



## Бюджетний літопис: 2015 рік

2015 р. до зведеного бюджету надійшло 652.0 млрд грн доходів, що на 40.8% більше, ніж 2014 р. Відносно ВВП доходи зведеного бюджету зросли на 3.8 відсоткових пункти до 32.9% ВВП і були найвищими за останні п'ять років. Такі високі темпи наповнення бюджету стали можливими завдяки тимчасовим надходженням (додатковий імпортний збір і доходи від НБУ), новим податкам (військовий збір, податок на проценти), девальвації та збільшенню податкових ставок (плата за користування надрами, акциз). Фактичне виконання дохідної частини виявилось на 2.4% вище від річних планових показників (з урахуванням змін, внесених упродовж року).

Видатки зведеного бюджету-2015 порівняно з минулим роком збільшилися на 29.9% (+156.7 млрд грн) до 679.8 млрд грн. Найшвидшими темпами впродовж року зростали видатки на обслуговування боргу та оборону, питома вага яких у зведеному бюджеті збільшилася з 23.3% 2014 р. до 28.4% 2015 р. Під тиском військових дій і боргу з бюджету витісняли видатки на освіту та охорону здоров'я. Попри низькі темпи зростання соціальних стандартів, соціальний пріоритет залишається ключовим: чверть видатків зведеного бюджету витрачають на соціальне забезпечення. Незважаючи на численні поправки, видатки зведеного бюджету за результатами року виявилися на 5.3% менше від скорегованого річного плану.

За результатами 2015 р. дефіцит зведеного бюджету скоротився порівняно з 2014 р. майже вдвічі і становив 30.9 млрд грн, або 1.6% ВВП. Фактичний дефіцит зведеного бюджету виявився вдвічі менший, ніж ліміт, встановлений МВФ (4.2% ВВП). Крім того, офіційна оцінка дефіциту-2015 завищена: якщо врахувати, що 2015 р. авансом виплачували пенсії, то дефіцит насправді вдвічі менший і становить 16.2 млрд грн (0.8% ВВП). Боргове навантаження 2015 р. скоротилося на 6.2% до 65.2 млрд дол. США, що еквівалентно 79.4% ВВП.

## Зміст

|                                                                                       |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>ТЕНДЕНЦІЇ: Бюджетний процес-2015 – процедури, як завжди, другорядні</b> .....      | 3  |
| <b>ДОХОДИ: 2015 р. зросла частка перерозподілу ВВП через бюджет</b> .....             | 4  |
| <b>Підвищення податкового навантаження</b> .....                                      | 4  |
| <b>Велику частину доходів отримано з нерегулярних джерел</b> .....                    | 5  |
| <b>2015 р. бюджет продовжував наповнюватися в рахунок майбутніх зобов'язань</b> ..... | 5  |
| <b>ЄСВ – детінізації не відбулося, проблема залишилася</b> .....                      | 6  |
| <b>Результати децентралізації 2015 р.: усі регіони в «плюсах»</b> .....               | 7  |
| <b>ВИДАТКИ: Видатки розширеного уряду скорочуються</b> .....                          | 8  |
| <b>Видатки на медицину скоротилися</b> .....                                          | 8  |
| <b>Видатки на освіту залишаються високими</b> .....                                   | 9  |
| <b>Капітальні інвестиції залишаються низькими</b> .....                               | 9  |
| <b>Видатки великі, а пенсії низькі</b> .....                                          | 9  |
| <b>Фонд оплати праці помірно збільшився</b> .....                                     | 10 |
| <b>ДЕФЦИТ І БОРГ: дефіцит і борг у межах допустимого</b> .....                        | 11 |
| <b>Борг продовжує зростати</b> .....                                                  | 11 |
| <b>Дефіцит нижче, аніж запланований</b> .....                                         | 11 |

## ТЕНДЕНЦІЇ: Бюджетний процес-2015 – процедури, як завжди, другорядні

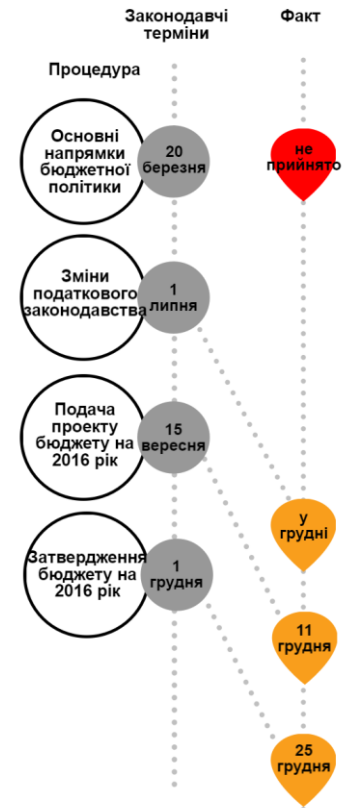
**Бюджет-2016.** Як і в попередні роки, 2015 р. графік бюджетних процедур не було витримано як того потребує Бюджетний кодекс. Основні напрями бюджетної політики уряд подав, як завжди, із великим запізненням: 9 квітня замість 20 березня 2015 р. Попри гарячі дебати та нібито щирі спроби доопрацювати резолюцію, уряд і Верховна Рада, на жаль, так і не дійшли згоди щодо основних бюджетних показників на 2016 р. Таким чином, бюджетну резолюцію парламент навіть не прийняв до уваги.

