261,0 |
| 22 | ДП "Антонов" | 39 295,0 | 507 592,0 | 507 592,0 | 0 |
| 23 | ДП "Придніпровська залізниця" | 59 384,0 | 2 360 511,0 | 2 340 066,0 | 20 445,0 |
| 24 | ДП "Іллічівський МТП" | 117 309,0 | 274 386,0 | 263 839,0 | 10 547,0 |
| 25 | Державне територіально-галузеве об'єднання "Львівська залізниця" | 124 749,0 | 1 599 417,0 | 15 150 270,0 | 49 147,0 |
| 26 | Державне територіально-галузеве об'єднання "Південно-Західна залізниця" | 144 138,0 | 2 260 633,0 | 2 241 546,0 | 19 087,0 |
| 27 | ДП "Одеський МТП" | 146 560,0 | 211 431,0 | 172 953,0 | 38 478,0 |
| 28 | ДП "Одеська залізниця" | 147 023,0 | 2 025 179,0 | 1 984 771,0 | 40 408,0 |
| 29 | ПАТ "Укргідроенерго" | 475 966,0 | 1 110 796,0 | 716 888,5 | 393 907,5 |
| 30 | ДП "Адміністрація морських портів України" | 1 511 052,0 | 1 768 474,0 | 1 204 203,0 | 564 271,0 |
| Всього | | -100 462 055,0 | 37 242 704,0 | 36 043 005,0 | 1 199 699,0 |

Джерело: Про затвердження Огляду 30 корпорацій державного сектору економіки з найбільшими фінансовими ризиками: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України і Міністерства фінансів України від 17.06.2016 № 609/565. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME150704.html.

**Податкові пільги, надані в 2014 р. підприємствам,
що увійшли до Огляду 30 підприємств державного сектору економіки
з найбільшими фіскальними ризиками, тис. грн**

| № з/п | Суб'єкт господарювання | Податкові пільги | |
|-------|---|-----------------------------------|-----------------------|
| | | Податок, з якого надається пільга | Сума податкових пільг |
| 1 | НАК "Нафтогаз України" | Податок на додану вартість | 3 659 291,1 |
| 2 | Державне територіально-галузеве об'єднання "Південно-Західна залізниця" | Податок на додану вартість | 851 875,0 |
| | | Податок на землю | 14 505,0 |
| 3 | ПАТ "Державна продовольчо-зернова корпорація України" | - | - |
| 4 | ДП "Південна залізниця" | Податок на додану вартість | 380 262,0 |
| | | Податок на прибуток підприємств | 61,0 |
| | | Податок на землю | 652,0 |
| 5 | ДП "Одеська залізниця" | Податок на додану вартість | 265 967,0 |
| 6 | ДП "Адміністрація морських портів України" | Податок на додану вартість | 462 513,0 |
| 7 | ДП "Придніпровська залізниця" | Податок на додану вартість | 652 807,0 |
| 8 | Державне спеціалізоване підприємство "Чорнобильська АЕС" | Податок на додану вартість | 361,9 |
| 9 | Державне територіально-галузеве об'єднання "Львівська залізниця" | Податок на додану вартість | 219 224,0 |
| | | Податок на прибуток підприємств | 9 563,0 |
| 10 | ДП "Національна енергетична компанія "Укренерго" | Податок на прибуток підприємств | 52 860,6 |
| | | Податок на додану вартість | 2 550,3 |
| 11 | ДП "Міжнародний аеропорт Бориспіль" | Податок на додану вартість | 265 622,0 |
| 12 | ПАТ "Одеський припортовий завод" | | |
| 13 | ДП "Регіональні електричні мережі" | Податок на додану вартість | 306,0 |
| 14 | ДП "Антонов" | Податок на землю | 18 666,0 |
| | | Податок на додану вартість | 1 360,0 |
| 15 | ДП "Науково-виробничий комплекс газотурбобудування "Зоря" – "Машпроект" | - | - |
| 16 | УДППЗ "Укрпошта" | - | - |
| 17 | ДП "Конструкторське бюро "Південне" ім. М. К. Янгеля" | Податок на прибуток підприємств | 15 193,7 |
| | | Податок на землю | 8,5 |
| | | Податок на додану вартість | 27 830,2 |
| 18 | ДП "Виробниче об'єднання Південний машинобудівний завод ім. О. М. Макарова" | Податок на землю | 51 574,0 |
| | | Податок на додану вартість | 129 989,1 |
| 19 | ДП "Українська залізнична швидкісна компанія" | Податок на додану вартість | 21 867,0 |
| 20 | ДП "Укркосмос" | - | - |

| № з/п | Суб'єкт господарювання | Податкові пільги | |
|---------------|---|-----------------------------------|-----------------------|
| | | Податок, з якого надається пільга | Сума податкових пільг |
| 21 | ДП "Східний гірничо-збагачувальний комбінат" | Податок на прибуток підприємств | 72,7 |
| | | Податок на додану вартість | 524,2 |
| 22 | Харківське державне авіаційне виробниче підприємство | Податок на землю | 16 841,0 |
| | | Податок на додану вартість | 70 519,0 |
| 23 | ДП "Іллічівський МТП" | Податок на додану вартість | 28 427,4 |
| 24 | ДП "Одеський МТП" | Податок на землю | 102,4 |
| | | Податок на прибуток підприємств | 25,2 |
| | | Податок на додану вартість | 1 121,5 |
| 25 | ПАТ "Укргідроенерго" | Податок на прибуток підприємств | 153 732,4 |
| | | Податок на додану вартість | 6 166,5 |
| 26 | ДП "НАЕК "Енергоатом" | – | – |
| 27 | ДП "Селидіввугілля" | Податок на додану вартість | 514,0 |
| 28 | ПАТ "Лисичанськвугілля" | Податок на прибуток підприємств | 769,0 |
| | | Податок на додану вартість | 27,0 |
| 29 | ПАТ "Сумихімпром" | Податок на землю | 5 065,0 |
| | | Податок на додану вартість | 92 024,0 |
| | | Податок на прибуток підприємств | 81 201,0 |
| 30 | Державне підприємство спиртової та лікеро-горілчаної промисловості "Укрспирт" | – | – |
| Всього | | | 7 562 042,0 |

Джерело: Про затвердження Огляду 30 корпорацій державного сектору економіки з найбільшими фіскальними ризиками : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України і Міністерства фінансів України від 17.06.2016 № 609/565. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME150704.html.

Додаток В

Бюджетне фінансування в 2014 р. підприємств, що увійшли до Огляду 30 підприємств державного сектору економіки з найбільшими фіскальними ризиками

| № з/п | Суб'єкт господарювання | Бюджетне фінансування (в т. ч. субсидії, субвенції, компенсації) | | | | | |
|-------|---|--|---|--|------------------|----------|------|
| | | Код бюджетної програми за КПКВК | Назва бюджетної програми | Сума отриманих коштів за бюджетною програмою, тис. грн | | | |
| | | | | Загальний фонд | Спеціальний фонд | Разом | |
| 1 | НАК "Нафтогаз України" | | | | | | |
| 2 | Державне територіально-галузеве об'єднання "Південно-Західна залізниця" | 2201200 | Пільговий проїзд студентів вищих навчальних закладів та учнів ПТУ у залізничному транспорті | 6 783,0 | | 6 783,0 | |
| | | 3511250 | Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян | 29 133,0 | | 29 133,0 | |
| 3 | ПАТ "Державна продовольчо-зернова корпорація України" | | | | | | |
| 4 | ДП "Південна залізниця" | 2201200 | Пільговий проїзд студентів вищих навчальних закладів та учнів ПТУ у залізничному транспорті | 3 232,0 | | 3 232,0 | |
| | | 3511250 | Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян | 22 178,0 | | 22 178,0 | |
| 5 | ДП "Одеська залізниця" | 2201200 | Пільговий проїзд студентів вищих навчальних закладів та учнів ПТУ у залізничному транспорті | 1 682,0 | | 1 682,0 | |
| | | 3511250 | Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян | 20 306,0 | | 20 306,0 | |
| 6 | ДП "Адміністрація морських портів України" | | Кошти, одержані з фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення | | | | 80,1 |
| | | | Виплати за перебування на навчальних зборах РВК | | | | 9,3 |
| 7 | ДП "Придніпровська залізниця" | 2201200 | Пільговий проїзд студентів вищих навчальних закладів та учнів ПТУ у залізничному транспорті | 2 835,0 | | 2 835,0 | |
| | | 3511250 | Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян | 27 662,0 | | 27 662,0 | |

Продовження таблиці В

| № з/п | Суб'єкт господарювання | Бюджетне фінансування (в т. ч. субсидії, субвенції, компенсації) | | | | |
|-------|---|--|---|--|------------------|-------------|
| | | Код бюджетної програми за КПКВК | Назва бюджетної програми | Сума отриманих коштів за бюджетною програмою, тис. грн | | |
| | | | | Загальний фонд | Спеціальний фонд | Разом |
| 8 | Державне спеціалізоване підприємство "Чорнобильська АЕС" | 2408120 | "Підтримка у безпечному стані енергоблоків та об'єкта "Укриття" та заходи щодо підготовки до зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС" | 281 852,0 | 271 384,4 | 553 236,4 |
| | | 2408040 | Внески України до Чорнобильського фонду "Укриття" та до рахунку ядерної безпеки ЄБРР | 18 147,2 | | 18 147,2 |
| 9 | Державне територіально-галузеве об'єднання "Львівська залізниця" | 2201200 | Пільговий проїзд студентів вищих навчальних закладів та учнів ПТУ у залізничному транспорті | 3 005,0 | | 3 005,0 |
| | | 3511250 | Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян | 35 269,0 | | 35 269,0 |
| 10 | ДП "Національна енергетична компанія "Укренерго" | 1101640 | Підвищення надійності постачання електроенергії в Україні | | 455 573,8 | 455 573,8 |
| | | 1101650 | Будівництво ПЛ 750 кВ Рівненська АЕС – Київська | | 865 393,3 | 865 393,3 |
| | | 1101670 | Будівництво повітряної лінії 750 кВ Запорізька – Каховська | | 288 498,2 | 288 498,2 |
| 11 | ДП "Міжнародний аеропорт Бориспіль" | | | | | |
| 12 | ПАТ "Одеський припортовий завод" | | | | | |
| 13 | ДП "Регіональні електричні мережі" | | | | | |
| 14 | ДП "Антонов" | | | | | |
| 15 | ДП "Науково-виробничий комплекс газотурбобудування "Зоря" – "Машпроект" | | Відшкодування витрат пільговим категоріям населення (ЧАЕС, ветерани ВВВ) | | 103,0 | |
| 16 | УДППЗ "Укрпошта" | 3101190 | Відшкодування витрат державних підприємств на розповсюдження вітчизняних періодичних друкованих видань | | | |
| 17 | ДП "Конструкторське бюро "Південне" ім. М. К. Янгеля" | 6381130 | Виконання боргових зобов'язань за кредитами, залученими під державні гарантії для реалізації проектів "Циклон-4" та "Створення Національної супутникової системи зв'язку" | 2 106 981,8 | | 2 106 981,8 |

Закінчення додатка В

| № з/п | Суб'єкт господарювання | Бюджетне фінансування (в т. ч. субсидії, субвенції, компенсації) | | | | |
|---------------|--|--|--------------------------|--|--------------------|--------------------|
| | | Код бюджетної програми за КПКВК | Назва бюджетної програми | Сума отриманих коштів за бюджетною програмою, тис. грн | | |
| | | | | Загальний фонд | Спеціальний фонд | Разом |
| 28 | ПАТ "Суміхімпром" | | | | | |
| 29 | ДП "НАЕК "Енергоатом" | | | | | |
| 30 | ДП спиртової та лікєро-горіччаної промисловості "Укрспирт" | | | | | |
| Всього | | | | 4 203 558,0 | 1 984 766,0 | 6 188 310,0 |

Джерело: Про затвердження Огляду 30 корпорації державного сектору економіки з найбільшими фіскальними ризиками : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України і Міністерства фінансів України від 17.06.2016 № 609/565. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME150704.html.

Додаток Г

Діючі кредити під державні гарантії станом на 1 січня 2015 р. підприємств, що увійшли до Огляду 30 підприємств державного сектору економіки з найбільшими фіскальними ризиками

| Позичальник | Рішення Уряду щодо залучення іноземного кредиту | Кредитор | Назва проекту, для реалізації якого залучається кредит | Обсяг кредиту відповідно до рішення Уряду, млн од. | Валюта кредиту | Затягнута сума вирахованих коштів за кредитним договором, млн од. валюті кредиту | Фактична сума боргу, млн од. валюті кредиту |
|---|---|---|--|--|----------------|--|---|
| НАЕК "Енергоатом" | Гарантійна угода від 29.07.2004 (Угоду ратифіковано Законом України від 07.09.2005 № 2817-IV) | ЄБРР | Модернізації енергоблоків № 2 Хмельницької АЕС та № 4 Рівненської АЕС (Угода від 29.07.2004) | 74,34 | USD | 39,07 | 15,24 |
| | | Євратом | | 83,00 USD | USD | 32,34 | 11,98 |
| ДКБ "Південне" ім. М. К. Янгеля | Гарантійна угода від 25.03.2013 | ЄБРР | Програма підвищення рівня безпеки АЕС (42086 від 25.03.2013) | 300,00 | EUR | 3,15 | 3,15 |
| | Гарантійна угода від 18.11.2004 | Credit Suisse First Boston International | Фінансування українсько-бразильського проекту по створенню ракетного космічного комплексу "Циклон-4" (Угода від 18.11.2004) | 150,00 | USD | 150,00 | 0,00 |
| ДП "Укркосмос" | Угода про державну гарантію від 21.10.2011 № 15010-02/154 | Сбербанк Росії | Розвиток бразильсько-українського проекту по створенню ракетного космічного комплексу "Циклон-4" (Строковий кредитний договір від 16.09.2011) | 260,00 | USD | 260,00 | 260,00 |
| | Державна гарантія від 15.12.2009 № 28010-02/138 | Канадська експортна агенція | Створення національної супутникової системи зв'язку (Кредитний договір від 15.12.2009) | 292,43 | USD | 292,43 | 243,69 |
| Державне підприємство "Національна енергетична компанія "Укренерго" | Гарантійна угода від 16.12.2005 | ЄБРР | Проект будівництва високовольтної повітряної лінії в Одеській області (33896 від 16.12.2005) | 25,76 | EUR | 25,76 | 9,87 |
| | Державна гарантія від 30.06.2009 № 28010-02/76 | Облігації ДП "Київський авіаційний завод "Авіант" | Фінансування виробничої діяльності підприємства та формування ресурсної бази, зокрема погашення кредиторської заборгованості перед банками та добудови літаків у | 858,00 | UAH | 578,91 | 0,00 |

Продовження додатка Г

| Позичальник | Рішення Уряду щодо залучення іноземного кредиту | Кредитор | Назва проекту, для реалізації якого залучається кредит | Обсяг кредиту відповідно до рішення Уряду, млн од. | Валюта кредиту | Загальна сума вибраних коштів за кредитним договором, млн од. валютні кредити | Фактична сума боргу, млн од. валютні кредити |
|---|---|--|---|--|----------------|---|--|
| ПАТ "Національна акціонерна компанія "Нафтогаз України" | Державна гарантія № 1 від 05.06.2009 | ВАТ "Ощад-банк" | рамках реалізації інвестиційних проектів з будівництва літаків на період 2009–2015 рр. | 3 800,00 | UAH | 3 691,76 | 1 971,76 |
| | Гарантійна угода від 05.11.2009 № 28010-02/118 | Облігації НАК "Нафтогаз України" | НАК "Нафтогаз України", Угода від 05.06.2009 № 274/31/2_ UAH, Додатковий договір N 13 | 1 595,02 | USD | 1 595,02 | 0,00 |
| ПАТ "Національна акціонерна компанія "Нафтогаз України" | Гарантійна угода від 27.12.2013 № 15010-03/131 | ВАТ "Газпромбанк" | Поповнення оборотного капіталу, додаткова Угода від 27.12.2013 | 500,00 | USD | 500,00 | 500,00 |
| | Державна гарантія від 24.12.2013 № 15010-03/124 | Облігації НАК "Нафтогаз України" | Облігації НАК "Нафтогаз України" | 4 800,00 | UAH | 4 800,00 | 4 800,00 |
| Харківське державне авіаційне виробниче підприємство | Державна гарантія від 30.06.2009 № 28010-02/77 | Облігації Харківського державного авіаційного виробничого підприємства | Фінансування виробничої діяльності підприємства та формування ресурсної бази, зокрема погашення кредиторської заборгованості перед банками та добудови літаків у рамках реалізації інвестиційних проектів з будівництва літаків на період 2009–2015 рр. | 1 620,00 | UAH | 1 607,00 | 1 167,00 |
| Південна залізниця | Гарантійна угода від 30.12.2010 | Експортно-імпортний банк Кореї | Придбання швидкісних міжрегіональних електропоїздів в рамках підготовки до фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу, Кредитна угода від 29.12.2010 | 260,95 | USD | 260,95 | 195,71 |

Закінчення додатка Г

| Позичальник | Рішення Уряду щодо залучення іноземного кредиту | Кредитор | Назва проекту, для реалізації якого залучається кредит | Обсяг кредиту відповідно до рішення Уряду, млн од. | Валюта кредиту | Зарядна сума вибраним договором, млн од. валюті кредиту | Фактична сума боргу, млн од. валюті кредиту |
|---|---|--------------------------------|--|--|----------------|---|---|
| ПАТ "Лисичанськвугілля" | Гарантійна угода від 26.12.2011 | Державний банк розвитку КНР | Модернізація та оновлення вугільної шахти ім. Мельникова, Кредитний договір від 21.12.2011 | 85,00 | USD | 85,00 | 85,00 |
| ПАТ "Державна продовольчо-зернова корпорація України" | Гарантійна угода від 27.12.2012 № 15010-03/148 | Експортно-імпортний банк Китаю | Фінансування проектів у сфері сільського господарства в рамках виконання вимог Меморандуму про взаєморозуміння щодо співпраці в реалізації пріоритетних проектів у галузі сільського господарства, кредитний договір від 26.12.2012 № 201209 | 1 500,00 | USD | 1 500,00 | 1 500,00 |

Джерело: Про затвердження Огляду 30 корпорацій державного сектору економіки з найбільшими фіскальними ризиками: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України і Міністерства фінансів України від 17.06.2016 № 609/565. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME150704.html.

**Заборгованість станом на 1 січня 2015 р. підприємств, що увійшли
до Огляду 30 підприємств державного сектору економіки з найбільшими
фіскальними ризиками, тис. грн**

| № з/п | Суб'єкт господарювання | Кредиторська заборгованість, всього | Кредити, одержані під державні гарантії | Негарантований розмір кредиторської заборгованості |
|---------------|---|-------------------------------------|---|--|
| 1 | НАК "Нафтогаз України" | 93 812 180,0 | 14 656 038,0 | 79 156 142,0 |
| 2 | ДП "Укркосмос" | 5 210 844,0 | 3 842 639,4 | 1 368 204,6 |
| 3 | ДП "Конструкторське бюро "Південне" ім. М. К. Янгеля" | 6 569 406,0 | 4 099 824,6 | 2 469 581,4 |
| 4 | ПАТ "Державна продовольчо-зернова корпорація України" | 24 694 024,0 | 23 652 834,0 | 1 041 190,0 |
| 5 | ДП "Національна енергетична компанія "Укренерго" | 7 119 655,0 | 189 828,8 | 6 929 826,2 |
| 6 | ДП "Виробниче об'єднання Південний машинобудівний завод ім. О. М. Макарова" | 5 331 927,0 | | 5 331 927,0 |
| 7 | ПАТ "Лисичанськвугілля" | 2 634 835,0 | 1 340 327,3 | 1 294 507,7 |
| 8 | ДП "Науково-виробничий комплекс газотурбобудування "Зоря" – "Машпроект" | 4 158 096,0 | | 4 158 096,0 |
| 9 | Державне підприємство спиртової та лікєро-горілкової промисловості "Укрспирт" | 1 418 629,0 | | 1 418 629,0 |
| 10 | ДП "Українська залізнична швидкісна компанія" | 3 908 799,0 | | 3 908 799,0 |
| 11 | Харківське державне авіаційне виробниче підприємство | 3 183 968,0 | 1 167 000,0 | 2 016 968,0 |
| 12 | ПАТ "Одеський припортовий завод" | 13 012 426,0 | | 13 012 426,0 |
| 13 | ДП "Східний гірничо-збагачувальний комбінат" | 2 456 711,0 | | 2 456 711,0 |
| 14 | ДП "Селидіввугілля" | 2 449 586,0 | | 2 449 586,0 |
| 15 | ДП "Регіональні електричні мережі" | 6 866 383,0 | | 6 866 383,0 |
| 16 | ДП "Міжнародний аеропорт Бориспіль" | 4 326 810,0 | | 4 326 810,0 |
| 17 | ПАТ "Сумихімпром" | 2 165 217,0 | | 2 165 217,0 |
| 18 | ДП "НАЕК "Енергоатом" | 44 115 820,0 | 752 332,9 | 43 363 487,1 |
| 19 | УДППЗ "Укрпошта" | 2 813 129,0 | | 2 813 129,0 |
| 20 | Державне спеціалізоване підприємство "Чорнобильська АЕС" | 101 477,0 | | 101 477,0 |
| 21 | ПАТ "Укргідроенерго" | 4 104 930,0 | | 4 104 930,0 |
| 22 | ДП "Південна залізниця" | 10 910 323,0 | 3 086 064,1 | 7 824 258,9 |
| 23 | ДП "Антонов" | 2 222 318,0 | | 2 222 318,0 |
| 24 | ДП "Придніпровська залізниця" | 5 571 787,0 | | 5 571 787,0 |
| 25 | ДП "Іллічівський МТП" | 293 117,0 | | 293 117,0 |
| 26 | Державне територіально-галузеве об'єднання "Львівська залізниця" | 4 153 841,0 | | 4 153 841,0 |
| 27 | Державне територіально-галузеве об'єднання "Південно-Західна залізниця" | 18 782 612,0 | | 18 782 612,0 |
| 28 | ДП "Одеський МТП" | 112 649,0 | | 112 649,0 |
| 29 | ДП "Одеська залізниця" | 4 932 514,0 | | 4 932 514,0 |
| 30 | ДП "Адміністрація морських портів України" | 1 351 287,0 | | 1 351 287,0 |
| Всього | | 288 785 300,0 | 52 786 889,1 | 235 998 410,9 |

Джерело: Про затвердження Огляду 30 корпорацій державного сектору економіки з найбільшими фіскальними ризиками: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України і Міністерства фінансів України від 17.06.2016 № 609/565. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME150704.html.

ПРОГНОЗ ПОКАЗНИКІВ СЕКТОРУ ЗДУ УКРАЇНИ НА СЕРЕДНЬОСТРОКОВИЙ ПЕРІОД

6.1. СКЛАДАННЯ СЦЕНАРІЇВ МАКРОЕКОНОМІЧНОЇ ДИНАМІКИ

Відповідно до рекомендацій міжнародної практики з фінансового програмування прогнозування динаміки показників сектору ЗДУ здійснюються в рамках комплексних розрахунків у розрізі реального, фіскального, монетарного та зовнішньоекономічного секторів економіки¹. Однак першим кроком модельних розрахунків є обґрунтування сценаріїв макроекономічної динаміки на підставі внутрішніх та зовнішніх факторів, а також з урахуванням тих чи інших параметрів державної економічної політики. У світовій практиці, як правило, макроекономічний прогноз здійснюється в двох варіантах: без впливу заходів політики (базовий сценарій) та з урахуванням впливу заходів політики (програмний сценарій).

Типовий сценарій макроекономічних показників включає такі групи індикаторів:

- ВВП та його компоненти за елементами кінцевого використання;
- інфляція;
- курс національної валюти;
- рівень безробіття та зайнятості;
- доходи населення й суб'єктів підприємницької діяльності.

У межах цього дослідження авторами розроблено два сценарії макроекономічної динаміки за уніфікованою структурою показників на період 2017–2020 рр., в основу яких покладено офіційні прогнози Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку)² (табл. 6.1) та Міжнародного валютного фонду (МВФ)³ (табл. 6.2).

Складання прогнозного сценарію макроекономічної динаміки здійснювалося в декілька етапів:

- отримання оригінальних офіційних прогнозів;

¹ Financial Programming and Policies / IMF. Institute for Capacity Development, 2013. 324 p.

² Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2016 рік та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2017–2019 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 558. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248397249>; Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2017 рік та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2018 і 2019 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 01.07.2016 № 399. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/399-2016-%D0%BF>.

³ Ukraine: First Review Under the Extended Arrangement-Press Release - Staff Report and Statement by the Executive Director for Ukraine (IMF Country Report No. 15/218) / International Monetary Fund. 2015. August 4. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43152.0>; Ukraine: Second Review Under the Extended Fund Facility and Requests for Waivers of Non-Observance of Performance Criteria, Rephasing of Access and Financing Assurances Review / IMF Country Report No. 16/319. 2016. September 14. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16319.pdf>.

Таблиця 6.1

Основні прогностні показники економічного і соціального розвитку України на 2016–2019 рр.

(дані Міністерства економічного розвитку і торгівлі України)

| Показник | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | Сценарій 1 | Сценарій 2 | Сценарій 1 | Сценарій 2 | Сценарій 1 | Сценарій 2 | Сценарій 1 | Сценарій 2 |
| Валовий внутрішній продукт номінальний | 2 262 | 2 245,7 | 2 584,9 | 2 574,3 | 2 867,5 | 2 853,4 | 3 148,4 | 3 108,1 |
| % до попереднього року | 102 | 99,7 | 103 | 101,5 | 104 | 102 | 104 | 102 |
| Індекс у середньому до попереднього року, % | 114,2 | 116,6 | 112,7 | 113,6 | 106,7 | 109,2 | 105,6 | 107 |
| Індекс споживчих цін | 112 | 114,7 | 108,1 | 110,3 | 105,5 | 107,6 | 105,2 | 105,8 |
| Індекс цін виробників промислової продукції (грудень до грудня попереднього року), % | 110,4 | 112,2 | 108,5 | 111,1 | 105,9 | 106,7 | 104,7 | 105,3 |
| Індекс цін виробників сільськогосподарської продукції (грудень до грудня попереднього року), % | 357,6 | 326,8 | 616,4 | 606,3 | 699,7 | 683,4 | 782,6 | 755,6 |
| Прибуток прибуткових підприємств, млрд грн | 589,1 | 579,2 | 666,9 | 656,5 | 759,9 | 739,7 | 859,5 | 820,5 |
| Фонд оплати праці найманих працівників і грошового забезпечення військовослужбовців, млрд грн | 4 857 | 4 821 | 5 988 | 5 954 | 6 825 | 6 776 | 7 751 | 7 577 |
| Середньомісячна номінальна, грн | 102,3 | 99,5 | 105,4 | 104 | 106,8 | 104,2 | 107,5 | 104,5 |
| Зарплата на одного працівника, грн | 17,9 | 17,8 | 16,7 | 16,6 | 16,9 | 16,7 | 17,1 | 16,8 |
| Кількість зайнятих економічною діяльністю у віці 15–70 років, млн осіб | 10,4 | 10,8 | 8,7 | 8,8 | 8,5 | 8,7 | 8,2 | 8,6 |
| Рівень безробіття населення у віці 15–70 років за методологією Міжнародної організації праці, % до економічно активного населення відповідного віку | 101,5 | 99,8 | 102,1 | 101 | 102,7 | 101,3 | 102,6 | 101,1 |
| Продуктивність праці, % до попереднього року | -1 577 | -1 069 | -2 675 | -1 943 | -3 479 | -2 296 | -3 634 | -2 497 |
| Сальдо торговельного балансу, визначене за методологією платіжного балансу, млн дол. США | 53 877 | 52 205 | 47 226 | 45 152 | 51 911 | 46 871 | 57 517 | 48 883 |
| Експорт товарів і послуг | 107,1 | 103,8 | 108 | 103,3 | 109,9 | 103,8 | 110,8 | 104,3 |
| Імпорт товарів і послуг | 55 454 | 53 274 | 49 901 | 47 095 | 55 390 | 49 167 | 61 151 | 51 380 |
| Індекс цін виробників промислової продукції (грудень до грудня попереднього року) | 107,3 | 103,1 | 109,7 | 103,5 | 111 | 104,4 | 110,4 | 104,5 |

Складено за: Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2016 рік та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2017–2019 роки : постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 558. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/saidnp?docid=248397249>; Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2017 рік та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2018 і 2019 роки : постановою Кабінету Міністрів України від 01.07.2016 № 399. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/399-2016-%D0%BE>.

