

ОЦІНКА ВПЛИВУ ЕКОНОМІЧНОЇ БЛОКАДИ ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ НА ФІНАНСОВУ БЕЗПЕКУ УКРАЇНИ

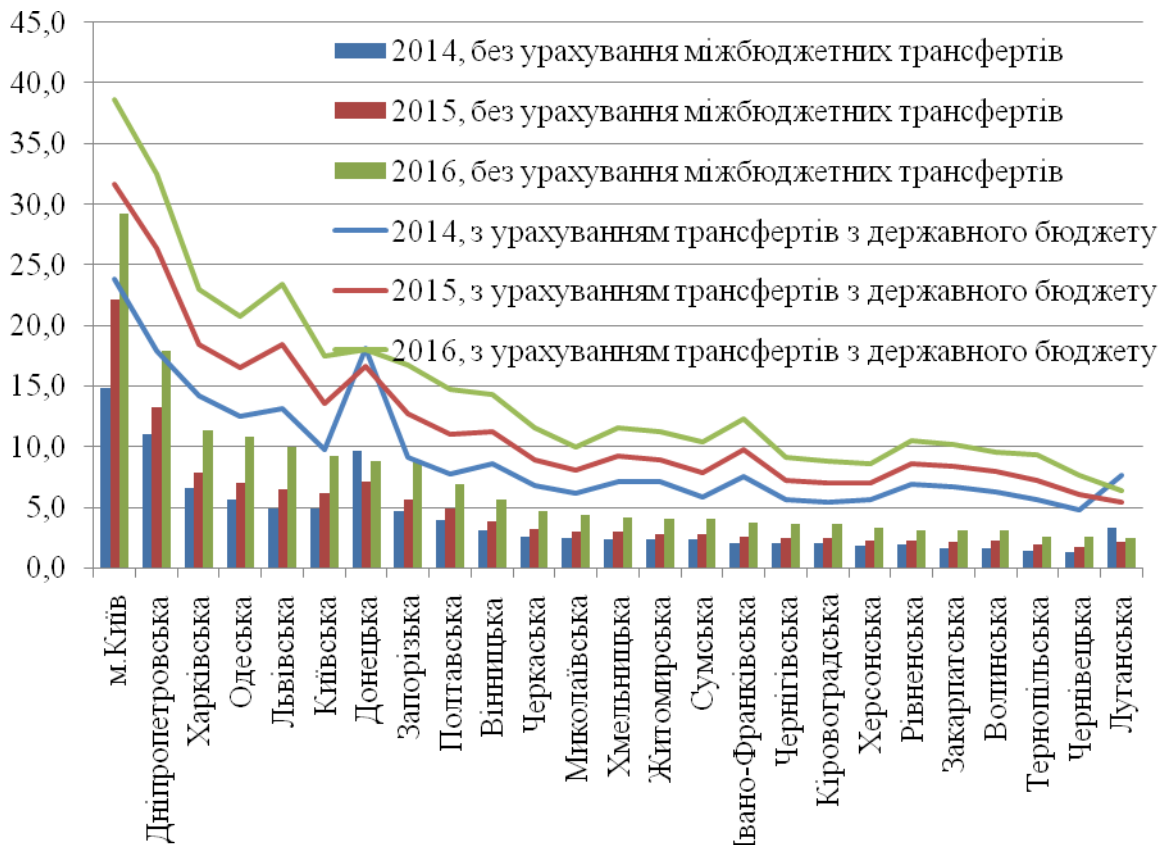
Анотація

Виконано аналіз динаміки доходів державного та місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей у 2015-2016 роках, що адмініструються управліннями ДФС у Донецькій та Луганській областях. Визначено потенційні виклики, ризики і загрози для фінансової системи внаслідок економічної блокади окупованих територій та обґрунтовано рекомендації щодо їх упередження та мінімізації негативного впливу у фіскальній, борговій та валютній сферах.

ОЦІНКА ВПЛИВУ ЕКОНОМІЧНОЇ БЛОКАДИ ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ НА ФІНАНСОВУ БЕЗПЕКУ УКРАЇНИ

1. Аналіз динаміки доходів державного та місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей у 2015-2016 рр.

Динаміка доходів місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей у 2014-2015 рр., яка включає податкові та неподаткові надходження, уповільнилась, на відміну від інших областей держави, де надходження до місцевих бюджетів зросли (рис. 1).



Джерело: побудовано за даними Державної казначейської служби України.

Рис. 1. Динаміка виконання місцевих бюджетів України за доходами у 2014-2016 рр., млн грн.

У 2015 р. (на другому році проведення АТО) при зростанні доходів місцевих бюджетів, у середньому по Україні, на +27,9 % (без урахування двох частково окупованих областей), обсяг доходів місцевих бюджетів цих областей скоротився:

- Донецької області – з 9,7 млрд грн у 2014 р. до 7,1 млрд грн у 2015 р. або на -26,5 %;
- Луганської – з 3,3 млрд грн у 2014 р. до 2,2 млрд грн або на -34,6 %.

У 2016 р. (на третьому році проведення АТО) при зростанні доходів місцевих бюджетів у середньому по Україні на +43,3 % (без урахування двох частково окупованих областей), темп зростання доходів їх місцевих бюджетів відновився:

- Донецької області – зріс до 8,7 млрд грн або на +23,3 %;
- Луганської – зріс до 2,5 млрд грн або на +14,6 %.

Донецька область упродовж 2014-2016 рр. щорічно демонструвала певну відповідність темпів зменшення (зростання) надходжень темпам скорочення (зростання) промисловості за індексом промислового виробництва області: 2014 р. – при скороченні промислового виробництва в регіоні на - 31,5 % темп зниження надходжень становив -25,5 %; 2015 р. – при падінні індексу промисловості на -34,6 % надходження знизились на -19,1 %; 2016 р. – при зростанні індексу промисловості на +6,4 %, надходження збільшились на +49,9 % (у співставних умовах), що обумовлено впливом інфляційного чинника.

Згідно річного Звіту Головного управління ДФС у Донецькій області¹, у 2016 р. до державного та місцевих бюджетів України надійшло 13 186,8 млн грн, що на +35,7 % більше 2015 р. (табл. 1). Водночас необхідно відзначити, що з 2016 р. найбільших платників податків² було переведено на обслуговування до регіонального Офісу великих платників податків. Відповідна вимога мала у минулому році загальнодержавний масштаб, оскільки містилася у рекомендаціях МВФ³ та результатах аудиту Рахункової палати України⁴. Наведена у співставних умовах кількості платників податків динаміка зростання є більшою і складає +49,9 %.

Надходження єдиного соціального внеску (ЄСВ) у 2015 р. скоротилися істотно більше, ніж передбачалося планом. Індикативний показник виконано лише на 53,6 %, тобто надійшло на -6 682,4 млн грн менше. Відставання від планового показника ЄСВ відбулося за всіма ДПП Донецької області.

¹ Звіт про виконання плану роботи Головного управління ДФС у Донецькій області на 2016 рік [Електронний ресурс] / Головне управління ДФС у Донецькій області. – 02.02.2017. – Режим доступу: <http://dn.sfs.gov.ua/diialnist/plani-ta-zviti-roboti/284021.html>

² Згідно пп. 14.1.24. ПКУ *великий платник податків* - юридична особа або постійне представництво нерезидента на території України, у якої обсяг доходу від усіх видів діяльності за останні чотири послідовні податкові (звітні) квартали перевищує **1 млрд. грн.** або загальна сума платежів, сплачених до Державного бюджету України, контроль за справлянням яких покладено на контролюючі органи, за такий самий період перевищує **20 млн. грн.**

³ Ukraine: Technical Assistance Report-Reforming the State Fiscal Services [Electronic resource] / International Monetary Fund, Fiscal Affairs Dept. – Country Report No. 16/48. – March, 2016. – Mode of Access: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43698.0>

⁴ Звіт про результати перевірки Міжрегіонального головного управління ДФС – Центрального офісу з обслуговування великих платників в частині планування та дієвості контролю за повнотою нарахування і своєчасністю сплати податкових надходжень до державного бюджету / Рахункова палата України. – Затверджено рішенням Рахункової палати від 13.10.2015 № 6-5. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16747007/Zvit_6-5.pdf