Традиційно процес ухвалення нового кошторису також відбувався здебільшого з огляду на політичну доцільність, аніж відповідно до бюджетних процедур. Терміни розгляду та прийняття бюджету були порушені та дуже стислі. Кошторис до останнього моменту тримали в секреті. Для ознайомлення з бюджетом і голосування у парламенту було всього два тижні. Усі ці порушення уряд вважав прийнятними з огляду на складність політичного рішення скорочення видатків і важливість зменшення ставки єдиного соціального внеску.

**Бюджет-2015.** На тлі досить складного ухвалення бюджету-2016 певним позитивом була незначна кількість правок до кошторису 2015 р.: зміни вносили всього десять разів, що стало своєрідним рекордом за всю історію. Проте ці зміни були досить масштабні. Так, 2015 р. план доходів Державного бюджету збільшено на 11.8% (+56.2 млрд грн) з 475.9 до 532.0 млрд грн.

Зміни вносили у зв'язку з необхідністю розподілу ресурсів, отриманих додатково до плану у тому числі завдяки економії на видатках. Зокрема великі понадпланові доходи дала інфляція/девальвація: на 41.1 млрд грн було збільшено план з надходжень від ПДВ, податку на прибуток підприємств (ППП), ввізного мита. Упродовж року також зросли ставки та база оподаткування з рентної плати за користування надрами (+9.7 млрд грн). Реструктуризація зекономила 7.0 млрд грн на обслуговування боргу<sup>1</sup>, ще 3.4 млрд грн<sup>2</sup> економії дала неможливість виплат на окупованих територіях. Окрім того, тепліша зима дала змогу зекономити 6.0 млрд грн на енергетичних субсидіях. Недовиконувалася також низка інвестиційних програм.

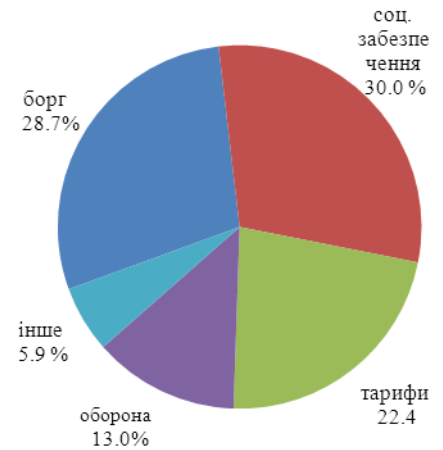
В умовах падіння рівня доходу особливих оригінальних ідей щодо використання вільних ресурсів не було. Їх спрямували на соціальне забезпечення (підвищення соціальних стандартів і збільшення житлових субсидій +28.5 млрд грн), обслуговування боргу у зв'язку з девальвацією (+15.5 млрд грн) та оборону (+7.4 млрд грн).



<sup>1</sup> Включає виплату зобов'язань Укрмедпостач, Укравтодору, ЄВРО-2012, «Циклон-4».

<sup>2</sup> 1 млрд грн перерозподілено Законом від 24 грудня 2015 року і ще 2.4 млрд грн – постановою Кабінету Міністрів від 16 грудня 2015 р.

## Структура розподілу видатків упродовж 2015 р.



Джерело: Державна казначейська служба

**Зміна правил бюджетування.** З ініціативи Міністерства фінансів наприкінці грудня ухвалено зміни до Бюджетного кодексу. Цими змінами уряд намагався посилити бюджетну дисципліну, а також прозорість і передбачуваність бюджету на вимогу МВФ. Новими законодавчими положеннями посилено роль уряду (Мінфіну) в бюджетному процесі. Зокрема тепер для внесення законопроекту щодо змін Державного бюджету експертний висновок Мінфіну стає обов'язковим. Крім того, встановлено вичерпний перелік передумов для перегляду бюджету. До цього переліку входять відхилення показників макроекономічного прогнозу, перевиконання/недовиконання бюджету, необхідність збільшити видатки на обслуговування боргу тощо. Щоправда, на практиці основним гарантом бюджетної дисципліни залишиться МВФ, а уряд не захищений від політичного тиску.

## ДОХОДИ: 2015 р. зросла частка перерозподілу ВВП через бюджет

2015 р. доходи зведеного бюджету становили 652.0 млрд грн і були на 189.0<sup>3</sup> млрд грн, або на 40.8% більше, аніж попереднього року. Відносно ВВП доходи зведеного бюджету зросли до 32.9% ВВП з 29.4% 2014 р. Основними факторами росту доходів були тимчасові джерела – додатковий імпорتنний збір, прибутки НБУ та зміни в адмініструванні податку на додану вартість. Ці фактори забезпечили половину річного приросту доходів. Іншу половину дали податкові надходження, підігріті інфляцією. Без урахування тимчасових доходів (імпорتنний збір, перерахування прибутку НБУ, плата за ліцензії) зростання до 2014 р. становило б 115.9 млрд грн, або 26.3%.

