



Бюджетний літопис: II квартал 2015 року

У II кв. 2015 р. доходи бюджету продовжили стрімко зростати. Зокрема доходи зведеного бюджету збільшилися на 41.0% до 158.4 млрд грн (112.3 млрд грн рік тому). Однак причини росту доходів дещо змінилися. В II кв. високі показники були досягнуті завдяки: (а) високим темпам інфляції, (б) потроєнню доходів від НБУ, (в) ввізному миту, (г) низькій базі порівняння (саме в цей час у минулому році розгортався конфлікт на Сході). Частково прискорення доходів у II кв. 2015 року пояснюється низькою базою порівняння через відсутність анексованого Криму.

У II кв. 2015 р. видатки зведеного бюджету зросли на 20.1% рік до року та становили 159.2 млрд грн. Для порівняння, в I кварталі 2015 року видатки зведеного бюджету збільшилися на 12.9% рік до року та становили 126.0 млрд грн. У результаті профіцит зведеного бюджету скоротився до 12.3 млрд грн на кінець червня порівняно з 14.0 млрд грн на кінець березня. Нагадаємо, що планом на 2015 рік передбачений дефіцит зведеного бюджету на рівні 73.1 млрд грн (4.2% ВВП).

Зміст

ТЕНДЕНЦІЇ: Не «завдяки», а «всупереч»	3
Доходи зросли майже впововину	3
Уряд отримав черговий транш кредиту від МВФ	3
Військові дії потребують більших витрат	3
Пріоритети бюджетної політики на 2016 рік.....	4
ДОХОДИ: зростання на 41.0% у II кварталі	5
НБУ у II кв. забезпечив десяту частину доходів бюджету	5
Нові податки живлять ріст ПДФО.....	5
Доходи від податку на прибуток скоротилися	6
Девальвація живить ріст податків на споживання	6
Заборгованість із повернення ПДВ зростає.....	7
Місцеві доходи помірно вирости	8
Прогноз: доходи будуть змушені «наздоганяти» видатки	9
ВИДАТКИ: уряд починає витрачати більше	10
На борг та війну витрачено чверть бюджету	10
Видатки на оплату праці зросли.....	10
Почала фінансуватися нова програма субсидій.....	11
Пенсійний фонд стабільний.....	11
Прогноз: структура видатків до кінця року може змінитися	12
ДЕФЦИТ ТА БОРГ: профіцитний період закінчився	13
Співпраця з МВФ та іншими міжнародними організаціями продовжується	13
Уряд вичерпав ліміт підтримки НАК «Нафтогаз України» через випуск облігацій.....	14
Борг знизився до 89.4% ВВП через зміцнення гривні.....	15
Прогноз: дефіцит зростатиме, борг перевищить 90% ВВП.....	15

ТЕНДЕНЦІЇ: Не «завдяки», а «всупереч»

II кв. 2015 року продовжував демонструвати оптимістичну динаміку наповнення бюджету. Інфляція/девальвація, трансферти НБУ, нові податки та підвищення ставок уже існуючих податків залишаються ключовими факторами росту бюджетних доходів. Однак рано чи пізно потенціал таких джерел вичерпується. Вочевидь ненадійність росту доходів, необхідність відміни ввізного мита, збільшення витрат на житлові субсидії та фінансування оборонних витрат дуже ускладнюють виконання завдань, поставлених міжнародними кредиторами щодо скорочення дефіциту в 2016 році. Тому уряд пропонує низку реформ видаткової частини бюджету, працює над новою редакцією податкового кодексу та над упрощенням нових податків.

Доходи зросли майже вповнину

У II кв. 2015 року доходи зведеного бюджету зростали високими темпами, продовжуючи оптимістичну тенденцію початку року. Більше того, темпи росту доходів навіть прискорилися до 41.0% рік до року порівняно з 25.0% у I кв. 2015 року. Частину цього прискорення зумовлювали суто тимчасові фактори. Так, левова частка зростання доходів – це результат інфляції/девальвації (індекс споживчих цін зріс на 58.9% р/р у II кв.). Крім того, на відміну від I кварталу, майже 1/3 росту доходів бюджету пояснюється трансфертами НБУ. Ще третина приросту доходів – новими податками та підвищеними податковими ставками, включаючи ввізне мито та військовий збір. Додатковим фактором був ефект порівняльної бази. Зокрема з травня–квітня минулого року почалася криза на Донбасі, що створила ефект низької порівняльної бази для бюджетних доходів.

Уряд отримав черговий транш кредиту від МВФ

Незважаючи на те, що до кінця липня 2015 року Україна не змогла домовитися з кредиторами, 31 липня уряд отримав черговий транш від МВФ у розмірі 1.7 млрд дол. США відповідно до нової програми розширеного фінансування (Extended Fund Facility), яка була ухвалена в березні 2015 року. МВФ не виставив нових вимог для отримання наступного траншу, який очікується в жовтні. Основними в списку залишаються: боротьба з корупцією, фіскальна консолідація, реформи в енергетичному секторі та наведення ладу в секторі фінансів. Щоправда, для отримання третього траншу Україна має зробити акцент на боротьбі з корупцією, проведенні приватизації, реалізації пенсійної реформи, оздоровленні енергетичного сектору, відновленні довіри до банківської системи. Тому відповідні маяки були більш конкретизовані.

Військові дії потребують більших витрат

Всередині липня парламент затвердив зміни до бюджету 2015 року,

Основні бюджетні події I кв. 2015 р.

Квітень	16 – Указом Президента створено Національне антикорупційне бюро. 21 – Україна отримала 250 млн євро макрофінансової допомоги від ЄС. 28 – Міжнародна конференція на підтримку України.
Травень	12-29 – Місія МВФ відвідала Київ. 19 – Уряд отримав право запровадити мораторій на виплату зовнішніх боргів. 21-22 – Саміт ЄС «Східне партнерство» (Рига, Латвія), підписання меморандуму з ЄС про надання 1,8 млрд євро. 26 – Мінфін розпочав випуск 1.0 млрд дол. євробондів під гарантії США. 26 – Укресімбанк успішно перепрофілював свої євробонди на суму 1.5 млрд дол. США.
Червень	12 – Ощадбанк успішно перепрофілював єврооблігації на суму 1.3 млрд дол. США. 15 – Уряд і Агентство міжнародного співробітництва Японії підписали кредитну угоду на 0.9 млрд дол. для модернізації Бортицької станції аерації. 16 – «День України» в Парижі, проведений Організацією економічного співробітництва та розвитку.