Таблиця 1

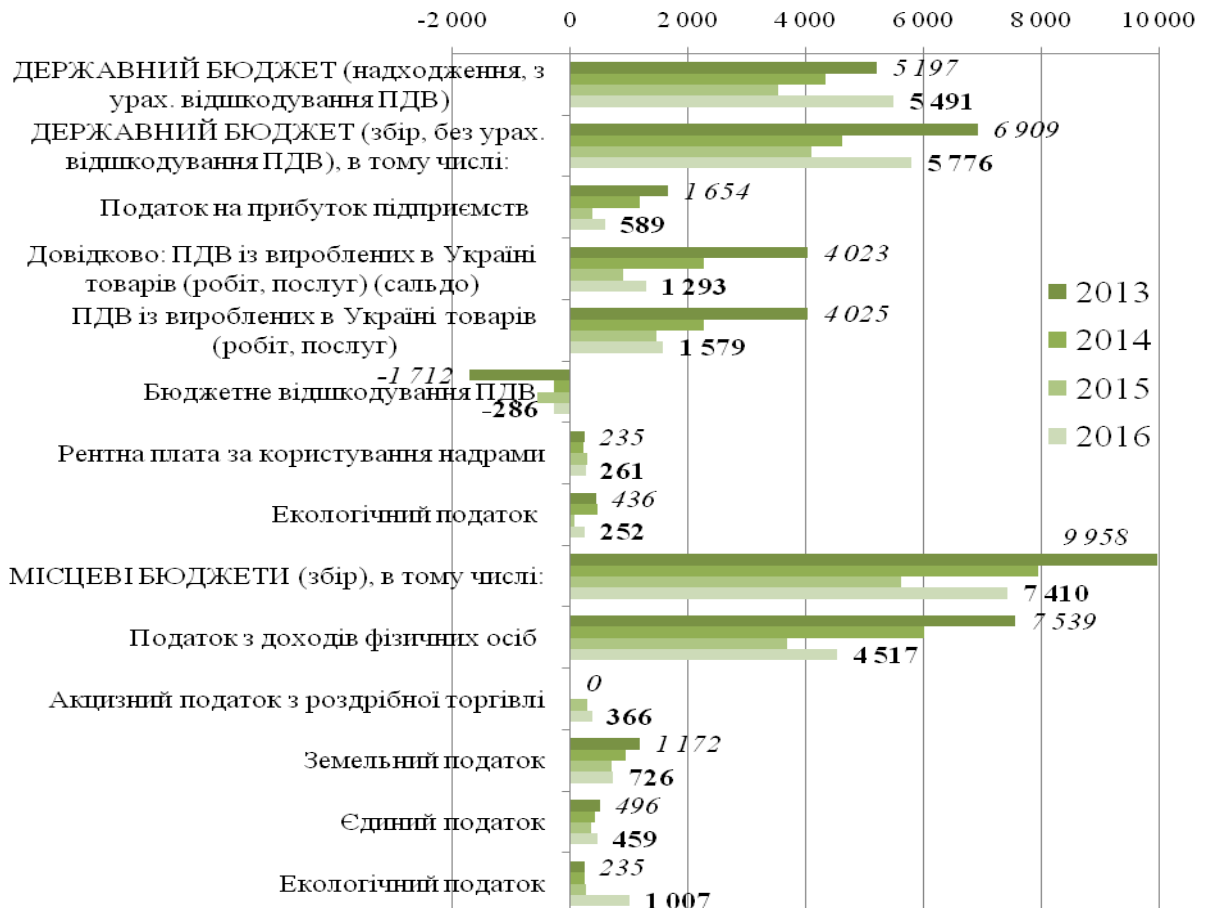
Динаміка надходження податків та зборів до місцевих бюджетів Донецької області та державного бюджету України у 2012-2016 рр., що адмініструються Головним управлінням Державної фіскальної служби України у Донецькій області, млн грн

	Всього	в тому числі:		
		Державний бюджет (збір)	Місцеві бюджети	Єдиний соціальний внесок
2012	16 751,2	7 529,4	9 221,8	-
2013	17 009,5	6 971,1	10 038,4	4 252,0*
2014	25 296,7	4 621,6	7 937,1	12 738,0
2015	17 446,1	4 096,9	5 619,5	7 729,7
2016	18 018,2	5 776,4	7 410,4	4 831,4
<i>Довідково: Виконання плану, %</i>				
2013		-4,2	+5,7	-
2014		-13,6	+7,8	+0,7
2015		+2,1	+11,8	-46,4
2016		+10,2	+22,7	+3,4
<i>Довідково: Темп приросту, %</i>				
2013	+1,5	-7,4	+8,9	-
2014	+48,7	-33,7	-20,9	-
2015	-31,0	-11,4	-29,2	-39,3
2016	+3,3	+41,0	+31,9	-37,5

Джерело: тут і далі розраховано за даними річних звітів Головного управління Державної фіскальної служби України у Донецькій області (без врахування надходжень за регіональним відділенням Офісу великих платників податків ДФС).

Примітка: * адміністрування єдиного внеску розпочате з жовтня 2013 р.

Динаміка надходжень за даними Головного управління ДФС у Донецькій області до Зведеного бюджету України в 2015-2016 рр. у розрізі податків та зборів (рис.2) свідчить про бюджетоформуєчу роль ПДВ та податку на прибуток підприємств на рівні державного бюджету. Основним джерелом надходжень місцевого бюджету є ПДФО, земельний, єдиний та екологічний податки.



Джерело: розраховано за даними річних звітів Головного управління Державної фіскальної служби України у Донецькій області (без урахування надходжень за регіональним відділенням Офісу великих платників податків ДФС).

Рис. 2. Динаміка надходжень Головного управління ДФС у Донецькій області до Зведеного бюджету України в 2015-2016 рр., млн грн.

Найбільшу питому вагу податкових надходжень у промисловості Донецької області забезпечують підприємства чотирьох галузей (табл. 2):

- підприємства видобувної промисловості – 38,7 % надходжень до Державного бюджету України та 24,9 % до місцевих бюджетів;
- підприємства металургії – 20,5 % та 27,1 % відповідно;
- підприємства з постачання електроенергії, газу, пари – 14,3 % та 28,5 %;
- підприємства галузі машинобудування – 8,7 % та 6,3 % відповідно.

При цьому майже 45 % виробничих потужностей цих платників знаходяться на тимчасово неконтрольованій території Донецької області. У 2016 р. порівняно з 2015 р. збір платежів до бюджетів усіх рівнів у промисловості збільшився на 43,1 %, у т.ч. до Державного бюджету України –

на 344,6 млн грн або 18,2 %, до місцевих бюджетів – на 1 546 млн грн або у 1,6 разу.

Таблиця 2

Динаміка та структура надходжень у Донецькій області до Зведеного бюджету України за галузями виробництва в 2015-2016 рр., млн грн та %

	Збір, млн грн		Питома вага, %	
	2015	2016	2015	2016
Промисловість, у тому числі:	1 894,8	6 280,1	46,2	47,6↑
добувна промисловість	843,4	1 873,1	20,6	14,2↓
металургійне виробництво	313,7	1 556,8	7,7	11,8↑
постач. електроенергії, газу, пари	219,8	1 470,9	5,4	11,2↑
машинобудування	н/д	448,5	н/д	3,4
інші	517,8	930,8	12,6	7,1
Торгівля	602,6	1 167,9	14,7	8,9↓
Сільське господарство	114,5	1 036,7	2,8	7,9↑
Транспорт	208,7	727,3	5,1	5,5↑
Будівництво	140,3	281,5	3,4	2,1↓
Інші	1 136,0	3 693,3	27,7	28,0↑

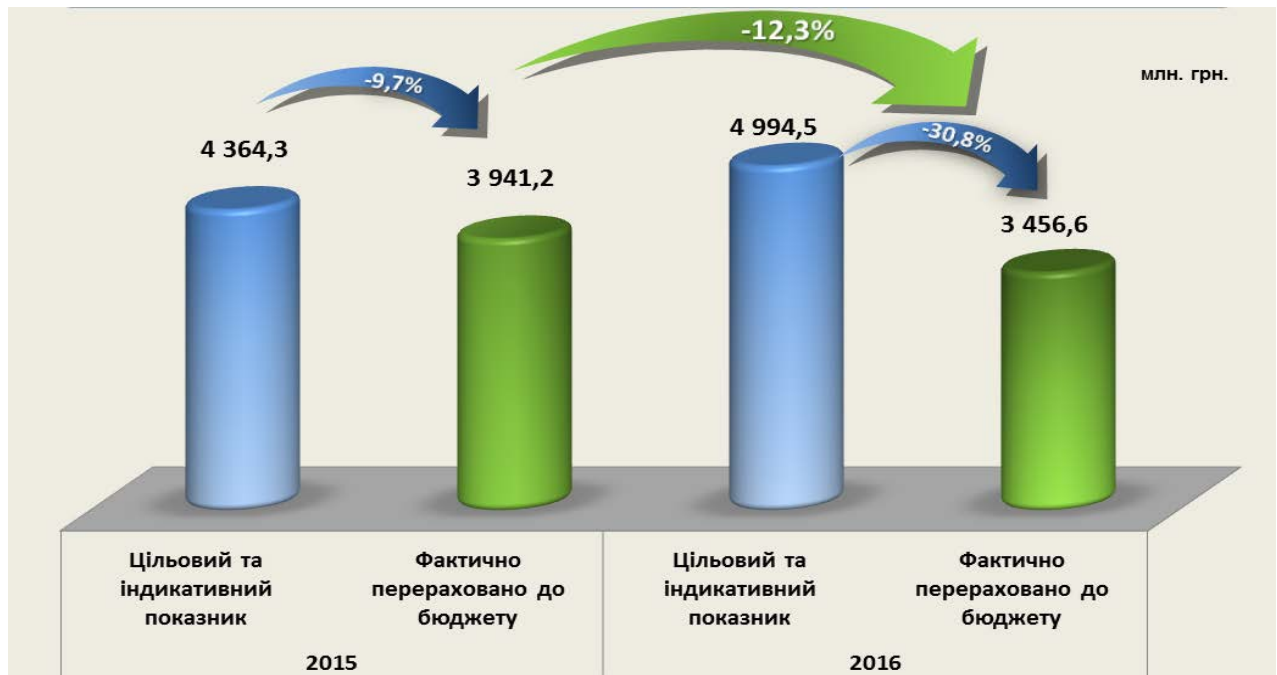
Джерело: розраховано за даними річних звітів Головного управління Державної фіскальної служби України у Донецькій області (без врахування надходжень за регіональним відділенням Офісу великих платників податків ДФС).