### Підвищення податкового навантаження

Зростання доходів зведеного бюджету-2015 порівняно з 2014 р. на 2/3 можна пояснити збільшенням ставок і нововведеними податками. Так, 2015 р. за підвищеними ставками сплачували акцизи. Збільшення ставок рентної плати за видобування природного газу<sup>4</sup> дало зростання в 20.6 млрд грн навіть за умов скорочення його видобутку на 3.6%. Доходи від додаткового імпортного мита становили 25.2 млрд грн. Новий акцизний податок з роздрібної торгівлі дав зведеному бюджету 7.7 млрд грн. 2015 р. збільшення доходів зведеного бюджету також відбулося за рахунок надходжень військового збору на 6.6 млрд грн, податку на проценти – на 6.1 млрд грн<sup>5</sup>. На збільшення надходжень від ПДФО також вплинуло збільшення «верхньої» ставки податку, що застосовується до доходів вище 10 мінімальних зарплат з 17% до 20%.

<sup>3</sup> У доходах зведеного бюджету за 2014 р. враховують відшкодування ПДВ за допомогою ОВДР на суму 6.9 млрд грн.

<sup>4</sup> 28.12.2014 № 71-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» і від 02.03.2015 № 211-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України»

<sup>5</sup> Від липня 2014 р. оподатковують доходи фізичних осіб у вигляді процентів і від серпня 2014 р. справляють військовий збір.

## Інфляція/девальвація

Середні за 2015 р. споживчі ціни збільшилися на 48.7%, а ціни виробників промислової продукції – на 36.0%. Середньозважений курс гривні до долара становив 21.8 грн за дол США та збільшився в 1.8 разу рік до року, а імпорт скоротився на 33.5%. Від обмінного курсу залежать ПДВ, акцизний податок на імпортовані товари, імпортне мито. Їх питома вага становила 31.1% усіх доходів зведеного бюджету. Ефект девальвації, за умов незмінної податкової бази та ставок податків, становив би 26.9 млрд грн, або 13.7% приросту зведеного бюджету.

## Зміна адміністрування податків

Цікаво, що прискорення темпів росту доходів від ПДВ збіглося із запровадженням нового механізму адміністрування. Так, середньомісячні надходження від внутрішнього ПДВ у січні–червні 2015 р. у середньому зростали на +21.9% рік до року, а з 1 липня – на +42.1% рік до року.

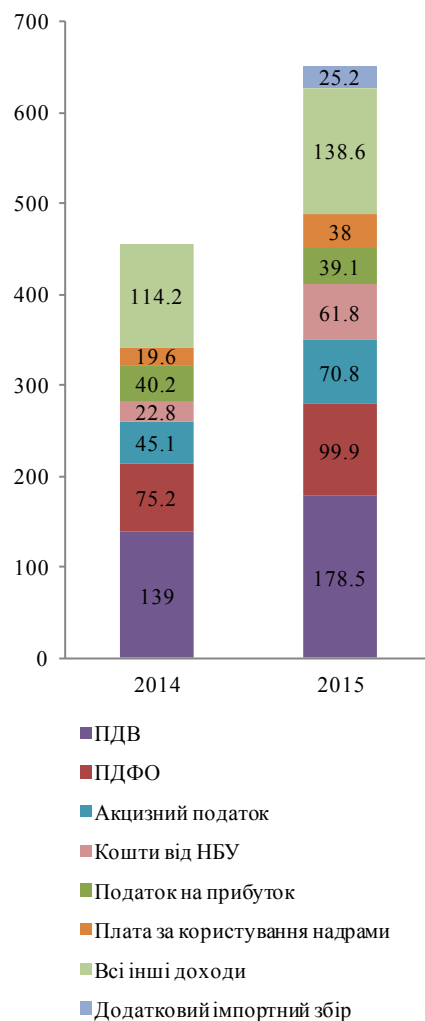
## Велику частину доходів отримано з нерегулярних джерел

2015 р. 98 млрд грн, або 15% доходів зведеного бюджету зібрано за рахунок нерегулярних джерел. Вагому частину доходів становили перерахування від НБУ – 61.8 млрд грн і порівняно з 2014 р. майже потроїлися (відповідні доходи 2014 р. – 22.8 млрд грн). Інша частина – додатковий імпортований збір, запроваджений на деякий час для вирішення проблем платіжного балансу. 2015 р. відповідні доходи становили 25.2 млрд грн. Ще 1.9 млрд грн зведений бюджет отримав від урядів інших країн у вигляді грантів і міжнародних організацій. Плата за видачу, переоформлення, продовження терміну дії ліцензій на користування радіочастотним ресурсом України та видачу дублікатів таких ліцензій становила рекордні 9.1 млрд грн. Цей нерегулярний і незапланований дохід відбувся за рахунок сплати за ліцензії для впровадження радіотехнології «Цифровий стільниковий радіозв'язок IMT – 2000 (UMTS)» у 8.8 млрд грн<sup>6</sup>.