Джерело: CASE Україна.

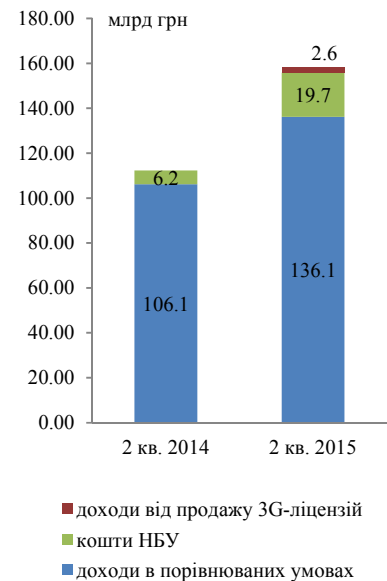
якими було збільшено витрати на оборону на 5.3 млрд грн до 44.4 млрд грн. Ці поправки майже не змінили основних параметрів бюджету та переважно мали характер перерозподілу статей витрат. Ресурси на армію знайшли, скоротивши видатки головних розпорядників коштів на 2.8% (близько 2.0 млрд грн) та субвенції місцевим бюджетам на освіту (-1.7 млрд грн) та на медицину (-1.3 млрд грн). Ці кошти планують направити на виплати сім'ям загиблих, лікування та матеріальне забезпечення військовослужбовців. Однак у випадку ескалації конфлікту є значні ризики подальшого розширення військових видатків: навіть за сьогоднішніх умов Міноборони просило збільшити видатки на оборону на 17.0 млрд грн.

Пріоритети бюджетної політики на 2016 рік

Уряд відвітував у парламенті про виконання державного бюджету за 2014 рік (більш докладно дивіться наш звіт [«Ваш рахунок від держави за 2014 рік»](#)). Одночасно уряд представив у парламенті основні напрямки бюджетної політики на 2016 рік. У проєкті бюджету на 2016 рік уряд обіцяє дотримуватись обмежень, встановлених програмою МВФ та забезпечити дефіцит на рівні 3.7% ВВП (3.9% ВВП з урахуванням дефіциту НАК «Нафтогаз України»). Видатки державного сектору заплановано на рівні 43.4% ВВП, з яких поточні видатки не мають перевищувати 94.0%

Виконання цього завдання не з легких, зважаючи на те, що в 2015 році значна частина доходів бюджету забезпечується з тимчасових джерел (близько 2.3% ВВП від ввізного мита¹ та прибутків НБУ). Крім того, уряд вже анонсував необхідність збільшити видатки на оборону наступного року. Для того, щоб виконати взяті зобов'язання, уряд має забезпечити збільшення доходів або знову обмежувати інші видатки. Серед джерел додаткових доходів, що плануються урядом, слід згадати: відміну особливого режиму ПДВ для аграріїв, реформу єдиного соціального внеску (ЄСВ) та оподаткування природних ресурсів, удосконалення адміністрування податків та посилення контролю на митниці. З метою економії видатків уряд планує широке запровадження електронних закупівель, пенсійну реформу та скорочення пенсійних витрат уже в 2016 році, скорочення бюджетного сектору, реформу охорони здоров'я (передача закупівель міжнародним організаціям), оптимізацію у сфері освіти та скорочення шкіл. Найбільш дискусійним моментом під час затвердження бюджету-2016 обіцяють стати обсяги підвищення соціальних стандартів.

Доходи зведеного бюджету



Джерело: Державна казначейська служба.

Бюджетні плани на 2016 рік

Вимоги:

Скорочення дефіциту – з 4.2% до 3.7% ВВП
 Скорочення доходів через скасування ввізного мита на 2.25 % ВВП
 Скорочення трансфертів НБУ

Компенсатори:

Збільшення доходів + 1.5 % ВВП (НДС + ЄСВ)
 Скорочення видатків на 1.75% ВВП до 43.4% ВВП.

¹ Запровадження зони вільної торгівлі з ЄС передбачає скасування значної частини митних зборів, що призведе до втрати митних доходів.

ДОХОДИ: зростання на 41.0% у II кварталі

Доходи зведеного бюджету України за II кв. 2015 р. склали 158.4 млрд грн, що на 41.0% більше, ніж за відповідний період минулого року. В умовах продовження військових дій на Сході країни основними чинниками, які посприяли зростанню надходжень були: інфляція, спровокована значним падінням курсу гривні, зміни в податковому законодавстві, надходження від продажу 3G-ліцензій та трансферти НБУ. У цих умовах (без урахування сплати за 3G-ліцензії та перерахування прибутку НБУ) зростання до II кв. 2014 року склало 30 млрд грн або 28.3%. За результатами півріччя уряд анонсував значне збільшення ресурсів місцевих бюджетів (+37.0%), проте ми вважаємо такі оцінки завищеними.

НБУ у II кв. забезпечив десяту частину доходів бюджету

У II кв. 2015 р. НБУ перерахував до бюджету 19.7 млрд грн, що на 13.5 млрд грн, або в три рази більше, ніж за аналогічний період минулого року (6.2 млрд грн у II кв. 2014 р.). У цілому за 6 місяців 2015 р. НБУ перерахував до бюджету 25.1 млрд грн, що на 5.0 млрд грн., або на 14.2% більше, ніж у першому півріччі минулого року (22.0 млрд грн у першому півріччі 2014 р.) та становить 41.5% плану на 2015 р. Відповідно до вимог схваленої у березні програми розширеного фінансування з МВФ (Extended Fund Facility) до завершення аудиту НБУ авансом у бюджет перераховано лише 5.4 млрд грн (згідно з вимогами програми – до 25% прибутку на основі фінансових операцій за 2014 рік). У наступні роки таке перерахування відбуватиметься тільки після завершення фінансового аудиту НБУ за попередній рік. Прибуток НБУ за 2014 рік склав 98.1 млрд грн проти 14.8 млрд грн за 2013 рік. Приріст зумовлений значним доходом від операцій із фінансовими активами та зобов'язаннями в іноземній валюті внаслідок девальвації гривні. У другому півріччі від НБУ ще очікується 35.4 млрд грн. Така значна сума суттєво збільшує залежність показників бюджету від графіка надходжень цих коштів.