Збільшення збору по підприємствах промисловості у 2016 році пояснюється поновленням роботи низки підприємств, які через події на території області протягом 2014-2015 рр. перебували у простой, збільшенням обсягів реалізації їх продукції, сплатою підприємствами даної групи частини податкового боргу та розстрочених сум.

У 2015 р. фактичні перерахування до держбюджету від митних надходжень у сумі 3 941,2 млн грн склали 90,3 % від індикативного показника ДФС у Донецькій області. Недовиконання індикативного показника становило 423,1 млн грн або -9,7 % пояснюється істотним зниженням обсягів імпорту по зоні діяльності Донецької митниці ДФС. Згідно Звіту про виконання Плану роботи Донецької митниці ДФС на 2016 р.⁵, фактично за 2016 р. митницею в Державний бюджет України перераховано 3 456,6 млн грн. Надходження до

⁵ Звіт про виконання Плану роботи Донецької митниці ДФС на 2016 рік [Електронний ресурс] / Головне управління ДФС у Донецькій області. – 24.02.2017. – Режим доступу: <http://dn.sfs.gov.ua/diialnist/plani-ta-zviti-roboti/287158.html>

держбюджету протягом 2016 р. в порівнянні з аналогічним періодом 2015 р. зменшилися на **-12,3 %** або на -484,6 млн грн (рис. 3).



Джерело: Звіт про виконання Плану роботи Донецької митниці ДФС на 2016 р.

Рис. 3. Динаміка виконання цільових та індикативних показників Донецькою митницею ДФС України у 2015-2016 рр., млн грн.

У 2016 р. митники Донеччини оформили зовнішньоторговельні операції 635 осіб, що на 6 % більше, ніж у 2015 р. З них 51 % – експортери, 34 % – імпортери, 15 % – ті, що здійснювали як експортні, так й імпортні операції⁶.

Перелік найбільших експортерів протягом року залишився практично незмінним та базується на суб'єктах металургійної, вугільної, машинобудівної, хімічної та харчової галузей виробництва.

Основу переліку сорока бюджетоформуючих товарів у 2016 р. становлять товари сировинної групи, які традиційно імпортуються для власних виробничих потреб підприємствами металургійної, вугільної, машинобудівної галузей Донецького регіону. За підсумками роботи 2016 р. основним товаром по Донецькій митниці ДФС є вугілля – 39,3 % від загальних перерахувань у держбюджет або 1 359,9 млн грн.

⁶ Зовнішньоторговельний обіг Донецької митниці у 2016 році склав понад 3,5 мільярди доларів [Електронний ресурс] / Головне управління ДФС у Донецькій області. – 27.01.2017. – Режим доступу: <http://dn.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/283318.html>

Луганська область. За даними Звіту про виконання плану роботи Головного управління ДФС у Луганській області за 2016 р.⁷ платники перерахували 4 531,7 млн грн до державного та місцевих бюджетів, що на +1 231,2 млн грн. або +37,3 % більше 2015 р. (табл. 3).

Таблиця 3

Надходження до державного бюджету, місцевих бюджетів та єдиного соціального внеску, що адмініструють ся Головним управлінням ДФС України у Луганській області в 2015-2016 рр., млн грн

	2015	2016	2016/2015, млн грн	2016/2015, %
Державний бюджет	1 499,4	2 374,2	874,8	+58,3
Місцеві бюджети	1 801,1	2 157,5	356,4	+19,8
Єдиний соціальний внесок	2 513,5	1 929,6	-583,9	-23,2
Всього	5 814,0	6 461,3	647,3	+11,1

Джерело: тут і далі розраховано за даними річних звітів Головного управління Державної фіскальної служби України у Луганській області (без врахування надходжень за регіональним відділенням Офісу великих платників податків ДФС).

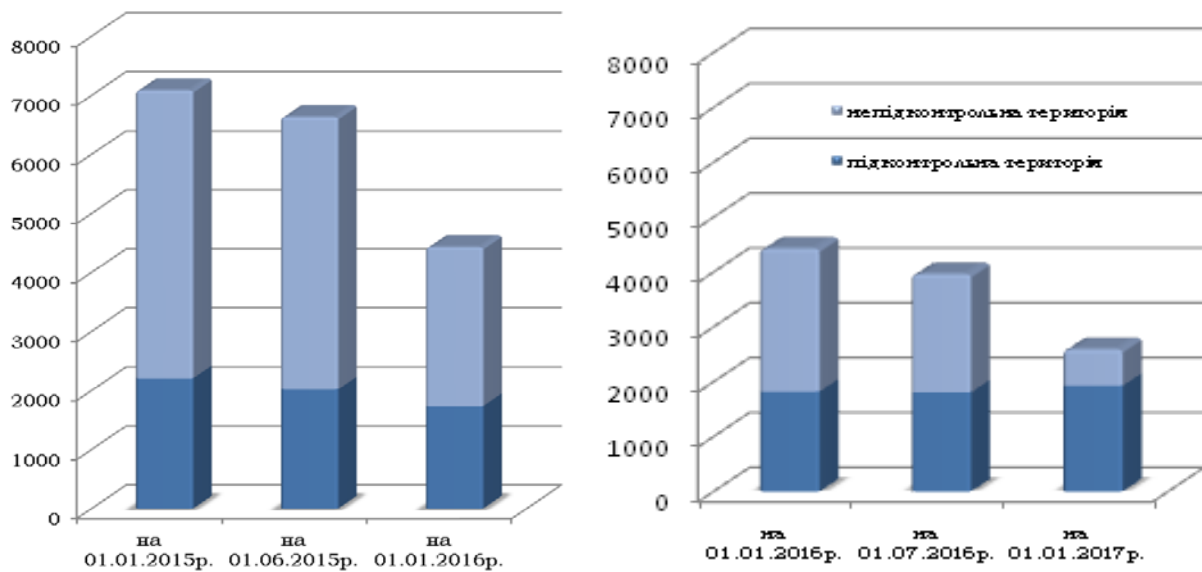
До Державного бюджету України надійшло 2 374,2 млн грн, що на 874,8 млн грн або на +58,3 % більше 2015 р. Індикативні показники Міністерства фінансів України виконано на 105 %, додатково перераховано 111 млн грн. У розрізі основних платежів платниками області забезпечено надходження до державного бюджету за 2016 р.: податку на доходи фізичних осіб –581 млн грн; податку на додану вартість – 556 млн грн; податку на прибуток підприємств – 111,3 млн грн; акцизного податку – 14,5 млн грн.

До місцевих бюджетів територіальних громад регіону надійшло 2 157,5 млн грн, що на +356,4 млн грн більше 2015 р. Індикативний показник виконано на 127,6 %, додатково мобілізовано +467,2 млн грн. Найвагомим (60,1%) є податок на доходи фізичних осіб, якого надійшло 1 311,8 млн. грн.

⁷ Звіт про виконання Плану роботи Головного управління ДФС у Луганській області на 2016 рік [Електронний ресурс] / Головне управління ДФС у Луганській області. – 09.03.2017. – Режим доступу: <http://lg.sfs.gov.ua/diialnist/plani-ta-zviti-roboti/288761.html>

Єдиного соціального внеску у 2016 р. підприємства і підприємці Луганської області сплатили до бюджету 1 929,6 млн грн, що на -583,9 млн. грн. менше 2015 р., але на +134,5 млн грн більше доведеного індикативного показника.

