



Коментар до урядового проекту Закону "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2015 рік" № 2147 від 16.02.2015

Уряд подав до парламенту зміни до Закону "Про Державний бюджет на 2015 рік". Законодавча підстава для змін – перехідні положення Закону "Про бюджет на 2015 рік". Проектом закону уряд пропонує збільшити доходи Державного бюджету на 4.7% до 498.2 млрд грн, а видатки – на 6.7% до 563.2 млрд грн. При цьому дефіцит по відношенню до ВВП має зрости з 3.7% до 4.1%. Граничний обсяг державного боргу пропонують збільшити на 18.6%. Уряд закликає Раду підтримати зміни до бюджету, посилаючись на їхню необхідність для виконання вимог МВФ, та розраховує на те, що голосування за законопроект відбудеться на позачерговому пленарному засіданні 25 лютого.

Зміни до бюджету частково обумовлені вимогами МВФ

Низка змін, які уряд пропонує внести до Закону "Про бюджет-2015", може бути прив'язана до вимог МВФ. Зокрема це стосується скорочення трансфертів НБУ в бюджет, трансфертів Пенсійному фонду (див. таблицю). Крім того, уряд планує зекономити на реформі освіти 0.3 млрд грн. У той же час, зростають видатки на пільги та субсидії ЖКГ, що пов'язано з наміром збільшити тарифи.

Основне джерело додаткових доходів – інфляція та девальвація

Згідно з урядовою ініціативою план доходів державного бюджету-2015 зростає до 498.2 млрд грн або на 37% р/р. Основні чинники, що мають збільшити доходи бюджету-2015, – інфляція та девальвація національної валюти. Таким чином, уряд планує отримати додаткові доходи від ПДВ, ввізного мита, надходження від урядів зарубіжних країн, консульського збору, плати за користування надрами, рентної плати за транспортування нафти. Проте план доходів завищений та подекуди не узгоджується навіть із прогнозованими макроекономічними показниками. Так, наприклад, прогнозується майже подвійне збільшення середньозваженого курсу обміну валют з 11.9 грн/дол США в 2014 році до 21.7 грн/дол США в 2015 році. Навіть при такому курсі валют варто було б очікувати значного скорочення імпорту. У той же час падіння ПДВ у доларовому вимірі планується всього на 14% р/р.

Параметри Державного бюджету, млрд грн

	Закон	Пропозиція	Різниця
Усього доходи	475.9	498.2	22.3
% ВВП	27.7	26.9	-0.7
Усього видатки	527.9	563.2	35.3
% ВВП	30.7	30.4	-0.2
Кредитування	11.7	11.2	-0.5
% ВВП	0.7	0.6	-0.1
Дефіцит	63.7	76.3	12.6
% ВВП	3.7	4.1	0.4
ВВП, млрд грн	1721	1850	

Джерело: Міністерство фінансів.

Доходи державного бюджету в 2015 р. (млрд грн)

	Закон	Пропозиція	Зміна
ПДВ	157.8	169.7	+22.5
Плата за користування надрами	32.3	41.4	+9.1
Податок на прибуток	33.0	35.2	+2.5
Ввізне мито	31.5	33.6	+2.1
Рентна плата за транспортування газу, нафти, аміаку	4.5	6.3	+1.7
Надходження від урядів зарубіжних країн	3.7	5.0	+1.3
Консульський збір	0.3	0.6	+0.2
НБУ	65.4	60.5	-4.9
Збір із купівлі валюти	2.2	0.3	-1.9
Усього	365.6	392.7	22.5

Джерело: Міністерство фінансів.

Додаткові ресурси уряд планує направити на обслуговування боргу та субсидії ЖКГ

Замість очікуваного скорочення видатків державного бюджету-2015 уряд пропонує їх збільшити темпами, що навіть перевищують ілюзорне зростання доходів – до 563.2 млрд грн. Більше половини збільшення видатків викликано девальвацією національної валюти (+21.5 млрд грн на обслуговування державного боргу та зобов'язань за наданими державними гарантіями, реалізація програм допомоги від ЄС). Ще третина – очікуване підвищення тарифів для населення (+12.5 млрд грн) та допомога переселенцям із зони проведення АТО (+2.9 млрд грн). До цього всього було додано видатки, що не мають достатнього економічного обґрунтування: кредити АПК, зарплата шахтарям, збільшення асигнувань на ліки.

Поряд із цим уряд бере на себе додаткові приховані зобов'язання

Окрім збільшення прямих видатків, уряд також збільшив свої неявні зобов'язання та запровадив низку механізмів ручного управління. По-перше, це державні гарантії на створення стабілізаційного енергетичного фонду в 21 млрд грн. Цей фонд повинен бути створений за рахунок гарантій, що надаються урядом США на випущені Україною єврооблігації. До сьогодні уряд не представив навіть концепції функціонування цього фонду. Його мета, порядок управління та функціонування невідомі. По-друге, уряд у черговий раз маніпулює фінансами місцевих бюджетів. Так, для розрахунку обсягу субвенцій на підготовку робітничих кадрів пропонують використовувати фінансовий норматив бюджетної забезпеченості станом на 1 січня 2014 року. Таким чином Кабмін під виглядом турботи про біженців отримує повноваження коригувати трансферти місцевим бюджетам. Ручне управління справді може на деякий час стримати видатки. Проте, як показує практика, таке скорочення ілюзорне. Так, наприклад, брак коштів на місцевому рівні в 2014 р. призвів до накопичення боргів із заробітної плати в секторі освіти та охорони здоров'я. Врешті-решт, у листопаді 2014 р. влада була вимушена внести зміни до Державного бюджету та збільшити міжбюджетні трансферти. І зрештою, скорочувати видатки на інфраструктуру вдається до першої аварії. По-третє, уряд не пояснив за рахунок чого має скоротитися дефіцит Пенсійного фонду на 3.98 млрд грн. Раніше уряд натякав на зміну порядку справляння ЄСВ, проте зараз у парламенті навіть немає відповідного законопроекту.

Висновки та прогнози

Бюджет-2015 не став реалістичнішим. Оцінка доходів завищена. Крім того, заплановані видатки недооцінені та не покривають усіх потреб. Справжній дефіцит бюджету перевищує 10% ВВП (враховуючи квазіфіскальні видатки, недовиконання по доходам та приховані видатки). Хоча уряд вбудував у бюджет низку положень, що дозволяють змінювати бюджет у ручному режимі, очевидно це далеко не останній перегляд бюджету в цьому році.

Зміни у видатках державного бюджету-2015 (млрд грн)

	Зміна
Обслуговування держборгу	+21.5
Допомога переселенцям із зони АТО	+2.9
Житлові субсидії	+12.5
Ліки	+0.4
Перегляд видатків, залежних від курсу	+1.3
Підтримка АПК	+0.3
Прострочена заборгованість шахтарям	+0.2
Трансферти місцевим бюджетам	+0.3
Реалізація програм допомоги від ЄС	+0.4
Трансферт ПФ	-3.9
Реформа освіти	-0.3
Інше	-0.2
Усього	+35.7

Джерело: Міністерство фінансів.

Оцінка дефіциту бюджету-2015 (включаючи квазіфіскальні видатки)

	млрд грн
Офіційний дефіцит	76.3
НАК «Нафтогаз України»	29.7
Фонд гарантування вкладів	20.0
Порятунок банків	36.5
Усього	162.5

Джерело: Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» № 2147.

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.