Нові податки живлять ріст ПДФО

У II кв. 2015 р. надходження від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) склали 24.2 млрд грн, що на 35.1% більше в порівнянні з II кв. 2014 р. За I півріччя 2015 р. до бюджету надійшло 44.7 млрд грн податку, або на 31.1% більше, ніж у відповідному періоді 2014 р. Якщо не враховувати надходження нових податків (податок із пенсій, військовий збір та податок із процентів), то зростання склало лише 5.9%. Частка нових податків склала 19.2% приросту надходжень ПДФО у I півр. 2015 р. Нагадаємо, надходження від нових податків зросли в порівнянні з попередніми періодами завдяки змінам до Податкового кодексу², враховуючи оподаткування тієї

Доходи зведеного бюджету, млрд грн

	II кв. 2014 р.	II кв. 2015 р.	Зміна, %
ДОХОДИ	112.3	158.4	41.0
Податкові	90.5	119.1	31.6
ПДФО	17.9	24.2	35.1
ППП	9.4	7.9	-16.1
ПДВ	36.3	41.7	14.8
у т.ч. ПДВ (збір)	47.6	56.3	18.4
вітч.	21.6	24.8	15.0
імп.	26.0	31.6	21.3
ПДВ (відшк.)	-11.4	-14.7	28.4
АП	11.4	17.6	55.3
у т.ч. вітч.	7.4	9.8	32.8
імп.	4.0	5.7	44.3
з роздр. торг.	0.0	2.1	

Джерело: Державна казначейська служба.

² Закон від 28.12.2014 № 71-VIII.

частини пенсії, яка перевищує три мінімальні зарплати (3 654 грн), продовження терміну справляння військового збору, а також підвищення ставки податку з процентів (до 20% порівняно з 15% раніше). Стрімке зростання порівняно з II кв. 2014 р. пояснюється низьким ефектом порівняльної бази: традиційно в цей період бюджетникам виплачують відпускні, однак рік тому через початок війни на Сході накопичувалася заборгованість, що створило низьку базу для порівняння.

Доходи від податку на прибуток скоротилися

У II кв. надходження від податку на прибуток склали 7.9 млрд грн, що на 16.1 % менше в порівнянні з II кв. 2014 р. Зокрема, у квітні та травні надходження податку зменшилися відповідно на 15.3% та 32.0%, однак у червні зросли на 10.3%³ в порівнянні з минулим роком. У квітні–травні 2015 р. на 0.9 млрд грн зменшились авансові внески з податку на прибуток приватних підприємств.

За даними Державної служби статистики прибуток прибуткових підприємств за 2014 рік становив 337.1 млрд грн проти 234.5 млрд грн за 2013 рік, а збитки збиткових за 2014 рік – аж 854.5 млрд грн проти 205.2 млрд грн у 2013 році⁴. Окрім загального спаду економічної активності, значних збитків зазнала банківська система України (53.0 млрд грн), із 163 фінансових установ 52 українські банки завершили рік зі збитками. Нагадаємо, наприкінці 2014 року – початку 2015 року НБУ визнав неплатоспроможними 55 банків. З початку року кількість банків, що мають ліцензію, скоротилася на 24 установи – до 139.

В цілому зменшення надходжень податку зумовлено як зниженням ділової активності, війною на Сході, економічною нестабільністю, так і втратою частини великих підприємств на Сході та в Криму.

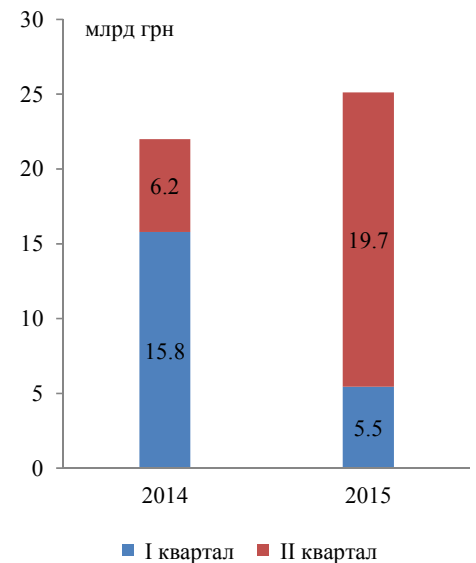
Девальвація живить ріст податків на споживання

За рахунок девальвації найбільше зросли податки, залежні від обмінного курсу гривні (при скороченні обсягів імпорту⁵ в гривневому еквіваленті спостерігається ріст, зумовлений знеціненням гривні). Відтак зростання надходжень непрямих податків у II кв. 2015 р. збереглося⁶.

Так, надходження від імпортного ПДВ у II кв. 2015 р. зросли на 21.3% (21.6% у квітні, 9.7% в травні та на 33.9% в червні).

Надходження вітчизняного ПДВ у II кв. 2015 р. зросли на 15.0% у порівнянні з відповідним періодом минулого року насамперед за рахунок зростання цін виробників промислової продукції та споживчих цін. Також у лютому–червні 2015 р. тривав перехідний

Кошти, які НБУ перераховує в бюджет



Джерело: Державна казначейська служба, НБУ.

³ Для довідки: відповідно до порядку нарахування авансових внесків із березня їхня сплата провадиться в розмірі 1/12 нарахованої суми податку за 2014 р.

⁴ Дані наведено без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції.

⁵ За даними Держстату без урахування тимчасово окупованої території АР Крим, м. Севастополя та частини зони проведення АТО.

⁶ За даними Держстатистики без урахування тимчасово окупованої території АР Крим, м. Севастополя та частини зони проведення АТО.

період для системи електронного адміністрування ПДВ, коли накладні реєструвалися в Єдиному реєстрі без обмеження суми⁷. З 1 липня система діє в робочому режимі. Вплив на надходження електронної системи адміністрування ПДВ в повній мірі можливо буде оцінити вже за результатами III кв. 2015 р. За оцінками фіскального відомства, одним із резервів збільшення надходжень ПДВ у I півр. 2015 р. мали стати доходи від механізму податкового компромісу⁸ в розмірі від 1.0 до 3.0 млрд грн. Однак за офіційними даними (станом на 12.05.15) у результаті досягнення податкового компромісу до бюджету надійшло 0.8 млрд грн податку. Остаточних даних ще немає, однак очевидно, що вони будуть значно скромнішими, ніж очікувалося.