Кількість платників ПДВ у Луганській області протягом 2015-2016 рр. стрімко скорочувалася, особливо на непідконтрольній Україні території. Так, на початок 2015 р. на обліку в ГУ ДФС у Луганській області перебувало **7085** платників ПДВ (рис. 4).



Джерело: побудовано за даними річних звітів Головного управління Державної фіскальної служби України у Луганській області (без врахування надходжень за регіональним відділенням Офісу великих платників податків ДФС).

Рис. 4. Динаміка кількості зареєстрованих платників ПДВ у 2015-2017 рр. за головним управлінням ДФС у Луганській області, осіб

Протягом 2015 р. кількість платників ПДВ зменшилась на 37,5 % або 2657 суб'єктів господарювання і на початок 2016 р. на обліку в ГУ ДФС перебувало **4428** платників ПДВ. Станом на початок 2017 р. їх кількість становила **2 592** суб'єктів господарювання. Фактичні надходження з ПДВ склали 196,2 млн грн (при доведеному індикативі на 2015 р. – 195,8 млн грн), що забезпечило виконання індикативних показників до 100,2% станом на 01.01.2016 р. (рис. 5-7).

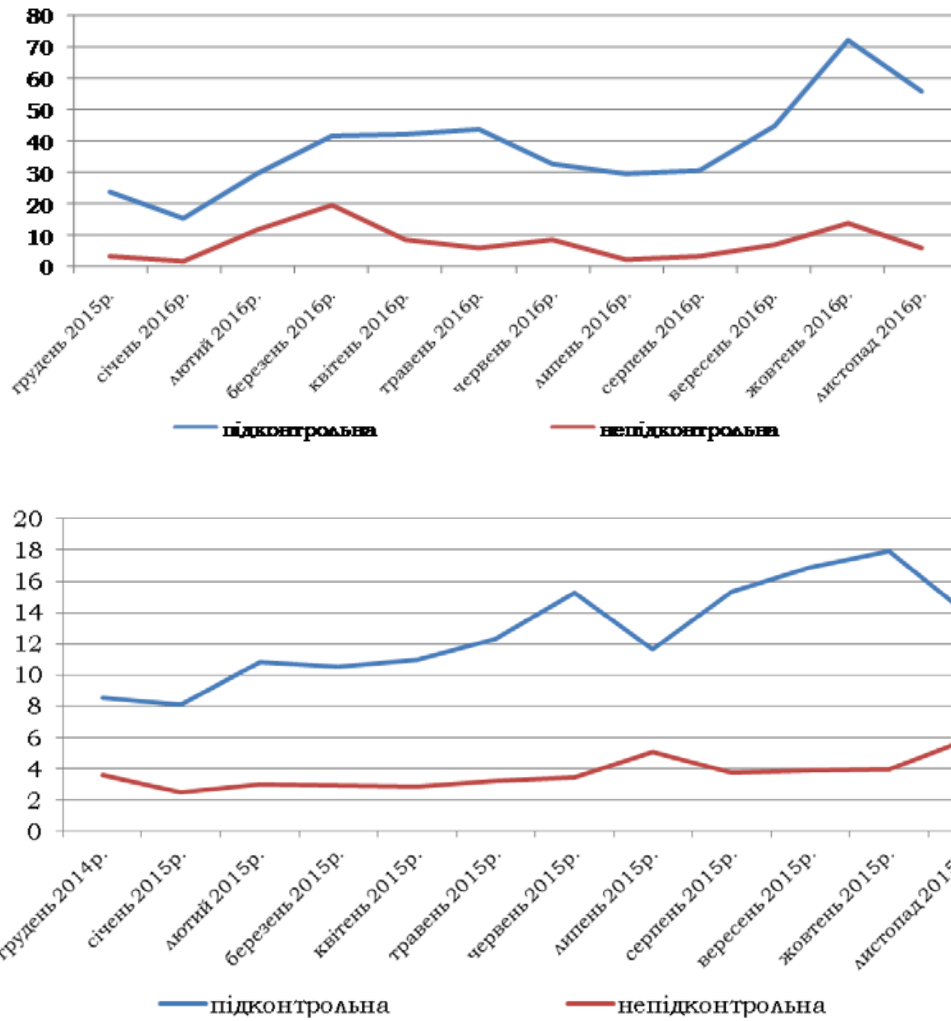


Рис. 5. Динаміка збору ПДВ у 2015 (зверху) та 2016 рр. (знизу) за Головним управлінням ДФС у Луганській області, млн. грн.

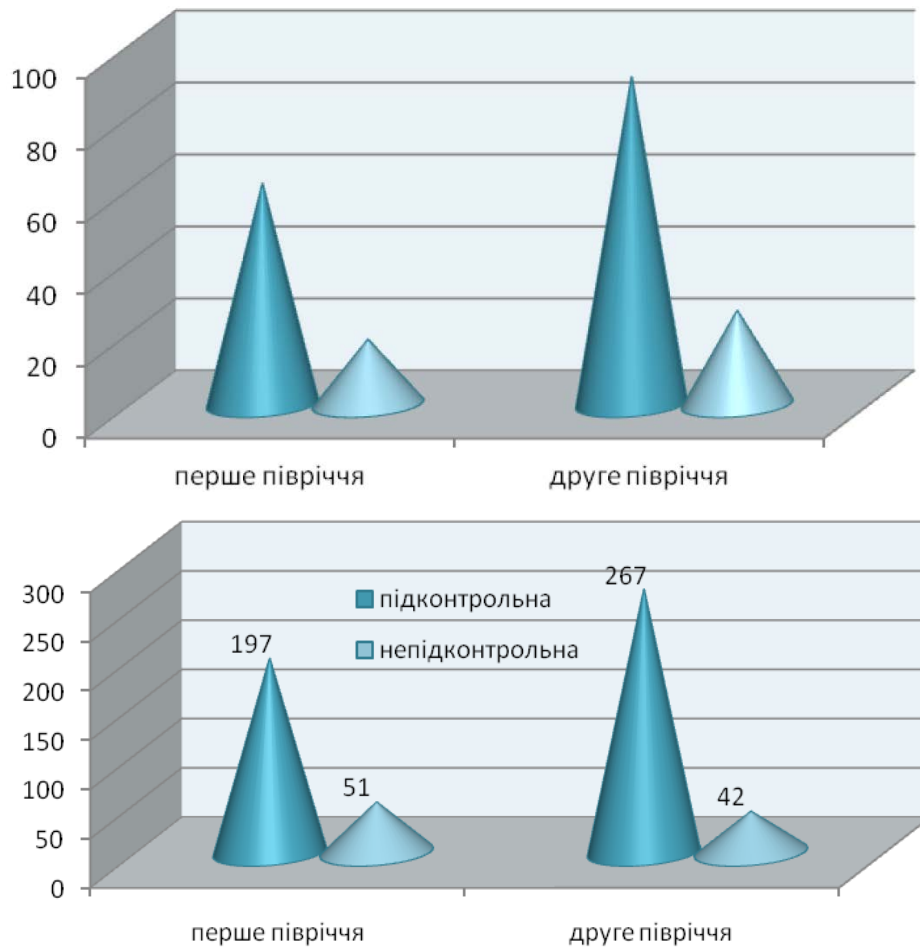
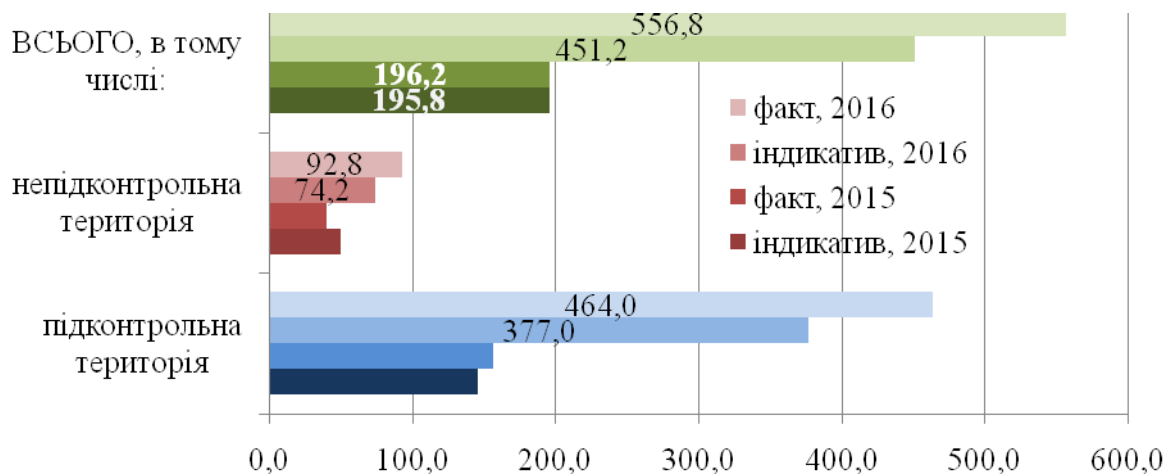


Рис. 6. Динаміка збору ПДВ за 2015 (зверху) та 2016 рр. (знизу) за Головним управлінням ДФС у Луганській області, млн грн.