**Основні прогностичні показники економічного і соціального розвитку України
на 2016–2020 рр. (дані Міжнародного валютного фонду)**

| Показник | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Реальна економіка (зміна у відсотках, якщо не вказано інше) | | | | | | | |
| Номінальний ВВП, млрд грн | 1 979 | 2 281 | 2 596 | 2 916 | 3 216 | 3 546 | 3 911 |
| Реальний ВВП | -9,9 | 1,5 | 2,5 | 3,0 | 3,5 | 4,0 | 4,0 |
| <i>Внесок у зростання:</i> | | | | | | | |
| Внутрішній попит | -14,0 | 2,7 | 3,4 | 3,8 | 4,2 | 4,6 | 4,6 |
| Приватне споживання | -16,0 | 2,0 | 2,1 | 2,2 | 2,4 | 2,5 | 2,5 |
| Державне споживання | 0,2 | -0,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 |
| Інвестиції | 1,8 | 1,1 | 1,2 | 1,5 | 1,8 | 1,9 | 2,0 |
| Чистий експорт | 4,1 | -1,2 | -0,9 | -0,7 | -0,6 | -0,6 | -0,6 |
| Дефлятор ВВП | 38,4 | 13,5 | 11,0 | 9,0 | 6,5 | 6,0 | 6,0 |
| Розрив ВВП, % потенційного ВВП | -6,8 | -3,9 | -2,1 | -1,2 | -0,6 | -0,1 | 0,0 |
| Рівень безробіття (за методологією МОП), % | 9,1 | 9,0 | 8,7 | 8,4 | 8,3 | 8,1 | 8,0 |
| Споживчі ціни (в середньому за період) | 48,7 | 15,1 | 11,0 | 8,0 | 6,5 | 5,5 | 5,0 |
| Споживчі ціни (на кінець періоду) | 43,3 | 13,0 | 8,5 | 6,5 | 6,0 | 5,0 | 5,0 |
| Номінальна заробітна плата (в середньому) | 21,1 | 17,5 | 14,6 | 11,8 | 10,7 | 10,0 | 9,5 |
| Реальні заробітна плата (в середньому) | -18,6 | 2,1 | 3,2 | 3,5 | 3,9 | 4,2 | 4,2 |
| Заощадження, % ВВП | 15,0 | 14,6 | 14,9 | 15,8 | 16,3 | 17,2 | 18,2 |
| приватне | 13,8 | 15,4 | 15,8 | 16,2 | 16,0 | 16,4 | 17,2 |
| державне | 1,2 | -0,8 | -0,9 | -0,4 | 0,3 | 0,8 | 1,0 |
| Інвестиції | 15,3 | 16,1 | 17,0 | 17,8 | 18,3 | 19,3 | 20,4 |
| приватні | 13,0 | 13,1 | 14,0 | 14,8 | 15,0 | 15,9 | 17,0 |
| державні | 2,4 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,3 | 3,4 | 3,4 |
| Державні фінанси, % ВВП | | | | | | | |
| Баланс загального уряду | -1,2 | -3,7 | -3,1 | -2,6 | -2,4 | -2,2 | -2,1 |
| Підсумковий баланс (у тому числі операційний дефіцит НАК "Нафтогаз України") | -2,1 | -3,9 | -3,1 | -2,6 | -2,4 | -2,2 | -2,1 |
| Державний і гарантований державою борг | 80,1 | 90,3 | 91,7 | 85,9 | 79,4 | 72,8 | 67,0 |
| Гроші та кредит (на кінець періоду, зміна) % | | | | | | | |
| Грошова база | 0,8 | 13,8 | 12,8 | 11,6 | 10,4 | 9,9 | 9,3 |
| Грошова маса МЗ | 3,9 | 17,6 | 18,5 | 17,6 | 12,6 | 12,5 | 12,0 |
| Кредити суб'єктам господарювання | -1,0 | 10,2 | 12,3 | 12,6 | 10,9 | 11,0 | 12,2 |
| Швидкість обертання готівки | 2,0 | 2,0 | 1,9 | 1,8 | 1,8 | 1,7 | 1,7 |
| Платіжний баланс | | | | | | | |
| Сальдо рахунку поточних операцій, % ВВП | -0,3 | -1,5 | -2,1 | -2,0 | -2,0 | -2,1 | -2,2 |
| Прямі іноземні інвестиції, % ВВП | 3,3 | 2,4 | 2,4 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 2,8 |
| Валові резерви (на кінець періоду) | | | | | | | |
| млрд дол. США | 13,3 | 16,8 | 23,7 | 31,2 | 31,6 | 31,6 | 32,2 |
| міс. імпорту наступного періоду | 3,4 | 4,1 | 5,4 | 6,5 | 6,1 | 5,7 | 5,3 |
| % короткострокового боргу | 45,1 | 62,7 | 82,8 | 96,9 | 88,2 | 87,1 | 84,7 |
| Експорт товарів та послуг, млрд дол. США | 47,8 | 44,6 | 47,4 | 50,9 | 55,0 | 59,2 | |
| Експорт товарів | 35,4 | 32,6 | 34,6 | 37,4 | 40,6 | 44,0 | |
| Імпорт товарів та послуг, млрд дол. США | -49,5 | -46,3 | -49,0 | -52,5 | -57,3 | -61,9 | |
| Імпорт товарів | -38,7 | -36,4 | -38,5 | -41,3 | -45,3 | -49,1 | |

Закінчення табл. 6.2

| Показник | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|-------|-------|------|------|------|------|------|
| Експорт товарів (річна зміна обсягу), % | -14,3 | -4,1 | 3,7 | 6,1 | 6,4 | 6,5 | 6,6 |
| Імпорт товарів (річна зміна обсягу), % | -28,9 | -1,8 | 4,0 | 6,2 | 8,5 | 7,8 | 7,9 |
| Курс валюти | | | | | | | |
| Гривня за долар США (на кінець періоду) | 24,0 | 24,4 | 24,9 | 25,1 | 25,4 | 25,5 | |
| (в середньому за період) | 21,9 | 24,1 | 24,7 | 25,0 | 25,3 | 25,5 | |
| Реальний ефективний курс (зміна), % | -10,7 | -11,5 | -3,9 | 3,5 | 4,5 | 3,0 | 2,7 |
| (2010 р. = 100) | 82,0 | 81,6 | 78,5 | 81,3 | 84,9 | 87,4 | 89,8 |

Примітка. Без урахування АР Крим і м. Севастополя.

Складено за: Ukraine: First Review Under the Extended Arrangement-Press Release - Staff Report and Statement by the Executive Director for Ukraine (IMF Country Report No. 15/218) / International Monetary Fund. 2015. August 4. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43152.0>; Ukraine: Second Review Under the Extended Fund Facility and Requests for Waivers of Non-Observance of Performance Criteria, Rephasing of Access and Financing Assurances Review / IMF Country Report No. 16/319. 2016. September 14. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16319.pdf>.

- верифікація офіційних прогнозів на предмет актуальності даних щодо останнього передпрогнозного року;
- уточнення прогнозної динаміки абсолютних значень показників, виходячи з актуальних даних останнього звітнього періоду та відносних параметрів офіційних прогнозів;
- повторна верифікація та калібрування прогнозів із метою досягнення їх внутрішньої збалансованості після уточнення даних базисного (останнього звітнього) року;
- підготовка сценарних прогнозів у єдиному уніфікованому форматі.

Офіційні прогнози можуть містити похибки, пов'язані з відсутністю точних даних щодо останнього звітнього року на момент складання прогнозу. За наявності суттєвих відмінностей між даними поточних тенденцій та офіційних прогнозів у тих чи інших показниках слід провести їх коригування відповідно до актуальних на певний момент тенденцій. Для забезпечення актуальності нами було скориговано значення офіційних прогнозних макроекономічних індикаторів МВФ та Мінекономрозвитку для 2017–2020 рр. з урахуванням фактичних підсумків та попередніх оцінок звітнього 2016 р.

Іншою проблемою складання макроекономічного прогнозу є уніфікація структури показників. Як правило, кожна інституція, що займається прогнозуванням розвитку економіки, оприлюднює його у власному специфічному форматі. Тому для потреб моделювання потрібно розробити єдиний уніфікований формат представлення прогнозного сценарію макроекономічної динаміки. Такий формат даних було розроблено (табл. 6.3, 6.4).

Єдиний формат представлення макроекономічного прогнозу включає показники:

- ВВП за елементами кінцевого використання, збалансовані за абсолютними обсягами, реальним зростанням та дефляторами;
- що характеризують доходи інституційних секторів економіки – прибуток сектору нефінансових корпорацій (підприємств) та оплату праці сектору домашніх господарств;
- котрі відображають зміну цін: індекси споживчих цін, цін виробників, курсу долара США;
- які характеризують ринок праці: рівні безробіття та зайнятості;
- зовнішньої торгівлі, збалансовані з показниками кінцевого використання ВВП.

Таблиця 6.3

Основні показники економічного і соціального розвитку України на 2017–2020 рр.
(дані Міжнародного валютного фонду)

| Показники | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | Факт | Оцінка | Прогноз | | | |
| Макроіндикатори (в поточних цінах), млрд грн | | | | | | |
| ВВП за елементами витрат | 1 988,5 | 2 453,2 | 2 791,9 | 3 136,1 | 3 458,7 | 3 813,6 |
| Кінцеві споживчі витрати | 1 709,2 | 2 122,9 | 2 409,9 | 2 694,6 | 2 972,8 | 3 260,9 |
| приватні | 1 332,9 | 1 683,3 | 1 890,8 | 2 106,3 | 2 313,9 | 2 534,8 |
| державні | 376,3 | 439,6 | 519,1 | 588,3 | 658,9 | 726,1 |
| Інвестиції | 316,8 | 476,7 | 542,2 | 613,1 | 691,1 | 782,7 |
| Експорт | 1 045,9 | 1 227,9 | 1 397,3 | 1 530,9 | 1 664,4 | 1 805,4 |
| Імпорт | -1 083,4 | -1 374,4 | -1 557,4 | -1 702,6 | -1 869,6 | -2 035,3 |
| ВВП за елементами доходів | 1 988,5 | 2 453,2 | 2 791,9 | 3 136,1 | 3 458,7 | 3 813,6 |
| Оплата праці найманих працівників | 777,6 | 914,9 | 1 017,3 | 1 143,9 | 1 278,3 | 1 414,5 |
| заробітна плата | 587,1 | 762,8 | 845,4 | 948,8 | 1 058,5 | 1 169,3 |
| соціальні внески | 190,5 | 152,2 | 171,9 | 195,1 | 219,9 | 245,2 |
| Податки за винятком субсидій | | | | | | |
| на виробництво та імпорт | 315,9 | 379,1 | 445,2 | 510,2 | 572,5 | 636,3 |
| податки на виробництво та імпорт | 334,0 | 395,7 | 464,1 | 531,4 | 595,9 | 662,1 |
| субсидії на виробництво та імпорт | -18,0 | -16,6 | -18,9 | -21,2 | -23,4 | -25,8 |
| Валовий прибуток, змішаний дохід | 895,0 | 1 159,1 | 1 329,4 | 1 482,0 | 1 607,9 | 1 762,8 |
| корпоративний сектор | 505,5 | 713,2 | 841,2 | 926,1 | 974,8 | 1 040,5 |
| домашні господарства | 359,5 | 409,0 | 448,6 | 512,9 | 587,1 | 672,9 |
| сектор ЗДУ + НКО | 30,0 | 36,9 | 39,6 | 43,0 | 45,9 | 49,4 |
| Валові національні заощадження | 312,4 | 331,2 | 404,3 | 481,6 | 542,2 | 633,1 |
| Прибуток прибуткових підприємств | 352,9 | 406,3 | 515,1 | 609,6 | 689,8 | 791,4 |
| Фонд оплати праці найманих працівників і грошового забезпечення військово-службовців | 472,8 | 588,4 | 652,1 | 731,9 | 816,4 | 901,9 |
| Внутрішній попит | 2 026,1 | 2 599,7 | 2 952,1 | 3 307,7 | 3 664,0 | 4 043,6 |
| Зовнішній попит (чистий експорт) | -37,5 | -146,5 | -160,1 | -171,6 | -205,2 | -230,0 |
| Макроіндикатори, % ВВП | | | | | | |
| ВВП за елементами витрат | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Кінцеві споживчі витрати | 86,0 | 86,5 | 86,3 | 85,9 | 86,0 | 85,5 |
| приватні | 67,0 | 68,6 | 67,7 | 67,2 | 66,9 | 66,5 |
| державні | 18,9 | 17,9 | 18,6 | 18,8 | 19,0 | 19,0 |
| Інвестиції | 15,9 | 19,4 | 19,4 | 19,6 | 20,0 | 20,5 |
| Експорт | 52,6 | 50,1 | 50,0 | 48,8 | 48,1 | 47,3 |
| Імпорт | -54,5 | -56,0 | -55,8 | -54,3 | -54,1 | -53,4 |
| ВВП за елементами доходів | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Оплата праці найманих працівників | 39,1 | 37,3 | 36,4 | 36,5 | 37,0 | 37,1 |
| заробітна плата | 29,5 | 31,1 | 30,3 | 30,3 | 30,6 | 30,7 |
| соціальні внески | 9,6 | 6,2 | 6,2 | 6,2 | 6,4 | 6,4 |
| Податки за винятком субсидій | | | | | | |
| на виробництво та імпорт | 15,9 | 15,5 | 15,9 | 16,3 | 16,6 | 16,7 |
| податки на виробництво та імпорт | 16,8 | 16,1 | 16,6 | 16,9 | 17,2 | 17,4 |
| субсидії на виробництво та імпорт | -0,9 | -0,7 | -0,7 | -0,7 | -0,7 | -0,7 |
| Валовий прибуток, змішаний дохід | 45,0 | 47,2 | 47,6 | 47,3 | 46,5 | 46,2 |
| корпоративний сектор | 25,4 | 29,1 | 30,1 | 29,5 | 28,2 | 27,3 |
| домашні господарства | 18,1 | 16,7 | 16,1 | 16,4 | 17,0 | 17,6 |
| сектор ЗДУ + НКО | 1,5 | 1,5 | 1,4 | 1,4 | 1,3 | 1,3 |
| Валові національні заощадження | 15,7 | 13,5 | 14,5 | 15,4 | 15,7 | 16,6 |
| Прибуток прибуткових підприємств | 17,7 | 16,6 | 23,8 | 24,4 | 24,9 | 20,8 |

| Показники | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | Факт | Оцінка | Прогноз | | | |
| Фонд оплати праці найманих працівників і грошового забезпечення військово-службовців | 23,8 | 24,0 | 23,4 | 23,3 | 23,6 | 23,7 |
| Внутрішній попит | 101,9 | 106,0 | 105,7 | 105,5 | 105,9 | 106,0 |
| Макроіндикатори (реальний приріст), % до попереднього року | | | | | | |
| ВВП за елементами витрат | 90,2 | 102,2 | 102,5 | 103,0 | 103,5 | 104,0 |
| Кінцеві споживчі витрати | 84,1 | 103,1 | 102,4 | 102,4 | 103,8 | 103,7 |
| приватні | 79,7 | 104,9 | 101,3 | 102,3 | 103,3 | 103,7 |
| державні | 101,7 | 97,0 | 106,5 | 103,1 | 105,3 | 103,8 |
| Інвестиції | 112,0 | 125,1 | 104,3 | 106,7 | 109,0 | 109,5 |
| Експорт | 86,8 | 97,8 | 103,7 | 106,1 | 106,4 | 106,5 |
| Імпорт | 82,1 | 106,1 | 104,0 | 106,2 | 108,5 | 107,8 |
| Середньомісячна заробітна плата працівників | 81,1 | 108,5 | 103,2 | 103,5 | 103,9 | 104,3 |
| Дефлятори, % | | | | | | |
| ВВП за елементами витрат | 139,3 | 120,7 | 111,0 | 109,1 | 106,6 | 106,0 |
| Кінцеві споживчі витрати | 142,1 | 120,4 | 110,9 | 109,2 | 106,3 | 105,8 |
| приватні | 147,6 | 120,4 | 110,9 | 108,9 | 106,3 | 105,6 |
| державні | 124,9 | 120,4 | 110,9 | 109,9 | 106,3 | 106,1 |
| Інвестиції | 133,1 | 120,3 | 109,0 | 106,0 | 103,5 | 103,5 |
| валове нагромадження ОК | 132,3 | 120,3 | 109,0 | 106,0 | 103,5 | 103,5 |
| Експорт | 156,3 | 120,1 | 109,7 | 103,3 | 102,2 | 101,8 |
| Імпорт | 159,6 | 119,5 | 109,0 | 102,9 | 101,2 | 101,0 |
| Ціни та курс гривні | | | | | | |
| Індекс споживчих цін, % | | | | | | |
| у середньому до попереднього року | 148,7 | 113,9 | 111,0 | 108,0 | 106,5 | 105,5 |
| грудень до грудня попереднього року | 143,3 | 112,4 | 108,5 | 106,5 | 106,0 | 105,0 |
| Індекс цін виробників (грудень до грудня), % | 125,5 | 135,8 | 108,5 | 105,9 | 104,7 | - |
| Валютний курс (гривня / долар США), грн | | | | | | |
| середнє значення | 21,8 | 25,6 | 27,4 | 27,7 | 27,9 | 28,1 |
| на кінець періоду | 24,0 | 27,2 | 27,6 | 27,8 | 28,0 | 28,2 |
| Зміна валютного курсу (номінальна), % | 183,8 | 117,0 | 107,2 | 101,2 | 100,8 | 100,6 |
| Індекс зміни цін експорту (в доларах), % | 85,0 | 97,1 | 102,4 | 102,1 | 101,4 | 101,2 |
| Індекс зміни цін імпорту (в доларах), % | 86,9 | 96,7 | 101,7 | 101,8 | 100,4 | 100,3 |
| Зовнішній сектор (платіжний баланс), млн дол. США | | | | | | |
| Експорт товарів та послуг | 47 862,0 | 45 917,0 | 48 799,7 | 52 403,0 | 56 624,1 | 60 948,1 |
| Експорт товарів | 35 420,0 | 33 571,0 | 35 630,6 | 38 514,0 | 41 809,3 | 45 310,6 |
| Імпорт товарів та послуг | -49 566,0 | -51 498,0 | -54 501,1 | -58 394,1 | -63 732,9 | -68 849,4 |
| Імпорт товарів | -38 875,0 | -40 364,0 | -42 692,7 | -45 797,6 | -50 233,2 | -54 447,0 |
| Зовнішній сектор (платіжний баланс, номінальний), % до попереднього року | | | | | | |
| Експорт товарів та послуг | 73,1 | 95,9 | 106,3 | 107,4 | 108,1 | 107,6 |
| Експорт товарів | 70,1 | 94,8 | 106,1 | 108,1 | 108,6 | 108,4 |
| Імпорт товарів та послуг | 70,8 | 103,9 | 105,8 | 107,1 | 109,1 | 108,0 |
| Імпорт товарів | 67,4 | 103,8 | 105,8 | 107,3 | 109,7 | 108,4 |
| Ринок праці | | | | | | |
| Середньомісячна заробітна плата працівників, грн | 4 195,0 | 5 183,0 | 5 939,7 | 6 640,6 | 7 351,1 | 8 086,3 |
| Кількість зайнятих у віці 15–70 років, млн осіб | 16,4 | 16,3 | 16,7 | 16,9 | 17,1 | - |
| Рівень безробіття населення у віці 15–70 років, % | 9,1 | 9,0 | 7,9 | 7,7 | 7,3 | 7,0 |

Розраховано та складено за даними прогнозу Міжнародного валютного фонду.

Таблиця 6.4

Основні показники економічного і соціального розвитку України на 2017–2020 рр.
(дані Міністерства економічного розвитку і торгівлі України)

| Показники | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | Факт | Оцінка | Прогноз | | | |
| Макроіндикатори (в поточних цінах), млрд грн | | | | | | |
| ВВП за елементами витрат | 1 988,5 | 2 453,2 | 2 789,5 | 3 094,4 | 3 397,6 | 3 746,2 |
| Кінцеві споживчі витрати | 1 709,2 | 2 122,9 | 2 432,6 | 2 696,8 | 2 935,2 | 3 199,7 |
| приватні | 1 332,9 | 1 683,3 | 1 913,0 | 2 103,3 | 2 263,3 | 2 451,7 |
| державні | 376,3 | 439,6 | 519,6 | 593,5 | 671,9 | 748,0 |
| Інвестиції | 316,8 | 476,7 | 548,5 | 628,6 | 712,2 | 791,0 |
| Експорт | 1 045,9 | 1 227,9 | 1 399,1 | 1 556,9 | 1 733,0 | 1 867,2 |
| Імпорт | -1 083,4 | -1 374,4 | -1 590,7 | -1 787,8 | -1 982,8 | -2 144,2 |
| ВВП за елементами доходів | 1 988,5 | 2 453,2 | 2 789,5 | 3 094,4 | 3 397,6 | 3 713,7 |
| Оплата праці найманих працівників | 777,6 | 914,9 | 961,6 | 1 107,3 | 1 265,7 | 1 424,4 |
| заробітна плата | 587,1 | 762,8 | 800,4 | 919,7 | 1 049,0 | 1 178,4 |
| соціальні внески | 190,5 | 152,2 | 161,2 | 187,6 | 216,6 | 246,0 |
| Податки за винятком субсидій | | | | | | |
| на виробництво та імпорт | 315,9 | 379,1 | 451,5 | 511,1 | 563,1 | 618,3 |
| податки на виробництво та імпорт | 334,0 | 395,7 | 470,4 | 532,0 | 586,0 | 643,7 |
| субсидії на виробництво та імпорт | -18,0 | -16,6 | -18,9 | -20,9 | -23,0 | -25,3 |
| Валовий прибуток, змішаний дохід | 895,0 | 1 159,1 | 1 376,3 | 1 476,1 | 1 568,8 | 1 671,0 |
| корпоративний сектор | 505,5 | 713,2 | 932,0 | 992,4 | 1 041,3 | 1 077,0 |
| домашні господарства | 359,5 | 409,0 | 406,6 | 446,2 | 490,3 | 555,4 |
| сектор ЗДУ + НКО | 30,0 | 36,9 | 37,7 | 37,5 | 37,3 | 38,6 |
| Валові національні заощадження | 312,4 | 331,2 | 404,0 | 475,2 | 532,6 | 616,3 |
| Прибуток прибуткових підприємств | 352,9 | 406,3 | 570,7 | 653,2 | 736,8 | 819,2 |
| Фонд оплати праці найманих працівників і грошового забезпечення військово-службовців | 472,8 | 588,4 | 617,4 | 709,4 | 809,2 | 908,9 |
| Внутрішній попит | 2 026,1 | 2 599,7 | 2 981,0 | 3 325,3 | 3 647,4 | 3 989,8 |
| Зовнішній попит (чистий експорт) | -37,5 | -146,5 | -191,6 | -230,9 | -249,8 | -277,0 |
| Макроіндикатори, % ВВП | | | | | | |
| ВВП за елементами витрат | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Кінцеві споживчі витрати | 86,0 | 86,5 | 87,2 | 87,1 | 86,4 | 86,2 |
| приватні | 67,0 | 68,6 | 68,6 | 68,0 | 66,6 | 66,0 |
| державні | 18,9 | 17,9 | 18,6 | 19,2 | 19,8 | 20,1 |
| Інвестиції | 15,9 | 19,4 | 19,7 | 20,3 | 21,0 | 21,3 |
| Експорт | 52,6 | 50,1 | 50,2 | 50,3 | 51,0 | 50,3 |
| Імпорт | -54,5 | -56,0 | -57,0 | -57,8 | -58,4 | -57,8 |
| ВВП за елементами доходів | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Оплата праці найманих працівників | 39,1 | 37,3 | 34,5 | 35,8 | 37,3 | 38,4 |
| заробітна плата | 29,5 | 31,1 | 28,7 | 29,7 | 30,9 | 31,7 |
| соціальні внески | 9,6 | 6,2 | 5,8 | 6,1 | 6,4 | 6,6 |
| Податки за винятком субсидій | | | | | | |
| на виробництво та імпорт | 15,9 | 15,5 | 16,2 | 16,5 | 16,6 | 16,6 |
| податки на виробництво та імпорт | 16,8 | 16,1 | 16,9 | 17,2 | 17,2 | 17,3 |
| субсидії на виробництво та імпорт | -0,9 | -0,7 | -0,7 | -0,7 | -0,7 | -0,7 |
| Валовий прибуток, змішаний дохід | 45,0 | 47,2 | 49,3 | 47,7 | 46,2 | 45,0 |
| корпоративний сектор | 25,4 | 29,1 | 33,4 | 32,1 | 30,6 | 29,0 |
| домашні господарства | 18,1 | 16,7 | 14,6 | 14,4 | 14,4 | 15,0 |
| сектор ЗДУ + НКО | 1,5 | 1,5 | 1,4 | 1,2 | 1,1 | 1,0 |
| Валові національні заощадження | 15,7 | 13,5 | 14,5 | 15,4 | 15,7 | 16,6 |
| Прибуток прибуткових підприємств | 17,7 | 16,6 | 20,5 | 21,1 | 21,7 | 22,1 |

Закінчення табл. 6.4

| Показники | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | Факт | Оцінка | Прогноз | | | |
| Фонд оплати праці найманих працівників і грошового забезпечення військово-службовців | 23,8 | 24,0 | 22,1 | 22,9 | 23,8 | 24,5 |
| Внутрішній попит | 101,9 | 106,0 | 106,9 | 107,5 | 107,4 | 117,4 |
| Макроіндикатори (реальний приріст), % до попереднього року | | | | | | |
| ВВП за елементами витрат | 90,2 | 102,2 | 103,0 | 104,0 | 104,0 | 104,0 |
| Кінцеві споживчі витрати | 84,1 | 103,1 | 103,7 | 103,8 | 103,4 | 104,0 |
| приватні | 79,7 | 104,9 | 102,4 | 103,0 | 102,3 | 103,2 |
| державні | 101,7 | 97,0 | 108,8 | 107,0 | 107,6 | 106,5 |
| Інвестиції | 112,0 | 125,1 | 107,4 | 110,2 | 110,2 | 108,6 |
| Експорт | 86,8 | 97,8 | 105,5 | 107,7 | 109,3 | 106,4 |
| Імпорт | 82,1 | 106,1 | 107,9 | 109,1 | 109,9 | 107,7 |
| Середньомісячна заробітна плата працівників | 81,1 | 108,5 | 105,4 | 106,8 | 107,5 | 107,5 |
| Дефлятори, % | | | | | | |
| ВВП за елементами витрат | 139,3 | 120,7 | 110,4 | 106,7 | 105,6 | 105,1 |
| Кінцеві споживчі витрати | 142,1 | 120,4 | 110,5 | 106,8 | 105,2 | 104,8 |
| приватні | 147,6 | 120,4 | 111,0 | 106,8 | 105,3 | 104,9 |
| державні | 124,9 | 120,4 | 108,7 | 106,8 | 105,2 | 104,5 |
| Інвестиції | 133,1 | 120,3 | 107,1 | 104,0 | 102,8 | 102,3 |
| валове нагромадження ОК | 132,3 | 120,3 | 107,1 | 104,0 | 102,8 | 102,3 |
| Експорт | 156,3 | 120,1 | 108,0 | 103,4 | 101,8 | 101,3 |
| Імпорт | 159,6 | 119,5 | 107,3 | 103,0 | 100,9 | 100,5 |
| Ціни та курс гривні | | | | | | |
| Індекс споживчих цін, % | | | | | | |
| у середньому до попереднього року | 148,7 | 113,9 | 112,7 | 106,7 | 105,6 | 105,5 |
| грудень до грудня попереднього року | 143,3 | 112,4 | 108,1 | 105,5 | 105,2 | 105,0 |
| Індекс цін виробників (грудень до грудня), % | 125,5 | 135,8 | 108,5 | 105,9 | 104,7 | – |
| Валютний курс (гривня / долар США), грн | | | | | | |
| середнє значення | 21,8 | 25,6 | 27,4 | 27,7 | 27,9 | 28,1 |
| на кінець періоду | 24,0 | 27,2 | 27,6 | 27,8 | 28,0 | 28,2 |
| Зміна валютного курсу (номінальна), % | 183,8 | 117,0 | 107,2 | 101,2 | 100,8 | 100,6 |
| Індекс зміни цін експорту (в доларах), % | 85,0 | 97,1 | 102,4 | 102,1 | 101,4 | 101,2 |
| Індекс зміни цін імпорту (в доларах), % | 86,9 | 96,7 | 101,7 | 101,8 | 100,4 | 100,3 |
| Зовнішній сектор (платіжний баланс), млн дол. США | | | | | | |
| Експорт товарів та послуг | 47 862,0 | 45 917,0 | 49 590,4 | 54 499,8 | 60 385,8 | 64 997,1 |
| Імпорт товарів та послуг | -49 566,0 | -51 498,0 | -56 493,3 | -62 707,6 | -69 229,2 | -74 786,8 |
| Зовнішній сектор (платіжний баланс, номінальний), % до попереднього року | | | | | | |
| Експорт товарів та послуг | 73,1 | 95,9 | 108,0 | 109,9 | 110,8 | 107,6 |
| Імпорт товарів та послуг | 70,8 | 103,9 | 109,7 | 111,0 | 110,4 | 108,0 |
| Ринок праці | | | | | | |
| Середньомісячна заробітна плата працівників, грн | 4 195,0 | 5 183,0 | 6 156,7 | 7 015,9 | 7 964,4 | 9 032,6 |
| Кількість зайнятих у віці 15–70 років, млн осіб | 16,4 | 16,3 | 16,7 | 16,9 | 17,1 | |
| Рівень безробіття населення у віці 15–70 років, % | 9,1 | 9,0 | 7,9 | 7,5 | 7,1 | 6,8 |

Розраховано та складено за даними прогнозу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

Якщо офіційні прогнози не містять необхідних показників, здійснюється перехресне доповнення прогнозів, отриманих від різних інституцій. При цьому беруться до уваги відносні параметри початкових офіційних прогнозів. У разі розбалансованості показники коригуються для забезпечення повної точності розрахунку ВВП як суми складових його компонентів.