У II кв. надходження від вітчизняного акцизного податку зросли на 32.8%, від імпортного – на 44.3%. Надходження від імпортного акцизу зросли переважно за рахунок ввезених на територію України нафтопродуктів, чому сприяло підвищення ставок⁹, зокрема на дизельне паливо. Нагадаємо, акцизні ставки на важкі дистиляти (дизпаливо) зросли з 98 євро/тонна до 100 євро/тонна (стандарт євро – 4,5) і з 128 євро/тонна – до 132 євро/тонна (стандарт євро – 2,3).

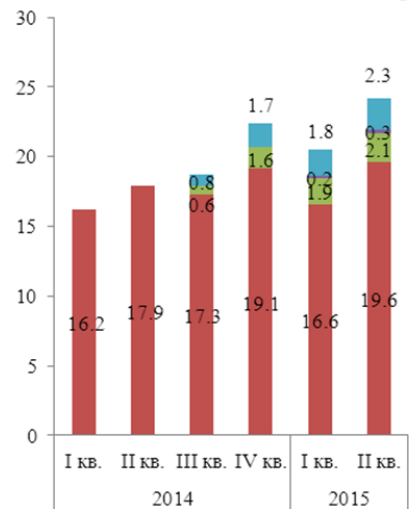
Крім того, з січня 2015 р. діє акцизний податок із роздрібною реалізації підакцизних товарів¹⁰, а з лютого – тимчасовий додатковий імпортний збір¹¹. За перше півріччя 2015 р. вони додатково принесли в скарбницю відповідно 3.2 млрд грн та 9.0 млрд грн (перший надходить до місцевих бюджетів, другий – до Державного бюджету).

Темпи надходження ввізного мита пришвидшилися на 219.7%, що становить +6.4 млрд грн до II кв. 2014 р. У II кварталі надходження від ввізного мита склали 9.3 млрд грн, або 5.9% від усіх доходів. Таке зростання зумовлене також застосуванням із лютого 2015 року додаткового імпортного збору (надійшло 6.3 млрд грн у II кв. 2015 р.)¹².

Заборгованість із повернення ПДВ зростає

На фоні зростання відшкодованих сум ПДВ у I кв. 2015 р. (відшкодовано 12.0 млрд грн ПДВ, що на 34.7% більше, ніж за I кв. 2014 р.) повернення ПДВ у II кв. 2015 р. уповільнилося до +28.4% р/р. Звичайно, зменшення обсягів експорту в II кв. 2015 р. на 34.7% в порівнянні з попереднім роком є певною причиною сповільнення відшкодування. Однак, через девальвацію митна вартість імпортованих товарів у гривневому еквіваленті збільшилася майже

Нові види надходжень ПДФО, млрд грн



■ Військовий збір
 ■ ПДФО з пенсій
 ■ ПДФО з процентів
 ■ ПДФО без нових податків

Джерело: Державна казначейська служба.

⁷ Закон від 28.12.2014 № 71-VIII.

⁸ Закон від 25.12.14 №63- VIII.

⁹ Закон України від 28.12.2014 № 71-VIII „Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи”.

¹⁰ Закон від 28.12.2014 № 71-VIII.

¹¹ Закон від 28.12.2014 № 73-VIII.

¹² Закон від 28.12.2014 № 71-VIII.

вдвічі, що дає підстави вважати поточне уповільнення відшкодування певним свідченням накопичення боргів перед експортерами. За інформацією Голови Державної фіскальної служби на початок червня 2015 р. заборгованість із відшкодування ПДВ становила близько 22.1 млрд грн (на початок року – 13.5 млрд грн), із них із простроченим терміном відшкодування – 5.6 млрд грн (на початок року – 0.7 млрд грн). Затримку виплат очільник відомства пояснив лімітом і «ручним» режимом виплат по цьому податку та визнав, що якщо питання випуску ПДВ-облігацій не буде вирішено, то заборгованість буде лише зростати.

Зауважимо, що узагальнена інформація про стан повернення та заборгованості з ПДВ не має грифу секретності чи обмеженого доступу та є публічно доступною. Однак, попри обіцянки уряду запровадити «прозорий» процес адміністрування ПДВ, ця інформація надається досить епізодично.

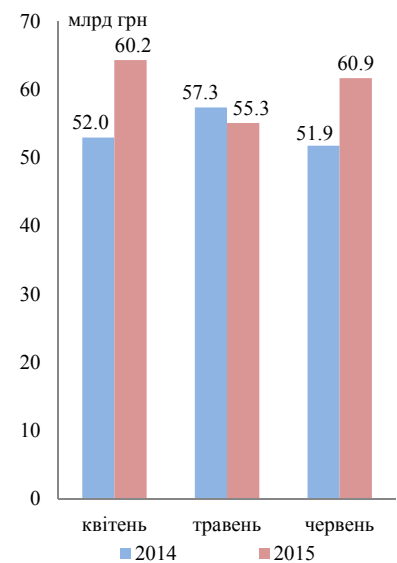
Місцеві доходи помірно вирости

За результатами II кв. 2015 р. уряд продовжує анонсувати успіхи реформи децентралізації. За II кв. 2015 року до місцевих бюджетів надійшло 27.7 млрд грн, не враховуючи міжбюджетних трансфертів. У порівнянні з аналогічним періодом 2014 року доходи місцевих бюджетів збільшилися на 8.0%, або 2.0 млрд грн. Додаткові доходи допомогли сформувати нові податки у вигляді акцизу на роздрібний продаж (+2.1 млрд грн) та 10% податку на прибуток підприємств (+0.9 млрд грн). У той же час доходи місцевих бюджетів від прибуткового податку, який завжди був формуючим на місцях, скоротилися на 2.7 млрд грн до 13.2 млрд грн через передачу частини цього податку в Державний бюджет. Частково зростання доходів місцевих бюджетів обумовлено незначною модернізацією «старих» джерел: плати за землю (+0.5 млрд грн) та єдиного податку (+0.5 млрд грн).

Додаткові доходи місцевих бюджетів є позитивним зрушенням. Щоправда анонсовані урядом масштаби успіхів (ріст доходів місцевих бюджетів на 37.0%) насправді дещо скромніші. Крім того, за загальними цифрами ховається низка проблем. Як ми й зазначали, разом із додатковими доходами на місцевий рівень були передані й нові повноваження. Частина з них не підкріплена ресурсом. Так, наприклад, під час розрахунку повноважень місцевих бюджетів не був врахований чинний порядок індексації доходів населення. В результаті, місцеві бюджети мають повноваження індексувати зарплату лікарям та вчителям, проте знов не мають на це ані достатніх фінансових ресурсів, ані видаткових повноважень, які б забезпечили гнучкість.