Джерело: побудовано за даними річних звітів Головного управління Державної фіскальної служби України у Луганській області (без врахування надходжень за регіональним відділенням Офісу великих платників податків ДФС).

Рис. 7. Виконання індикативних показників у 2015 (зверху) та 2016 рр. (знизу) за Головним управлінням ДФС у Луганській області, млн грн.

У 2016 р. фактичні надходження склали 556,8 млн грн (при доведеному індикативі у 444,9 млн грн), що забезпечило виконання індикативних показників до 125,2 % станом на 01.01.2017 р.

У Луганській області зосереджено практично всі основні галузі промисловості. Луганською митницею ДФС, яка є експортоорієнтованою, протягом 2015 р. до Державного бюджету України перераховано 1 048,5 млн грн, що на -1 149,2 млн грн або -52,3 % менше 2014 р. За результатами діяльності у 2015 р. виконання затвердженого індикативного показника надходжень Державного бюджету України, визначених для Луганської митниці ДФС обсягом 956,8 млн грн, становить 109,6 % (+91,7 млн грн). За січень-грудень 2015 р. показник середньомісячних надходжень становив 87,4 млн грн.

Згідно Звіту про виконання плану роботи Луганською митницею ДФС⁸ протягом 2016 р. до Державного бюджету України перераховано 1 273,58 млн грн, що на +225,0 млн грн або +21,5 % або більше 2015 р. За результатами діяльності у 2016 р. виконання затвердженого індикативного показника надходжень Державного бюджету України, визначених для Луганської митниці обсягом 1 201,6 млн грн, становить 106,0 % (+72,0 млн грн). За січень-грудень 2016 р. показник середньомісячних надходжень становив 106,1 млн грн.

Станом на 01.01.2017 р. на обліку в Луганській митниці ДФС перебувають 1497 суб'єктів ЗЕД (01.01.2016 р. – 1498), при цьому здійснювали митне оформлення у звітному періоді лише 165 суб'єктів ЗЕД (01.01.2016 р. – 114), або 7,8 % (01.01.2016 р. – 7,6 %) від їх загальної кількості.

Динаміка зборів податкових та митних платежів з підприємств на окупованих територіях (табл. 4) свідчить, що за 2014-2016 рр сума збору податкових платежів до зведеного бюджету знизилась у 5,2 разу, сума митних платежів знизилась у 4,9 разу, сума єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування знизилась у 9,5 раз. Втративши економічні, а відтак і фіскальні стосунки з цими підприємствами, держава потенційно може

⁸ Звіт про виконання Плану роботи Луганської митниці ДФС на 2016 рік / [Електронний ресурс] / Головне управління ДФС у Луганській області. – 06.02.2017. – Режим доступу: <http://lg.sfs.gov.ua/diialnist/plani-ta-zviti-roboti/284482.html>

втратити майже 4,0 млрд грн надходжень до зведеного бюджету та 1,5 млрд грн надходжень єдиного соціального внеску до Пенсійного фонду країни.

Таблиця 4

Динаміка податкових надходжень та кількості платників, які зареєстровані в населених пунктах Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та населених пунктах, що розташовані на лінії зіткнення

Рік	Зведений бюджет України, у тому числі:				Єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування	
	податкові платежі		митні платежі (за даними митних декларацій)			
	Кількість платників, осіб	Сума, млн грн	Кількість платників, осіб	Сума, млн грн	Кількість платників, осіб	Сума, млн грн
2014	123 543	14475,9	646	4 628,6	95 248	12 509,6
2015	16 559	3 484,2	184	1 580,7	11 685	3 128,4
2016	13 392	2 805,7	111	953,4	9 820	1 317,6
2017(січень)	7 566	161,3	44	139,7	6 918	89,7

Джерело: використано дані «МВФ просит уточнить: у Кабмина есть первые расчеты финансовых потерь от блокады ОРДЛО».- [Електронний ресурс] / РБК-Україна. – 20.03.2017. – Режим доступа: <https://daily.rbc.ua/rus/show/kabmina-pervye-raschety-finansovyh-poter-1489960462.html>

2. Основні загрози для фіскальної системи від блокування транспортногo сполучення з окупованими територіями

Втрата доходів Державного бюджету України, місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей. З початком блокади суми потенційних фіскальних втрат надходжень, за різними експертними оцінками суттєво різнилися від 1,5 до 31,6 млрд грн, стаючи об'єктом інформаційних маніпуляцій для створення панічних настроїв у суспільстві. Найчастіша останніми днями цифра 1,5 млрд грн, на нашу думку, є заниженою. За офіційними даними Служби безпеки України, підприємцями, які зареєстровані на контрольованій території України та мають виробничі потужності в ОРДЛО, до Державного

бюджету України сплачено податків за 2015 р. – 19 570,9 млн грн; за 2016 р. – 31 640,8 млн грн, у тому числі військовий збір – 777,4 млн грн⁹.

Згідно з оцінок Міністерства фінансів України, втрати податків і зборів становитимуть:

– податку на доходи з фізичних осіб (зараховується до місцевих бюджетів) складатимуть від 1 226,6 млн грн до 1 782,3 млн грн (за оптимістичним та песимістичним сценарієм відповідно);

– податку на прибуток підприємств – від 714,0 млн грн до 1 188,0 млн грн;

– ПДВ та коштів на його відшкодування – від 722,4 млн грн до 1 092,0 млн грн.

Підприємства на окупованій території, які сплачували податки до бюджетів України, були перереєстровані в основному на підконтрольній території Донецької (в основному, у містах Краматорськ та Маріуполь) та Луганської областей (м. Северодонецьк). Здебільшого т.зв. «націоналізовані» окупаційною владою з 1 березня ц.р. підприємства сплачували податки на фонд оплати праці, який включав місцевий ПДФО. Відтак, зі встановленням блокади нагальною потребою постане збільшення фінансової підтримки місцевих бюджетів двох частково окупованих областей у формі трансфертів з Державного бюджету України, що призведе до навантаження на основний фінансовий фонд держави.

Втрата надходжень єдиного соціального внеску із відповідним зростанням дефіциту Пенсійного фонду України. Дефіцит коштів фонду щорічно компенсується з Державного бюджету і на 2017 р. запланований на рівні 141,3 млрд грн.

Довідково: При зменшенні фонду оплати праці підприємств, які здійснювали свою діяльність на окупованій території від 6,3 млрд грн до 9,14 млрд грн згідно сценаріїв розвитку подій, надходження від ЄСВ можуть скоротитися на 1,4-2 млрд грн відповідно. Втрата ресурсу означатиме, що доведеться запроваджувати компенсаційний механізм для покриття втрат Пенсійному фонду України. Ймовірно покриття коштів буде відбуватися

⁹ Заява СБУ щодо блокування руху залізничного транспорту до та з окремих районів Донбасу [Електронний ресурс] / Служба безпеки України – Режим доступу: <https://www.ssu.gov.ua/ua/news/1/category/2/view/2627#sthash.dSmAYrqZ.7lKzBC5v.dpuf>

за рахунок коштів державного бюджету, що зумовить додаткове навантаження на головний фінансовий фонд держави.

Зниження ймовірності стягнення податкового боргу підприємств на окупованій території у сумі близько 6 млрд грн із переведенням його до категорії безнадійного. Причинами виникнення боргу, насамперед, були порушення економічних зв'язків через часткову окупацію території областей, знищення та/або пошкодження активів, відсутність коштів у підприємств у зв'язку з важким фінансовим станом дебіторів і припиненням розрахунків за продукцію.

Довідково: Донецька область. За даними річних звітів Головного управління Державної фіскальної служби України у Донецькій області¹⁰ (без врахування великих платників податків) станом на 01.01.2016 р. податковий борг до зведеного бюджету склав 4 656,3 млн грн; станом на 01.01.2017 р. – 4 514,3 млн грн, в т.ч. до державного бюджету – 2 968,8 млн грн. (рис. 9). Найбільшу питому вагу в загальній сумі боргу займає ПДВ – 1 782,3 млн грн (39,5%), податок на прибуток – 721,4 млн грн (16,0%) та плата за землю – 815,8 млн грн (18,0%).

Луганська область¹¹. Податковий борг станом на 01.01.2016 р. до зведеного бюджету складав 1 310,0 млн грн, у т.ч. до державного бюджету – 765,0 млн грн, до місцевих бюджетів – 545,0 млн грн. Податковий борг станом на 01.01.2017 р. до зведеного бюджету зріс і склав 1 401,6 млн грн. Основні суми боргу обліковуються за підприємствами, які знаходяться на непідконтрольній українській владі території – 1 036,8 млн грн або 74% від його загальної суми.