## 2015 р. бюджет продовжував наповнюватися в рахунок майбутніх зобов'язань

2015 р. уряд майже не скоротив заборгованість з відшкодування ПДВ, продовжував нарощувати переоплати з податків. Таким чином бюджет-2015 виснажував ресурси 2016 р. Обсяг надміру сплачених грошових зобов'язань платників податків, що можуть враховуватися у сплату податкових зобов'язань наступних податкових періодів, упродовж 2015 р. збільшився на 22.1% до 25.5 млрд грн. Більш як 80.1% переоплат з податків і зборів – надміру сплачений ППП. Авансом наприкінці 2016 р. сплачено зобов'язання Укргазвидобування. У спробі оптимізувати свої податкові зобов'язання, в очікуванні зростання ставок податків, у IV кв. 2015 р. збільшили свої відрахування виробники тютюну та імпортери

Доходи зведеного бюджету  
2015 р., млрд грн



Джерело: Державна казначейська служба

<sup>6</sup> Пояснювальна записка до звіту про виконання Державного бюджету України за 2015 р.

транспортних засобів.

Запровадження електронних рахунків не знищило вибірковість відшкодування ПДВ. Упродовж 2015 р. платникам податку грошовими коштами на поточні рахунки відшкодовано 68.4 млрд грн (105.1% плану на рік). Порівняно з 2014 р. відшкодування ПДВ живими грошима зросло на 25.7 млрд грн, або на 57.9%<sup>7</sup>. За результатами року заборгованість з відшкодування ПДВ скоротилася незначно – на 0.6 млрд грн, або на 4.6% до 12.9 млрд грн. Динаміка відшкодування впродовж року була нерівномірною. Офіційно затримку виплат у січні–червні Державна фіскальна служба (ДФС) пояснювала встановленим лімітом (план повернення ПДВ становив 58.1 млрд грн на 2015 р.) і припиненням «автоматичного відшкодування» перед впровадженням системи електронного адміністрування ПДВ. Відшкодування ПДВ пришвидшилося, а заборгованість почала скорочуватися в другій половині року, коли стали відомими результати переговорів з клубом кредиторів і потреби на житлові субсидії виявилися нижчими за очікувані. Не можна виключати, що відшкодування ПДВ уряд продовжує сприймати як джерело фінансування дефіциту бюджету за обмежених альтернатив. Найбільшу суму платникам відшкодовано в грудні 2015 р. – 9.5 млрд грн, що майже вдвічі більше, аніж у середньому в попередні місяці.

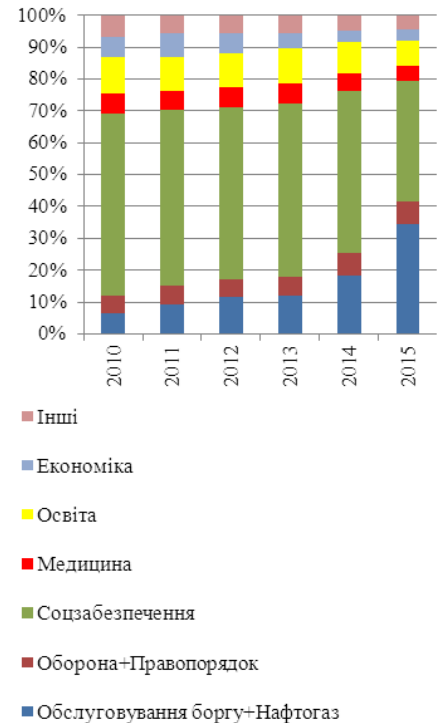
Водночас «іншою рукою» уряд щедро роздавав податкові кредити і допускав накопичення податкового боргу. Податковий борг перед державним бюджетом збільшився на 15.4 млрд грн – до 36.4 млрд грн. Майже половину (40.1%) всього податкового боргу акумулювали підприємства добувної промисловості. За рік вони збільшили заборгованість у 3.8 разу (+10.7 млрд грн) до 14.6 млрд грн. 2015 р. подібно до минулого року ПАТ «Укрнафта» накопичило борг з рентної плати в сумі більш як 8 млрд грн. Заборгованість підприємств, установ, організацій, підприємців за ЄСВ зросла за 2015 р. на 6.2% до 10.1 млрд грн.

### ЄСВ – детінізації не відбулося, проблема залишилася

Наприкінці 2014 р. уряд запропонував зниження ставки ЄСВ. За пропозицією уряду, знижену ставку ЄСВ (60% повної ставки) могли застосувати роботодавці, які виконували низку умов щодо збільшення середньої заробітної плати на підприємстві, фонду оплати праці тощо. Ця ініціатива мала скоротити високе навантаження на фонд оплати праці та частку тіньової економіки (за офіційними оцінками, в січні–вересні 2015 р. рівень тіньової економіки становив 40% ВВП<sup>8</sup>, тимчасом як, наприклад, у середньому для країн ЄС цей рівень становить 18.3%, а для найбільш корумпованої Болгарії – близько 30% ВВП).

Однак економічного дива не відбулося. За даними ДФС, знижену

Структура видатків: звений бюджет і позабюджетні фонди, %



Джерело: Державна казначейська служба, Мінсоцполітики

<sup>7</sup> Без урахування сум податку, заявленого до відшкодування і оформленого 2014 р. облігаціями внутрішньої державної позики.