Існують і диспропорції окремих бюджетів. Так, наприклад, Чернігівська область має значний профіцит місцевих бюджетів. Проте він сформувався на рівні бюджетів сіл та селищ за рахунок акцизу з роздрібною продажу. В той же час, районні бюджети, що утримують переважну частину бюджетних установ, грошей не мають.

Імпорт товарів та послуг в Україну



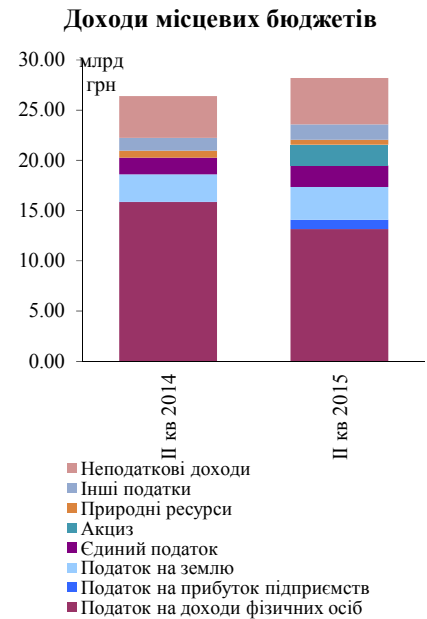
Джерело: Державна служба статистики України, НБУ.

Крім того, дії уряду часто непослідовні та можуть підірвати основи місцевого самоврядування. Так, попри те, що уряд анонсував намір надати найбіднішим регіонам 2.0 млрд грн, у липні субвенції місцевим бюджетам було навпаки скорочено на 3.2 млрд грн на користь фінансування АТО.

Такі обмеження підривають стабільність надходжень, викликають незбалансованість повноважень, обмежують автономію місцевої влади. Як наслідок, знайти винуватого за відсутність послуг належної якості неможливо. Тому однозначно ми не можемо говорити про позитив акумульованого профіциту в розмірі 19.2 млрд грн за результатами 6 місяців 2015 року. Більше того, про що потрібно казати – це про необхідність аналізу існуючих змін та проведення інших реформ, а також удосконалення механізмів, які б забезпечили достатній обсяг ресурсів, та про наявність чітких повноважень гнучко ці кошти використовувати.

Прогноз: доходи будуть змушені «наздоганяти» видатки

У II кв. 2015 року доходи бюджету продемонстрували стійке зростання в порівнянні з аналогічним періодом 2014 р., насамперед внаслідок девальвації, суттєвих надходжень від НБУ та змін у податковому законодавстві. Ріст доходів у III–IV кв. 2015 р. продовжиться. Однак, зважаючи на стабілізацію курсу гривні, темпи росту в III кв. 2015 року можуть дещо уповільнитися відносно початку року. З огляду на спад виробництва, падіння внутрішнього попиту, війну на Сході, стабілізацію гривні, виконання бюджету за доходами у 2015 р. вимагатиме від уряду пошуку додаткових резервів надходжень для покриття видатків, що, швидше за все, будуть зростати. У III кв. та IV кв. 2015 р. на рівень доходів впливатимуть, окрім багатьох інших факторів, графік перерахунку коштів НБУ, повнота погашення боргу ПАТ «Укрнафта» (9 млрд грн, в основному за рахунок несплати рентних платежів, ПДВ та прибутку) та очікуване збільшення надходжень від ПДВ у результаті роботи електронної системи адміністрування податку.



Джерело: Державна казначейська служба, CASE Україна.

ВИДАТКИ: уряд починає витрачати більше

У II кв. 2015 р. витрати бюджету пришвидшилися. В результаті видаткова частина зведеного бюджету становила 159.2 млрд грн і була на 20.1% більше, ніж у II кв. 2014 р. (132.6 млрд грн). Уже традиційно, продовжують стрімко зростати видатки на обслуговування боргу, правопорядок та оборону. Крім того, у зв'язку з підвищенням тарифів стали помітно рости видатки на комунальні послуги, субсидії та пільги населенню на оплату послуг ЖКГ. Позатим, прискорення темпів зростання видатків ще попереду – за перше півріччя виконано менше половини річного плану (43.6%).

На борг та війну витрачено чверть бюджету

У структурі видатків уже традиційно продовжують зростати видатки на обслуговування боргу та оборони. Ці два пріоритети вже більше року набирають ваги. За результатами другого кварталу 2015 року видатки на обслуговування боргу зросли майже в 2 рази до 24.8 млрд грн. Їхня питома вага в структурі зведеного бюджету перетнула критичну межу та склала 15.6%. Цей показник (видатки на обслуговування боргу) вважається прийнятним та необтяжливим, якщо в структурі бюджету він займає менше 10.0%.

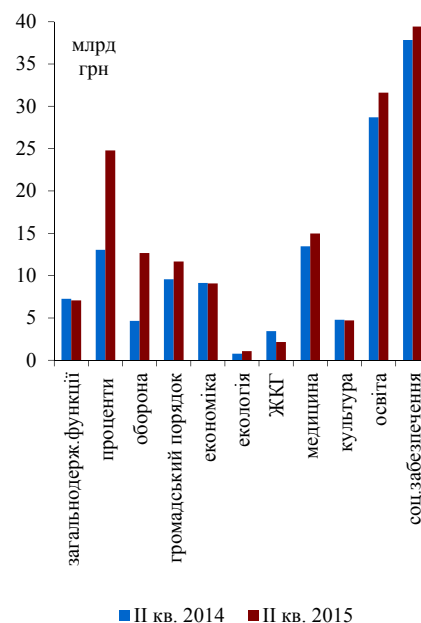
Видатки на оборону в II кварталі 2015 року зросли майже втричі до 12.7 млрд грн. Більше того, темпи росту видатків на оборону у II кв. прискорилися та були на 62.9% більше, ніж у січні–березні 2015 р. Таким чином, 8.0% зведеного бюджету квітня–червня було витрачено на війну. Цей ресурс співставний із фінансуванням загальної освіти: він міг би перекрити приватні видатки на медицину. Проте й цих ресурсів недостатньо. Нещодавніми змінами до бюджету-2015 фінансування оборони в 2015 році було збільшено на 5.3 млрд грн (+11.5% річного бюджету) при загальному запиті Міноборони про додаткові 17.0 млрд грн.