Зростання видатків бюджету на соціальне забезпечення переміщених осіб, які переїдуть на підконтрольну територію для пошуку роботи. За умов збільшення кількості внутрішньо переміщених осіб внаслідок блокади у 2017 р. виникне додаткова потреба щодо збільшення фінансування відповідної бюджетної програми.

Довідково: Станом на 20 березня 2017 р. за даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій, взято на облік 1 607 664 переселенців або 1 293 719 сімей з Донбасу і Криму¹². У Державному бюджеті України кошти на підтримку ВПО передбачені за бюджетною

¹⁰ Звіт про виконання плану роботи Головного управління ДФС у Донецькій області на 2016 рік [Електронний ресурс] / Головне управління ДФС у Донецькій області. – 02.02.2017. – Режим доступу: <http://dn.sfs.gov.ua/diialnist/plani-ta-zviti-roboti/284021.html>

¹¹ Звіт про виконання Плану роботи Головного управління ДФС у Луганській області на 2016 рік [Електронний ресурс] / Головне управління ДФС у Луганській області. – 09.03.2017. – Режим доступу: <http://lg.sfs.gov.ua/diialnist/plani-ta-zviti-roboti/288761.html>

¹² Обліковано 1 607 664 переселенців [Електронний ресурс] / Міністерство соціальної політики України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.msp.gov.ua/news/12738.html>

«Надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» (КПКВК 2501480). Обсяг фінансування програми був значущим, зокрема:

- у 2014 р. – 357,1 млн грн або на 30,0% менше плану (510,0 млн грн);
- у 2015 р. – 3 317,6 млн грн або на 1,3% менше плану (3 360,0 млн грн);
- у 2016 р. – 3 161,7 млн грн або на 1,5% менше плану (3 210,2 млн грн);
- у 2017 р. – передбачене бюджетне фінансування на рівні 3 263,7 млн грн.

Необхідність продовження виплати пенсій внутрішньо-переміщеним особам вже за відсутності податкових надходжень з неконтрольованих територій.

***Довідково:** Згідно звіту про роботу Пенсійного фонду України в 2016 р., повністю та своєчасно забезпечено всі пенсійні виплати майже 12 млн громадянам України. Зокрема станом на серпень 2014 р. на непідконтрольній зараз Україні території Донецької та Луганської областей проживали 1,2 млн пенсіонерів; станом на 1 січня 2015 р. кількість пенсіонерів-переселенців становила 598,8 тис. осіб; станом на 1 січня 2016 р. органами Пенсійного фонду України виплачувались пенсії 956,0 тис. пенсіонерів, які переселилися з непідконтрольних територій. В тому числі кількість пенсіонерів з Донецької області становила 622,4 тис. осіб, Луганської області – 333,6 тис. осіб. За розрахунковими даними на ту ж дату на непідконтрольній території залишилося 198,4 тис. пенсіонерів; станом на 1 січня 2017 р. отримували пенсійні виплати на підконтрольній території 548,9 тис. осіб.*

Частково окуповані області традиційно мають один з найвищих (після м. Києва) рівень пенсійних виплат по Україні. Так станом на 01.01.2017 р. середня пенсія в Донецькій (2 102,13 грн.) та Луганській області (1 989,16 грн.) перевищувала середньоукраїнську (1 828,33 грн.) на 15,0% та 8,8% відповідно (рис. 9-11).

За підсумками 2016 р. внаслідок спільних дій органів Пенсійного фонду України та правоохоронців не потрапили у вигляді безпідставних пенсійних виплат до терористів з так званих «Д/ЛНР» 13,5 млрд грн, що дозволило забезпечити відповідну економію коштів Пенсійного фонду України.¹³

Зростання видатків бюджету у зв'язку з можливою зміною валютного курсу. Об'єктивним наслідком економічної блокади підприємств на окупованій території стане зростання валютного курсу, яке відбудеться під тиском зменшенням обсягів експорту металопродукції, зростання імпорту вугілля антрацитових марок для енергетики та коксу для металургійних

¹³ Підсумки роботи Пенсійного фонду України у 2016 році [Електронний ресурс] / Пенсійний консультант. – 01.03.2017. – Режим доступу: <http://pensia.ua/ua/gazeta/articles/item/2310-pidsumky-roboty-pensiinoho-fondu-ukrainy-u-2016-rotsi>

комбінатів, а також зниження обсягів надходження іноземних інвестицій. При зміні обмінного курсу, збільшиться і видаткова частина бюджету на обслуговування державного боргу. За «оптимістичним сценарієм, що передбачає зростання курсу до кінця року на 3 грн/долар, мінімальна потреба на погашення боргу, його обслуговування, виконання боргових і гарантійних зобов'язань держави може становити 1,7-2,5 млрд грн»¹⁴.

3. Вплив блокади на боргову безпеку держави.

У контексті останніх подій на Донбасі, пов'язаних із блокуванням ОРДЛО, варто виокремити наступні загрози борговій безпеці України.

Зростання бюджетного ризику у сфері управління державним боргом, зумовленого необхідністю покриття дефіциту бюджету за рахунок запозичень. За оцінками НБУ блокада ОРДЛО може зумовити сповільнення темпів економічного зростання, зокрема, прогнозується зменшення реального ВВП на 2017 рік з 2,8 % до 1,9 %. У цьому разі для збалансування бюджету можуть бути здійснені додаткові запозичення.

Можливість зміни структури державного боргу з подальшим збільшенням його питомої ваги, номінованої в іноземній валюті. Відповідно до критеріїв МВФ для країн що розвиваються, зокрема для України, у структурі боргу частка запозичень, номінованих в іноземній валюті більше 60 % є критично межею. Станом на 28.02.2017 р. (за даними Міністерства фінансів України¹⁵) питома вага державного боргу в іноземній валюті становила 68,98 % та в національній валюті – 31,02 %, а на кінець 2017 року (згідно попередніх розрахунків) ці показники складуть 71,1 % та 28,9 % відповідно¹⁶. У випадку посилення девальваційних процесів небезпечні диспропорції можуть збільшуватись та зумовлювати зростання видатків уряду на обслуговування

¹⁴ МВФ просить уточнити: у Кабміна є перші розрахунки фінансових втрат від блокади ОРДЛО. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://daily.rbc.ua/rus/show/kabmina-pervye-raschety-finansovyh-poter-1489960462.html>

¹⁵ Статистичні матеріали щодо боргу [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/news/view/statystichni-materialy-shchodo-derzhavnoho-ta-harantovanoho-derzhavniy-borhu-ukrainy_2016?category=borg&subcategory=statistichna-informacija-schodo-borgu

¹⁶ Програма управління державним боргом на 2017 рік [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/nakaz-ministerstva-vid---pro-zatverdzhennia-prohram-upravlinnia-derzhavnym-borhom-na-rik?category=borg&subcategory=derzhavnij-borg>

боргу. За оптимістичного сценарію (за оцінками НБУ) девальвація національної валюти може бути мінімізована при використанні компенсаторних механізмів з пом'якшення впливу торговельної блокади на валютний ринок. Зокрема, у разі часткового зменшення обсягу міжнародних резервів (із прогнозованих у січні 21,3 млрд. дол. США до 20,8 млрд дол. США на кінець 2017 року) внаслідок скорочення обсягів купівлі іноземної валюти на міжбанківському ринку, курсові коливання будуть незначними¹⁷. За таких умов *валютний ризик* на загальний обсяг державного боргу та на його структуру в розрізі валют суттєво не впливатиме.

Посилення боргового ризику рефінансування. Рада директорів МВФ перенесла на невизначений термін заплановане на 20 березня 2017 року засідання та розгляд питання про завершення третього перегляду Програми розширеного фінансування для України (відповідно, виділення траншу) у зв'язку з транспортною блокадою Донбасу та необхідністю уточнення розрахунків економічних наслідків¹⁸. Таке рішення МВФ створює передумови ***погіршення міжнародних кредитних рейтингів за державними фінансовими інструментами*** і формує негативний сигнал для інших міжнародних кредиторів щодо взаємодії з Україною. Це може впливати на погіршення умов запозичень та зниження платоспроможності держави.