<sup>8</sup> <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=TendentsiiTinovoiEkonomiki>

ставку ЄСВ 2015 р. застосовували 7 тис. роботодавців, у яких працюють близько 700 тис. працівників. Однак не можна однозначно сказати, що ці підприємства легалізували заробітні плати своїх працівників. Натомість ці підприємства могли застосувати ставку і без справжньої легалізації зарплат зайнятості збільшенням кількості робочих місць, злиттям підприємств, інфляцією. Як наслідок, за результатами 2015 р., доходи Пенсійного фонду від ЄСВ зросли всього на 3.7% рік до року до 168.1 млрд грн. Сума ЄСВ, що надійшла до Пенсійного фонду, була на 2.6 млрд грн нижче від річного плану. Продовжує скорочуватися кількість штатних працівників, за яких роботодавець сплачує ЄСВ, натомість, за даними Державної служби зайнятості, зростає неформальна зайнятість.

### Результати децентралізації 2015 р.: усі регіони в «плюсах»

За 2015 р. місцеві бюджети отримали 120.5 млрд грн доходів (не враховуючи міжбюджетних трансфертів), що на 20.6 млрд грн, або на 20.6% більше, аніж 2014 р. (не враховуючи АР Крим). Від зміни бюджетних правил розподілу доходів між місцевими та державним бюджетами виграли майже всі області України.

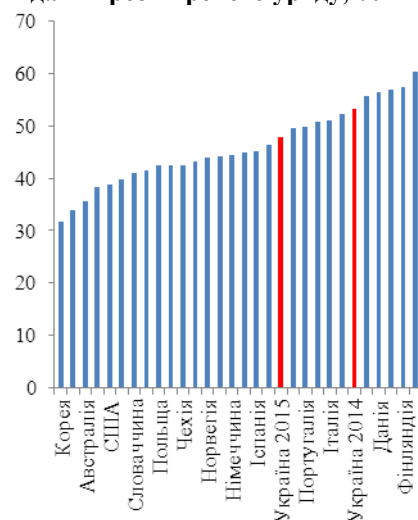
Приріст доходів місцевих бюджетів пояснюється новим акцизом з роздрібного продажу, передачею на місця 10% податку на прибуток і модернізацією старих податків (земельний податок, збільшення кількості платників єдиного податку).

Якщо не брати до уваги Київ, ріст доходів якого переважно пояснюється статистичними причинами, в лідерах росту – Волинська область, доходи якої зросли на 39%. Більш як на 30% збільшилися доходи Чернівецької, Тернопільської, Львівської та Закарпатської областей. Доходи зведених бюджетів переважної решти областей зросли на 20–27%. Виняток – Луганська та Донецька області.

У середньому найбільшими темпами зростали доходи районних (+48.8%) бюджетів, де залишилася більша частка прибуткового податку з громадян. Темпи росту були невеликими (а деколи і негативними) для бюджетів селищ і міст районного значення задля стимулювання об'єднання громад. Наразі тут розпорошено близько 4% місцевого ресурсу. Найбільший додатковий обсяг ресурсу відійшов містам обласного значення, де залишається половина плати за землю, акцизу з роздрібного продажу, прибуткового податку.

Зростання доходів супроводжувалося зміною на краще структури видатків місцевих бюджетів. Так, на відміну від попередніх періодів, 2015 р. місцеві бюджети були не тільки касою для виплати заробітної плати, а й здійснювали капітальні інвестиції. Натомість місцева влада більше інвестувала в інфраструктуру: більш як увічі зросли капітальні видатки. Цей ресурс було направлено в сферу дорожнього господарства, ЖКГ, ремонт шкіл, дитсадків, інших об'єктів

Видатки розширеного уряду, % ВВП



Джерело: Державна казначейська служба, МВФ

соціальної сфери.

Профіцит місцевих бюджетів за оперативними даними становив 14.3 млрд грн замість запланованого дефіциту в 12.7 млрд грн. Однак наявність такого профіциту не є ознакою збалансованості додаткових доходів і переданих на місця повноважень не є очевидною. По-перше, ріст доходів за різними рівнями бюджетів був нерівномірним. По-друге, наявність профіциту поряд з явними ознаками недофінансованих повноважень (стан інфраструктури погіршується, в лікарнях, як і раніше, пацієнти самостійно купують ліки, план видатків на місцях недовиконаний майже за всіма напрямками) не є ознакою збалансованості, а радше вказує не те, що місцева влада з різних причин (це може бути неврегульованість процедур) зволікає зі здійсненням своїх повноважень. По-третє, зменшені обсяги фінансування повноважень, що передавалися з центру на місця, передбачали, що місцева влада оптимізує видатки. Попри те через відсутність секторних реформ місцева влада не має достатньо гнучкості та змушена дотримуватися застарілих нормативів витрат, встановлених на центральному рівні.