У цьому дослідженні підготовка уніфікованих таблиць макроекономічної прогнозної динаміки здійснювалася шляхом компіляції даних із прогнозів Мінекономрозвитку (за “Сценарієм 1”) та МВФ (Меморандум за вересень 2016 р.). Відсутні показники взаємодоповнювалися. Наприклад, у прогнозі Мінекономрозвитку немає показників щодо структури ВВП. Натомість прогноз МВФ не містить даних щодо прибутку підприємств та фонду оплати праці і т. ін.

Такий підхід дає змогу оперативного оновлювати вхідний варіант макроекономічного прогнозу моделі в разі змін параметрів офіційних прогнозів МВФ чи Мінекономрозвитку.

Наступний етап корекції макроекономічного прогнозу пов'язаний безпосередньо з проведенням модельних розрахунків за сектором ЗДУ і становить ітеративний процес (детальніше див. підрозділ 6.2). Зміни фіскальної політики впливають на частину ВВП, яка формується за рахунок сектору ЗДУ (податки, державні споживчі витрати). За умови, що загальний темп ВВП залишається без змін, у процесі модельних розрахунків необхідно збалансувати ВВП за елементами доходів та елементами кінцевого використання шляхом пропорційного перерозподілу тієї частини ВВП, котра формується за рахунок сектору ЗДУ серед інших секторів економіки (коригування можуть бути в той чи інший бік).

У результаті ряду послідовних ітерацій було отримано два варіанти розрахункових прогнозних макроекономічних показників України на 2017–2020 рр., представлених у єдиній уніфікованій формі та збалансованих за структурою компонентів ВВП:

- на підставі даних МВФ (далі – сценарій МВФ) – табл. 6.3;
- на підставі даних Мінекономрозвитку (далі – сценарій Мінекономрозвитку) – табл. 6.4.

Загальні тенденції в обох варіантах прогнозу є подібними: поступове нарощування обсягів зовнішньої торгівлі (чистий експорт залишатиметься від'ємним), відновлення внутрішнього споживчого попиту та інтенсифікація інвестиційної діяльності. Однак є й суттєві відмінності, зокрема у сценарії Мінекономрозвитку передбачається випереджальне зростання доходів домашніх господарств та підприємств, тоді як динаміка відповідних показників у сценарії МВФ є більш обережною.

Згідно з Меморандумом про економічну і фінансову політику, погодженим між Урядом України та МВФ, основними завданнями для нашої країни є відновлення макроекономічної та фінансової стабільності, досягнення й підтримання бюджетної та зовнішньої стійкості та закладання основ для надійного зростання в середньостроковій перспективі. Для цього необхідно забезпечити потужну перебудову економіки та провести фундаментальні реформи з метою покращання економічного урядування і бізнес-клімату, для того щоб відновити довіру та мобілізувати підтримку з боку інвесторів і міжнародної спільноти.

Задекларованими Мінекономрозвитку чинниками зростання в середньостроковій перспективі визначено інвестиції та експорт. Рушієм відновлення інвестиційного попиту буде збереження макроекономічної стабільності, отримання міжнародної допомоги для реалізації інфраструктурних проєктів та відбудови постраждалих територій. Активізація експорту відбудеться за рахунок використання девальваційних переваг, відкриття для України європейських ринків наближення вітчизняного законодавства до норм ЄС.

Уряд України спільно з МВФ визначив такі основні напрями політики на середньострокову перспективу¹:

- зміцнення фінансової основи державних фінансів шляхом консолідації видатків (включаючи пенсійну реформу) та вдосконалення податкового адміністрування;
- відновлення та збереження рівня економічної прийнятності боргу, в тому числі за підтримки з боку донорського фінансування;
- продовження оздоровлення банківської системи, а також посилення її здатності виступати посередником та підтримувати економічну діяльність;
- проведення виваженої монетарної політики, націленої на зниження інфляції до рівня менше 10 %;
- проведення валютно-курсової політики, спрямованої на підтримку режиму гнучкого обмінного курсу;
- прискорення широкомасштабних структурних реформи для покращання бізнес-клімату та зниження корупції;
- дерегуляція, поліпшення управління й реформування державних підприємств (у тому числі НАК “Нафтогаз України”), залучення вітчизняних та іноземних інвестицій і збільшення потенціалу для зростання економіки України через цей сектор.

Очікується, що завдяки названим заходам у перспективі до 2020 р. Україна вийде на траєкторію стабільного економічного зростання з темпом приросту реального ВВП 3–4 % на рік та інфляцією на рівні 5 %.

У прогнозній структурі ВВП за елементами доходів очікуються такі зрушення (розраховано на підставі даних Мінекономрозвитку):

- підвищення частки оплати праці найманих працівників із 37,3 % ВВП у 2016 р. до 38,4 % ВВП у 2020 р.;
- скорочення частки змішаного доходу домашніх господарств (стабілізація на рівні 15 % ВВП у 2020 р.);
- збереження високого рівня валового прибутку підприємств (у середньому 30 % ВВП);
- поступове збільшення частки непрямих податків з 16,1 % ВВП у 2016 р. до 17,3 % ВВП у 2020 р. (докладніше див. підрозділ 6.2).

Компоненти економічного зростання з боку інвестиційного та приватного споживчого попиту буде представлене рівномірно (рис. 6.1, 6.2). Також очікується, що державні витрати робитимуть більший внесок в економічне зростання, ніж спостерігалося в ретроспективі. Внесок чистого експорту залишатиметься негативним, при цьому, за прогнозами, і імпорт, і експорт знижуватимуться відносно ВВП.

Відновлення економічного зростання у 2017 р. може дещо загальмуватися у зв'язку із запровадженням повної вантажної блокади непідконтрольних владі України окупованих районів Донецької та Луганської областей (ОРДЛО). За оцінкою МВФ, ризик скорочення темпів приросту реального ВВП безпосередньо від блокади ОРДЛО може сягнути 0,9 в. п. (до 2 % приросту реального ВВП до попереднього року). Однак негативний ефект від блокади буде компенсовано за рахунок інших чинників, насамперед – сприятливішої цінової кон'юнктури на зовнішніх ринках для товарів українського експорту (металів, залізної руди, зернових), ніж прогнозувалося раніше. Очікується, що до кінця 2017 р. підприємства на підконтрольній Україні території зможуть переорієнтуватися на альтернативні джерела сировини та енергоресурсів і вже у 2018 р. зможуть вийти на достатнє завантаження виробничих потужностей.

¹ Ukraine: Second Review Under the Extended Fund Facility and Requests for Waivers of Non-Observance of Performance Criteria, Rephasing of Access and Financing Assurances Review / IMF Country Report No. 16/319. 2016. September 14. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16319.pdf>.

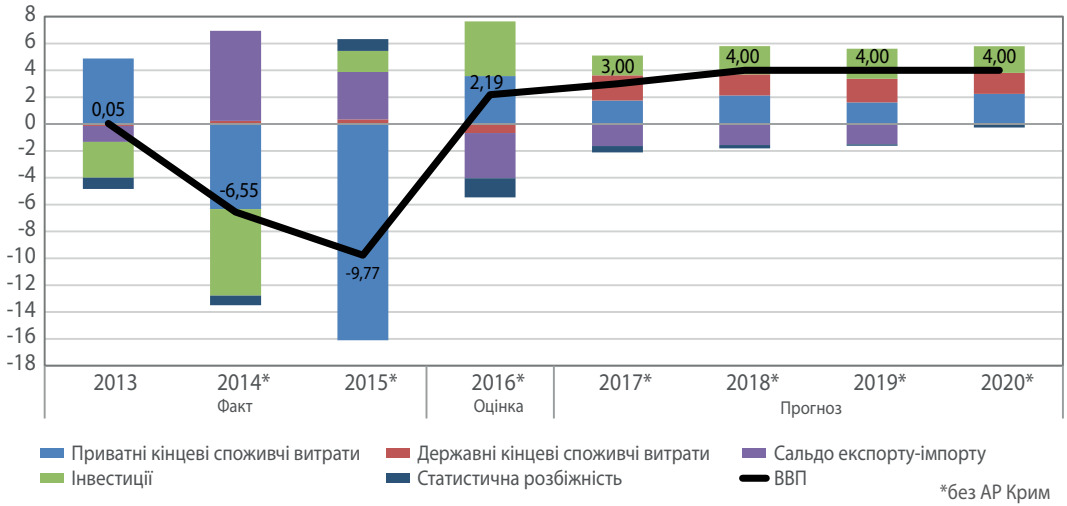


Рис. 6.1. Реальне зростання ВВП та внески його компонентів у зростання (сценарні умови Мінекономрозвитку), % до попереднього року

Розраховано та складено за даними прогнозу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

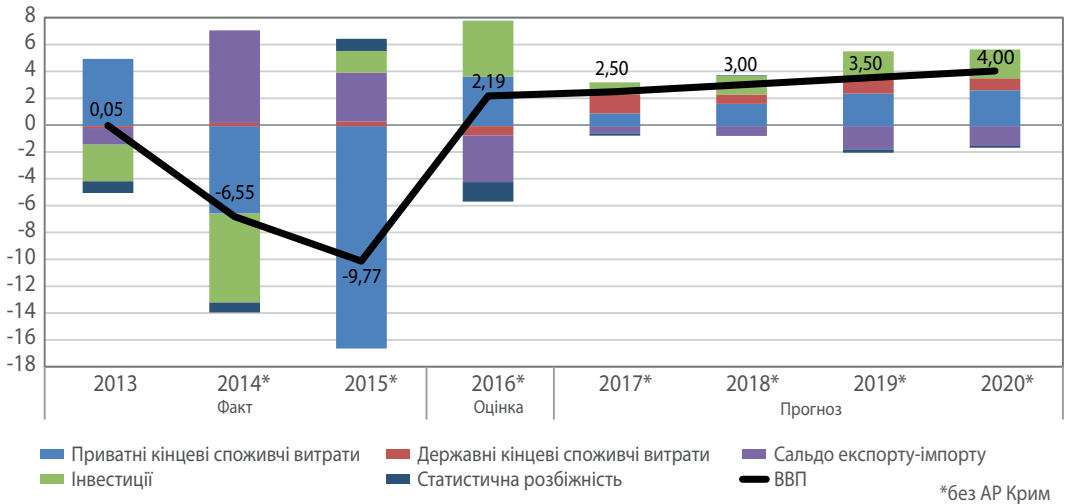


Рис. 6.2. Реальне зростання ВВП та внески його компонентів у зростання (сценарні умови МВФ), % до попереднього року

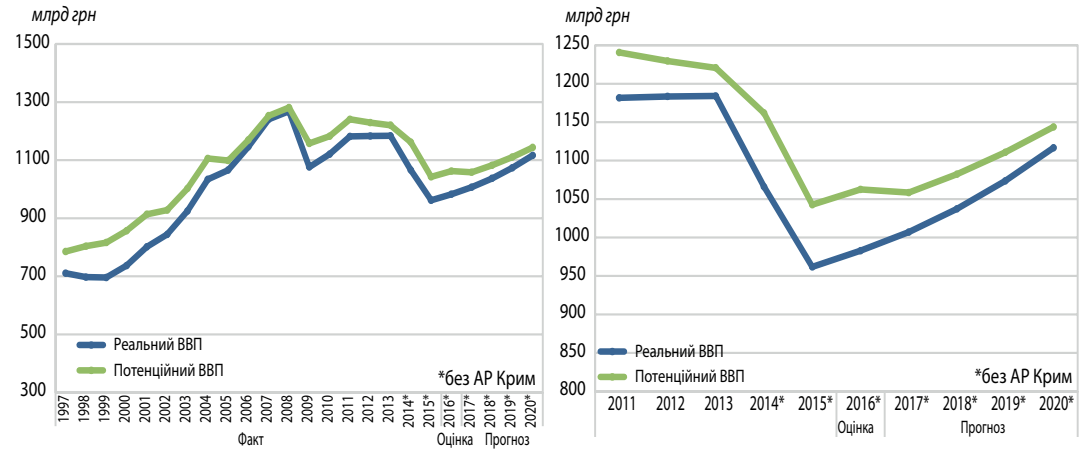
Розраховано та складено за даними прогнозу Міжнародного валютного фонду.

Очікується, що в 2020 р. фактичний ВВП перебуватиме на рівні близько 98 % від потенційного ВВП, що означатиме закінчення фази економічної рецесії.

На підставі прогнозів Мінекономрозвитку та МВФ щодо рівня безробіття та реального ВВП нами за формулою закону Оукена (див. підрозділ 6.3) було розраховано два варіанти прогнозу потенційного ВВП та розриву ВВП у періоді 2017–2020 рр. (рис. 6.3).

Зниження темпів інфляції поряд зі стабільністю обмінного курсу (на рівні 27–28 грн за 1 дол. США) сприятиме відновленню позитивного ділового клімату та передбачу-

Обсяг реального та потенційного ВВП (сценарні умови МВФ)



Прогноз розриву ВВП (метод на основі закону Оукена)

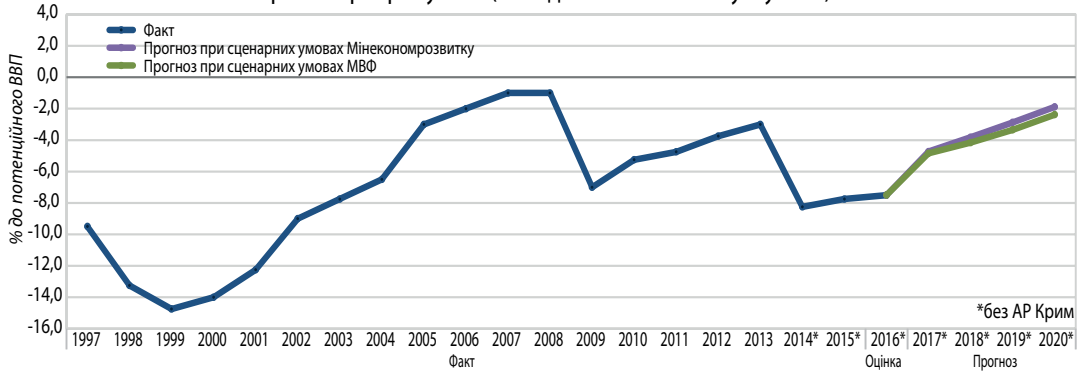


Рис. 6.3. Прогнозні обсяги потенційного ВВП та розриву ВВП

Розраховано та складено за даними прогнозу Міжнародного валютного фонду.

ваності для бізнесу. Підвищення цінової конкурентоспроможності у 2014–2016 рр. сприятиме збереженню високих темпів експорту (на рівні 7–8 % за рік). Однак сальдо торговельного балансу та сальдо поточного рахунку платіжного балансу (у середньому –2,1 % ВВП) будуть залишатися негативними впродовж усього середньострокового періоду як через доволі високі темпи імпорту, так і внаслідок зростання виплат з обслуговування зовнішнього державного боргу.

На фоні загальної стабілізації економіки України також передбачається покращання тенденцій на ринку праці. Так, кількість зайнятих економічною діяльністю у віці 15–70 років зросте з 16,3 млн осіб у 2016 р. до 17,1 млн осіб у 2019 р., а рівень безробіття знизиться до 7 % від економічно активного населення у 2020 р. (9,0 % у 2016 р.).

Слід зазначити, що на нашу думку, спрогнозований Мінекономрозвитку та МВФ рівень безробіття є завищеним, якщо взяти до уваги стабільну динаміку зростання реального ВВП, інвестицій та заробітної плати. Тому рівень безробіття (U) було спрогнозовано як економетричну залежність від динаміки реального ВВП (GDP_r) на підставі ретроспективних даних за 1998–2016 рр.:

$$U = -0,009 \cdot GDP_r + 17, \quad (6.1)$$

| | |
|---|-----------|
| Коефіцієнт детермінації (R^2) | 0,906654 |
| Коефіцієнт Дарбіна-Уотсона | 1,190690 |
| t -статистика для GDP_r | -12,84983 |
| Ймовірність похибки для коефіцієнта GDP_r | 0,000000 |

Результати розрахунків прогнозного рівня безробіття за сценарних умов Мінекономрозвитку та МВФ у 2017–2020 рр. наведено в табл. 6.5.

Прогнози Мінекономрозвитку та МВФ різняться щодо динаміки зростання середньої реальної заробітної плати. Якщо за прогнозом Мінекономрозвитку реальна заробітна плата протягом 2017–2020 рр. буде збільшуватися темпами в середньому 6,8 % за рік (що значно перевищує середній темп реального ВВП – 3,8 %), то за прогнозом МВФ перевищення темпу зростання реальної заробітної плати над темпом ВВП становитиме в середньому 0,5 в. п. і в перспективі буде зменшуватися. Як наслідок, частка фонду оплати праці у ВВП за прогнозом Мінекономрозвитку постійно підвищуватиметься (до 24,5 % у 2020 р.), а за прогнозом МВФ, навпаки, знижуватиметься (до 23,7 % у 2020 р.). Також прогноз Мінекономрозвитку передбачає оптимістичну динаміку зростання прибутку прибуткових підприємств (з 16,6 % ВВП у 2016 р. до 22,1 % ВВП у 2020 р.).

Пожвавлення економічної активності становитиме основу для забезпечення стабільних доходів фіскального сектору. Очікується, що рівень податкових надходжень відносно ВВП буде поступово підвищуватися (з 26 % у 2016 р. до 28 % у 2020 р.). Водночас ризики, пов'язані з формуванням доходів суб'єктів економічної діяльності, залежних від державних виплат, можуть спровокувати скорочення внутрішнього попиту з відповідними наслідками для державних доходів. Запланована політика консолідації державних фінансів сприятиме поступовому скороченню дефіциту загального уряду та макроекономічній стабілізації. Починаючи із 2017 р., прогнозується припинення прямої державної фінансової підтримки НАК “Нафтогаз України”, що полегшить навантаження на державний бюджет. Відтак, очікується, що відносний рівень державного боргу буде поступово знижуватися, однак прямий державний борг перетне позначку нижче 60 % ВВП лише у 2020 р.

Таблиця 6.5

Рівень безробіття населення у віці 15–70 років за методологією МОП

| Показник | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|---------|------|------|------|
| | Факт | | | | | | | Прогноз | | | |
| Темп реального ВВП, % | | | | | | | | | | | |
| Офіційний прогноз МВФ | 4,1 | 5,4 | 0,2 | 0,0 | -6,6 | -9,8 | 2,2 | 2,5 | 3,0 | 3,5 | 4,0 |
| Офіційний прогноз Мінекономрозвитку | 4,1 | 5,4 | 0,2 | 0,0 | -6,6 | -9,8 | 2,2 | 3,0 | 4,0 | 4,0 | 4,0 |
| Рівень безробіття, % | | | | | | | | | | | |
| Офіційний прогноз МВФ | 8,1 | 7,9 | 7,5 | 7,2 | 9,3 | 9,1 | 9,0 | 8,7 | 8,4 | 8,3 | 8,1 |
| Офіційний прогноз Мінекономрозвитку | 8,1 | 7,9 | 7,5 | 7,2 | 9,3 | 9,1 | 9,0 | 8,7 | 8,5 | 8,2 | 8,0 |
| Альтернативний прогноз при сценарних умовах МВФ | 8,1 | 7,9 | 7,5 | 7,2 | 9,3 | 9,1 | 9,0 | 7,9 | 7,7 | 7,3 | 7,0 |
| Альтернативний прогноз при сценарних умовах Мінекономрозвитку | 8,1 | 7,9 | 7,5 | 7,2 | 9,3 | 9,1 | 9,0 | 7,9 | 7,5 | 7,1 | 6,8 |

Примітка. Дані за 2014–2020 рр. наведено без АР Крим.

Розраховано та складено за даними прогнозу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та прогнозу Міжнародного валютного фонду.

6.2. ПРОГНОЗ ДОХОДІВ І ВИДАТКІВ СЕКТОРУ ЗДУ

Моделювання та прогнозування показників сектору ЗДУ здійснювалися на підставі розробленої авторами структурної динамічної економіко-математичної чотири-секторної моделі, зв'язки якої функціонують на принципах загальноекономічної рівноваги. Моделі такого типу рекомендуються МВФ для застосування з метою діагностики ризиків, розроблення заходів політики та оцінки наслідків їхнього впливу на розвиток економіки (див. додатки А та Б).

У процесі роботи із зазначеною моделлю макроекономічні цілі відображаються в конкретних значеннях тих чи інших макроекономічних індикаторів, які слугують коротко-, середньо- чи довгостроковими орієнтирами комплексної фінансової програми для певної країни. Моделювання ключових взаємозв'язків економічної системи відбувається в розрізі чотирьох секторів економіки: реального, фіскального, зовнішньоекономічного та грошово-кредитного секторів.

Колективом авторів було суттєво удосконалено базову модель МВФ для деталізованої оцінки та прогнозу показників сфери державних фінансів, а саме:

- розроблено модельний інструментарій для аналізу та прогнозування показників сектору ЗДУ залежно від різних сценаріїв макроекономічної динаміки;
- показники моделі, що стосувалися сектору ЗДУ, переведено у формат статистичного стандарту GFSM 2014 (в оригіналі був стандарт GFSM 1986);
- інтегровано нові блоки для балансування результатів прогнозних розрахунків доходів та видатків сектору ЗДУ з відповідними елементами структури ВВП за категоріями первинних доходів та кінцевого використання;
- удосконалено методичний підхід для моделювання доходів з урахуванням індикаторів зміни макроекономічної бази, податкової ставки, податкової бази, коефіцієнтів динамічності (розроблення триває);
- розроблено та частково інтегровано в модель методичний інструментарій для розрахунку розриву між потенційним і фактичним ВВП на підставі різних методів: закону Оукена, фільтрів Кальмана, Ходріка – Прескота, Крістіано – Фітджеральда (розробки тривають);
- адаптовано до умов України й інтегровано в модель методичний інструментарій для розрахунку циклічно скоригованих фіскальних балансів та фіскального імпульсу.

Таким чином, удосконалена версія економіко-математичної моделі дасть змогу більш аргументовано проводити комплекс робіт із фінансового програмування, точніше моделювати наслідки змін податкового законодавства, оцінювати вплив бюджетної позиції на макроекономічні дисбаланси шляхом розрахунку індикаторів проциклічності фіскальної політики.

Представлений у цьому розділі прогноз є першою апробацією зазначеної моделі. Доопрацювання окремих блоків моделі триває. Зокрема, з чотирьох блоків, що представляють сектори економіки, повноцінно задіяно в розрахунках лише три: реальний сектор, сектор ЗДУ та зовнішній сектор. Моделювання балансового зв'язку секторів економіки через рівняння попиту і пропозиції на грошову масу (моделювання операцій грошово-кредитного сектору) ще перебуває в стадії розроблення. Цей аспект обмежує можливість розрахунку так званого ефекту витіснення від державних запозичень, однак факторні зв'язки, що впливають на формування показників фіскального сектору, представлено в моделі достатньо для повноцінного розроблення прогнозу доходів і видатків сектору ЗДУ.

Інформаційне представлення сектору ЗДУ відповідає набору показників міжнародного статистичного стандарту державних фінансів Government Finance Statistics

Manual 2014¹. Авторами було зроблено оцінку показників сектору ЗДУ за 2002–2016 рр. відповідно до зазначеного стандарту (див. підрозділ 2.2).

Прогнозування показників сектору ЗДУ здійснювалося на підставі двох варіантів макроекономічних сценарних умов: даних МВФ і Мінекономрозвитку (див. підрозділ 6.1). Як екзогенні параметри також використано дані МВФ щодо прогнозу зовнішніх запозичень сектору ЗДУ України.

Обов'язковим елементом робіт у процесі розроблення прогнозу є оцінка поточного тренду потенційного ВВП та визначення розриву між фактичним і потенційним ВВП. Розрив ВВП використовується в ряді ключових фундаментальних тотожностей (таких як рівняння Тейлора, Фішера), а також за потреби може застосовуватися для моделювання факторних зв'язків. Щодо сектору ЗДУ розрив ВВП застосовується з метою оцінки структурних та циклічно скоригованих фіскальних індикаторів як орієнтирів для оцінки впливу державних фінансів на фундаментальні економічні процеси в країні. Здебільшого при розробленні заходів із фінансового програмування як середньострокового цільового орієнтира визначається зниження абсолютної величини розриву ВВП та забезпечення циклічної нейтральності фіскального балансу.

Авторами запропоновано два варіанти розрахунку розриву ВВП: на підставі методичного підходу А. Оукена² (враховується рівень безробіття) та методології багатовимірної фільтрації Кальмана³ (враховуються рівень безробіття, інфляція та авторегресія розриву ВВП і тренду ВВП).

Методологію розрахунків потенційного ВВП було детально викладено у попередніх дослідженнях та публікаціях авторів⁴, результати розрахунків за даними звітного періоду представлено в підрозділі 2.1., а за даними прогнозного періоду – в підрозділі 6.3.

Прогноз сектору ЗДУ складається з прогнозу показників доходів, видатків, фінансування дефіциту та циклічно скоригованих фіскальних індикаторів. Дані за звітні 2014–2016 рр. та прогнозні 2017–2020 рр. представлено без АР Крим.

Загальні тенденції

Результати модельних розрахунків характеризуються такими ключовими тенденціями (табл. 6.6, 6.7).

Як зазначалося в попередньому підрозділі, поживлення економічної активності та стабілізація макроекономічної ситуації становитимуть надійну основу для забезпечення доходів фіскального сектору в середньостроковій перспективі. Водночас проведення низки структурних реформ сприятиме детінізації економічної діяльності. Так, у 2016 р. внаслідок проведення реформи соціальних внесків суттєво скоротилося податкове навантаження на реальний сектор (понад 4 % ВВП), що за інших рівних умов у перспективі може слугувати позитивним стимулом для підприємців до легалізації економічної діяльності.