¹⁷ Національний банк переглянув попередні макроекономічні прогнози з урахуванням ефекту торговельної блокади ОРДЛО [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=45461006&showTitle=true

¹⁸ Повідомлення Міністерства фінансів щодо перенесення Радою директорів МВФ розгляду питання про завершення третього перегляду Програми. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/povidomlennia-ministerstva-finansiv-shchodo-perenesennia-radoiu-dyrektoriv-mvf-rozhliadu-pytannia-pro-zavershennia-tretoho-perehliadu-prohramy?category=mizhnarodne-spivrobotnictvo>

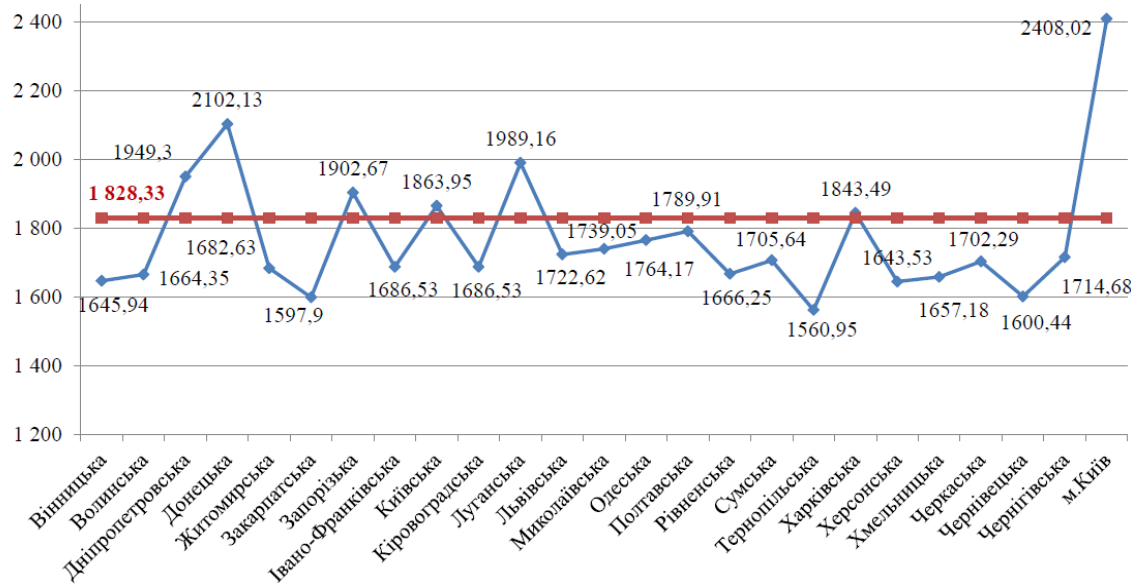


Рис. 9. Середній розмір пенсійної виплати станом на 01.01.2017 р., грн

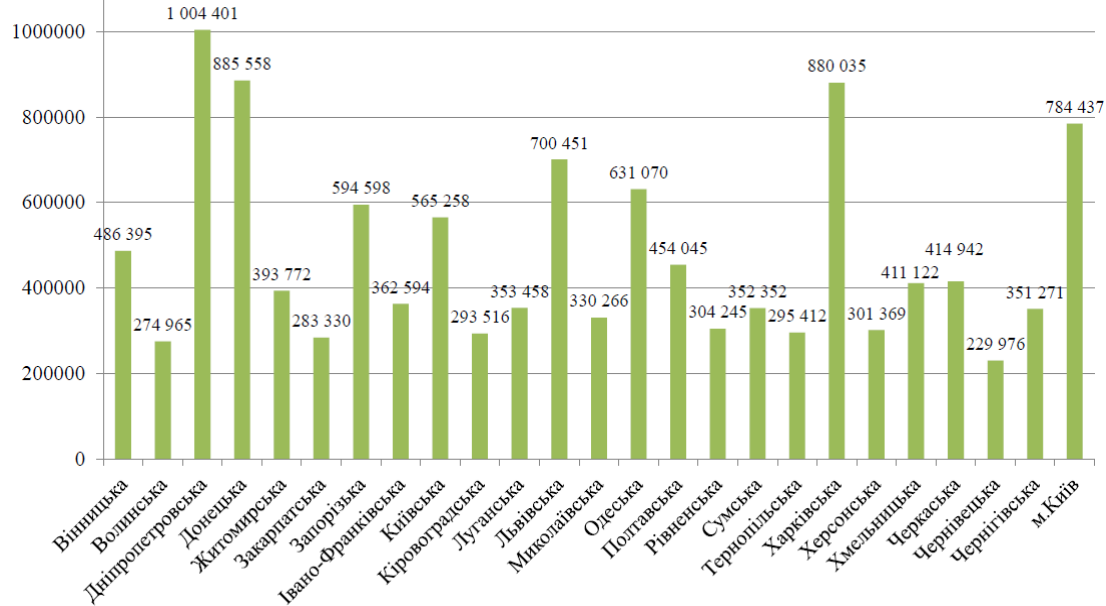


Рис. 10. Дані про чисельність пенсіонерів станом на 01.01.2017 р., осіб



Джерело: Звіти про роботу Пенсійного фонду України в 2015-2016 рр.

Рис. 11. Динаміка чисельності отримувачів пенсій з Донецької та Луганської областей з числа ВПО, тис. осіб

Ризик виникнення необхідності додаткових державних запозичень для покриття втрат НАК «Нафтогаз України», зумовлених заборгованістю підприємств ТКЕ, ТЕЦ та прямих промислових споживачів, розташованих на території ОРДЛО. Станом на 21 березня 2017 р. сумарна прострочена заборгованість перед НАК «Нафтогаз України» склала близько 32,1 млрд грн, з них частка боргу ТЕЦ за природний газ, використаний у виробництві електроенергії – близько 9 %, частка боргу прямих промислових споживачів – 9%. Зокрема, борг підприємств ТКЕ, ТЕЦ та прямих промислових споживачів за природний газ, використаний для виробництва теплової енергії становить близько 26,3 млрд грн (82 % від загальної суми заборгованості), з них сумарна заборгованість підприємств Донецької області – близько 5,5 млрд грн та Луганської області – 1,3 млрд¹⁹. Ймовірність реалізації цього ризику в поточному році буде залежати від фінансових результатів господарської діяльності НАК «Нафтогаз України».

Можливість зростання валового зовнішнього боргу України за рахунок збільшення частки комерційної складової внаслідок неповернення боргів за запозиченнями підприємств, що знаходяться на непідконтрольних територіях та «націоналізовані» т.зв. «ДНР» та «ЛНР».

Довідково. Тривалий час комерційні структури Групи System Capital Management (СКМ) Р. Ахметова широко застосовують різнобічну практику здійснення запозичень та нарошування боргів, поміж яких варто озвучити наступні²⁰: залучення внутрішніх кредитів. Так, зокрема, лише у 2013 році компанія «Гірничі машини», що входить у структуру СКМ, отримала 3-річний кредит у Дочірнього банку Сбербанку Росії (Київ) на суму 250 млн грн; залучення зовнішніх кредитів. Наприклад, тільки у 2013 році компанія ДТЕК отримала 10-річний кредит на суму 107 млн. євро у німецького Landesbank Berlin; шляхом розміщення єврооблігацій (євробондів). Зокрема, за період 2010-2015рр. загальна сума розміщених підрозділами групи System Capital Management (СКМ) єврооблігацій

¹⁹ Заборгованість підприємств-боржників перед НАК «Нафтогаз України» за використаний природний газ зменшилась на 1,1 млрд грн (3,2%) та складає 32,1 млрд грн [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/401366F6E7F940A6C22580EB003A6887?OpenDocument&year=2017&month=03&nt=%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8&>

²⁰ Величезний борговий тягар структур Ахметова лягає на плечі держави, - експерт. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://volianarodu.org.ua/uk/Ekonomika-i-biznes/Velycheznyu-borговуу-tyagar-struktur-Achmetova-lyagaye-na-plechi-derzhavy-ekspert>

склала 2,16 млрд дол. США. На 30 листопада 2016 року сукупна заборгованість за цими інструментами перед кредиторами становила 2,29 млрд дол. США. Для покриття старих боргів найчастіше застосовується механізм перекредитування, а у 2016 році прийнято рішення про реструктуризацію боргів: об'єднання трьох випусків єврооблігацій (з погашенням у 2016-2018 рр.) в єдиний випуск євробондів з терміном обігу до 31 грудня 2021 року, а також чотирьох синдікованих кредитних ліній з передекспортного фінансування – в одну кредитну лінію. Наприкінці грудня 2016 року холдинг ДТЕК після досягнення домовленості з кредиторами провів обмін єврооблігацій на \$750 млн і на \$160 млн, випущених в 2013 і 2015 роках відповідно, на новий єдиний випуск єврооблігацій з терміном обігу до 31 грудня 2024 року. Погашення нових паперів має бути здійснено двома рівними частинами: 50 % - у грудні 2023 року та 50 % - по закінченню терміну обігу. Крім того, кредитори ДТЕК підтримали конвертацію частини банківського боргу в розмірі \$300 млн в єврооблігації.