Видатки на оплату праці зросли

Видатки на виконання загальнодержавних функцій у II кв. 2015 року скоротилися на 2.4% рік до року до 7.0 млрд грн. Проте таке скорочення відбулося переважно завдяки тому, що у нас не було потреби фінансувати вибори. Водночас зросли видатки на зовнішньополітичну діяльність та утримання вищих органів державного управління, органів місцевої влади та місцевого самоврядування.

Видатки на оплату праці в II кв. 2015 р. в бюджетному секторі збільшилися на 3.2% у порівнянні з II кв. 2014 року та на 34.1% у порівнянні з I кв. поточного року. Відповідні видатки бюджету становили 27.5 млрд грн, або 17.3% коштів зведеного бюджету. Зростання видатків на оплату праці відбувалося на фоні низької бази порівняння 2014 року, коли на Сході бюджетний сектор накопичував заборгованість, а також у зв'язку із сезонністю виплати відпускних робітникам бюджетного сектору. З іншого боку, фонд оплати праці

Видатки зведеного бюджету за функціональною класифікацією



Джерело: Державна казначейська служба.

стримувався через відсутність індексації, кошти на яку не були закладені під час розрахунку субвенцій місцевим бюджетам. Видатки на заробітну плату з Державного бюджету (це чиновники, судді, працівники державних адміністрацій тощо) в II кв. 2015 року скоротилися на 10.5%.

Почала фінансуватися нова програма субсидій

Видатки зведеного бюджету на пільги та субсидії населенню на оплату житлово-комунальних послуг та енергоносії у II кв. 2015 року зросли в 2.9 разів до 3.9 млрд грн. Це пояснюється добре відомим підвищенням вартості послуг ЖКГ. Так, із 1 квітня майже в 4 рази зросли ціни на газ для населення. Підвищення цін супроводжувалося запровадженням нової програми надання субсидій зі спрощеним механізмом доступу. В результаті кількість домогосподарств, що звернулися за субсидіями, зросла в чотири рази до 2 млн домогосподарств (12.0% усіх домогосподарств).

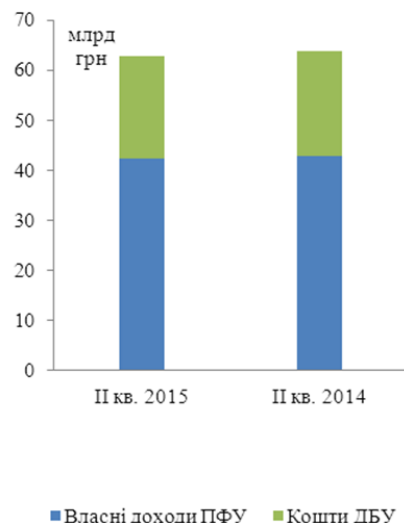
Щоправда із загальної суми пільг та субсидій лише 1/8 витрачається з урахування рівня доходів сім'ї. Починаючи з 1 липня 2015 року запроваджена система перевірки доходів для категорії пільговиків, що отримують знижку на енергоносії. Зокрема це стосується інвалідів, ветеранів війни та міліції, жертв Чорнобильської катастрофи. Пільги надаватимуться домогосподарствам, подушний рівень доходів яких не перевищує 1 710 грн на місяць. Починаючи з грудня 2015 року, пільгові категорії осіб зможуть обирати між пільгою та субсидією, тобто не зможуть отримати обидві. Крім того, починаючи з кінця липня, має запрацювати центральна моніторингова система, яка буде відслідковувати характеристики учасників програми субсидій та пільг (чисельність, рівень доходів, обсяг субсидій тощо). Цей моніторинг має визначити дизайн системи в 2016 році. До кінця травня 2016 уряд має наміри реформувати соціальну підтримку шляхом скорочення пільгових програм, доведення обсягів пільг до рівня субсидій, переглянути формули надання субсидій з метою підтримки нужденних та надання стимулів ефективної енергетичної політики.

Пенсійний фонд стабільний

У II кв. 2015 р. пенсійні видатки становили 61.3 млрд грн, що на 0.1% більше, ніж у II кв. 2014 р. Стримувати видатки стало можливим завдяки відсутності індексації пенсій, відмові від підвищення мінімальної пенсії, зменшенню видатків, пов'язаних з окупацією АР Крим. Це відносно зменшення витрат компенсувалося сплатою минулорічної заборгованості з виплати пенсій (згідно з даними Пенсійного фонду станом на 1 липня 2015 року заборгованість із виплати пенсій відсутня). Обмеження спеціальних пенсій та підвищення пенсійного віку для жінок (з 1 квітня 2015 року на пенсію виходять жінки, яким виповнилося 57 років, до того пенсійний вік для жінок становив 56.5 років) не зіграло своєї ролі, оскільки їхній ефект відкладений у часі.

Ефект від нових правил адміністрування єдиного соціального внеску

Ресурс Пенсійного фонду України

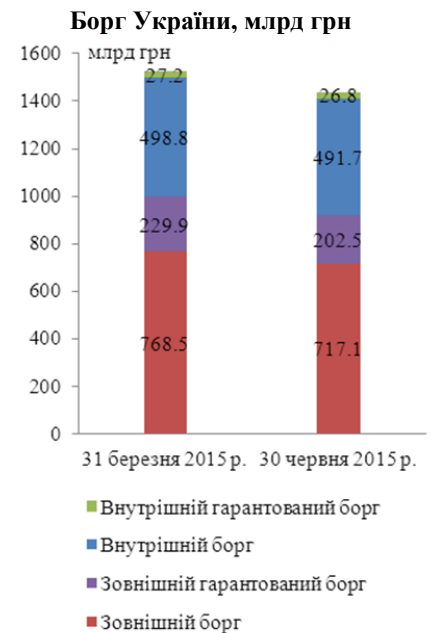


Джерело: Пенсійний фонд, Державна казначейська служба.