## ВИДАТКИ: Видатки розширеного уряду скорочуються

*2015 р. видатки зведеного бюджету становили 679.7 млрд грн і були на 156.7 млрд грн, або ж на 30.0% більші, аніж 2014 р. На формування структури видатків мала суттєвий вплив геополітична обстановка та процеси інфляції/девальвації. Так, 2015 р. видатки продовжували зростати передусім за рахунок війни та боргу, що витісняли фінансування з інших секторів. Видатки на охорону здоров'я та державні інвестиції залишаються мізерними порівняно з іншими країнами-сусідами та потребують додаткового фінансування.*

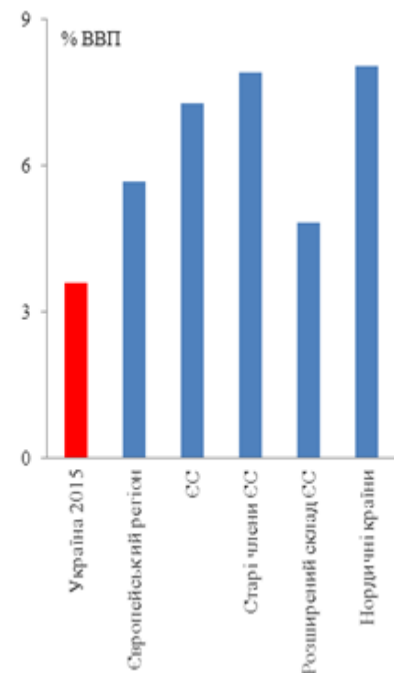
*З урахуванням квазіфіскальних і позабюджетних видатків загальний розмір видатків розширеного уряду скоротився з 53.6% 2014 р. до 47.8% ВВП 2015 р. Попри скорочення рівень видатків розширеного уряду України однак залишається високим у міжнародному зіставленні.*

### Видатки на медицину скоротилися

Реформи у сфері охорони здоров'я обмежилися механічним скороченням ліжок. Натомість видатки на охорону здоров'я 2015 р. становили 71.0 млрд грн і були на 24.2% (+13.8 млрд грн) вищими, аніж 2014 р. Однак у реальному виразі державні видатки на медицину скоротилися з 4.5% ВВП 2014 р. до 3.6% ВВП 2015 р. Це вдвічі нижче, аніж у середньому витрачають держави ЄС (8%).

У сфері охорони здоров'я спостерігаються суттєві ознаки недофінансування/неефективності використання ресурсів. Так,

## Державні видатки на охорону здоров'я, % ВВП



Джерело: Державна казначейська служба, European health for all database

зростає захворюваність на ВІЧ/СНІД<sup>9</sup>. За захворюваністю на туберкульоз Україна посідає 5 місце у світі<sup>10</sup>. Неформальні платежі становлять близько 40% всіх видатків і вкрай погіршують доступ до охорони здоров'я. За результатами опитування домогосподарств 2015 р., третина домогосподарств, серед тих, де була потреба, не змогли отримати медичну допомогу, придбати ліки та медичне приладдя переважно через високі ціни. Незважаючи на те, що в медицині фонд оплати праці становить близько 70%, зарплата лікарів і медсестер занизька. Зокрема відношення заробітної плати медичних робітників до середньої в економіці скоротилося із 70.8% 2014 р. до 67.4% 2015 р. Принаймні 1% ВВП необхідний як інвестиції у сферу охорони здоров'я на обладнання, його встановлення та обслуговування, реімбурсацію ліків відповідно до рівня витрат порівняних країн.

### Видатки на освіту залишаються високими

Рівень видатків на освіту 2015 р. становив 114.2 млрд грн, що на 14.1% (14.1 млрд грн) більше, аніж 2014 р. У реальному вимірі видатки скоротилися з 6.3% ВВП 2014 р. до 5.8 % ВВП 2015 р. Попри те державні видатки на освіту залишаються високими в міжнародному порівнянні (4.8% ВВП у середньому для країн ОЕСР<sup>11</sup> і 4.6% ВВП для держав ЄС). Навіть більше, видатки зависокі, якщо брати до уваги кількість учнів/студентів для всіх рівнів освіти.

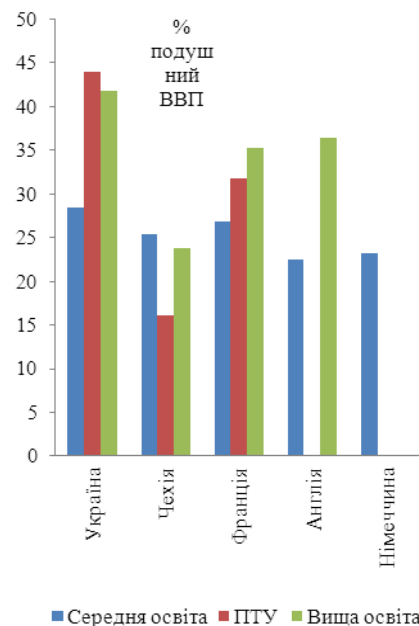
Вочевидь, підвищення ефективності видатків на освіту потребує перерозподілити більшу частину освітніх ресурсів на користь загальної середньої освіти та вирішення більш складного завдання реформи сектору й діючих механізмів фінансування освітніх установ.