За результатами модельних розрахунків прогноз сумарного обсягу доходів сектору ЗДУ за макроекономічним сценарієм Мінекономрозвитку є більш оптимістичним, ніж за сценарієм МВФ. Так, за сценарієм Мінекономрозвитку в прогнозованому періоді частка доходів сектору ЗДУ у відсотках від ВВП, починаючи з 2017 р., зросте з 37,5 %

¹ Government Finance Statistics Manual 2014 (GFSM 2014) / International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>.

² Okun A. M. Potential GNP: Its Measurement and Significance. American Statistical Association, Proceedings of the Business and Economic Statistics Section. Washington, 1962. P. 98–104.

³ Forecasting and Monetary Policy Analysis in Low-Income Countries / M. Andrlle, A. Berg, R. A. Morales et al. *IMF Working Paper*. WP/13/61. 63 p.

⁴ Богдан І. В., Яра Т. Ю., Коноваленко Д. В. Діагностика сектору загального державного управління України. *Фінанси України*. 2016. № 4. С. 27–49.

Таблиця 6.6

Прогноз показників сектору ЗДУ (сценарні умови МВФ), % ВВП

| Показник | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014* | 2015* | 2016* | 2017* | 2018* | 2019* | 2020* |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Факт | | | | | | Оцінка | Прогноз | | | |
| Доходи | 39,8 | 41,2 | 42,6 | 41,2 | 40,2 | 41,8 | 37,3 | 37,5 | 37,8 | 38,3 | 38,6 |
| Податкові надходження | 21,6 | 24,2 | 24,0 | 22,6 | 23,0 | 24,9 | 26,1 | 26,5 | 26,9 | 27,4 | 27,8 |
| Соціальні внески | 12,2 | 11,8 | 12,5 | 12,7 | 11,6 | 9,6 | 5,5 | 5,4 | 5,5 | 5,6 | 5,7 |
| Неподаткові надходження та гранти | 6,1 | 5,2 | 6,1 | 5,8 | 5,6 | 7,4 | 5,8 | 5,6 | 5,4 | 5,3 | 5,2 |
| Видатки | 46,3 | 43,3 | 46,5 | 45,7 | 44,1 | 42,4 | 39,6 | 41,0 | 40,6 | 40,6 | 40,0 |
| Поточні витрати | 45,1 | 41,8 | 45,2 | 44,7 | 43,3 | 41,1 | 37,5 | 38,8 | 38,1 | 37,9 | 37,4 |
| Капітальні видатки та нагромадження основного капіталу | 2,8 | 3,2 | 2,8 | 1,9 | 1,3 | 2,4 | 3,0 | 3,3 | 3,6 | 3,9 | 3,8 |
| Купівля нефінансових активів | 1,5 | 1,6 | 1,5 | 1,1 | 0,9 | 1,8 | 2,1 | 2,3 | 2,5 | 2,8 | 2,7 |
| Капітальні трансферти | 1,3 | 1,6 | 1,3 | 0,8 | 0,4 | 0,6 | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 1,1 | 1,1 |
| Операційний баланс | -5,3 | -0,7 | -2,5 | -3,5 | -3,1 | 0,7 | -0,2 | -1,2 | -0,4 | 0,4 | 1,2 |
| Чисті інвестиції в нефінансові активи | 1,2 | 1,4 | 1,3 | 1,0 | 0,8 | 1,3 | 2,0 | 2,3 | 2,5 | 2,5 | 2,6 |
| Купівля нефінансових активів | 1,5 | 1,6 | 1,5 | 1,1 | 0,9 | 1,8 | 2,1 | 2,3 | 2,5 | 2,6 | 2,7 |
| Продаж нефінансових активів | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,5 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Підсумковий баланс | -6,5 | -2,1 | -3,9 | -4,7 | -3,7 | -0,7 | -2,3 | -3,6 | -2,9 | -2,5 | -1,5 |
| Чисте кредитування/запозичення | -6,5 | -2,1 | -3,8 | -4,5 | -3,9 | -0,6 | -2,3 | -3,5 | -2,8 | -2,4 | -1,4 |
| Фінансування | 6,4 | 2,1 | 3,7 | 4,5 | 3,9 | 0,6 | 2,3 | 3,5 | 2,8 | 2,4 | 1,4 |
| Чисте внутрішнє фінансування | 2,0 | 0,3 | 2,5 | 3,2 | 1,9 | -4,6 | 1,0 | 1,7 | 0,8 | 3,7 | 3,1 |
| банківське фінансування | 4,8 | 1,7 | 3,0 | 4,2 | 11,8 | 3,0 | 6,8 | 6,3 | 1,5 | 4,2 | 3,5 |
| небанківське фінансування | -2,6 | -1,5 | -0,3 | -1,0 | -9,9 | -7,6 | -5,8 | -4,6 | -0,6 | -0,5 | -0,3 |
| Чисте зовнішнє фінансування | 4,2 | 1,0 | 0,7 | 1,2 | 2,0 | 5,1 | 1,3 | 1,8 | 2,0 | -1,3 | -1,8 |
| Надходження від приватизації | 0,1 | 0,9 | 0,5 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Циклічно скоригований первинний підсумковий баланс | -2,4 | 1,9 | -0,2 | -0,9 | 3,3 | 7,0 | 4,6 | 3,0 | 2,9 | 2,7 | 3,0 |
| Фіскальний імпульс (+ експансивна політика) | 1,4 | -4,3 | 2,1 | 0,7 | -4,2 | -3,7 | 2,4 | 1,6 | 0,1 | 0,2 | -0,3 |

* Дані без АР Крим.

Складено за даними прогнозу Міжнародного валютного фонду.

ВВП та досягне 39,3% ВВП у 2020 р. Тоді як прогноз доходів за сценарієм МВФ ґрунтується на обережнішому макроекономічному прогнозі й має реалістичніший вигляд: частка доходів у ВВП підвищуватиметься поступово та становитиме 38,6 % у 2020 р. За обома варіантами розрахунків загальні доходи сектору ЗДУ в 2020 р. так і не досягнуть рівня 2010 р.

Частка податкових доходів у цілому відносно ВВП поступово підвищується за обох сценарних умов: у 2020 р. до 27,8 % ВВП за сценарієм МВФ та до 28,2 % за сценарієм Мінекономрозвитку (у 2016 р. – 26,1 %). Основні чинники зростання податкової бази – активізація внутрішнього споживчого попиту, детінізація, посилення інвестиційних процесів та створення нових робочих місць. Частка соціальних внесків також буде поступово збільшуватися, а частка інших доходів залишиться майже на рівні 2016 р.

Внаслідок реалізації заходів із консолідації державних фінансів прогнозується зниження загальних видатків сектору ЗДУ: за сценарних умов МВФ із 41,0 % ВВП у 2017 р. до 40,0 % ВВП у 2020 р., що сприятиме поступовому скороченню дефіциту загального уряду: підсумковий баланс дорівнюватиме -1,5 % ВВП у 2020 р.

Таблиця 6.7

Прогноз показників сектору ЗДУ (сценарні умови Мінекономрозвитку), % ВВП

| Показник | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014* | 2015* | 2016* | 2017* | 2018* | 2019* | 2020* |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Факт | | | | | | Оцінка | Прогноз | | | |
| Доходи | 39,8 | 41,2 | 42,6 | 41,2 | 40,2 | 41,8 | 37,3 | 37,5 | 38,1 | 38,7 | 39,3 |
| Податкові надходження | 21,6 | 24,2 | 24,0 | 22,6 | 23,0 | 24,9 | 26,1 | 26,8 | 27,3 | 27,8 | 28,2 |
| Соціальні внески | 12,2 | 11,8 | 12,5 | 12,7 | 11,6 | 9,6 | 5,5 | 5,1 | 5,3 | 5,6 | 5,8 |
| Неподаткові надходження та гранти | 6,1 | 5,2 | 6,1 | 5,8 | 5,6 | 7,4 | 5,8 | 5,6 | 5,5 | 5,3 | 5,2 |
| Видатки | 46,3 | 43,3 | 46,5 | 45,7 | 44,1 | 42,4 | 39,6 | 41,0 | 40,9 | 41,2 | 41,0 |
| Поточні витрати | 45,1 | 41,8 | 45,2 | 44,7 | 43,3 | 41,1 | 37,5 | 38,7 | 38,4 | 38,5 | 38,4 |
| Капітальні видатки та нагромадження основного капіталу | 2,8 | 3,2 | 2,8 | 1,9 | 1,3 | 2,4 | 3,0 | 3,3 | 3,6 | 3,9 | 3,8 |
| Купівля нефінансових активів | 1,5 | 1,6 | 1,5 | 1,1 | 0,9 | 1,8 | 2,1 | 2,3 | 2,5 | 2,8 | 2,7 |
| Капітальні трансферти | 1,3 | 1,6 | 1,3 | 0,8 | 0,4 | 0,6 | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 1,1 | 1,1 |
| Операційний баланс | -5,3 | -0,7 | -2,5 | -3,5 | -3,1 | 0,7 | -0,2 | -1,3 | -0,3 | 0,2 | 0,9 |
| Чисті інвестиції в нефінансові активи | 1,2 | 1,4 | 1,3 | 1,0 | 0,8 | 1,3 | 2,0 | 2,3 | 2,5 | 2,5 | 2,6 |
| Купівля нефінансових активів | 1,5 | 1,6 | 1,5 | 1,1 | 0,9 | 1,8 | 2,1 | 2,3 | 2,5 | 2,6 | 2,7 |
| Продаж нефінансових активів | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,5 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Підсумковий баланс | -6,5 | -2,1 | -3,9 | -4,7 | -3,7 | -0,7 | -2,3 | -3,6 | -2,9 | -2,6 | -1,8 |
| Чисте кредитування/запозичення | -6,5 | -2,1 | -3,8 | -4,5 | -3,9 | -0,6 | -2,3 | -3,5 | -2,8 | -2,5 | -1,7 |
| Фінансування | 6,4 | 2,1 | 3,7 | 4,5 | 3,9 | 0,6 | 2,3 | 3,5 | 2,8 | 2,5 | 1,7 |
| Чисте внутрішнє фінансування | 2,0 | 0,3 | 2,5 | 3,2 | 1,9 | -4,6 | 1,0 | 1,8 | 0,8 | 3,8 | 3,5 |
| банківське фінансування | 4,8 | 1,7 | 3,0 | 4,2 | 11,8 | 3,0 | 6,8 | 6,3 | 1,4 | 4,4 | 3,9 |
| небанківське фінансування | -2,6 | -1,5 | -0,3 | -1,0 | -9,9 | -7,6 | -5,8 | -4,6 | -0,6 | -0,6 | -0,4 |
| Чисте зовнішнє фінансування | 4,2 | 1,0 | 0,7 | 1,2 | 2,0 | 5,1 | 1,3 | 1,8 | 2,0 | -1,3 | -1,8 |
| Надходження від приватизації | 0,1 | 0,9 | 0,5 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Циклічно скоригований первинний підсумковий баланс | -2,4 | 1,9 | -0,2 | -0,9 | 3,3 | 7,0 | 4,6 | 2,9 | 2,9 | 2,5 | 2,6 |
| Фіскальний імпульс (+ експансивна політика) | 1,4 | -4,3 | 2,1 | 0,7 | -4,2 | -3,7 | 2,4 | 1,7 | 0,0 | 0,4 | -0,1 |

* Дані без АР Крим.

Складено за даними прогнозу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

При застосуванні сценарних параметрів макроекономічної динаміки Мінекономрозвитку видатки будуть скорочуватися менш інтенсивно (майже не зменшаться). Як наслідок, за цього варіанта розрахунків дефіцит підсумкового балансу в 2020 р. буде дещо вищим: -1,8 % ВВП.

Прогнозується, що операційний баланс із 2019 р. буде додатним, що надаватиме додаткові можливості для зростання інвестиційних витрат, а також полегшить навантаження на боргові операції з фінансування дефіциту.

За обома сценаріями очікуються припинення чистого зовнішнього фінансування, починаючи з 2019 р., та переорієнтація боргових запозичень на внутрішні джерела.

Відносний рівень державного боргу буде поступово зменшуватися, однак прямий державний борг перетне позначку нижче 60 % ВВП лише у 2019 р. за обох варіантів сценарних умов.

Фіскальна політика справлятиме переважно нейтральний вплив на розрив між потенційним і фактичним ВВП. Про це свідчить динаміка фіскального імпульсу, який буде відчутно позитивним лише в 2017 р. (позитивний фіскальний імпульс означає експансивність фіскальної політики – див. підрозділ 2.3), а в наступних роках коливатиметься біля нульової позначки.

Прогноз доходів сектору ЗДУ

Прогнозування доходів сектору ЗДУ в моделі побудовано на основі “Коефіцієнта динамічності”. Динамічність визначається як перевищення темпу того чи іншого виду доходів відносно темпу опосередкованої макроекономічної бази, що має функціональний зв'язок із відповідним видом доходів. Якщо говорити про податкові надходження, то опосередкована або умовна база оподаткування становить той чи інший макроекономічний показник, який за експертною оцінкою найбільшою мірою відповідає фактичній базі оподаткування певного податку відповідно до чинного законодавства. Формула коефіцієнта динамічності має вигляд:

$$Виоуансу = \frac{\Delta\%TaxRevenue}{\Delta\%TaxBase}; \quad (2.2)$$

$$TaxRevenue_t = TaxRevenue_{t-1}(1 + \Delta\%TaxBase_t \cdot Виоуансу), \quad (2.3)$$

де *Виоуансу* – коефіцієнт динамічності; *TaxRevenue* – податок; *TaxBase* – опосередкована база оподаткування.

Якщо коефіцієнт *Виоуансу* дорівнює 1, темп приросту податку точно відповідає темпові приросту бази оподаткування.

Якщо коефіцієнт *Виоуансу* дорівнює 0, прогнозний рівень податку точно відповідає рівневі попереднього року.

Зміна прогнозного обсягу податкових надходжень зумовлюється будь-якими змінами в податковій системі, що, у свою чергу, може бути підставою для коригування прогнозного коефіцієнта динамічності в той чи інший бік. Коефіцієнт динамічності для прогнозного періоду був визначений на основі експертного аналізу ретроспективних значень та з урахуванням змін, визначених політичними рішеннями.

Серед сценарних прогнозних показників розвитку економіки (див. табл. 6.3, 6.4) із метою прогнозування доходів сектору ЗДУ в моделі застосовуються такі макроекономічні змінні:

- номінальний ВВП;
- приватні кінцеві споживчі витрати;
- імпорт товарів та послуг;
- фонд оплати праці найманих працівників;
- прибуток прибуткових підприємств.

Для забезпечення цілісності модельних розрахунків після отримання прогнозу доходів сектору ЗДУ здійснюється ітеративне уточнення інших компонентів ВВП за елементами доходів до забезпечення їхньої повної збалансованості із загальною величиною ВВП.

Відповідні показники, сформовані за прогнозами МВФ та Мінекономрозвитку, наведено в табл. 6.8, 6.9.

За результатами модельних розрахунків відносний рівень доходів сектору ЗДУ зростає за обох сценарних умов: за макроекономічним сценарієм Мінекономрозвитку у 2020 р. рівень доходів досягає 39,3 % ВВП, за сценарієм МВФ – 38,6 % ВВП (у 2016 р., за попередніми оцінками, – 37,3 % ВВП). Основні чинники – стабілізація макроекономічної ситуації та детінізація.

Зауважимо, що в 2016 р. (останньому передпрогнозному році) кардинально скоротився рівень державних доходів відносно ВВП (на 4,5 в. п.), що пов'язано зі зниженням ставки єдиного соціального внеску до 22 %. Очікується, що це послаблення податкового навантаження на підприємців справить позитивний ефект у середньостроковому періоді.

Таблиця 6.8

Макроекономічні зміни, що використані як опосередкована база оподаткування
(на основі прогнозу МВФ)

| Показник | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014* | 2015* | 2016* | 2017* | 2018* | 2019* | 2020* |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | Факт | | | | | | | Прогноз | | | |
| Обсяг, млрд грн | | | | | | | | | | | |
| Номінальний ВВП | 1 120,6 | 1 349,2 | 1 459,1 | 1 522,7 | 1 586,9 | 1 988,5 | 2 453,2 | 2 791,9 | 3 136,1 | 3 458,7 | 3 813,6 |
| Кінцеві споживчі витрати з них приватні | 946,3 | 1 154,2 | 1 287,5 | 1 397,5 | 1 430,0 | 1 709,2 | 2 122,9 | 2 409,9 | 2 694,6 | 2 972,8 | 3 260,9 |
| Імпорт товарів та послуг | 725,9 | 915,5 | 1 011,2 | 1 109,8 | 1 133,7 | 1 332,9 | 1 683,3 | 1 890,8 | 2 106,3 | 2 313,9 | 2 534,8 |
| Фонд оплати праці найманих працівників | 552,1 | 747,4 | 806,0 | 778,1 | 826,8 | 1 083,4 | 1 374,4 | 1 557,4 | 1 702,6 | 1 869,6 | 2 035,3 |
| Середньомісячна заробітна плата працівників, грн | 289,1 | 333,5 | 384,5 | 398,3 | 374,2 | 405,9 | 505,1 | 559,9 | 628,4 | 701,0 | 774,4 |
| Прибуток прибуткових підприємств | 2 239 | 2 633 | 3 026 | 3 265 | 3 480 | 4 195 | 5 183 | 5 940 | 6 641 | 7 351 | 8 086 |
| | 155,2 | 208,9 | 210,6 | 179,3 | 202,7 | 352,9 | 406,3 | 515,1 | 609,6 | 689,8 | 791,4 |
| Частка, % ВВП | | | | | | | | | | | |
| Номінальний ВВП | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Кінцеві споживчі витрати з них приватні | 84,4 | 85,5 | 88,2 | 91,8 | 90,1 | 86,0 | 86,5 | 86,3 | 85,9 | 86,0 | 85,5 |
| Імпорт товарів та послуг | 64,8 | 67,9 | 69,3 | 72,9 | 71,4 | 67,0 | 68,6 | 67,7 | 67,2 | 66,9 | 66,5 |
| Фонд оплати праці найманих працівників | 49,3 | 55,4 | 55,2 | 51,1 | 52,1 | 54,5 | 56,0 | 55,8 | 54,3 | 54,1 | 53,4 |
| Прибуток прибуткових підприємств | 25,8 | 24,7 | 26,3 | 26,2 | 23,6 | 20,4 | 20,6 | 20,1 | 20,0 | 20,3 | 20,3 |
| | 13,8 | 15,5 | 14,4 | 11,8 | 12,8 | 17,7 | 16,6 | 18,4 | 19,4 | 19,9 | 20,8 |
| Річна номінальна зміна, % | | | | | | | | | | | |
| Номінальний ВВП | 118,3 | 120,4 | 108,1 | 104,4 | 104,2 | 125,3 | 123,4 | 113,8 | 112,3 | 110,3 | 110,3 |
| Кінцеві споживчі витрати з них приватні | 118,2 | 122,0 | 111,6 | 108,5 | 107,5 | 119,5 | 124,2 | 113,5 | 111,8 | 110,3 | 109,7 |
| Імпорт товарів та послуг | 117,7 | 126,1 | 110,5 | 109,7 | 107,2 | 117,6 | 126,3 | 112,3 | 111,4 | 109,9 | 109,5 |
| Фонд оплати праці найманих працівників | 130,9 | 135,4 | 107,8 | 96,5 | 106,2 | 131,0 | 126,9 | 113,3 | 109,3 | 109,8 | 108,9 |
| Середньомісячна заробітна плата | 118,6 | 115,4 | 115,3 | 103,6 | 93,9 | 108,5 | 124,4 | 110,8 | 112,2 | 111,6 | 110,5 |
| Прибуток прибуткових підприємств | 117,5 | 117,6 | 114,9 | 107,9 | 106,6 | 120,5 | 123,6 | 114,6 | 111,8 | 110,7 | 110,0 |
| | 142,6 | 134,6 | 100,8 | 85,1 | 113,1 | 174,1 | 115,1 | 126,8 | 118,3 | 113,2 | 114,7 |

* Дані без АР Крим.

Складено за даними прогнозу Міжнародного валютного фонду.

Таблиця 6.9

Макроекономічні зміни, що використані як опосередкована база оподаткування
(на основі прогнозу Міністерства економічного розвитку)

| Показник | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014* | 2015* | 2016* | 2017* | 2018* | 2019* | 2020* |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | Факт | | | | | | | Прогноз | | | |
| Обсяг, млрд грн | | | | | | | | | | | |
| Номінальний ВВП | 1 120,6 | 1 349,2 | 1 459,1 | 1 522,7 | 1 586,9 | 1 988,5 | 2 453,2 | 2 789,5 | 3 094,4 | 3 397,6 | 3 713,7 |
| Кінцеві споживчі витрати з них приватні | 946,3 | 1 154,2 | 1 287,5 | 1 397,5 | 1 430,0 | 1 709,2 | 2 122,9 | 2 432,6 | 2 696,8 | 2 935,2 | 3 199,7 |
| Імпорт товарів та послуг | 725,9 | 915,5 | 1 011,2 | 1 109,8 | 1 133,7 | 1 332,9 | 1 683,3 | 1 913,0 | 2 103,3 | 2 263,3 | 2 451,7 |
| Фонд оплати праці найманих працівників | 552,1 | 747,4 | 806,0 | 778,1 | 826,8 | 1 083,4 | 1 374,4 | 1 590,7 | 1 787,8 | 1 982,8 | 2 144,2 |
| Середньомісячна заробітна плата працівників, грн | 289,1 | 333,5 | 384,5 | 398,3 | 374,2 | 405,9 | 505,1 | 530,1 | 609,1 | 694,7 | 780,4 |
| Прибуток прибуткових підприємств | 2 239 | 2 633 | 3 026 | 3 265 | 3 480 | 4 195 | 5 183 | 6 157 | 7 016 | 7 964 | 9 033 |
| | 155,2 | 208,9 | 210,6 | 179,3 | 202,7 | 352,9 | 406,3 | 570,7 | 653,2 | 736,8 | 819,2 |
| Частка, % ВВП | | | | | | | | | | | |
| Номінальний ВВП | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Кінцеві споживчі витрати з них приватні | 84,4 | 85,5 | 88,2 | 91,8 | 90,1 | 86,0 | 86,5 | 87,2 | 87,1 | 86,4 | 86,2 |
| Імпорт товарів та послуг | 64,8 | 67,9 | 69,3 | 72,9 | 71,4 | 67,0 | 68,6 | 68,6 | 68,0 | 66,6 | 66,0 |
| Фонд оплати праці найманих працівників | 49,3 | 55,4 | 55,2 | 51,1 | 52,1 | 54,5 | 56,0 | 57,0 | 57,8 | 58,4 | 57,7 |
| Прибуток прибуткових підприємств | 25,8 | 24,7 | 26,3 | 26,2 | 23,6 | 20,4 | 20,6 | 19,0 | 19,7 | 20,4 | 21,0 |
| | 13,8 | 15,5 | 14,4 | 11,8 | 12,8 | 17,7 | 16,6 | 20,5 | 21,1 | 21,7 | 22,1 |
| Річна номінальна зміна, % | | | | | | | | | | | |
| Номінальний ВВП | 118,3 | 120,4 | 108,1 | 104,4 | 104,2 | 125,3 | 123,4 | 113,7 | 110,9 | 109,8 | 109,3 |
| Кінцеві споживчі витрати з них приватні | 118,2 | 122,0 | 111,6 | 108,5 | 107,5 | 119,5 | 124,2 | 114,6 | 110,9 | 108,8 | 109,0 |
| Імпорт товарів та послуг | 117,7 | 126,1 | 110,5 | 109,7 | 107,2 | 117,6 | 126,3 | 113,6 | 109,9 | 107,6 | 108,3 |
| Фонд оплати праці найманих працівників | 130,9 | 135,4 | 107,8 | 96,5 | 106,2 | 131,0 | 126,9 | 115,7 | 112,4 | 110,9 | 108,1 |
| Середньомісячна заробітна плата | 118,6 | 115,4 | 115,3 | 103,6 | 93,9 | 108,5 | 124,4 | 104,9 | 114,9 | 114,1 | 112,3 |
| Прибуток прибуткових підприємств | 117,5 | 117,6 | 114,9 | 107,9 | 106,6 | 120,5 | 123,6 | 118,8 | 114,0 | 113,5 | 113,4 |
| | 142,6 | 134,6 | 100,8 | 85,1 | 113,1 | 174,1 | 115,1 | 140,5 | 114,5 | 112,8 | 111,2 |

* Дані без АР Крим.

Складено за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

У сценарних умовах Мінекономрозвитку темпи номінального приросту прибутку прибуткових підприємств та фонду оплати праці в середньому перевищуватимуть темпи приросту ВВП, а в сценарних умовах МВФ – навпаки, будуть нижчими за темпи ВВП. Це спричинить різний рівень прогнозних доходів сектору ЗДУ та різну їхню структуру залежно від обраного сценарію.

Коефіцієнти динамічності у розрізі видів доходів наведено у табл. 6.10. Як макроекономічний індикатор, що характеризує зміну податкової бази таких показників доходів, як “Податок та збір на доходи фізичних осіб”, “Податок на фонд заробітної плати і робочу силу” та “Соціальні внески”, використано показник “Фонд оплати праці найманих працівників”. Усереднені показники динамічності зазначених видів доходів у період 2017–2020 рр. дорівнюють близько 1, що свідчить про високу їхню еластичність відносно макроекономічної бази оподаткування. Експертна оцінка прогнозного показника динамічності для “Соціальних внесків” була визначена з урахуванням політичних рішень щодо реформування системи соціального страхування, прийнятих у 2015 р.

При прогнозуванні показника “Податок на прибуток підприємств” у моделі використовується індикатор “Прибуток прибуткових підприємств”. Усереднений прогнозний показник динамічності для “Податку на прибуток підприємств” у період 2017–2020 рр. становить 1,1 що передбачає нарощування темпів зростання податку (+10 % до темпів опосередкованої бази). Здебільшого це зумовлено очікуванням щодо загального зростання економіки, рентабельності виробництва та поступовою детінізацією у 2017–2020 рр.

Під час прогнозування таких видів доходів, як “Податок на додану вартість”, “Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)”, “Акцизний податок з реалізації суб’єктами господарювання роздрібною торгівлею підакцизних товарів” використовується індикатор “Приватні кінцеві споживчі витрати”. Відповідний усереднений показник його динамічності відносно ПДВ у прогнозованому періоді коливатиметься близько 1 (висока еластичність), а стосовно акцизів – дещо вище: у межах 1,1–1,2, що пояснюється продовженням політики підвищення ставок на підакцизну продукцію.

При прогнозуванні “Акцизного податку з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції)” і “Податків на міжнародну торгівлю та операції” використовується макроекономічний індикатор “Імпорт товарів та послуг”. Прогнозні показники динамічності для акцизу на імпорт очікуються на рівні 1,1–1,2 (аналогічно акцизам на вироблені в Україні товари), а для податків на міжнародну торгівлю – будуть змінюватися в діапазоні 0,7–1,1 у 2017–2020 рр., що пояснюється непостійним характером залежності між базою та податком, як це спостерігалось у ретроспективі.

Для прогнозування інших показників доходів, зокрема “Податків на власність”, “Податків на використання товарів та на дозвіл на використання товарів або на здійснення діяльності”, “Ренти”, “Відрахувань із доходів квазікорпорацій” тощо як опосередкована база оподаткування використовувався номінальний ВВП. Відповідні прогнозні показники динамічності було визначено експертним шляхом на підставі аналізу ретроспективних даних та припущень щодо впливу певних політичних рішень.

Розглянемо зміни у прогнозній структурі доходів за основними компонентами: прямими податками, непрямими податками, соціальними внесками та іншими доходами (рис. 6.4, табл. 6.11, 6.12).

Спільними тенденціями в прогнозній структурі доходів для обох сценарних умов є підвищення частки прямих податків та соціальних внесків (по Мінекономрозвитку – вище) і зменшення частки інших неподаткових доходів. Відмінними тенденціями в структурі доходів є динаміка частки непрямих податків: прогнозується зниження їхньої частки за сценарних умов Мінекономрозвитку та поступове підвищення – за сценарних умов МВФ.