(ССВ), а саме застосування понижуючого коефіцієнту за умови збільшення зарплат, поки що не є чітким та суттєвим. Власні доходи Пенсійного фонду в II кв. 2015 року становили 42.4 млрд грн, або 99.1% доходів відповідного періоду 2014 року. Із середини березня в силу вступили спрощені правила застосування зниженої ставки ЄСВ¹³. Попередня оцінка результатів для уряду стала можливою лише з травня, коли підприємства почали подавати оновлену звітність. Результати помітні, проте поки що незначні. Так, зниженим коефіцієнтом скористалися лише 2% підприємств, що забезпечують роботою 10% застрахованих (таким чином середній розмір підприємства близько 100 осіб). Справді, деякі підприємства значно збільшили заробітну плату – на 43% (+1.2 млрд грн). Проте, немає підтвержень, що саме зниження ставки стало стимулом до підвищення зарплат: частина підприємств могла підвищити зарплати з інших причин, як-от девальвація валюти. Окрім того, частина підприємств Донецька та Луганська не сплачували заробітну плату протягом певного періоду минулого року, що також могло мати певний статистичний ефект на зростання зарплат. Додаткові надходження до бюджету від зростання зарплат невеликі та склали 226 млн грн за травень, або близько 1% доходів. Щоправда навіть за такої динаміки доходів уряд може додатково отримати в 2015 році 2.7 млрд грн ЄСВ.

Прогноз: структура видатків до кінця року дещо зміниться

Як і очікувалося, темпи здійснення видатків зведеного бюджету прискорилися, хоча на початок липня все ще виконано менше половини річного плану. В другому півріччі очікується збільшення видатків, у першу чергу, через зростання видатків на ЖКГ субсидії та пільги населенню та у зв'язку з підвищенням мінімальної зарплати. Незважаючи на те, що уряд ініціював запровадження нових фіскальних правил щодо обмеження змін у Законі про бюджет, напередодні місцевих виборів соціальні стандарти підвищуються, а видатки бюджету переформатовуються.



Джерело: Міністерство фінансів.

¹³ Закон України № 219-VIII від 02.03.2015 р.

ДЕФЦИТ ТА БОРГ: профіцитний період закінчився

II кв. 2015 р. було виконано з дефіцитом зведеного бюджету в 1.7 млрд грн, або 0.47% ВВП¹⁴. Було запозичено 66.7 млрд грн (з яких 33.5 млрд грн – внутрішні запозичення, 33.3 млрд грн – зовнішні), а погашено – 41.5 млрд грн (з яких 34.9 – за внутрішніми зобов'язаннями, 6.7 млрд грн – за зовнішніми). На кінець червня 2015 р. розмір боргу становив 1 438.2 млрд грн, або близько 84.9% ВВП, що еквівалентно 68.4 млрд дол.

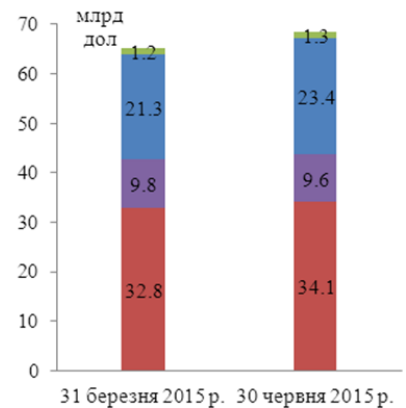
Співпраця з МВФ та іншими міжнародними організаціями продовжується

Нагадаємо, з березня 2015 року Україна і МВФ реалізують чотирирічну програму розширеного фінансування (Extended Fund Facility) загальним обсягом 17.5 млрд дол США. Протягом першого року МВФ планує надати 10.0 млрд дол США. Перший транш у рамках програми в обсязі 5 млрд дол США Україна отримала 12 березня, з яких 2.2 млрд дол США пішли на поповнення золотовалютних резервів, а 2.8 млрд дол США – на потреби уряду. 12 травня місія МВФ розпочала перший перегляд програми, однак лише 31 липня Рада директорів МВФ схвалила виділення другого траншу кредиту для України в розмірі 1.7 млрд дол США. Кошти другого траншу надійшли на рахунок НБУ 4 серпня і повністю зараховані в золотовалютні резерви.

Попри погіршення прогностичних оцінок росту ВВП до кінця 2015 року та затягнутий процес реструктуризації боргу, місія МВФ визнала реформаторські зусилля уряду, в т.ч. в енергетичному секторі, вдалими. На кінець червня Україною виконано більшість структурних маяків (хоч деякі і з запізненням), а дефіцит НАК «Нафтогаз України» залишається в рамках програмних показників. Виконання «маяків» восени може бути ускладнене черговими виборами. Однак, зважаючи на те, що було досягнуто угоди з реструктуризації боргу, а підготовка Державного бюджету на 2016 рік враховує вимоги та цілі програми кредитування, а також, що зроблено певні кроки в напрямку боротьби з корупцією, стабілізації фінансового сектору та підготовки процесу приватизації, можемо вважати, що роботу Уряду восени все ж визнають задовільною, і співпраця з МВФ буде продовжуватися.

Успішне виконання програми МВФ дало можливість отримати кошти від інших міжнародних організацій та урядів. Нагадаємо, 21 квітня надійшло 250 млн євро від ЄС (третій і останній транш Першої програми макрофінансової допомоги, що є доповненням до підтримки МВФ). 22 травня в Ризі Україна та Європейська Комісія підписали меморандум про взаєморозуміння щодо останнього (третього) пакета макрофінансової допомоги від Євросоюзу в розмірі 1.8 млрд євро, запропонованого Єврокомісією в січні цього року та схваленого Євросоюзом 15 квітня. Ця допомога є доповненням до

Борг України, млрд дол. США



- Внутрішній гарантований борг
- Внутрішній борг
- Зовнішній гарантований борг
- Зовнішній борг

Джерело: Міністерство фінансів.

¹⁴ Відносно ВВП за II кв. 2015 р., за оперативними даними Державної служби статистики

підтримки, що надається МВФ та іншими донорами в контексті стабілізації та програми реформ. Передбачалося, що кошти третього пакета надходять трьома траншами: два – по 600 млн євро у 2015 році, один – 600 млн євро у 2016 році. 22 липня 2015 року, після затвердження Радою директорів МВФ результатів першого перегляду програми розширеного фінансування EFF, від ЄС надійшов перший транш – 600 млн євро для термінових фінансових потреб України і на підтримку економічної стабілізації країни, а також для впровадження важливих реформ.

Уряд вичерпав ліміт підтримки НАК «Нафтогаз України» через випуск облігацій

За результатами розміщення внутрішніх облігацій на відкритих торгах у II кв. 2015 р. вдалося залучити до бюджету 0.2 млрд грн у квітні та 0.1 млрд дол. США в червні (уряд не вдавався до значних запозичень через стрімке зростання доходів та накопичення профіциту бюджету на початку року).