### Капітальні інвестиції залишаються низькими

2015 р. капітальні видатки зведеного бюджету трохи зросли з 1.3% ВВП 2014 р. до 2.5% ВВП 2015 р. Попри те рівень державних інвестицій в Україні впродовж останнього десятиліття суттєво відстає від подібних країн і держав ЄС. Хоча основну роль в інвестиційній сфері відведено приватному сектору, уряд має відігравати ключову роль у просуванні приватних капіталовкладень і забезпеченні базової інфраструктури. В Україні наявні всі ознаки суттєвого недофінансування базової інфраструктури. Так, наприклад, наприкінці 2015 р. 97% доріг було вражено ямковістю. За офіційними оцінками, через незадовільний стан доріг країна щорічно втрачає близько 3–4% ВВП<sup>12</sup>.

### Видатки великі, а пенсії низькі

Державні видатки на освіту  
1 студента/учня



Джерело: Державна казначейська служба, Укрстат, UNESCO

<sup>9</sup> У 2014 та 2015 рр. статистика захворюваності поліпшилася, але не «завдяки, а всупереч» через особливості обліку хворих з Донецької та Луганської областей.

<sup>10</sup> 2014 р. Україна вперше посіла 5-те місце серед країн з найвищою захворюваністю на туберкульоз у світі за показниками рівня стійкості хвороби до лікування та загальної кількості пацієнтів. Серед країн Європейського регіону ВООЗ наша держава посідає 2-ге місце за цими показниками. <http://www.apteka.ua/article/327618>.

<sup>11</sup> <http://www.oecd.org/edu/educationataglance2015indicators.htm>

<sup>12</sup> <http://economics.unian.net/transport/1319804-v-ukravtodore-uje-prikinuli-vozmojnyiy-uscherb-ot-plohih-dorog-v-2016-2017-godah.html>

Наявна пенсійна система надзвичайно дорога для України і за відсутності реформ залишається джерелом соціального та фіскального розбалансування. Стримана індексація пенсійних виплат, планове підвищення пенсійного віку та обмеження щодо призначення спеціальних пенсій сповільнили ріст видатків Пенсійного фонду. Так, за результатами 2015 р., державне фінансування пенсій зросло на 3.3% рік до року (+8.0 млрд грн до 251.5 млрд грн)<sup>13</sup>. У реальному вимірі пенсійне навантаження вдалося скоротити з 19.1% ВВП 2014 р. до 12.7% ВВП 2015 р. Однак пенсійне навантаження лишається одним з найвищих у світі. Більш як третину (35.7%) пенсійних видатків, або 94.8 млрд грн фінансували за рахунок Державного бюджету. Водночас для більшості з 11 млн звичайних пенсіонерів пенсія 2015 р. становила 1578.5 грн. Це 52.6 грн, або ж трохи більше 2 дол на день, що нижче міжнародно прийнятої межі бідності (менше 5 дол. на день у цінах 2005 р. за паритетом купівельної спроможності). Відносно до середньої зарплати середня пенсія становила 37.6%, що відчутно менше за загальноприйнятний рівень заміщення пенсіями трудового доходу в 40%<sup>14</sup>.

#### **Фонд оплати праці помірно збільшився**

2015 р. фонд оплати праці бюджетників на центральному рівні скоротився на 1.1 млрд грн до 25.3 млрд грн. На жаль, таке скорочення не можна пояснити обіцямим масштабним скороченням армії чиновників. Насправді скорочення держапарату було незначним. Так, на кінець 2014 р. у системі органів виконавчої влади України працювало 295 тис. і ще 84 тис. – в органах місцевої влади. За 2015 р. загальне скорочення становило близько 5%. Так, згідно зі словами голови Національної служби, на початок 2016 р. на центральному рівні налічувалося 250 тисяч держслужбовців і 80 тис. осіб держслужбовців органів місцевого самоврядування<sup>15</sup>. Це скорочення відбувається дуже мляво. Так, наприклад, основний напрям скорочення штатів – оптимізація працівників ДФС, що «продавлює» МВФ. Незважаючи на те, що 40% скорочення штатів міністр фінансів Наталя Яресько обіцяла ще в жовтні 2015 р, в квітні 2016 р. голова Державної фіскальної служби Роман Насіров з гордістю повідомив про виконання плану скорочень на 53%<sup>16</sup>.

Натомість причини скорочення фонду оплати праці на центральному рівні трохи інші. По-перше, це передача повноважень на місцевий рівень<sup>17</sup>. Так, за результатами 2015 р., фонд оплати праці зведеного бюджету збільшився на 8.5% (+8.1 млрд грн) до 103.0 млрд грн. По-друге, це ефект статистичної бази. Із зведеного бюджету 2014 р. (відносно до якого оцінено зміни) впродовж I кв. виплачували заробітну плату держслужбовцям і бюджетникам АР Крим, а перші півроку – бюджетникам нині окупованого Донбасу. Таким чином,

<sup>13</sup> За вирахуванням видатків Пенсійного фонду, направлених на фінансування пенсій січня 2016 р.

<sup>14</sup> Співвідношення пенсії та заробітної плати.

<sup>15</sup> <http://nads.gov.ua/news/intervyu-kostyantyna-vashchenka-gazeti-uryadovyy-kuryer>

<sup>16</sup> <http://www.hromadske.tv/economics/groisman-anonsuvav-reformuvannya-fiskalnoyi-sluzhby/>

<sup>17</sup> Найбільший вплив на скорочення фонду оплати праці на центральному рівні мала передача на місцевий рівень професійно-технічної освіти.