Таблиця 6.10

Зміни коефіцієнтів динамічності доходів сектору ЗДУ

| Показник | Розрахунок | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014* | 2015* | 2016* | Середній показник за 2017–2020 рр.* |
|---|--|------|------|------|------|-------|-------|--------|-------------------------------------|
| | | Факт | | | | | | Оцінка | |
| Податки на доходи, прибуток і приріст капіталу | | | | | | | | | |
| Податок та збір на доходи фізичних осіб | $\frac{\% \text{ зміни податку}}{\% \text{ зміни фонду оплати праці}}$ | 0,8 | 1,2 | 0,9 | 1,7 | -0,7 | 3,9 | 0,9 | 1,0 |
| Податок на прибуток підприємств | $\frac{\% \text{ зміни податку}}{\% \text{ зміни прибутку підприємств}}$ | 0,5 | 1,1 | 1,5 | 0,1 | -2,1 | 0,0 | 0,8 | 1,1 |
| Податки на фонд заробітної плати і роботу силу (єдиний податок з фізичних осіб) | $\frac{\% \text{ зміни податку}}{\% \text{ зміни фонду оплати праці}}$ | 0,2 | -1,3 | 16,1 | 9,9 | -1,2 | 3,3 | 0,9 | 1,0 |
| Податки на власність (земельний податок та частинна збору на державне пенсійне страхування) | $\frac{\% \text{ зміни податку}}{\% \text{ зміни номінального ВВП}}$ | 0,5 | 0,3 | 1,4 | -1,6 | -0,3 | 1,8 | 0,1 | 0,1 |
| Податки на товари і послуги | | | | | | | | | |
| ПАВ | $\frac{\% \text{ зміни податку}}{\% \text{ зміни приватних КСВ}}$ | 0,1 | 1,9 | 0,6 | -0,8 | 3,9 | 1,6 | 1,6 | 1,2 |
| Акцизний податок: | | | | | | | | | |
| з вироблених в Україні товарів | $\frac{\% \text{ зміни податку}}{\% \text{ зміни приватних КСВ}}$ | 0,8 | 2,0 | 3,2 | 2,4 | 14,1 | 1,4 | 1,2 | 1,2 |
| з реалізації підакцизних товарів | $\frac{\% \text{ зміни податку}}{\% \text{ зміни приватних КСВ}}$ | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1,1 | 1,1 |
| з ввезених на територію України товарів | $\frac{\% \text{ зміни податку}}{\% \text{ зміни імпорту}}$ | 1,8 | 0,4 | 0,9 | -0,3 | 0,9 | 2,1 | 1,2 | 1,2 |
| Податки на використання товарів та на дозвіл на використання товарів або на здійснення діяльності | $\frac{\% \text{ зміни податку}}{\% \text{ зміни номінального ВВП}}$ | 1,1 | -0,1 | 0,4 | 6,2 | 3,0 | -1,4 | 1,9 | 1,9 |
| Інші податки на товари та послуги (збори за спеціальне використання ресурсів) | | | | | | | | | |
| Збори та рента за спеціальне використання ресурсів | $\frac{\% \text{ зміни податку}}{\% \text{ зміни номінального ВВП}}$ | 1,6 | 0,9 | 3,0 | -0,8 | 5,1 | 0,4 | 1,2 | 1,2 |
| Рентна плата за користування надрами для видобування | $\frac{\% \text{ зміни податку}}{\% \text{ зміни номінального ВВП}}$ | 3,1 | 4,6 | -2,9 | 1,8 | 10,3 | 4,0 | 1,7 | 1,7 |

Закінчення табл. 6.10

| Показник | Розрахунок | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014* | 2015* | 2016* | Середній показник за 2017–2020 рр.* |
|---|---|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------------------------------------|
| | | Факт | | | | | | | |
| Інші | $\frac{\% \text{ зміни податку}}{\% \text{ зміни номінального ВВП}}$ | 0,4 | 1,8 | 1,3 | -2,2 | -2,6 | 1,1 | 0,3 | 0,3 |
| Податки на міжнародну торгівлю та операції | $\frac{\% \text{ зміни податку}}{\% \text{ зміни імпорту}}$ | 0,8 | 0,5 | 1,5 | -0,3 | 7,1 | 3,5 | 0,6 | 0,9 |
| Інші податки | $\frac{\% \text{ зміни податку}}{\% \text{ зміни номінального ВВП}}$ | 0,4 | 0,4 | 5,4 | -0,4 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,4 |
| Соціальні внески | $\frac{\% \text{ зміни податку}}{\% \text{ зміни фонду оплати праці}}$ | 1,0 | 1,1 | 0,9 | 1,8 | 0,8 | 0,4 | 0,6 | 1,1 |
| у тому числі Пенсійний фонд | $\frac{\% \text{ зміни податку}}{\% \text{ зміни фонду оплати праці}}$ | 1,0 | 1,1 | 0,9 | 1,6 | 0,1 | 0,3 | 0,6 | 1,1 |
| Неподаткові, капітал. надходження та гранти | | | | | | | | | |
| Рента | | | | | | | | | |
| Збори на паливно-енергетичні ресурси | $\frac{\% \text{ зміни податку}}{\% \text{ зміни номінального ВВП}}$ | 0,4 | 0,8 | -0,2 | -0,3 | 1,8 | -1,6 | 0,3 | 0,3 |
| Рентна плата за транспортування | $\frac{\% \text{ зміни податку}}{\% \text{ зміни номінального ВВП}}$ | -1,5 | 0,9 | -0,3 | -12,4 | 6,9 | 8,2 | -4,0 | 1,0 |
| Орендна плата за землю | $\frac{\% \text{ зміни податку}}{\% \text{ зміни номінального ВВП}}$ | 0,9 | 0,7 | 2,5 | 1,2 | -1,5 | 0,9 | 1,1 | 1,1 |
| Відрахування із доходів квазікорпорації | - | 8,3 | -0,9 | 8,6 | 3,3 | -3,6 | 6,2 | 0,6 | 0,6 |
| Кошти, що перераховуються Національним банком України | $\frac{\% \text{ зміни податку}}{\% \text{ зміни серед. держ. прям. внутр. боргу}}$ | 2,9 | -0,8 | 6,1 | 0,7 | -0,3 | 4,9 | 1,4 | 1,4 |
| Інші (в тому числі частина чистого прибутку господарських та комунальних організацій) | $\frac{\% \text{ зміни податку}}{\% \text{ зміни номінального ВВП}}$ | 2,1 | 0,5 | -2,4 | -7,0 | 10,0 | 1,9 | 0,6 | 0,6 |
| Власні надходження державних установ | $\frac{\% \text{ зміни податку}}{\% \text{ зміни номінального ВВП}}$ | 0,7 | 0,9 | 0,7 | 0,2 | -0,1 | 1,2 | 0,5 | 0,5 |
| Інші | $\frac{\% \text{ зміни податку}}{\% \text{ зміни номінального ВВП}}$ | 0,1 | -0,4 | 6,3 | -5,6 | 9,8 | 1,1 | 0,1 | 0,1 |

* Без АР Крим.

Складено за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та прогнозу Міжнародного валютного фонду.

Таблиця 6.11

Прогноз доходів сектору ЗДУ (сценарні умови МВФ), % ВВП

| Показник | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014* | 2015* | 2016* | 2017* | 2018* | 2019* | 2020* |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Факт | | | | Прогноз | | | | | | |
| | Оцінка | | | | | | | | | | |
| Доходи | 39,8 | 41,2 | 42,6 | 41,2 | 40,2 | 41,8 | 37,3 | 37,5 | 37,8 | 38,3 | 38,6 |
| Прямі податки | 8,4 | 8,8 | 8,7 | 8,6 | 7,5 | 7,2 | 8,5 | 8,5 | 8,6 | 8,8 | 9,0 |
| Непрямі податки | 13,2 | 15,4 | 15,3 | 14,1 | 15,5 | 17,6 | 17,6 | 18,0 | 18,3 | 18,6 | 18,7 |
| Соціальні внески | 12,2 | 11,8 | 12,5 | 12,7 | 11,6 | 9,6 | 5,5 | 5,4 | 5,5 | 5,6 | 5,7 |
| Інші неподаткові доходи | 6,1 | 5,2 | 6,1 | 5,8 | 5,6 | 7,4 | 5,8 | 5,6 | 5,4 | 5,3 | 5,2 |
| Доходи | 39,8 | 41,2 | 42,6 | 41,2 | 40,2 | 41,8 | 37,3 | 37,5 | 37,8 | 38,3 | 38,6 |
| Податкові надходження | 21,6 | 24,2 | 24,0 | 22,6 | 23,0 | 24,9 | 26,1 | 26,5 | 26,9 | 27,4 | 27,8 |
| Податки на доходи, прибуток і приріст капіталу | 8,2 | 8,5 | 8,5 | 8,4 | 7,3 | 7,0 | 8,1 | 8,1 | 8,3 | 8,5 | 8,8 |
| Податки на товари і послуги | 12,1 | 14,3 | 14,0 | 12,8 | 13,8 | 15,1 | 16,2 | 16,7 | 17,0 | 17,3 | 17,4 |
| ПАВ | 7,7 | 9,6 | 9,5 | 8,4 | 8,8 | 9,0 | 9,6 | 9,9 | 10,1 | 10,2 | 10,2 |
| Акцизний податок | 2,5 | 2,5 | 2,6 | 2,4 | 2,8 | 3,6 | 4,1 | 4,2 | 4,1 | 4,2 | 4,3 |
| Податки на використання товарів та на дозвіл на використання товарів або на здійснення діяльності | 0,6 | 0,5 | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,5 |
| Інші податки на товари та послуги (Збори за спеціальне використання ресурсів) | 0,8 | 1,2 | 1,0 | 1,0 | 1,3 | 1,9 | 1,7 | 2,2 | 2,3 | 2,3 | 2,4 |
| Податки на міжнародну торгівлю та операції | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 1,2 | 2,1 | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 |
| Інші податки | 0,5 | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 |
| Соціальні внески | 12,2 | 11,8 | 12,5 | 12,7 | 11,6 | 9,6 | 5,5 | 5,4 | 5,5 | 5,6 | 5,7 |
| Неподаткові, продаж основного капіталу, гранти | 6,1 | 5,2 | 6,1 | 5,8 | 5,6 | 7,4 | 5,8 | 5,6 | 5,4 | 5,3 | 5,2 |
| Рента | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,0 | 0,9 | 0,9 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 |
| Вірахування із доходів квазікорпорації | 1,7 | 1,2 | 1,8 | 2,0 | 1,6 | 3,3 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,1 | 2,1 |
| Власні надходження державних установ | 2,3 | 2,2 | 2,2 | 2,1 | 2,0 | 2,1 | 2,0 | 1,9 | 1,8 | 1,7 | 1,6 |
| Інші | 1,0 | 0,8 | 1,1 | 0,8 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,0 | 0,9 | 0,8 | 0,8 |

Складено за даними прогнозу Міжнародного валютного фонду.

Таблиця 6.12

Прогноз доходів сектору ЗДУ (сценарні умови Мінекономрозвитку), % ВВП

| Показник | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014* | 2015* | 2016* | 2017* | 2018* | 2019* | 2020* |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Факт | | | | | Прогноз | | | | | |
| | Оцінка | | | | | | | | | | |
| Доходи | 39,8 | 41,2 | 42,6 | 41,2 | 40,2 | 41,8 | 37,3 | 37,5 | 38,1 | 38,7 | 39,3 |
| Прямі податки | 8,4 | 8,8 | 8,7 | 8,6 | 7,5 | 7,2 | 8,5 | 8,5 | 8,7 | 9,1 | 9,4 |
| Непрямі податки | 13,2 | 15,4 | 15,3 | 14,1 | 15,5 | 17,6 | 17,6 | 18,3 | 18,6 | 18,7 | 18,8 |
| Соціальні внески | 12,2 | 11,8 | 12,5 | 12,7 | 11,6 | 9,6 | 5,5 | 5,1 | 5,3 | 5,6 | 5,8 |
| Інші неподаткові доходи | 6,1 | 5,2 | 6,1 | 5,8 | 5,6 | 7,4 | 5,8 | 5,6 | 5,5 | 5,3 | 5,2 |
| Доходи | 39,8 | 41,2 | 42,6 | 41,2 | 40,2 | 41,8 | 37,3 | 37,5 | 38,1 | 38,7 | 39,3 |
| Податкові надходження | 21,6 | 24,2 | 24,0 | 22,6 | 23,0 | 24,9 | 26,1 | 26,8 | 27,3 | 27,8 | 28,2 |
| Податки на доходи, прибуток і приріст капіталу | 8,2 | 8,5 | 8,5 | 8,4 | 7,3 | 7,0 | 8,1 | 8,1 | 8,4 | 8,8 | 9,2 |
| Податки на товари і послуги | 12,1 | 14,3 | 14,0 | 12,8 | 13,8 | 15,1 | 16,2 | 16,9 | 17,2 | 17,3 | 17,4 |
| ПАВ | 7,7 | 9,6 | 9,5 | 8,4 | 8,8 | 9,0 | 9,6 | 10,1 | 10,3 | 10,2 | 10,1 |
| Акцизний податок | 2,5 | 2,5 | 2,6 | 2,4 | 2,8 | 3,6 | 4,1 | 4,2 | 4,3 | 4,3 | 4,4 |
| Податки на використання товарів та на дозвіл на використання товарів або на здійснення діяльності | 0,6 | 0,5 | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,5 |
| Інші податки на товари та послуги (збори за спеціальне використання ресурсів) | 0,8 | 1,2 | 1,0 | 1,0 | 1,3 | 1,9 | 1,7 | 2,2 | 2,2 | 2,3 | 2,4 |
| Податки на міжнародну торгівлю та операції | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 1,2 | 2,1 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 |
| Інші податки | 0,5 | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 |
| Соціальні внески | 12,2 | 11,8 | 12,5 | 12,7 | 11,6 | 9,6 | 5,5 | 5,1 | 5,3 | 5,6 | 5,8 |
| Неподаткові, продаж основного капіталу, гранти | 6,1 | 5,2 | 6,1 | 5,8 | 5,6 | 7,4 | 5,8 | 5,6 | 5,5 | 5,3 | 5,2 |
| Рента | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,0 | 0,9 | 0,9 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 |
| Відрахування із доходів квазікорпорації | 1,7 | 1,2 | 1,8 | 2,0 | 1,6 | 3,3 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,1 | 2,1 |
| Власні надходження державних установ | 2,3 | 2,2 | 2,2 | 2,1 | 2,0 | 2,1 | 2,0 | 1,9 | 1,8 | 1,7 | 1,6 |
| Інші | 1,0 | 0,8 | 1,1 | 0,8 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,0 | 0,9 | 0,8 | 0,8 |

Складено за даними прогнозу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

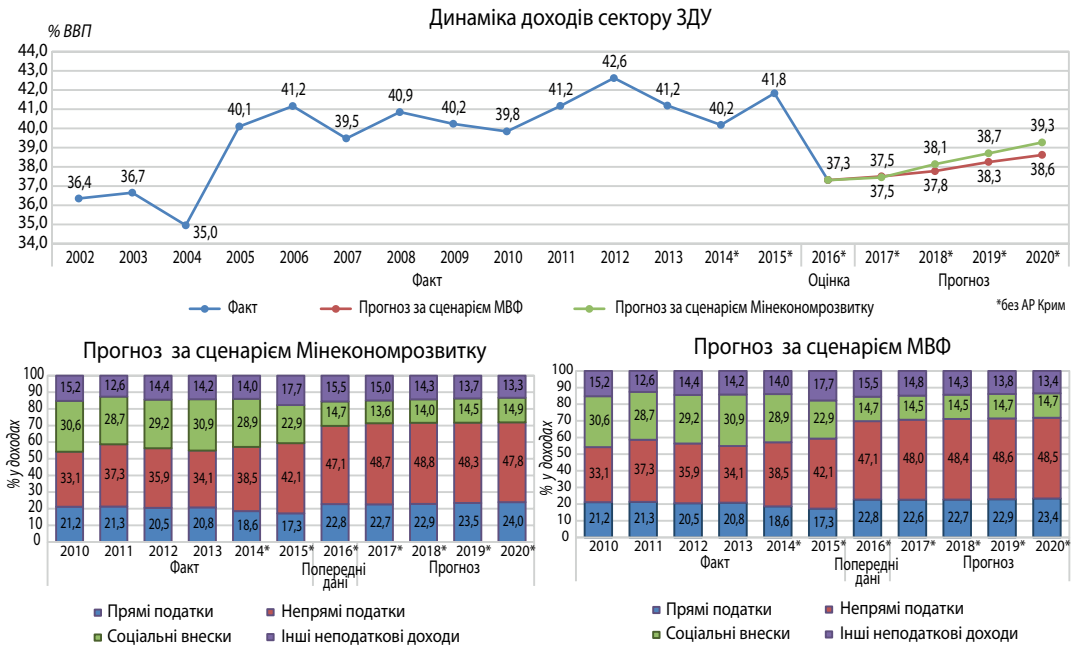


Рис. 6.4. Динаміка доходів сектору ЗДУ

Складено за даними прогнозу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та прогнозу Міжнародного валютного фонду.

Непрямі податки є найбільшою складовою доходів сектору ЗДУ. Їх частка протягом 2010–2016 рр. становила 38,3% усіх доходів сектору. Упродовж 2017–2020 рр. прогнозується зростання частки непрямих податків до рівня 48,5% за сценарієм МВФ та до 47,8% за сценарієм Мінекономрозвитку. Основна причина такого зростання – активізація внутрішнього споживчого та інвестиційного попиту.

Другою за величиною складовою доходів сектору ЗДУ до 2016 р. були соціальні внески: їхня частка сягала понад 30% у 2010 р., однак після реформи в 2016 р. вона стрімко знизилася до 15% і в прогнозному періоді суттєвих змін зі структурною часткою цього виду надходжень не очікується.

Третью за величиною групою доходів сектору ЗДУ були прямі податки, частка яких протягом 2010–2016 рр. у середньому дорівнювала 20,4% усіх доходів. У прогнозному періоді їхня частка зростає до 23–24%, що переважно пов'язується зі сприятливою динамікою прибутку та очікуванням від детінізації.

Частка інших неподаткових доходів протягом 2010–2016 рр. становила лише 14,8% усіх доходів; упродовж 2017–2020 рр. за обома сценаріями прогнозується її зниження (у 2020 р. до 13,3% за сценарієм Мінекономрозвитку та до 13,4% за сценарієм МВФ).

Прогноз видатків сектору ЗДУ

Моделювання видатків сектору ЗДУ здійснювалося на підставі припущень щодо реалізації тих чи інших політичних рішень у видатковій політиці держави, історичних тенденцій фінансування та динаміки окремих макроекономічних показників.

Для забезпечення цілісності модельних розрахунків після отримання прогнозу державних витрат здійснюється ітеративне уточнення інших елементів ВВП за категоріями кінцевого використання до забезпечення їхньої повної збалансованості із загальною величиною ВВП.

При прогнозуванні державних витрат бралися до уваги тенденції окремих макроекономічних показників. Так, показник витрат на “Оплату праці” було оцінено з урахуванням динаміки зростання “Фонду оплати праці” економіки в цілому. Витрати на товари та послуги прогнозувалися відповідно до загальної динаміки ВВП. Моделювання соціальних видатків сектору ЗДУ здійснювалося на підставі встановлення взаємозв'язку між вказаними видатками й усередненим темпом зростання ВВП, кінцевих споживчих витрат та індексу споживчих цін.

Прогноз процентних платежів (окремо за внутрішніми та зовнішніми борговими зобов'язаннями) було здійснено, виходячи з прогнозу державного прямого боргу й прогнозу ефективної ставки. Ефективна ставка в ретроспективі визначається як відношення фактично сплачених процентних платежів за внутрішнім/зовнішнім боргом до середнього значення прямого внутрішнього/зовнішнього боргу у відповідному періоді:

$$EC_t = \frac{\text{Процентні платежі}_t}{\frac{\text{Борг}_{t-1} + \text{Борг}_t}{2}}, \quad (6.4)$$

де Борг_t – прямий державний внутрішній/зовнішній борг; EC_t – ефективна ставка обслуговування прямого боргу.

Розрахунок ефективної ставки по внутрішньому/зовнішньому боргу для прогнозного періоду було оцінено експертним шляхом на основі аналізу ретроспективної динаміки показника.

Процентні платежі за внутрішнім/зовнішнім прямим державним боргом у прогнозованому періоді обчислено за формулою:

$$\text{Процентні платежі}_t = \frac{\text{Борг}_{t-1} + \text{Борг}_t}{2} EC_t. \quad (6.5)$$

Прогноз інших поточних витрат (субсидій, трансфертів, грантів тощо) розраховано на основі їхньої еластичності відносно динаміки номінального ВВП.

Загальний рівень видатків сектору ЗДУ відносно ВВП у 2017–2020 рр. за обома сценаріями макроекономічних умов буде значно нижчим порівняно із 2010–2015 рр. (рис. 6.5), що пояснюється запланованими заходами фіскальної консолідації державних фінансів:

- за сценарієм Мінекономрозвитку – помірна динаміка загальних видатків зі стабілізацією на рівні 41,0 % в 2020 р. (що на 1,4 в. п. більше, ніж у 2016 р.);
- за сценарієм МВФ – динаміка поступового зниження із 41,0 % у 2017 р. від ВВП до 40,0 % в 2020 р. (майже відповідає рівню 2007 р.).

Найвагомішою складовою видатків сектору ЗДУ протягом 2010–2015 рр. були соціальні видатки, котрі, як правило, становили понад 45 % у структурі загальних видатків (у ВВП – понад 20 %). У прогнозованому періоді вони мали тенденцію до зниження за обома сценаріями (рис. 6.5, табл. 6.13, 6.14).

Другим за величиною показником видатків є оплата праці працівників. Передбачається, що протягом прогнозних 2017–2020 рр. її рівень у середньому коливатиметься в діапазоні 23–25 % загальних видатків. При цьому за сценарієм Мінекономрозвитку передбачається підвищення рівня оплати праці (до 25,7 % у 2020 р.), а за сценарієм МВФ – поступове зниження (до 24,1 % у 2020 р.).

Прогнозну динаміку капітальних видатків сектору ЗДУ визначено з урахуванням політичних рішень щодо відновлення інвестиційного внеску держави в розвиток залежних від неї сфер та реалізації інфраструктурних проектів (зокрема в частині відбудови комунікацій Донецької та Луганської областей). Передбачається, що капітальні видатки (з капітальними трансфертами) поступово зростатимуть до майже 4 % ВВП у 2020 р. (відповідає рівневі 2005–2006 рр.) за обома сценаріями. Поліпшення можли-

Таблиця 6.13

Прогноз видатків сектору ЗДУ (сценарні умови МВФ), % ВВП

| Показник | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014* | 2015* | 2016* | 2017* | 2018* | 2019* | 2020* |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Факт | | | | | | Оцінка | Прогноз | | | |
| Видатки | 46,3 | 43,3 | 46,5 | 45,7 | 44,1 | 42,4 | 39,6 | 41,0 | 40,6 | 40,6 | 40,0 |
| Поточні видатки | 45,1 | 41,8 | 45,2 | 44,7 | 43,3 | 41,1 | 37,5 | 38,8 | 38,1 | 37,9 | 37,4 |
| Оплата праці працівників | 11,3 | 10,3 | 11,0 | 11,0 | 10,2 | 9,3 | 9,0 | 9,5 | 9,5 | 9,6 | 9,6 |
| Використання товарів і послуг | 7,0 | 6,5 | 6,9 | 6,5 | 6,8 | 7,2 | 6,4 | 6,4 | 6,4 | 6,4 | 6,4 |
| Субсидії, трансферти та гранти | 2,4 | 1,9 | 3,0 | 1,9 | 2,1 | 1,2 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Соціальні видатки | 21,2 | 19,5 | 20,5 | 21,7 | 20,1 | 17,9 | 15,9 | 16,0 | 15,7 | 15,6 | 15,5 |
| з них Пенсійний фонд | 20,4 | 15,6 | 16,0 | 16,4 | 15,3 | 13,4 | 11,8 | 11,9 | 11,7 | 11,6 | 11,5 |
| Відсоткові платежі | 1,6 | 1,9 | 1,8 | 2,4 | 3,3 | 4,4 | 4,0 | 4,6 | 4,1 | 3,8 | 3,5 |
| внутрішні | 0,9 | 1,2 | 1,1 | 1,6 | 2,2 | 3,1 | 2,6 | 2,9 | 2,5 | 2,3 | 2,2 |
| зовнішні | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 1,1 | 1,4 | 1,4 | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 1,3 |
| Інші поточні видатки | 0,3 | 0,3 | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| Капітальні трансферти | 1,3 | 1,6 | 1,3 | 0,8 | 0,4 | 0,6 | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 1,1 | 1,1 |

* Без АР Крим.

Складено за даними прогнозу Міжнародного валютного фонду.

Таблиця 6.14

Прогноз видатків сектору ЗДУ (сценарні умови Мінекономрозвитку), % ВВП

| Показник | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014* | 2015* | 2016* | 2017* | 2018* | 2019* | 2020* |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Факт | | | | | | Оцінка | Прогноз | | | |
| Видатки | 46,3 | 43,3 | 46,5 | 45,7 | 44,1 | 42,4 | 39,6 | 41,0 | 40,9 | 41,2 | 41,0 |
| Поточні видатки | 45,1 | 41,8 | 45,2 | 44,7 | 43,3 | 41,1 | 37,5 | 38,7 | 38,4 | 38,5 | 38,4 |
| Оплата праці працівників | 11,3 | 10,3 | 11,0 | 11,0 | 10,2 | 9,3 | 9,0 | 9,5 | 9,9 | 10,2 | 10,5 |
| Використання товарів і послуг | 7,0 | 6,5 | 6,9 | 6,5 | 6,8 | 7,2 | 6,4 | 6,4 | 6,4 | 6,4 | 6,4 |
| Субсидії, трансферти та гранти | 2,4 | 1,9 | 3,0 | 1,9 | 2,1 | 1,2 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Соціальні видатки | 21,2 | 19,5 | 20,5 | 21,7 | 20,1 | 17,9 | 15,9 | 15,9 | 15,6 | 15,5 | 15,3 |
| з них Пенсійний фонд | 20,4 | 15,6 | 16,0 | 16,4 | 15,3 | 13,4 | 11,8 | 11,9 | 11,7 | 11,5 | 11,4 |
| Відсоткові платежі | 1,6 | 1,9 | 1,8 | 2,4 | 3,3 | 4,4 | 4,0 | 4,6 | 4,2 | 3,9 | 3,6 |
| внутрішні | 0,9 | 1,2 | 1,1 | 1,6 | 2,2 | 3,1 | 2,6 | 2,9 | 2,5 | 2,4 | 2,3 |
| зовнішні | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 1,1 | 1,4 | 1,4 | 1,7 | 1,7 | 1,5 | 1,3 |
| Інші поточні видатки | 0,3 | 0,3 | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| Капітальні трансферти | 1,3 | 1,6 | 1,3 | 0,8 | 0,4 | 0,6 | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 1,1 | 1,1 |

* Без АР Крим.

Складено за даними прогнозу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

востей фінансування капітальних видатків пов'язане, зокрема, з позитивною динамікою операційного балансу сектору ЗДУ (див. вище).