У II кв. 2015 р. НБУ придбав державні облігації номінальною вартістю 15.8 млрд грн, а з початку року – 53.1 млрд грн. Це значно менше, ніж наприкінці 2014 року (132 млрд грн у другому півріччі 2014 року), однак дещо більше, ніж за аналогічний період минулого року (16.7 млрд грн у II кв. 2014 та 39.1 млрд грн за I півр. 2014 року). Така практика фінансування потреб уряду за допомогою НБУ є негативною, однак за існуючих проблем у банківському секторі це чи не єдине джерело внутрішнього фінансування. Важливо, що основна частина квазіфіскального фінансування була виконана саме в першому півріччі. Зокрема, протягом II кв. 2015 р. Мінфін здійснив випуск внутрішніх облігацій для збільшення статутного капіталу НАК «Нафтогаз України» на загальну суму 12.5 млрд грн. Загалом із початку року НАК «Нафтогаз України» було докапіталізовано на 29.7 млрд грн, таким чином, уже до червня вичерпавши ліміт таких операцій відповідно до домовленостей із МВФ.

Крім того, для потреб АТ «Укгазбанк» у квітні НБУ придбано ОВДП на суму 3.2 млрд грн. Для забезпечення ресурсами Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (ФГВФО) із початку року було придбано цінних паперів на суму 14.8 млрд грн. Ліміт операцій для підтримки банків та фінансування ФГВФО залишається значний (у цілому на рік 36.5 млрд грн для банків та 20.0 млрд грн для ФГВФО), тому НБУ продовжуватиме активно викуповувати ОВДП у другому півріччі.

Уряд домовився про «стрижку» 20% боргу

Витрати на обслуговування та погашення боргу – створюють найбільше навантаження на бюджет. Реструктуризація боргу була однією з основних вимог МВФ для отримання другого траншу. З березня Україна розпочала перемовини з кредиторами про реструктуризацію частини державного боргу. Уряд розраховував домовитися про відтермінування виплат та списання 40% боргів. За підрахунками Мінфіну, це дозволило б зекономити до 15.3 млрд дол.

США в найближчі 4 роки. Протягом II кв. 2015 р. Мінфіну вдалося досягнути згоди лише із зовнішніми приватними кредиторами «Укрексімбанку» та «Ощадбанку» про реструктуризацію єврооблігацій (відтермінування погашення без списання основної суми боргу) та інших зобов'язань в обсязі 1.5 млрд дол. США та 1.3 млрд дол. США, відповідно. Щоб примусити кредиторів до поступок по суверенному боргу, в травні Кабміну було дозволено вводити мораторій (тимчасово зупиняти здійснення платежів) за всіма або деякими зовнішніми зобов'язаннями¹⁵. Водночас МВФ заявив про наміри продовжувати співпрацю з Україною навіть за умов оголошення Урядом України технічного дефолту. 27 серпня Україні вдалося домовитись із кредиторами про списання 20% суми боргу, що дозволяє зменшити зовнішній борговий тягар на 3.6–3.8 млрд дол. США (з 19.3 млрд дол. США до 15.5 млрд дол. США). Окрім того, Україна отримала чотирирічний період відтермінування сплати решти боргу до 2019 року. Фактично старі єврооблігації замінюються на нові боргові інструменти зі ставкою купона 7.75%. Окрім цього, інвестори, які погодилися на реструктуризацію, отримають певну компенсацію списаних боргів у вигляді відсотків від зростання ВВП (компенсація почне діяти з 2021 року і триватиме до 2040 року). Зокрема, інвестори отримуватимуть певний відсоток приросту ВВП, якщо зростання буде перевищувати 3% (щорічна компенсація не буде більше за 1% ВВП).

Борг знизився до 84.9% ВВП через зміцнення гривні

На кінець I півріччя 2015 р. сума боргу становила 1 438.2 млрд грн., або 84.9% ВВП¹⁶, з яких 36.1% – внутрішній борг, 63.9% – зовнішній борг. У дол. США на кінець червня 2015 р. розмір боргу становив 68.4 млрд дол. Порівняно з I кв. через зміцнення національної валюти борг у гривневому еквіваленті зменшився на 86.2 млрд грн (на кінець I кв. він становив 1 524.3 млрд грн.). Хоча було досягнуто домовленості про списання 20% зовнішнього боргу, ми не очікуємо, що боргове навантаження зменшиться до кінця року. Основна причина в тому, що кредитори погодилися списати нам 3.6 млрд дол. США, в той час, як ми відтермінували виплату 4.1 млрд дол. США і ще плануємо залучити від західних партнерів близько 7.0 млрд дол. США до кінця року. Таким чином, за нашими оцінками, державний борг до кінця року знову зросте до 91% ВВП.

Прогноз: дефіцит зростатиме, борг перевищить 90% ВВП

У другому півріччі очікується збільшення видатків. Доходи зростатимуть, однак значно повільніше, ніж витрати. Це зумовить помітне розширення дефіциту бюджету вже у III кв. 2015 р. На фоні наближення місцевих виборів посилюються популістичні настроїв та з'являються додаткові бюджетні витрати. Однак ми очікуємо, що до кінця року показник консолідованого дефіциту не перевищить запланованої позначки в 4.2% ВВП.

¹⁵ Закон 436-VIII від 19.05.2015.

¹⁶ ВВП за III кв. 2014 року – II кв. 2015 року.

Хоча було досягнуто домовленості про списання 20% боргу, це не зменшить боргове навантаження до кінця року. Відтермінування 4.1 млрд дол. США виплат, запланованих на цей рік, а також нові запозичення у західних партнерів збільшать рівень боргу до 91% ВВП порівняно з 84.9% ВВП на кінець червня 2015 року.

CASE УКРАЇНА
вул. Полтавська 10,
офіс 34
Київ, 01135

Тел.: +38 044 227-53-17
Факс: +38 044 483-52-00

Керівник проекту:
Дмитро Боярчук
boyarchuk@case-ukraine.kiev.ua

Проект виконується за підтримки Інституту
відкритого суспільства та Європейського
Союзу

Публікація підготовлена за підтримки Європейського Союзу в рамках проекту «Ціна держави», що реалізується спільно Фондом Східна Європа та CASE Україна. Зміст публікації є винятковою відповідальністю CASE Україна та не може розглядатися як такий, що відображає погляди Європейського Союзу.