4. Вплив блокади на валютну безпеку держави

Блокада транспортного сполучення між окремими районами Донецької та Луганської областей та іншою територією України, обумовлює **ризик девальвації гривні внаслідок скорочення валютних надходжень в Україну від експорту чорних металів.**

За даними НБУ²¹, виручка від продажу чорних металів складає 15,4 % загальної суми надходжень в Україну від експорту товарів і послуг за 2016 р., або 7,1 млрд дол. США. Таким чином, ускладнення з виробництвом та експортом чорних металів справлятимуть значний негативний вплив на обсяг валютних надходжень в Україну та обумовлюватимуть певний тиск на стабільність валютного курсу гривні.

Довідково. За оцінками Кабінету міністрів України²², що базуються на розрахунках «Укрметалургпрому»²³, річна сума недоотриманої валютної виручки України може сягнути 3,5 млрд. дол. США. Оцінки НБУ²⁴ є більш оптимістичними: за консервативним (тобто негативним) прогнозом НБУ відповідна сума потенційних втрат від експорту не перевищить 2 млрд. дол. США на рік. Серед оцінок фахівців приватного сектору, на нашу думку, найбільшій уваги заслуговує оцінка інвестиційної компанії

²¹ Додаток до Макроекономічного та монетарного огляду за січень 2017 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=43297262&cat_id=58037

²² Гройсман: Убытки от блокады составят \$3,5 млрд – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://news.liga.net/news/politics/14704052-groysman_ubytki_ot_blokady_sostavyat_3_5_mlrld.htm

²³ Металлурги подсчитали потери государства от блокады в Донбассе – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://biz.liga.net/ekonomika/industriya/novosti/3615431-metallurgi-podschitali-poteri-gosudarstva-ot-blokady-v-donbasse.htm>

²⁴ Блокада окупованого Донбасу може вплинути на валютний ринок - НБУ – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economics/2179311-blokada-okupovanogo-donbasu-moze-vplivnuti-na-valutnij-rinok-nbu.html>

«Concorde Capital»²⁵, що практично збігається з даними НБУ, а саме 150-170 млн. дол. США на місяць, що відповідає річним збиткам у 1,8-2,04 млрд. дол. США.

При розрахунку очікуваних втрат України від скорочення експорту та його впливу на динаміку валютного курсу гривні слід враховувати той важливий факт, що не всі отримані підприємствами-експортерами валютні кошти автоматично прямують на міжбанківський валютний ринок: чинна норма обов'язкового продажу валюти, яка регулюється на рівні НБУ, становить усього 65 %. Таким чином, автоматичні втрати валютного ринку від здійснення транспортної блокади є ще меншими: від 1,17 до 2,28 млрд дол. США на рік, або лише від 4,7 до 9,2 млн дол. США на день. Звітні дані НБУ щодо обсягу купівлі та продажу валюти на міжбанківському валютному ринку протягом 2016 р. (62,4 млрд дол. США) дають змогу визначити середньоденний (за 1 робочий день) обсяг торгів на рівні 252 млн дол. США. Порівняння середньоденного фактичного обсягу торгів на міжбанківському валютному ринку із розрахунковим дефіцитом пропозиції валюти внаслідок падіння експорту чорних металів дає змогу зробити висновок, що вплив цього чинника становить лише від 1,9 % до 3,6 % загально середньоденної суми пропозиції валюти.

Прогнози валютного курсу гривні на найближче майбутнє від провідних іноземних та вітчизняних фахівців є достатньо оптимістичними: від 26,5 грн/дол. США на кінець 2017 р. від «Standard&Poor's»²⁶ до 27,5-28,5 грн/дол. США у середньому за рік від Європейської бізнес-асоціації²⁷. Виходячи з базового сценарію валютного курсу долара США щодо гривні у 2017 р., який закладений у Державний бюджет України на 2017 р. на рівні 27,2 грн/дол. США, очікуваний валютний курс внаслідок скорочення

²⁵ Втрати України від блокади Донбасу - 150 млн доларів на місяць – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.depo.ua/ukr/war/vtrati-ukrayini-vid-blokadi-donbasu-150-mln-dolariv-na-misyac-20170302529995>

²⁶ S&P дало прогноз по курсу гривны до 2018 года – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://korrespondent.net/business/economics/3786190-SP-dalo-prohnoz-po-kursu-hryvny-do-2018-hoda>

²⁷ В Европейской бизнес ассоциации прогнозируют в 2017 году курс гривни 27,5-28,5 грн/доллар – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zn.ua/ECONOMICS/v-evropeyskoj-biznes-associacii-prognoziruyut-v-2017-godu-kurs-grivni-27-5-28-5-grn-dollar-237057_.html

експорту чорних металів, *за нашими оцінками*, може становити від 27,72 грн/дол. США (оптимістичний сценарій) до 28,19 грн/дол. США (песимістичний сценарій).

Висновки та рекомендації

Негативний ефект від блокади транспортного сполучення з окупованими територіями Донецької та Луганської областей є абсолютно очевидним. Для економіки країни вона також матиме виключно негативні наслідки. Одним із вагомих ризиків, ймовірно, може стати уповільнення темпів посткризового відновлення, яке було досягнуто у 2016 році. Вимушений розрив фіскальних зв'язків з підприємствами на непідконтрольній території призведе до втрат доходів державного бюджету, місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей, а також зниженням надходжень єдиного соціального внеску до Пенсійного фонду України. Припинення діяльності т.зв. «націоналізованих» та пов'язаних із ними у виробничому циклі промислових підприємств може зумовити порушення валютно-курсової стабільності. Крім того, блокада транспортного сполучення та припинення діяльності підприємств зумовить зростання безробіття та соціальної напруги на неконтрольованих та прилеглих до лінії розмежування територіях. Зазначені чинники також матимуть негативний вплив на інвестицій клімат у цьому регіоні.

Не зважаючи на високу питому вагу надходжень від експорту чорних металів у структурі експорту товарів та послуг з України, цей чинник курсової стабільності національної грошової одиниці не є визначальним. Отже, його вплив на курсову динаміку гривні протягом 2017 р. за інших незмінних умов буде суттєвим, але не катастрофічним.

На сьогодні державою реалізується низка заходів, спрямованих на нівелювання ризиків, обумовлених блокадою транспортного сполучення у зоні АТО. З метою забезпечення подолання негативних наслідків блокади у фінансовій сфері держави важливою є реалізація наступних заходів:

Міністерству фінансів України, Міністерству економічного розвитку і торгівлі України:

- урахування у Законі України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» зміни макроекономічних показників та втрат бюджетних надходжень внаслідок блокади з передбаченням компенсаторів у формі субвенцій для місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей;

- стимулювання своєчасного повернення та збільшення надходження в Україну валютних коштів підприємств-експортерів через механізм автоматичного відшкодування ПДВ;

- реалізація заходів щодо підвищення розміру квот ЄС на українській експорт та усунення транзитних перешкод на шляху українських товарів до країн СНД через територію РФ;

- надання методичної допомоги для формування нових господарських зв'язків для підприємств, які мали і втратили їх внаслідок транспортної блокади окупованих територій, передусім на європейському рівні, та пошуку нових ринків збуту вітчизняної промислової продукції.

Державній фіскальній службі України:

- підвищення інституційної спроможності Харківської та Сумської митниць, оскільки продукція промислових підприємств, матеріальні цінності, побутова та харчова продукція до/з окупованих територій найбільш ймовірно почне надходити до/з РФ саме через них. Потенційно найбільш ризикованим є зростання контрабандного товарообігу або спроби зниження митної вартості товарів.

Пенсійному фонду України:

- посилення контролю за виплатою соціальної допомоги та пенсійного забезпечення тимчасово внутрішньо переміщеним особам у зв'язку із високою ймовірністю суттєвого зростання їх кількості.

Головним управлінням ДФС у Донецькій та Луганській областях:

- забезпечення системного моніторингу фінансових результатів діяльності підприємств на лінії розмежування та підприємств на

підконтрольній території, що були пов'язані у спільних виробничих ланцюгах з підприємствами на непідконтрольній території ОРДЛО і зазнали відповідних втрат внаслідок транспортної блокади;

Національному банку України:

- розгляд можливості тимчасового підвищення норми обов'язкового продажу валюти експортерами з поточного рівня 65 % до 75 %, що діяла протягом 2014-2016 рр. та стала ключовим чинником зупинки девальвації гривні у 2016 р.;

- скорочення терміну повернення валютної виручки підприємств-експортерів на першому етапі зі 120 до 60 днів, у подальшому – до 30 днів, посилення штрафних санкцій за несвоєчасне надходження валюти в Україну.

Реалізація зазначених заходів органами влади дасть змогу зменшити ризики та загрози фінансовій безпеці України.

Відділ фінансової безпеки

Л.Г. Шемаєва (загальна редакція, висновки),

Н.В. Корень (пп. 2, висновки);

Ю.В. Касперович (пп. 1, пп.2, висновки);

Л.П. Лондар (пп.3, висновки)

Д.М. Гладких (пп. 4, висновки).