Частка процентних платежів з обслуговування боргу в загальних видатках протягом 2017–2020 рр. знижується відповідно до обох сценаріїв та у 2020 р. становить 8,8% за сценарієм МВФ та 8,9% за сценарієм Мінекономрозвитку. Таке зменшення зумовлено стійким зростанням економіки, помірною девальвацією гривні та, як наслідок, зниженням потреб у додаткових зовнішніх запозиченнях і, відповідно, витрат на обслуговування прямого державного боргу. Однак, незважаючи на тенденції скорочення процентних платежів у загальних видатках, їхня частка у відсотках ВВП залишається ви-

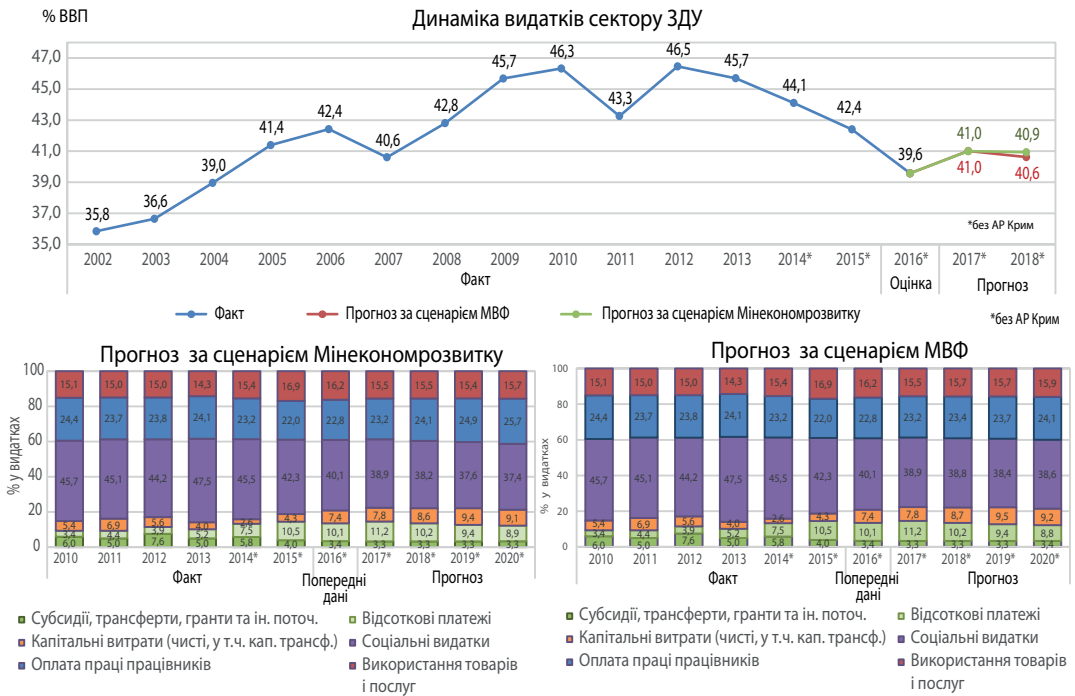


Рис. 6.5. Динаміка видатків сектору ЗДУ

Складено за даними прогнозу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та прогнозу Міжнародного валютного фонду.

щою, ніж у докризовому 2013 р., – 2,4 % (у 2020 р. 3,5 % ВВП за сценарієм МВФ та 3,6 % за сценарієм Мінекономрозвитку).

Під час аналізу видаткової частини бюджету корисним є порівняння перспективного обсягу реальних видатків (згрупованих на споживчі та капітальні) з їхнім базисним рівнем (наприклад, 2015 р.). При цьому споживчі витрати обчислюються шляхом групування витрат на оплату праці, використання товарів та послуг, інших трансфертів та за вирахуванням доходів від продажу товарів та послуг (відповідно до методології GFSM 2014). Це дає змогу відстежувати реальний вплив держави на формування внутрішнього споживчого та інвестиційного попиту економіки та допоможе в подальшому здійснити аналіз мультиплікаційного ефекту фіскальної політики.

На рис. 6.6 наведено динаміку темпів зростання реального ВВП, видатків, споживчих витрат та капітальних видатків сектору ЗДУ. Як бачимо, зростання реальних споживчих видатків кумулятивно за 2016–2020 рр. становитиме від 22,4 % (сценарій МВФ) до 26,0 % (сценарій Мінекономрозвитку). Реальні капітальні видатки збільшаться суттєвіше – у 2,4–2,5 раза порівняно з 2015 р.. Незважаючи на високі кумулятивні темпи приросту ні споживчі, ні інвестиційні видатки в 2020 р. так і не досягнуть реального рівня 2007–2008 рр.

6.3. ПРОГНОЗ ФІСКАЛЬНОГО ІМПУЛЬСУ

Показником, що характеризує спрямованість та інтенсивність фіскальної політики в міжнародній практиці, є фіскальний імпульс, котрий обчислюється як приріст дефіциту циклічно скоригованого первинного підсумкового фіскального балансу порівняно з попереднім фінансовим роком (виражений у відсотках потенційного ВВП).

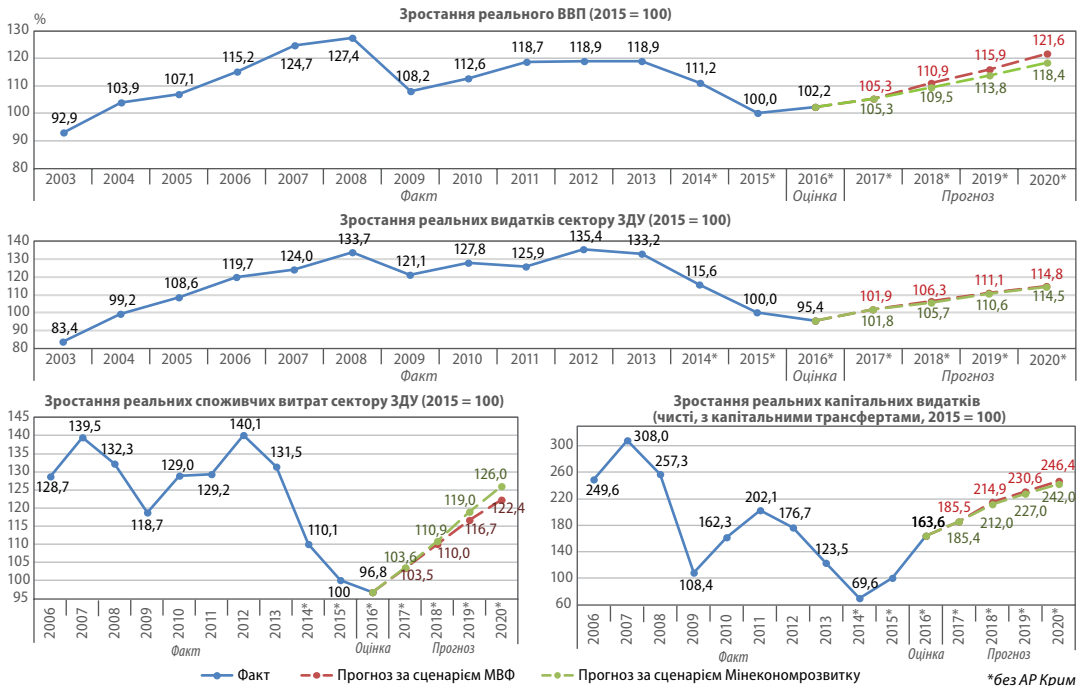


Рис. 6.6. Динаміка темпів зростання реального ВВП, витратів, споживчих витрат та капітальних витратів сектору ЗДУ

Складено за даними прогнозу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та прогнозу Міжнародного валютного фонду.

Характеристика та інтерпретування фіскального імпульсу дуже важливі для розуміння загальної фіскальної політики країни. Так, додатне значення фіскального імпульсу означає, що поточна фіскальна політика є експансивною, від'ємне – рестрикційною (обмежувальною). Порівняння рівня фіскального імпульсу з показником рівня реального або потенційного ВВП дає можливість діагностувати та оцінити, чи є поточна фіскальна політика контрциклічною або проциклічною (детальніше див. підрозділ 2.3).

Для розрахунку фіскального імпульсу необхідно послідовно визначити такі показники:

- чисте кредитування/запозичення сектору ЗДУ у фактичних цінах (дефіцит/профіцит);
- підсумковий баланс сектору ЗДУ у фактичних цінах (дефіцит/профіцит);
- розрив між фактичним та потенційним ВВП;
- циклічно скоригований первинний підсумковий баланс сектору ЗДУ;
- фіскальний імпульс та контрциклічний фіскальний імпульс.

На попередніх етапах розроблення середньострокового прогнозу було отримано прогноз доходів та витратів сектору ЗДУ, що тепер дає змогу визначити балансові показники сектору ЗДУ шляхом прямого розрахунку (див. табл. 6.6, 6.7).

У 2015 р. вперше з 2007 р. спостерігався профіцит операційного балансу сектору ЗДУ¹ на рівні 0,7 % ВВП, що значною мірою було зумовлено девальваційно-інфляційним ефектом. У найближчій перспективі (до 2019 р.) операційний баланс залишати-

¹ Операційний баланс не враховує інвестиційні видатки.

меться негативним. За обома сценарними умовами очікується профіцит операційного балансу, починаючи з 2019 р., що в подальшому сягне, за сценарними умовами МВФ, 1,2 % ВВП у 2020 р., а за сценарними умовами Мінекономрозвитку – 0,9 % ВВП. Покращання рівня операційного балансу наприкінці прогнозного періоду полегшить навантаження на операції з фінансування дефіциту та допоможе вивільнити додаткові кошти на інвестиційні цілі.

Дефіцит сектору ЗДУ (показник “чисте кредитування/запозичення”) буде поступово знижуватись: за сценарієм МВФ до рівня – 1,4 % ВВП у 2020 р., а за сценарієм Мінекономрозвитку до – 1,7 % ВВП відповідно, чому сприятиме запланована консолідація державних видатків.

Після отримання прогнозу дефіциту здійснюється прогнозне оцінювання потреб у його фінансуванні в розрізі внутрішніх та зовнішніх джерел.

Прогноз зовнішнього фінансування дефіциту складається на основі офіційних планів отримання/погашення зовнішніх державних запозичень. В межах цього прогнозу використано план державних запозичень, представлений у Меморандумі України та МВФ¹.

Прогнозна потреба у внутрішньому фінансуванні ($\Phi\Pi$), що включає чисті запозичення держави у НБУ, комерційних банків та інших суб'єктів приватного сектору, визначається балансовим методом, після врахування інших каналів надходження коштів (зовнішніх запозичень, доходів від приватизації та інших складових внутрішнього фінансування):

$$\Phi\Pi_t = \text{ЧКЗ}_t - \text{ЧЗЗ}_t - \Pi_t - \text{ІВ}\Phi_t, \quad (6.6)$$

де ЧКЗ_t – чисте кредитування/запозичення; ЧЗЗ_t – чисті зовнішні запозичення; Π_t – надходження від приватизації державного майна (у вигляді продажу фінансових активів); $\text{ІВ}\Phi_t$ – інші складові внутрішнього фінансування.

Надходження від приватизації отримуються на підставі офіційних планів приватизації об'єктів державної власності.

Інші складові внутрішнього фінансування становлять різні операції з фінансовими активами, такі як продаж/купівля фінансових активів, надання/повернення державних позик, приріст/зменшення залишків коштів на рахунках, приріст/зменшення заборгованості (при методі нарахувань) тощо. Цей компонент фінансування визначається експертно на основі аналізу тенденцій у ретроспективних періодах. Тобто в моделі закладено прямий функціональний зв'язок, між рівнем фіскальних дисбалансів та обсягом внутрішніх запозичень сектору ЗДУ.

За обома сценаріями очікується зміна структури фінансування дефіциту сектору ЗДУ. Так, із 2019 р. прогнозується припинення чистого зовнішнього фінансування (повернення позик буде перевищувати їх отримання), а фінансування дефіциту загального уряду здійснюватиметься переважно за рахунок внутрішніх джерел. Із 2017 р. очікується припинення прямої державної фінансової підтримки НАК “Нафтогаз України”, що полегшить навантаження на державний бюджет. Щодо прогнозу доходів від приватизаційних джерел, то вагомих надходжень не очікується, оскільки це вимагає наявності відповідних політичних рішень, чого наразі немає.

Прогноз прямого внутрішнього та зовнішнього боргу визначається, виходячи зі спрогнозованих потреб у фінансуванні.

¹ Ukraine: First Review Under the Extended Arrangement-Press Release - Staff Report and Statement by the Executive Director for Ukraine (IMF Country Report No. 15/218) / International Monetary Fund. 2015. August 4. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43152.0>.

Так, прогноз прямого внутрішнього боргу розраховується за обсягами такого боргу на кінець попереднього періоду та обсягами необхідних додаткових потреб для фінансування видатків:

$$\text{Борг}_{v_t} = \text{Борг}_{v_{t-1}} + \text{ФП}_t, \quad (6.7)$$

де Борг_{v_t} – державний внутрішній прямий борг; ФП_t – потреби у внутрішньому фінансуванні, необхідні для збалансування бюджету.

Відносний рівень державного боргу буде поступово знижуватися (табл. 6.15, 6.16): прямий державний борг перетне позначку нижче 60 % ВВП у 2019 р. за обох варіантів сценарних умов (у 2016 р. – 67,3 % ВВП). Це стане наслідком сталого зростання економіки та помірної девальвації національної валюти, що дасть змогу знизити додаткові потреби у фінансуванні з метою збалансування поточного бюджету, а також створить сприятливі умови для обслуговування наявного боргу (особливо зовнішнього).

На рис. 6.7 наведено динаміку чистих кредитних запозичень (ЧКЗ) сектору ЗДУ в поєднанні з динамікою державного прямого боргу. Як бачимо, у прогнозному періоді динаміка покращання балансу ЧКЗ буде дзеркально повторюватися в динаміці скорочення державного прямого боргу.

Балансовим показником державних фінансів, на підставі якого розраховується фіскальний імпульс, є підсумковий баланс, менший від балансу ЧКЗ на величину надходжень від приватизації нефінансових активів та величину надання державних позик. Тобто він показує “ефективну” величину дефіциту, котра відображає обсяг чистого стимулюючого впливу фіскальної політики у фактичних цінах.

Оскільки в умовах України операції з приватизації вже відображаються у фінансуванні дефіциту, різницю між ЧКЗ та підсумковим балансом утворюють лише операції з чистого кредитування за рахунок бюджетних коштів.

Таблиця 6.15

Прогноз динаміки прямого боргу сектору ЗДУ (сценарні умови МВФ)

| Показник | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014* | 2015* | 2016* | 2017* | 2018* | 2019* | 2020* |
|----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | Факт | | | | | | Оцінка | Прогноз | | | |
| <i>Обсяг, млрд грн</i> | | | | | | | | | | | |
| Державний прямий борг | 323,5 | 357,3 | 399,1 | 480,2 | 947,0 | 1 334,3 | 1 650,8 | 1 793,4 | 1 892,3 | 1 982,0 | 2 041,5 |
| Внутрішній борг | 141,7 | 161,5 | 190,3 | 257,0 | 461,0 | 508,0 | 670,6 | 718,6 | 745,1 | 872,4 | 992,5 |
| Зовнішній борг | 181,8 | 195,8 | 208,8 | 223,3 | 486,0 | 826,3 | 980,2 | 1 074,7 | 1 147,2 | 1 109,6 | 1 048,9 |
| <i>Частка, % ВВП</i> | | | | | | | | | | | |
| Державний прямий борг | 28,9 | 26,5 | 27,4 | 31,5 | 59,7 | 67,1 | 67,3 | 64,2 | 60,3 | 57,3 | 53,5 |
| Внутрішній борг | 12,6 | 12,0 | 13,0 | 16,9 | 29,1 | 25,5 | 27,3 | 25,7 | 23,8 | 25,2 | 26,0 |
| Зовнішній борг | 16,2 | 14,5 | 14,3 | 14,7 | 30,6 | 41,6 | 40,0 | 38,5 | 36,6 | 32,1 | 27,5 |
| <i>Річна номінальна зміна, %</i> | | | | | | | | | | | |
| Державний прямий борг | 152,9 | 110,4 | 111,7 | 120,3 | 197,2 | 140,9 | 123,7 | 108,6 | 105,5 | 104,7 | 103,0 |
| Внутрішній борг | 155,6 | 114,0 | 117,9 | 135,0 | 179,4 | 110,2 | 132,0 | 107,2 | 103,7 | 117,1 | 113,8 |
| Зовнішній борг | 150,8 | 107,7 | 106,6 | 106,9 | 217,7 | 170,0 | 118,6 | 109,6 | 106,7 | 96,7 | 94,5 |

* Без АР Крим.

Складено за даними прогнозу Міжнародного валютного фонду.

Прогноз динаміки прямого боргу сектору ЗДУ
(сценарні умови Мінекономрозвитку)

| Показник | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014* | 2015* | 2016* | 2017* | 2018* | 2019* | 2020* |
|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | Факт | | | | | | Оцінка | Прогноз | | | |
| <i>Обсяг, млрд грн</i> | | | | | | | | | | | |
| Державний прямий борг | 323,5 | 357,3 | 399,1 | 480,2 | 947,0 | 1 334,3 | 1 650,8 | 1 794,4 | 1 890,7 | 1 982,6 | 2 052,5 |
| Внутрішній борг | 141,7 | 161,5 | 190,3 | 257,0 | 461,0 | 508,0 | 670,6 | 719,7 | 743,4 | 873,0 | 1 003,6 |
| Зовнішній борг | 181,8 | 195,8 | 208,8 | 223,3 | 486,0 | 826,3 | 980,2 | 1 074,7 | 1 147,2 | 1 109,6 | 1 048,9 |
| <i>Частка, % ВВП</i> | | | | | | | | | | | |
| Державний прямий борг | 28,9 | 26,5 | 27,4 | 31,5 | 59,7 | 67,1 | 67,3 | 64,3 | 61,1 | 58,4 | 55,3 |
| Внутрішній борг | 12,6 | 12,0 | 13,0 | 16,9 | 29,1 | 25,5 | 27,3 | 25,8 | 24,0 | 25,7 | 27,0 |
| Зовнішній борг | 16,2 | 14,5 | 14,3 | 14,7 | 30,6 | 41,6 | 40,0 | 38,5 | 37,1 | 32,7 | 28,2 |
| <i>Річна номінальна зміна, %</i> | | | | | | | | | | | |
| Державний прямий борг | 152,9 | 110,4 | 111,7 | 120,3 | 197,2 | 140,9 | 123,7 | 108,7 | 105,4 | 104,9 | 103,5 |
| Внутрішній борг | 155,6 | 114,0 | 117,9 | 135,0 | 179,4 | 110,2 | 132,0 | 107,3 | 103,3 | 117,4 | 115,0 |
| Зовнішній борг | 150,8 | 107,7 | 106,6 | 106,9 | 217,7 | 170,0 | 118,6 | 109,6 | 106,7 | 96,7 | 94,5 |

* Без АР Крим.

Складено за даними прогнозу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

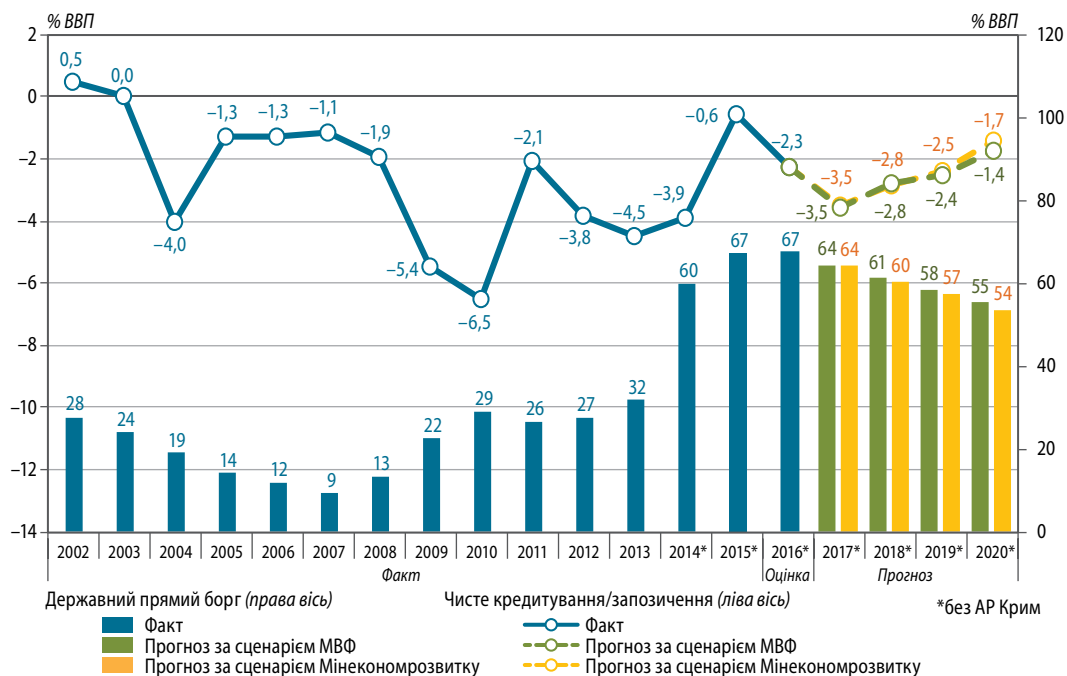


Рис. 6.7. Динаміка ЧКЗ сектору ЗДУ та державного прямого боргу, % ВВП

Складено за даними прогнозу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та прогнозу Міжнародного валютного фонду.

За весь період спостережень (з 2004 р.) підсумковий баланс сектору ЗДУ України був від'ємним. Не стане винятком і прогнозний період, однак його рівень буде поступово скорочуватися: за сценарних умов МВФ – до $-1,5\%$ ВВП у 2020 р., за сценарних умов Мінекономрозвитку – до $-1,8\%$ ВВП.

Для об'єктивної оцінки стимулюючого ефекту фіскальної політики баланси сектору ЗДУ потрібно визначати не у фактичних, а в порівняльних цінах одного року, з урахуванням коригування на поточний економічний цикл, а також без витрат на обслуговування боргу.

Для розрахунку циклічно скоригованих балансів сектору ЗДУ необхідно спочатку обчислити рівень потенційного ВВП та величину його розриву відносно фактичного ВВП. У моделі авторів реалізовано розрахунок потенційного ВВП на підставі методичного підходу А. Оукена та фільтра Кальмана. Методологію розрахунків потенційного ВВП та циклічного коригування балансових показників сектору ЗДУ було детально розкрито у попередніх дослідженнях авторів¹ та у підрозділі 2.3.

У рамках сценарних умов Мінекономрозвитку і МВФ та прогнозу рівня безробіття було розраховано прогноз потенційного ВВП та його розриву відносно фактичного ВВП (див. підрозділ 6.1). При розрахунку потенційного ВВП за методом Оукена передбачається поступове скорочення розриву ВВП: (з $-7,5\%$ у 2016 р. до $-2,4\%$ у 2020 р. (за сценарієм МВФ) та до $-1,9\%$ у 2020 р. (за сценарієм Мінекономрозвитку). У разі скорочення негативного розриву ВВП фіскальний баланс коригуватиметься в бік зменшення.

Далі розраховується фіскальний імпульс як різниця циклічно скоригованих первинних фіскальних балансів двох суміжних років. Потім залежно від поточного стану розриву ВВП (позитивний чи негативний) визначається контрциклічний фіскальний імпульс, який і характеризує, чи поточна економічна політика поглиблює наявні макроекономічні дисбаланси, чи сприяє їх подоланню, чи справляє нейтральний вплив на структурні економічні процеси. Позитивний контрциклічний імпульс показує, що фіскальна політика спрямована на подолання макроекономічних дисбалансів, а негативний – що фіскальна політика є проциклічною і перебуває у фарватері економічної динаміки.

Результати розрахунків фіскального імпульсу наведено в табл. 6.17–6.19 та на рис. 6.8.

Як бачимо, за обох варіантів сценарних умов вагоме додатне значення фіскального імпульсу очікується лише в 2017 р. ($1,6$ – $1,7\%$ ВВП), у 2018–2020 рр. фіскальна політика нейтрально впливатиме на структурні економічні дисбаланси:

- за сценарних умов МВФ фіскальний імпульс у середньому дорівнюватиме $-0,01\%$ ВВП;
- за сценарних умов Мінекономрозвитку: $+0,09\%$ ВВП в рік.

Така ситуація пояснюється зазначеними заходами з фіскальної консолідації. У середньостроковій перспективі 2018–2020 рр. очікуване зростання реального ВВП (3 – 4% на рік) та скорочення розриву ВВП (у середньому на 1 в. п. в рік) забезпечуватиметься без активної участі фіскальної політики. Циклічна нейтральність такої політики є адекватним політичним рішенням за умов, коли економічні процеси перебувають у стані рівноваги (фактичний ВВП є близьким до потенційного ВВП), однак в умовах кризового стану економіки доцільним вбачається проведення активнішого стимулювання внутрішнього попиту задля якнайшвидшого подолання негативного розриву ВВП та виходу на траєкторію стабільного економічного зростання.

Розвиток державних фінансів України відбувається в умовах макроекономічної нестабільності, низької продуктивності праці, неефективного управління об'єктами державної власності та надання публічних послуг, недостатньої транспарентності бю-

¹ Богдан І. В., Яра Т. Ю., Коноваленко Д. В. Діагностика сектору загального державного управління України. *Фінанси України*. 2016. № 4. С. 27–49.

Циклічно скориговані баланси сектору ЗДУ
(сценарні умови МВФ, розрив ВВП за методом Оукена)

| Показник | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014* | 2015* | 2016* | 2017* | 2018* | 2019* | 2020* |
|--|------|------|------|------|-------|-------|--------|---------|-------|-------|-------|
| | Факт | | | | | | Оцінка | Прогноз | | | |
| Розрив ВВП, % | | | | | | | | | | | |
| Темп зростання потенційного ВВП, до попереднього року | 2,2 | 4,9 | -0,9 | -0,7 | -4,8 | -10,3 | 1,9 | -0,4 | 2,3 | 2,6 | 3,0 |
| Темп зростання реального ВВП, до попереднього року | 4,1 | 5,4 | 0,2 | 0,0 | -6,6 | -9,8 | 2,2 | 2,5 | 3,0 | 3,5 | 4,0 |
| Розрив ВВП, фактичний до потенційного | -5,3 | -4,7 | -3,8 | -3,0 | -8,3 | -7,7 | -7,5 | -4,8 | -4,2 | -3,3 | -2,4 |
| Фактичні баланси сектору ЗДУ, % ВВП | | | | | | | | | | | |
| Операційний баланс (ОБ) | -5,3 | -0,7 | -2,5 | -3,5 | -3,1 | 0,7 | -0,2 | -1,2 | -0,4 | 0,4 | 1,2 |
| Підсумковий баланс (ПБ) | -6,5 | -2,1 | -3,9 | -4,7 | -3,7 | -0,7 | -2,3 | -3,6 | -2,9 | -2,5 | -1,5 |
| Циклічно скориговані баланси сектору ЗДУ, % потенційного ВВП | | | | | | | | | | | |
| Циклічно скоригований ОБ | -2,7 | 1,5 | -0,7 | -2,0 | 0,8 | 4,2 | 2,9 | 0,8 | 1,4 | 1,8 | 2,2 |
| Циклічно скоригований ПБ | -3,9 | 0,1 | -2,0 | -3,2 | 0,2 | 2,9 | 0,9 | -1,4 | -1,1 | -1,0 | -0,4 |
| Первинні циклічно скориговані баланси сектору ЗДУ, % потенційного ВВП | | | | | | | | | | | |
| Циклічно скоригований первинний ЧОБ | -1,2 | 3,3 | 1,1 | 0,3 | 3,8 | 8,3 | 6,6 | 5,2 | 5,4 | 5,4 | 5,6 |
| Циклічно скоригований первинний ПБ | -2,4 | 1,9 | -0,2 | -0,9 | 3,3 | 7,0 | 4,6 | 3,0 | 2,9 | 2,7 | 3,0 |
| Фіскальні імпульси, % потенційного ВВП | | | | | | | | | | | |
| Фіскальний імпульс ОБ (+ експансивна політика) | 1,1 | -4,5 | 2,2 | 0,8 | -3,6 | -4,5 | 1,7 | 1,4 | -0,2 | -0,1 | -0,2 |
| Фіскальний імпульс ПБ (+ експансивна політика) | 1,4 | -4,3 | 2,1 | 0,7 | -4,2 | -3,7 | 2,4 | 1,6 | 0,1 | 0,2 | -0,3 |

* Без АР Крим.

Складено за даними прогнозу Міжнародного валютного фонду.

джетних відносин, високого рівня квазіфіскальних операцій та умовних зобов'язань уряду, а останнім часом – ще й воєнно-політичних факторів. В таких умовах особливого значення набуває здійснення об'єктивної та ґрунтовної діагностики стану сектору ЗДУ.