базу порівняння завищено, а темпи росту фонду оплати праці недооцінено.

За відсутності оптимізації ріст заробітної плати бюджетників суттєво відстає від середнього в економіці (+20.5%). Через помірну індексацію реальний розмір фонду оплати праці також скоротився з 6.0% ВВП 2014 р. до 5.2% ВВП 2015 р. Крім того, різниця між окладами працівників з різним рівнем кваліфікації залишається невеликою.

## **ДЕФІЦИТ І БОРГ: дефіцит і борг у межах допустимого**

*За підсумками 2015 р, дефіцит зведеного бюджету з урахуванням дефіциту НАК «Нафтогаз України» скоротився до 2.5% ВВП. Для порівняння, 2014 р, цей показник перевищував 10% ВВП. Скорочення дефіциту розширеного уряду стало можливим завдяки підвищенню тарифів і падінню ціни імпортованого газу. Дефіцит зведеного бюджету становив 1.6% ВВП і утворився внаслідок дефіциту державного бюджету (45.2 млрд грн, або 2.3% ВВП), тимчасом як місцеві бюджети за результатами року зведено з профіцитом у розмірі 14.3 млрд грн переважно через повільне виконання видатків.*

### **Борг продовжує зростати**

Рівень боргу відносно ВВП збільшився до 79.4%<sup>18</sup>. З позитивів – показник боргу-2015 нижчий за прогноз МВФ для України (94.4% ВВП). З негативів – така різниця виникла не «завдяки» діям уряду, а всупереч – через затримку з отриманням чергових траншів від МВФ.

Одна з основних причин росту суми боргу в національній валюті – девальвація гривні. У грудні 2015 р. курс обміну валют становив 23.4 грн за дол. США і був на 49.9% вищим, аніж у грудні 2014 р. У результаті на 31 грудня 2015 р. загальна сума державного та гарантованого державою боргу, деномінованого в національній валюті, зросла на 42.8% рік до року до 1572.2 млрд грн. Рівень державного боргу до ВВП збільшився з 70.3% наприкінці 2014 р. до 79.4% ВВП на 31 грудня 2015 р.

Високий рівень боргу став наслідком не тільки торішньої девальвації, а й багаторічних прорахунків можновладців: сюди входить і рятування комерційних банків під час кризи 2008–2009 рр., і масштабне проведення Євро-2012, і низькі тарифи для населення, і підвищення соціальних виплат темпами, що перевищують темпи росту самої економіки. Минулий рік не став винятком. Торік українці взяли боргові зобов'язання з обслуговування ОВДП для фінансування Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (ФГВФО) (41.5 млрд грн), підтримку НАК «Нафтогаз України» (29.7 млрд грн) і підтримку банківської системи (36.5 млрд грн).

### **Дефіцит нижче, аніж запланований**

---

<sup>18</sup> У розрахунку – уточнені дані ВВП.

За результатами 2015 р. дефіцит зведеного бюджету скоротився порівняно з 2014 р. майже вдвічі і становив 30.9 млрд грн, або 1.6% ВВП. Фактичний дефіцит зведеного бюджету виявився вдвічі менший, аніж ліміт, встановлений МВФ (4.2% ВВП). Крім того, офіційну оцінку дефіциту-2015 завищено: якщо врахувати, що 2015 р. авансом виплачували пенсії, то торішній дефіцит насправді вдвічі менший і становив 16.2 млрд грн (0.8% ВВП). Основна причина того, що дефіцит виявився меншим, аніж запланований, – низький рівень виконання плану видатків на центральному рівні та перевиконання плану доходів на рівні центрального та місцевих бюджетів.

Котрий рік поспіль план надходжень з приватизації не виконується. За 2015 р. доходи від приватизації були малозначущі та становили 0.2 млрд грн, або ж 0.9% річного плану. Ці кошти переважно отримано від продажу акцій ПАТ «Іллічівський судноремонтний завод».

Торік фінансування дефіциту бюджету здійснено переважно за рахунок зовнішніх запозичень. Для фінансування дефіциту бюджету було залучено 134.9 млрд грн зовнішніх запозичень. Залучення були нижчими за заплановані через те, що Україні не вдалося залучити черговий транш від МВФ на суму 2.8 млрд дол. США. Середньозважена ставка за зовнішніми запозиченнями становила 1.85% річних. Водночас за зовнішніми позиками вдалося розрахуватися на суму 25.0 млрд грн.

На внутрішніх ринках було залучено 99.0 млрд грн. Кошти залучено переважно за рахунок розміщення ОВДП, деномінованих в іноземній валюті, через нижчу ставку (середньозважена ставка ОВДП, деномінованих в іноземній валюті, становила 8.74%, а ставка ОВДП, деномінованих у національній валюті, становила 17.0%). Лівова частка цих ОВДП залишилася в портфелі Нацбанку та збільшила його на 10%. Приблизно  $\frac{3}{4}$  з внутрішніх запозичень 2015 р. здійснено для фінансування квазіфіскального дефіциту (НАК «Нафтогаз України» та підтримки банків). Сума погашених торік ОВДП становила 91.0 млрд грн.

**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

*Публікацію підготовлено 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.*