Протягом 2011–2014 рр. частка сектору ЗДУ у ВВП за елементами первинних доходів та в структурі наявного доходу економіки поступово знижувалася. Водночас частка сектору ЗДУ у ВВП за елементами витрат трималася на більш-менш постійному рівні, що призводило до перманентних фіскальних дисбалансів. До того ж, починаючи з 2009 р., державні видатки майже не спрямовувалися на інвестиційні цілі (95 % видатків були поточними). До останнього часу тривала тенденція нарощування соціальних видатків, які в 2013 р. сягнули 50 % поточних витрат.

Помітним ризиком збалансованості державних фінансів стало нарощування непродуктивних витрат на обслуговування боргу: з близько 1 % ВВП у 2005 р. до понад 4 % ВВП у 2015–2016 рр., за одночасного скорочення фінансування інвестиційних та соціальних видатків. У довгостроковому періоді це не сприяє покращанню виробничої (а врешті-решт, і фіскальної) ефективності економіки, а в короткостроковому – звужує можливості держави ефективно застосовувати податково-бюджетну політику як інструмент розв'язання макроекономічних дисбалансів та ускладнює процеси консолідації державних фінансів (звужує можливості фіскального маневру).

Результуючим показником доходів та видатків сектору ЗДУ є показник підсумкового балансу, динаміка якого була досить волатильною, однак відносний рівень у біль-

Таблиця 6.18

Циклічно скориговані баланси сектору ЗДУ
(сценарні умови Мінекономрозвитку, розрив ВВП за методом Оукена)

| Показник | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014* | 2015* | 2016* | 2017* | 2018* | 2019* | 2020* |
|--|------|------|------|------|-------|-------|--------|---------|-------|-------|-------|
| | Факт | | | | | | Оцінка | Прогноз | | | |
| Розрив ВВП, % | | | | | | | | | | | |
| Темп зростання потенційного ВВП, до попереднього року | 2,2 | 4,9 | -0,9 | -0,7 | -4,8 | -10,3 | 1,9 | 0,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 |
| Темп зростання реального ВВП, до попереднього року | 4,1 | 5,4 | 0,2 | 0,0 | -6,6 | -9,8 | 2,2 | 3,0 | 4,0 | 4,0 | 4,0 |
| Розрив ВВП, фактичний до потенційного | -5,3 | -4,7 | -3,8 | -3,0 | -8,3 | -7,7 | -7,5 | -4,7 | -3,8 | -2,9 | -1,9 |
| Фактичні баланси сектору ЗДУ, % ВВП | | | | | | | | | | | |
| Операційний баланс (ОБ) | -5,3 | -0,7 | -2,5 | -3,5 | -3,1 | 0,7 | -0,2 | -1,3 | -0,3 | 0,2 | 0,9 |
| Підсумковий баланс (ПБ) | -6,5 | -2,1 | -3,9 | -4,7 | -3,7 | -0,7 | -2,3 | -3,6 | -2,9 | -2,6 | -1,8 |
| Циклічно скориговані баланси сектору ЗДУ, % потенційного ВВП | | | | | | | | | | | |
| Циклічно скоригований ОБ | -2,7 | 1,5 | -0,7 | -2,0 | 0,8 | 4,2 | 2,9 | 0,7 | 1,3 | 1,5 | 1,7 |
| Циклічно скоригований ПБ | -3,9 | 0,1 | -2,0 | -3,2 | 0,2 | 2,9 | 0,9 | -1,5 | -1,1 | -1,3 | -0,9 |
| Первинні циклічно скориговані баланси сектору ЗДУ, % потенційного ВВП | | | | | | | | | | | |
| Циклічно скоригований первинний ЧОБ | -1,2 | 3,3 | 1,1 | 0,3 | 3,8 | 8,3 | 6,6 | 5,1 | 5,3 | 5,2 | 5,3 |
| Циклічно скоригований первинний ПБ | -2,4 | 1,9 | -0,2 | -0,9 | 3,3 | 7,0 | 4,6 | 2,9 | 2,9 | 2,5 | 2,6 |
| Фіскальні імпульси, % потенційного ВВП | | | | | | | | | | | |
| Фіскальний імпульс ОБ (+ експансивна політика) | 1,1 | -4,5 | 2,2 | 0,8 | -3,6 | -4,5 | 1,7 | 1,5 | -0,2 | 0,1 | -0,1 |
| Фіскальний імпульс ПБ (+ експансивна політика) | 1,4 | -4,3 | 2,1 | 0,7 | -4,2 | -3,7 | 2,4 | 1,7 | 0,0 | 0,4 | -0,1 |

* Без АР Крим.

Складено за даними прогнозу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

Таблиця 6.19

Контрциклічність фіскальної політики України, % ВВП

| Показник | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|------|------|------|------|------|------|--------|---------|------|------|------|
| | Факт | | | | | | Оцінка | Прогноз | | | |
| Сценарні умови МВФ | | | | | | | | | | | |
| Контрциклічний фіскальний імпульс (розрив ВВП за методом Оукена) | +1,4 | -4,3 | +2,1 | +0,7 | -4,2 | -3,7 | +2,4 | +1,6 | +0,1 | +0,2 | -0,3 |
| Контрциклічний фіскальний імпульс (розрив ВВП за фільтром Кальмана) | +1,1 | -3,7 | +2,0 | -0,8 | -3,9 | -6,2 | +2,4 | +1,0 | +0,1 | +0,1 | -0,5 |
| Сценарні умови Мінекономрозвитку | | | | | | | | | | | |
| Контрциклічний фіскальний імпульс (розрив ВВП за методом Оукена) | +1,4 | -4,3 | +2,1 | +0,7 | -4,2 | -3,7 | +2,4 | +1,7 | +0,0 | +0,4 | -0,1 |
| Контрциклічний фіскальний імпульс (розрив ВВП за фільтром Кальмана) | +1,1 | -3,7 | +2,0 | -0,8 | -3,9 | -6,2 | +2,4 | +1,0 | +0,0 | +0,2 | -0,4 |

Примітка: знак "+" означає, що фіскальна політика є контрциклічною; знак "-" – проциклічною.

* Без АР Крим.

Складено за даними прогнозу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та прогнозу Міжнародного валютного фонду.

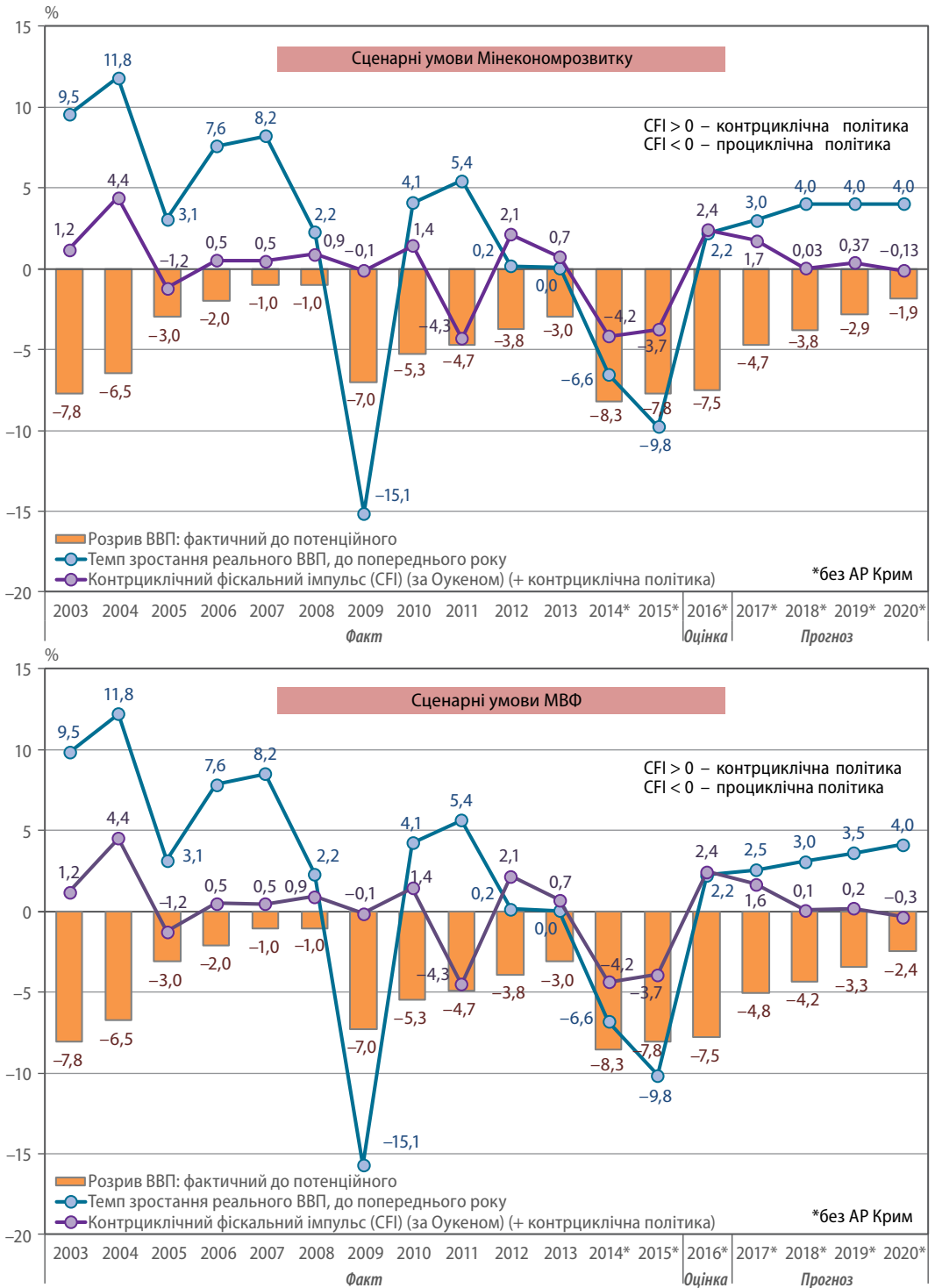


Рис. 6.8. Фінансовий імпульс та реальне економічне зростання

Складено за даними прогнозу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та прогнозу Міжнародного валютного фонду.

шість років перебував за межами допустимих значень, прийнятих у світовій практиці для оцінки збалансованості державних фінансів. Тенденція погіршення цього показника спостерігалася двічі: у 2007–2010 рр.: з $-1,2$ до $-6,5$ % ВВП та в 2011–2014 рр.: з $-2,1$ до $-3,9$ % ВВП.

У 2014–2015 р. підсумковий баланс дещо покращився (в середньому $-1,5$ % ВВП), однак спостерігалися вкрай негативні тенденції в частині фінансування дефіциту: нарощувався держаний борг, нові запозичення спрямовувалися на погашення старого боргу (особливо номінованого в іноземній валюті), ліквідацію дефіциту в державних енергетичних компаніях, Фонді гарантування вкладів фізичних осіб, урегулювання банківської кризи – тобто на непродуктивні цілі. За 2014–2016 рр. кумулятивний приріст фінансових зобов'язань Уряду становив понад 30 % річного ВВП, з яких на зазначені операції з фінансової підтримки скеровано майже 25 % ВВП. Тобто залучені нові запозичення переважно було використано не на інвестиційні цілі, що не додало стійкості ні державним фінансам, ні економіці в цілому.

За останні 10 років прямі зобов'язання сектору ЗДУ щодо ВВП зросли з 12 % у 2006 р. до 67 % за підсумками 2016 р. Темпи приросту зобов'язань перевищували темпи як ВВП, так і приросту доходів бюджету. В період із 2006 по 2016 р. процентні платежі зросли майже в 30 разів і у 2015 р. Уряд виявився неспроможним у повному обсязі обслуговувати боргові зобов'язання. Як наслідок, 20 % державного боргу було реструктуровано, а 6 % – списано. Навантаження боргових виплат фактично переноситься на період 2021–2049 рр. через механізм GDP-warrants, який змушуватиме Україну здійснювати додаткові виплати кредиторам, якщо темпи зростання реального ВВП перевищуватимуть 3 % на рік.

Відповідно до підходів світової практики для потреб об'єктивної оцінки впливу фіскальної політики на економіку нами було зроблено оцінку потенційного ВВП, розраховано циклічно скоригований підсумковий баланс та визначено індекс контрциклічності фіскальної політики.

Встановлено, що протягом 2014–2015 рр. Уряд України проводив рестрикційну (обмежувальну) фіскальну політику. Так, в умовах 15-відсоткового зниження реального ВВП фіскальний імпульс (як різниця первинного підсумкового циклічного скоригованого балансу двох суміжних років) був негативним: у середньому $-4,0$ % ВВП. Реальні видатки скоротилися більше ніж на 25 %. Таку політику можна назвати навіть не “проциклічною”, а “мультициклічною”, оскільки негативний імпульс державного попиту за умов скорочення реального ВВП поглиблює структурні деформації вітчизняної економіки та збільшує тривалість періоду макроекономічного відновлення. Це призвело до фіскальної дестимуляції економіки й спровокувало поглиблення економічного спаду, оскільки зменшення реального попиту в умовах ведення воєнних дій дуже важко компенсувати з інших джерел.

За підсумками 2016 р. ситуація дещо стабілізувалася: фіскальний імпульс став контрциклічним ($+2,2$ %), інвестиційні видатки зросли до 3 % ВВП. Однак загальні державні видатки у реальному вимірі продовжували скорочуватися: $-4,6$ % порівняно з попереднім роком, що обмежувало можливості активізації попиту.

Виходом із ситуації, що склалася в попередніх періодах, має бути термінова переорієнтація фіскальної політики на заходи щодо підтримки реального споживчого та інвестиційного попиту. Потрібно кардинально переглянути підходи до оцінки ролі фіскальної політики як інструменту фінансової та макроекономічної стабілізації економіки, запровадити оцінку циклічно скоригованих фіскальних балансів по всьому сектору ЗДУ та планувати політику державних доходів і видатків з урахуванням рівня фіскального імпульсу, поточного розриву між фактичним і потенційним ВВП та мультиплікаційного ефекту фіскальної політики.

Фінансування видатків та дефіциту бюджету повинне слугувати цілям підтримки стабільного довгострокового економічного зростання. Здійснення запозичень поряд із вирішенням питань підтримання ліквідності залежних від держави суб'єктів мають ставити мету фінансування інвестиційної діяльності та нагромадження ефективного основного капіталу. Планування фіскальної політики з урахуванням ефектів фіскального імпульсу дасть можливість скоротити розрив між потенційним і фактичним ВВП та сприяти створенню умов для забезпечення стійких темпів реального економічного зростання в майбутньому.

Окремо слід відзначити групу проблем методологічного характеру. Вітчизняна практика формування статистичної звітності державних фінансів не дає можливості отримати цілісні звітні дані по сектору ЗДУ та проводити фіскальний аналіз згідно з передовою світовою практикою. Як наслідок, Міністерство фінансів України, економічні експерти та аналітики для діагностування проблем та розроблення рекомендацій змушені оперувати лише показниками зведеного бюджету (а то й навіть державного бюджету), які, апіорі, не можуть характеризувати всю фіскальну політику держави.

Потребують розроблення та впровадження в національну практику сучасні міжнародні підходи до:

- формування статистичної звітності по сектору ЗДУ відповідно до міжнародних стандартів (принципи обліку, набір показників, структура звітів, результуючі фіскальні та макрофіскальні індикатори й баланси на підставі стандарту МВФ GFSM 2014);
- діагностування стану державних фінансів, їхньої макрофіскальної ефективності: (запровадження методології розрахунку розриву ВВП, циклічно скоригованих фіскальних балансів та фіскального імпульсу);
- аналізу фіскальних ризиків й оцінки середньострокової фіскальної стійкості.

Запровадження статистичного обліку за стандартом GFSM 2014 дає змогу: підвищити прозорість операцій сектору ЗДУ згідно з рекомендаціями Кодексу прозорості МВФ; чітко розмежувати різні типи трансакцій державного сектору; забезпечити можливість діагностувати проблеми сектору ЗДУ в місцях їх виникнення; застосовувати сучасні інструменти діагностики стану та ризиків сфери державних фінансів, а також оцінити рівень проциклічності фіскальної політики.

Сучасний стан економіки країни та бойові дії на Сході зумовили зростання економічних ризиків, що істотно вплинуло на зниження рейтингів інвестиційної привабливості України. Доведено, що в нашій країні протягом останніх років здійснюються заходи інституційного характеру для успішної активізації інвестиційної діяльності, хоча поки що не створено незалежних та громадських організацій, які б здійснювали оцінку державної інвестиційної діяльності та привабливості інвестиційного клімату країни.

Сучасна державна інвестиційна політика повинна розв'язувати такі завдання: 1) встановлення спеціальних інвестиційних режимів для спрямування інвестиційних потоків в пріоритетні сектори економіки; 2) контроль за показниками національної безпеки при вході та реалізації ПІІ; 3) прозорість правил інвестування; 4) встановлення певних норм щодо заохочення корпоративної та соціальної відповідальності бізнесу з боку міжнародних інвесторів; 5) надання чіткої й актуальної інформації про пріоритетні напрями держави щодо спрямування інвестицій та прозоре надання державної допомоги згідно із Законом України "Про державну допомогу" від 01.07.2014 № 1555-VII (котрий набирає чинності в повному обсязі з 2 серпня 2017 р.), що унеможливить порушення ринкової конкуренції та забезпечить рівні права для всіх суб'єктів ринку; 6) створення окремого сайту для інформування інвесторів про будь-які зміни в інституційному забезпеченні інвестиційних процесів в Україні та формуванні необхідних статистичних даних, котрі відповідають міжнародним стандартам.

Обґрунтовано, що новий розроблений та закріплений на законодавчому рівні розподіл державних капітальних вкладень на реалізацію державних інвестиційних проєктів є прозорим механізмом, за яким відбиратимуться лише ті проєкти, що мають найбільше значення для держави та чітке соціально-економічне обґрунтування. Такий механізм дасть змогу забезпечити завершення насамперед уже розпочатих проєктів та врахувати при виборі нових проєктів потреби суспільства й конкурентоспроможність секторів національної економіки.

На підставі європейського досвіду запропоновано авторську методологію відбору інвестиційних проєктів та підходи до вдосконалення процесу відбору інвестиційних проєктів в Україні, яка полягає у створенні стратегічного плану для державного інвестування, орієнтованого на економічне зростання, та запровадженні трьох етапів відбору проєктів за прикладом Великобританії, з розширенням та структуруванням критеріїв відбору.

З огляду на досвід країн ЄС необхідно зазначити, що система управління державними інвестиціями на загальнодержавному та особливо на місцевому рівнях дотепер має низку проблем, які необхідно вирішити, зокрема: слабе стратегічне планування та пріоритизація державних інвестицій; істотні прогалини в якості та охопленні процедур оцінювання проєктів та недоліки в системі проходження проєктів; недостатнє ресурсне забезпечення системи координації управління державними інвестиціями та відсутність незалежної оцінки; часте порушення строків, обсягів робіт і фінансування під час реалізації інвестиційних проєктів; брак моніторингу впровадження державних інвестиційних проєктів та незалежного аудиту результатів їхньої реалізації.

Для розв'язання зазначених проблем необхідно зробити такі кроки: запровадити стратегічне планування інвестиційних проєктів, фінансованих як із державного, так і з місцевих бюджетів (складання переліку пріоритетних проєктів з урахуванням середньострокової бюджетної перспективи; гармонізація процесу формування місцевих бюджетів із регіональними інвестиційними пріоритетами та національними стратегічними завданнями; вдосконалення механізму розподілу капітальних трансфертів, що базуватиметься на чітких формальних критеріях); уніфікувати методику оцінювання та підходи до прийняття рішень щодо інвестиційних проєктів, котрі фінансуються як із державного, так і з місцевих бюджетів (упровадження вичерпних методологічних рекомендацій щодо оцінки проєктів відповідно до міжнародних підходів); удосконалити організаційні аспекти та підвищити прозорість реалізації проєктів (створення централізованої системи моніторингу для виявлення проєктів із високим ризиком невиконання; запровадження аудиту державних інвестиційних проєктів після завершення їхньої інвестиційної фази; поліпшення доступу громадськості до інформації про перебіг реалізації проєктів шляхом публікації звітів та розроблення простих у використанні онлайн-інтерфейсів).

Моделювання та прогнозування показників сектору ЗДУ здійснювалися на підставі розробленої авторами динамічної чотирисекторної моделі загальноекономічної рівноваги. Інформаційне представлення сектору ЗДУ відповідає наборові показників міжнародного статистичного стандарту державних фінансів GFSM 2014.

Прогноз сектору ЗДУ складається з прогнозу показників доходів, витрат, фінансування та циклічно скоригованих фіскальних індикаторів. Сценарні умови макроекономічної динаміки сформовано за офіційними прогнозами Мінекономрозвитку та МВФ.

Пожвавлення економічної активності становитиме надійну основу для забезпечення стабільних доходів фіскального сектору в середньостроковій перспективі. Очікується, що частка податкових надходжень відносно ВВП за 2017–2020 рр. підвищиться на 2 в. п. (до близько 28 % ВВП). Основні чинники зростання податкової бази – детінізація та нарощування внутрішнього попиту. Серед складових зростання попиту – суттєва активізація інвестиційних процесів, створення нових робочих місць, реальне збільшення споживчого попиту населення.

За обома сценаріями очікується зміна структури фінансування дефіциту сектору ЗДУ. Так, із 2019 р. прогнозується, що повернення зовнішніх запозичень переважатиме над їх отриманням (поліпшення чистої боргової позиції перед зовнішніми кредиторами), а фактичне фінансування дефіциту здійснюватиметься за рахунок внутрішніх джерел.

Відносний рівень державного боргу поступово знижуватиметься. Це буде наслідком сталого зростання економіки та помірної девальвації національної валюти, що дасть можливість знизити додаткові потреби у фінансуванні, необхідні для збалансування поточного бюджету, а також створюватиме сприятливі умови для обслуговування наявного боргу (особливо зовнішнього).

Циклічна нейтральність фіскальної політики є адекватним політичним рішенням за умов, коли економічні процеси перебувають у стані рівноваги (фактичний ВВП є близьким до потенційного ВВП), однак в умовах кризового стану економіки доцільним убачається активніше стимулювання внутрішнього попиту задля якнайшвидшого подолання негативного розриву ВВП та виходу на траєкторію стабільного економічного зростання.

6.4. ПРОГНОЗ ФІСКАЛЬНОГО МУЛЬТИПЛІКАТОРА

Кожного року економісти за завданням або під егідою МВФ широко застосовують кейнсіанський мультиплікатор у своїх прогнозах розвитку великої кількості країн (від 40 до 130)¹.

На думку Ф. Карама, мультиплікатори мають перебувати в діапазоні 0,9–1,7². Зокрема у Польщі його значення досить високі: 1,6–1,9³.

П. Мітра та Т. Погосян⁴ вважають, що “сьогодні... фіскальна політика залишається ключем до економічної стабілізації України... Довгострокове бюджетне коригування має вирішальне значення для відновлення економічної довіри в умовах підвищеної невизначеності і геополітичних ризиків”.

У роботі⁵ узагальнено підходи до визначення фіскальних мультиплікаторів. У цілому література ґрунтується на двох основних методах отримання фіскальних мульти-

¹ *Christiano L., Eichenbaum M., Rebelo S.* When is the Government Spending Multiplier Large? 2010. December. URL: http://faculty.wcas.northwestern.edu/~lchrist/course/Korea_2012/JPE_2011.pdf; *Woodford M.* Inflation Targeting and Financial Stability. 2011. November 10. URL: <http://www.columbia.edu/~mw2230/ITFinStab.pdf>; *Ilzetzi E., Mendoza E. G., Végh C. A.* How Big (Small?) are Fiscal Multipliers? *NBER Working Paper*. 2010. No. 16479. URL: <http://www.nber.org/papers/w16479.pdf>; *Laski K. J., Osiatynski J., Zieba J.* (1710): The Government Expenditure Multiplier and its Estimates for Poland in 2006-2009. *WIIW Working Paper*. No. 63. URL: <https://wiiw.ac.at/the-government-expenditure-multiplier-and-its-estimates-for-poland-in-2006-2009-dlp-2129.pdf>; *Blanchard O., Leigh D.* Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers. *IMF Working Paper*. 2013. WP/13/1. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf>.

² *Karam P.* Budgetary multipliers / IMF Institute for Capacity Development. URL: <http://www.imf.org/en/publications>.

³ *Laski K. J., Osiatynski J., Zieba J.* (1710): The Government Expenditure Multiplier and its Estimates for Poland in 2006-2009. *WIIW Working Paper*. No. 63. URL: <https://wiiw.ac.at/the-government-expenditure-multiplier-and-its-estimates-for-poland-in-2006-2009-dlp-2129.pdf>.

⁴ *Mitra P., Poghosyan T.* Fiscal Multipliers in Ukraine. *IMF Working Paper*. 2015. WP/15/71. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1571.pdf>.

⁵ *Fiscal Multipliers: Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections* / prepared by N. Batini, L. Eyraud, L. Forni, A. Weber. 2014. September. URL: https://docviewer.yandex.ua/view/0/?*=C6DGG2zoa973Hu1rfnAC14dkeih7InVyBcI6lmh0dHA6Ly93d3cuaW1mLm9yZy9leHRlcm5hbC9w dWJzL2Z0L3RubS8yMDE0L3RubTE0MDQucGRmIiwidGl0bGUiOiJ0b0xNDA0LnBkZiIsInVpZCI6IjAiLCJ5dSI6IjU3NTc0NTA1MDE0Nzk5MDkwNTIiLCJub2lmcmFtZSI6dHJlZSwidHMiOiJlE0OTE zOTQyMzQzMjd9&page=16&lang=en.

плікаторів: емпіричній оцінці та підходах, котрі ґрунтуються на моделі. Обидва методи, як правило, визначають окремі мультиплікатори для доходів і для витрат. За емпіричного підходу основна увага приділяється передовим країнам G20, причому найбільша кількість досліджень проведена для Сполучених Штатів.

Бюджетні мультиплікатори моделі DSGE¹ доступні для більшої кількості країн. Наприклад, ОЕСР регулярно публікує звіти, що містять оціночні коефіцієнти мультиплікаторів на підставі моделей для їх членів (Barrell and others, 2012, OECD)². У більшості досліджень сектором охоплення є ЗДУ.

Обидва методи мають переваги й обмеження.

Е. Таннер (2015)³ пропонує простішу неокейнсіанську модель відкритої економіки *IS-LM*. Її переваги полягають у тому, що в ній ВВП (або ВВП) країни пов'язується, з одного боку, з державними доходами і витратами, а з другого – з грошово-кредитною політикою через банківську ставку кредиту. Ми використали саме цей підхід.

Визначення Кейнсіанського мультиплікатора

Фіскальний мультиплікатор визначається з такої системи рівнянь:

- обсягу приватних кінцевих споживчих витрат C від ВВП Y (державні кінцеві споживчі витрати враховані у факторі “державні кінцеві витрати”):

$$C = a_{C0} + a_{CY} \cdot Y; \quad (6.8)$$

- обсягу інвестицій (точніше – валового нагромадження основного капіталу в усіх секторах економіки, крім сектору ЗДУ) I – від ВВП і банківської ставки кредиту

$$I = a_{I0} + a_{IY} \cdot Y + a_{Ip} \cdot p; \quad (6.9)$$

- державних кінцевих витрат (тобто суми державних кінцевих споживчих витрат і державних інвестицій) G – від їх приросту GP

$$G = a_{G0} + GP; \quad (6.10)$$

- обсягу експорту EX – від банківської ставки p ; додатково до рекомендацій⁴, з класичних теоретичних міркувань введемо в це та наступне рівняння ще обмінний курс r та індекс світового ВВП⁵ y_w :

$$EX = a_{EX0} + a_{Exp} \cdot p + a_{EXr} \cdot r + a_{EXy_w} \cdot y_w; \quad (6.11)$$

- обсягу імпорту IM – від ВВП, банківської ставки кредиту, обмінного курсу r та індексу світового ВВП y_w :

$$IM = a_{IM0} + a_{IMY} \cdot Y + a_{IMp} \cdot p + a_{IMr} \cdot r + a_{IMy_w} \cdot y_w; \quad (6.12)$$

¹ Kydland, F. E. Prescott E. C. Time to Build and Aggregate Fluctuations. *Econometrica*. 1982. Vol. 50, No. 6. P. 1345–1370.

² Barrell R., Holland D., Hurst I. Fiscal multipliers and prospects for consolidation / OECD. URL: https://docviewer.yandex.ua/view/0/?*=x9rsF0WmDhQLzdyJdoA6jMe5%2FTR7InVybcI6Imh0dHA6Ly93d3cub2VjZC5vcmcvZWVlL2dyb3d0aC9maXNjYWwtbXVsdGlwbGlcnMfYW5kLXByb3NwZWVW0cy1mb3ltY29uc29saWRhdGlvb5wZGYiLCJ0aXRrSjZSI6ImZpc2Nhbc1tdWx0aXBsaWVycy1hbmQtchJvc3Bly3RzLWZvci1jb25zb2xpZGF0aW9uLnBkZiIsInVpZCJ6IjAiLCJ5dSI6IjU3NTc0NTA1MDE0Nzk5MDkwNTIiLCJub2lmcFtZSI6dHJlZSwidHMiOjE0OTEzOTA4ODQ0MjR9&page=1&lang=en

³ Tanner E. The Algebraic Galaxy of Simple Macroeconomic Models: A Hitchhiker's Guide. *IMF Working Paper / Institute for Capacity Development*. 2015. October.

⁴ Ibid.

⁵ Ідея такої модернізації належить професору О. І. Черняку.

Після побудови цих регресійних рівнянь фіскальний мультиплікатор M розраховується за формулою:

$$M = \frac{1}{1 - a_{CY} - a_{IY} + a_{IMY}}, \quad (6.13)$$

де a_{CY} , a_{IY} , a_{IMY} – коефіцієнти рівнянь відповідно споживання (6.8), інвестицій (6.9) та імпорту (6.12) при ВВП.

Після побудови регресійних рівнянь і визначення фіскального мультиплікатора обсяг ВВП після здійснення певного приросту державних кінцевих витрат GP при певному значенні банківської ставки кредиту p і обмінному курсі r розраховується згідно з Е. Таннером¹ та нашою модернізацією за формулою:

$$Y = b + b_p \cdot p + b_r \cdot r + b_{yw} \cdot y_w + M \cdot GP, \quad (6.14)$$

де
$$b = (a_{CO} + a_{IO} + a_{GO} + a_{EXO} - a_{IMO}) \cdot M; \quad (6.15)$$

$$b_p = (a_{Ip} + a_{Exp} - a_{Imp}) \cdot M; \quad (6.16)$$

$$b_r = (a_{EXr} - a_{IMr}) \cdot M; \quad (6.17)$$

$$b_{yw} = (a_{EXyw} - a_{IMyw}) \cdot M, \quad (6.18)$$

де a_{CO} , a_{IO} , a_{GO} , a_{EXO} , a_{IMO} – вільні члени рівнянь споживання (6.8), інвестицій (6.9), державних витрат (6.10), експорту (6.11) та імпорту (6.12); a_{Ip} , a_{Exp} , a_{Imp} – коефіцієнти рівнянь відповідно інвестицій (6.9), експорту (6.11) та імпорту (6.12) при банківській ставці; a_{EXr} , a_{IMr} – коефіцієнти рівнянь відповідно експорту (6.11) та імпорту (6.12) при обмінному курсі; a_{EXyw} , a_{IMyw} – коефіцієнти рівнянь відповідно експорту (6.11) та імпорту (6.12) при індексі світового ВВП.

Залежності (6.8)–(6.12), можна визначати відносно номінальних або реальних показників чи їхніх абсолютних приростів, або відносних приростів, або логарифмів. Найдостовірнішим серед усіх виявився перший.

Після виключення з деяких рівнянь банківської ставки та індексу світового ВВП, коефіцієнти при яких виявились статистично незначимими, залежності стали такими.

- Залежність обсягу споживання C від ВВП Y (6.8):

$$C = -50792,9 + 0,711447 \cdot Y. \quad (6.19)$$

- Залежність обсягу інвестицій I від ВВП Y і банківської ставки кредиту p (6.9):

$$I = 62624,72 + 0,144903 \cdot Y - 1599,51 \cdot p. \quad (6.20)$$

- Залежність обсягу державних витрат G від їх приросту щодо 2001 р. GP є тривіальною:

$$G = 38148,1 + GP. \quad (6.21)$$

- Залежність обсягу експорту EX – від банківської ставки p , обмінного курсу r та індексу світового ВВП y_w (6.11):

$$X = 98443,1 + 38534,18 \cdot r. \quad (6.22)$$

- Залежність обсягу імпорту IM від ВВП Y , банківської ставки кредиту p , обмінного курсу r та індексу світового ВВП y_w (6.12):

$$IM = 10823,7 + 0,557483 \cdot Y - 6057,45 \cdot r. \quad (6.23)$$

¹ Tanner E. The Algebraic Galaxy of Simple Macroeconomic Models: A Hitchhiker's Guide. *IMF Working Paper / Institute for Capacity Development*. 2015. October.

Після побудови цих регресійних рівнянь фіскальний мультиплікатор M розраховується за формулою (6.13):

$$M = \frac{1}{1 - 0,711447 - 0,144903 + 0,557483} = 1,42. \quad (6.24)$$

Таким чином, як і стверджувалось у науковій літературі¹, саме такі значення фіскального мультиплікатора є типовими для України за теперішніх умов, коли вона тільки почала відновлюватися після кризи 2014–2015 рр.

Порівняння фіскального мультиплікатора за країнами в періоди рецесії наведено на рис. 6.9.

Коефіцієнт b з рівняння (6.15) виявився зміщеним вгору. Ми скоригували його, врахувавши тільки 2014–2016 рр., причому найбільшу вагу (1) надали 2016 р., меншу – 2015 р. (0,6) і ще меншу – 2014 р. (0,1) до 95 350. Коефіцієнт b_p з рівняння (6.16) з урахуванням того, що фактор банківської ставки кредиту був виключений з рівнянь експорту та імпорту як незначущий, дорівнює:

$$b_p = -1599,511 \cdot 1,4263 = -2281,32. \quad (6.25)$$

Коефіцієнт b_r дорівнює:

$$b_r = (38534,18 - (-6057,45)) \cdot 1,4263 = 63599,39. \quad (6.26)$$

Модифікована формула (6.14) для розрахунку обсягу ВВП стала такою:

$$Y = 95350 - 2281,32 \cdot p + 63599,39 \cdot r + 1,4263 \cdot GP. \quad (6.27)$$

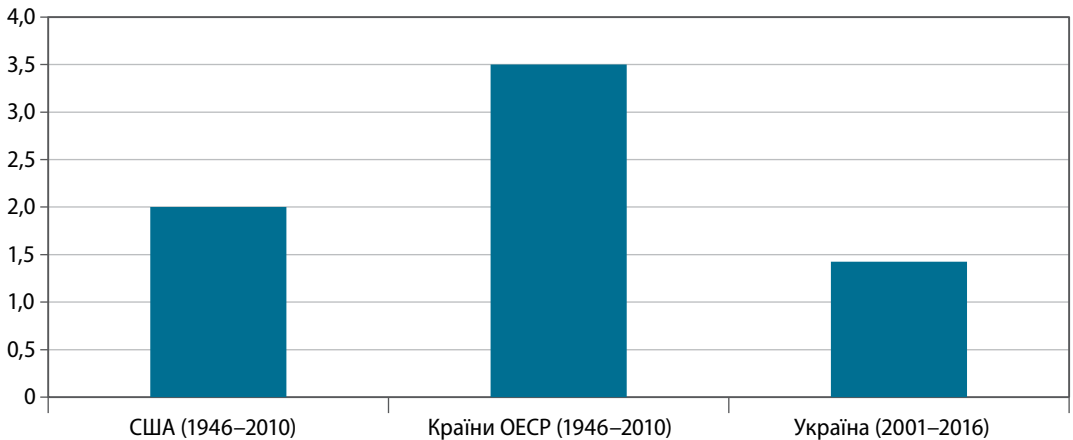


Рис. 6.9. Значення мультиплікатора в періоди рецесії, які мали місце в інтервалі з 1948 по 2010 р. (1948–1950, 1953–1954, 1957–1958 тощо)

Складено авторами за: Auerbach, A. J., Gorodnichenko Y. Measuring the Output Responses to Fiscal Policy. *American Economic Journal: Economic Policy*. 2012. Vol. 4. P. 1–27; дані по Україні розраховано.

¹ Riera-Crichton D, Vegh C. A., Vuletin G. Procyclical and countercyclical fiscal multipliers: evidence from OECD countries. *NBER working paper*. 2014. September. Series 20533. URL: <http://www.nber.org/papers/w20533.pdf>.

Розроблення середньострокового прогнозу мультиплікаційного ефекту витатків сектору ЗДУ на економічне зростання України

Розроблений модельний апарат можна використовувати для: 1) аналізу фактичних змін в економіці України, 2) багатоваріантного прогнозу її розвитку за різної державної політики; 3) аналізу наслідків різної державної політики як у минулому, так і при середньостроковому плануванні бюджетних витатків.

Аналіз дії фіскального мультиплікатора в економіці України

Підставивши в рівняння (6.27) фактичні значення приросту державних витрат і банківської ставки кредиту, ми отримуємо, яке мало бути значення ВВП.

У 2016 р. розраховане за рівнянням (6.27) значення номінального обсягу ВВП становитиме 2 433 406 млн грн, що відрізняється від факту на 0,67 %. Це достатньо висока точність.

Багатоваріантний прогноз розвитку економіки України за різної державної політики

Розрахуємо приріст ВВП за фіскальним мультиплікатором (6.27) для максимального варіанта консенсус-прогнозу (табл. 6.20, рис. 6.10).

Як бачимо, приріст витатків сектору ЗДУ зумовлює приріст ВВП, який за абсолютною величиною є більшим приросту витатків у 1,43 раза, тобто точно на величину фіскального мультиплікатора.

Це збільшення ВВП відбудеться не за рахунок зростання ефективності інвестицій або якості витрат на кінцеве споживання, а просто за рахунок збільшення масштабів інвестицій і витрат на кінцеве споживання за тієї ж їх ефективності та якості, яка була у попередні роки.

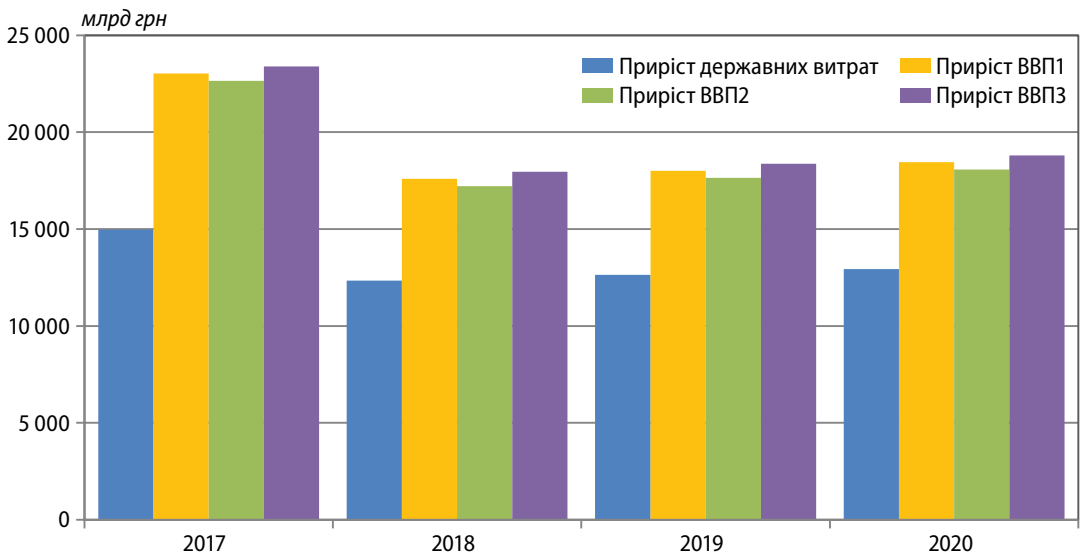
Таблиця 6.20

Прогноз приросту ВВП у відповідь на зростання державних витрат

| Рік | Приріст державних витрат | Приріст ВВП1 | Приріст ВВП2 | Приріст ВВП3 |
|-----------------------|--------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Частка, % | | | | |
| 2017 | 3,0 | 0,95 | 0,931 | 0,961 |
| 2018 | 2,4 | 0,72 | 0,701 | 0,731 |
| 2019 | 2,4 | 0,73 | 0,713 | 0,743 |
| 2020 | 2,4 | 0,74 | 0,725 | 0,754 |
| Обсяг, млн грн | | | | |
| 2017 | 14 968 | 23 020 | 22 649 | 23 390 |
| 2018 | 12 333 | 17 591 | 17 216 | 17 957 |
| 2019 | 12 629 | 18 013 | 17 635 | 18 376 |
| 2020 | 12 933 | 18 445 | 18 063 | 18 805 |

Примітка. ВВП1 – за незмінної банківської процентної ставки; 2) ВВП2 – за щорічного зменшення банківської процентної ставки на 1 %; 3) ВВП3 – за щорічного зростання банківської процентної ставки на 1 %.

Складено за: Україна: перспективи розвитку. Консенсус-прогноз. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. 2016. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=Konsensus-prognoz>.



Примітка. ВВП1 – за незмінної банківської процентної ставки; 2) ВВП2 – за щорічного зменшення банківської процентної ставки на 1 %; 3) ВВП3 – за щорічного зростання банківської процентної ставки на 1 %.

Рис. 6.10. Прогноз додаткового приросту ВВП

Складено за: Україна: перспективи розвитку. Консенсус-прогноз. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. 2016. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=Konsensus-prognoz>

Аналіз наслідків різної державної політики

Наслідки скорочення державних витрат. Для першого прикладу в п. 1 скорочення на 10 % державні витрати становитимуть $498\,924,4 \cdot 0,9 = 449\,032$ млн грн, тобто у рівняння (6.27) необхідно підставити $(449\,031 - 44\,971) = 404\,061$ млн грн:

$$Y = 95\,350 - 2281,32 \cdot 16,24 + 63\,599,39 \cdot 27,19 + 1,4263 \cdot 404\,061 = 2\,363\,918 \text{ млн грн.}$$

Тобто скорочення державних витрат на 10 % спричинило би зменшення номінального ВВП у 2016 р. на: $2\,363\,918 - 2\,463\,707 = -69\,488$ млн грн, або на 2,9 %. Отже, Уряд має оцінити, чи варто скорочувати дефіцит державного бюджету такою великою ціною. Кращим шляхом у такому разі буде такий: скоротивши неефективні державні витрати на 10 %, одночасно здійснити ефективні інвестиції у такому самому розмірі, щоб загальні державні витрати не зменшувались. Тоді ВВП не тільки не знизиться через мультиплікаційний ефект, а й зросте в результаті ефективних інвестицій.

Аналіз наслідків інвестиційної діяльності Уряду країни. Якщо Уряд країни здійснює у попередні роки певні інвестиції, спрямовані на розвиток економіки України і в поточному році очікує отримати певний приріст ВВП, то під час аналізу фактично отриманого приросту ВВП слід урахувувати, що частина цього приросту виникла просто за рахунок збільшення державних витрат унаслідок мультиплікаційного ефекту. Наприклад, нехай у 2018 р. Уряд очікує отримати приріст ВВП 1,2 % як результат інвестицій, котрі він здійснить у 2017 р. Фактичний приріст ВВП у 2018 р. становив 4,4%; при цьому через збільшення експорту на 1,6 %, ВВП зріс на 2,7 %, сумарний вплив решти факторів виявився нульовим. Збільшення державних витрат у 2018 р. дорівнювало 3 %, у зв'язку з чим розраховане за рівнянням (6.8) значення обсягу ВВП переви-

щуватиме рівень 2017 р. на 0,8 %. Цей приріст є результатом збільшення реальних державних витрат на 3 % незалежно від їх структури, призначення чи ефективності державних інвестицій, якщо вони були зроблені. Отже, приріст ВВП, зумовлений саме державними інвестиціями 2017 р., становитиме $4,4 - 2,7 - 0,8 = 0,9$ %. Таким чином, ефективність державних інвестицій вбуде значно меншою, ніж очікував Уряд.

Уточнення доходу та дефіциту бюджету за допомогою фіскального мультиплікатора на прикладі Основних напрямів бюджетної політики на 2018–2020 роки

Згідно з формулою (6.8), додатковий приріст ВВП у 2018 р. дорівнюватиме 89 595 млн грн, або 5 %. Зростання ВВП приведе до збільшення державних доходів. Якщо це збільшення становитиме хоча би половину від темпу зростання ВВП, державні доходи зростуть до $790,2 \cdot (5 / 100 \cdot 0,5 + 1) = 809,8$ млрд грн. Отже, дефіцит бюджету зменшиться з 61,7 млрд до 42,1 млрд грн, або з 1,9 до 1,3 % ВВП (рис. 6.11).

Рисунок 6.11 побудований на базі основних макропоказників Мінекономрозвитку України, проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2018–2020 роки та розрахунків автора.

Можна зробити такі висновки та надати рекомендації.

Для посилення координації при розробленні макроекономічного та бюджетного прогнозів слід застосовувати фіскальний мультиплікатор.

Це дасть змогу:

- 1) зробити точніші середньострокові макроекономічні та бюджетні прогнози;
- 2) проаналізувати наслідки різної політики Міністерства фінансів України та Уряду, наприклад, рестрикційної політики;
- 3) визначити вплив різної фіскальної політики на макропрогнози фінансово-економічного розвитку України;
- 4) уточнити показники бюджету за різних прогнозів, наприклад, визначити зменшення дефіциту бюджету в результаті мультиплікаційного ефекту від збільшення державних витрат;
- 5) оцінити фактичну ефективність інвестиційної діяльності Уряду країни.

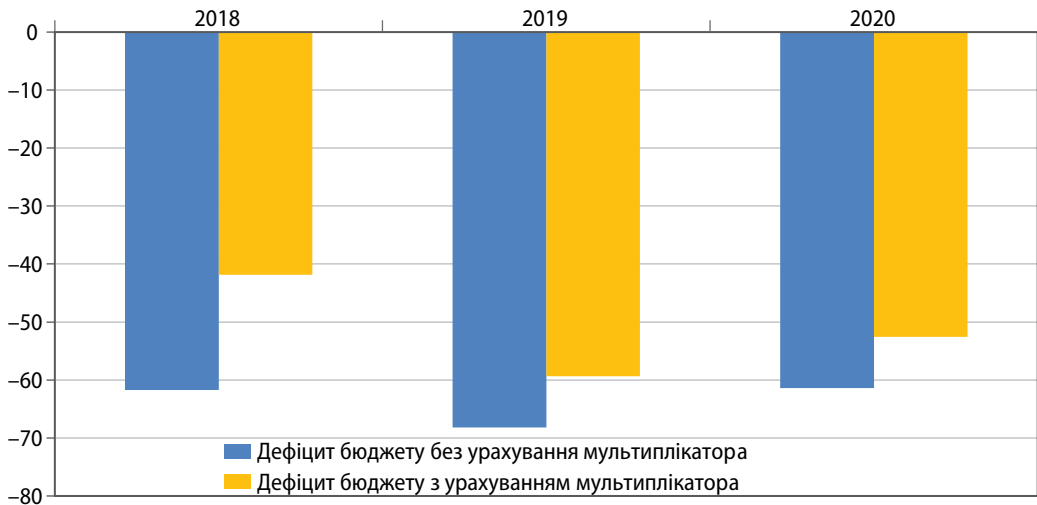
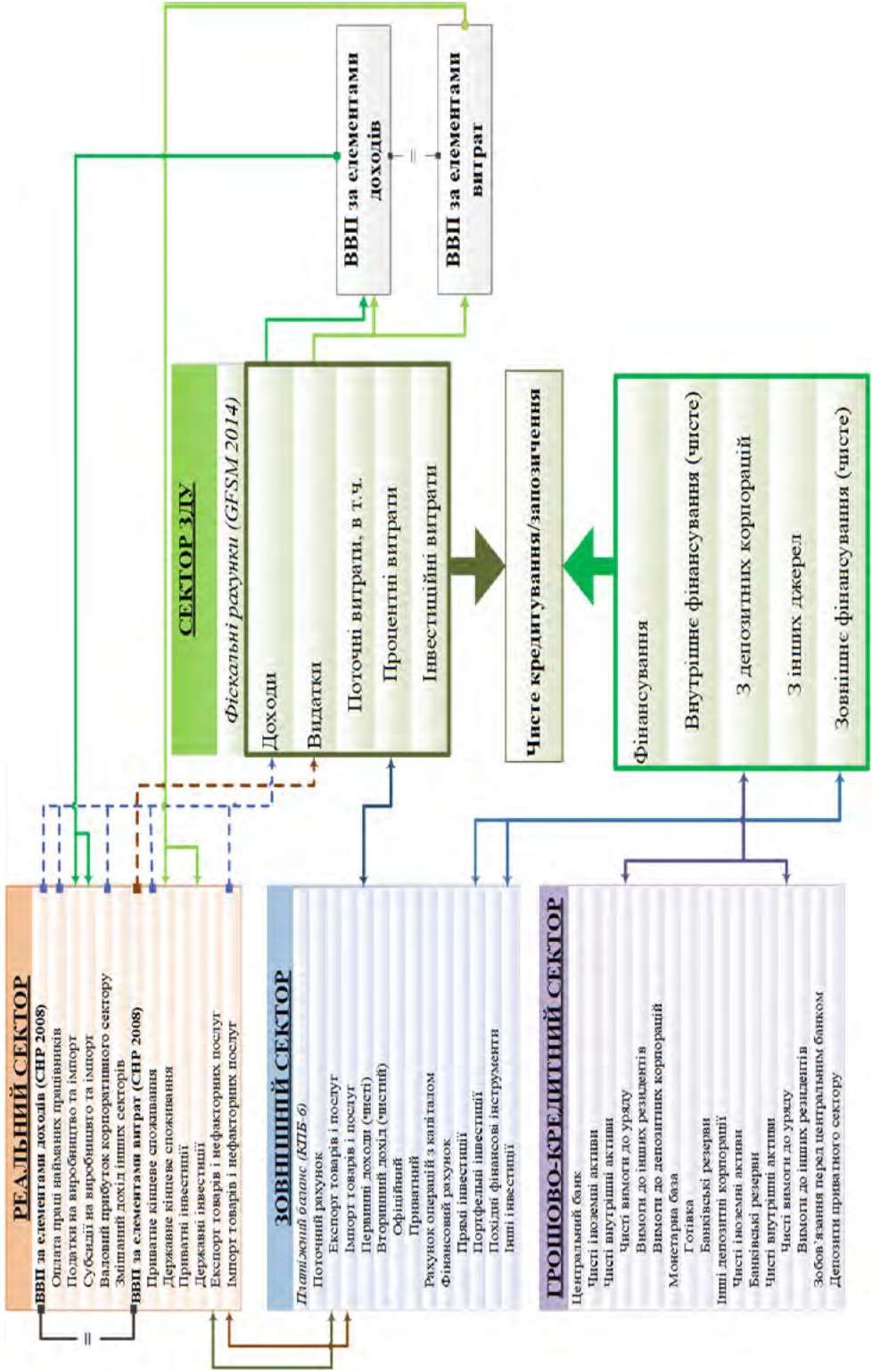


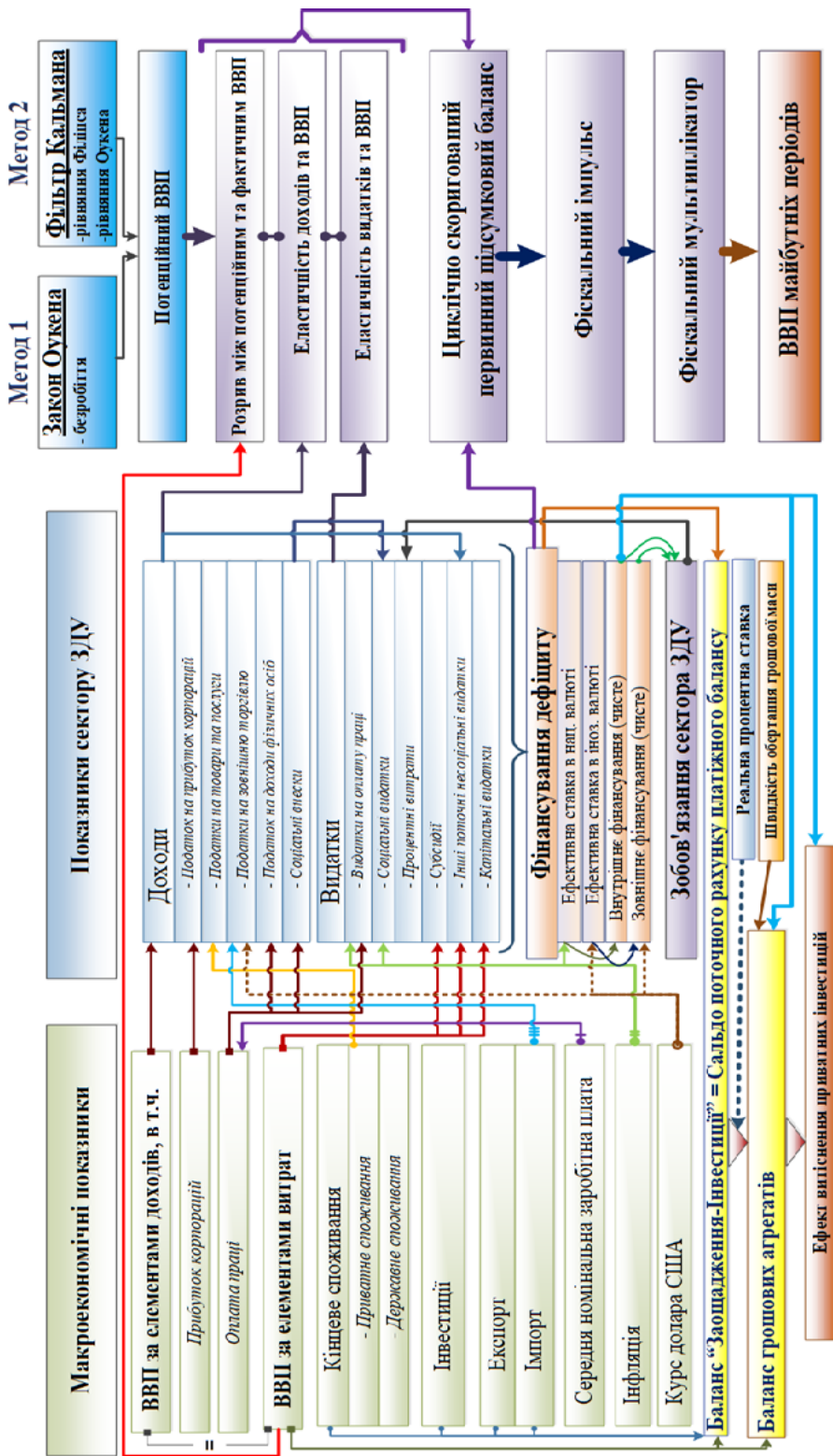
Рис. 6.11. Прогноз дефіциту бюджету з урахуванням і без урахування мультиплікаційного ефекту від збільшення державних витрат, млрд грн

Складено автором.

Балансові та факторні взаємозв'язки між секторами економіки в рамках моделі фінансового програмування МВФ (модель МВФ з модифікаціями авторів)



Факторні зв'язки економіко-математичної моделі прогнозування показників сектору ЗДУ



НАУКОВЕ ВИДАННЯ

**РОЗВИТОК ФІНАНСІВ
ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ**

*За редакцією
О. М. Іваницької та В. П. Кудряшова*

Відповідальний за випуск

В. Д. Королюк

Редактор

С. В. Бартош

Коректор

С. В. Зюбенко

Комп'ютерна верстка

А. Б. Нефедова, Г. Г. Пузиренка

Формат 70×100/16. Ум. друк. арк. 19,5. Наклад 300 прим.

Видавець: Державна навчально-наукова установа “Академія фінансового управління”
01034, м. Київ, вул. О. Гончара, 46/48, тел./факс: (044) 277-51-15.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4348 від 08.08.2012.