



## Бюджетний літопис: III квартал 2014 року

У III кварталі 2014 року зростання надходжень до зведеного бюджету було ледь помітним. Зокрема доходи зведеного бюджету за цей період становили 115.6 млрд. грн., що лише на 0.7% більше від доходів III кварталу 2013 р. Як показали результати перших двох місяців після перегляду бюджету (результати вересня – жовтня 2014 року), підняття податків та введення нових податків спричинило незначний вплив на зростання доходів. Доходи могли б бути значно меншими, якби Україна не отримала в серпні безповоротну допомогу від ЄС.

Видатки на АТО стрімко зростали, збільшившись в 1.5 раза в порівнянні з II кварталом 2014 р. та вдвічі р/р. Утім загальні видатки зведеного бюджету III кварталу 2014 р. збільшилися всього на 0.1 млрд. грн. р/р та становили 119.8 млрд. грн. Це стало можливим завдяки прийнятим змінам до бюджету, ручному обмеженню капітальних видатків та неможливості здійснювати бюджетні видатки на територіях окупованого Сходу. Низькі темпи росту видатків допомогли утримати дефіцит зведеного бюджету в III кварталі 2014 р. на рівні 12.1 млрд. грн. або 3.3% ВВП. У результаті, дефіцит зведеного бюджету за січень–серпень становив 3.1% ВВП, що нижче узгодженого з МВФ річного обмеження в 5.8% ВВП. Щоправда, недовиконання видатків по суті є прихованим дефіцитом та збільшує видатки майбутніх періодів.

Бюджетний процес 2015 р. було призупинено через проведення позачергових виборів у парламент. Уряд підготував навіть 2 проекти Закону «Про державний бюджет–2015». Однак, їх так ніхто і не побачив. Наразі уряд каже про те, що проект бюджету «чекає на полиці». Передбачається, що бюджет 2015 р. буде поставлено на голосування в пакеті з іще не затвердженою реформою децентралізації та новими змінами до податкового законодавства.

## Зміст

<b>ТЕНДЕНЦІЇ. Скорочення бюджету на порядку денному</b> .....	3
Підняття податків не спрацювало.....	3
Бюджет–2015 очікується «під ялинку».....	3
Відключення «Донбасу» .....	4
Бюджетний дефіцит як фактор девальвації .....	4
<b>ДОХОДИ: Наповнення бюджету відбувається важко</b> .....	4
Безповоротна допомога від ЄС.....	5
Нові податки в дії.....	5
Проблеми зі збором плати за користування надрами .....	5
Покращення відшкодування ПДВ .....	5
<b>ВИДАТКИ: Війна вимагає все більше ресурсів</b> .....	6
Адміністративні видатки нарешті почали помітно скорочуватися .....	6
Натомість «військові» видатки стрімко зростають.....	7
Пенсійний фонд зменшив видатки.....	7
Прогноз: видатки не будуть виконані згідно з планом .....	7
<b>ДЕФЦИТ ТА БОРГ: Девальвація збільшує борг сильніше за нові запозичення</b> .....	8
Внутрішні запозичення, або дорогий дешевий газ.....	8
Другий транш від МВФ та інші зовнішні кредити .....	8
Вчасне повернення боргів .....	9
Прогноз: дефіцит та борг під контролем МВФ.....	9

## ТЕНДЕНЦІЇ. Скорочення бюджету на порядку денному

Після внесення серпневих поправок до бюджету та отримання чергового траншу від МВФ (див. [Бюджетний літопис №2](#)) у фіскальній сфері на передній план вийшло чотири теми: 1) вплив підвищення податків на доходну частину бюджету, 2) формування бюджету 2015 року, 3) бюджетні відносини з окупованими територіями Донбасу та 4) вплив фіскальної політики на валютну нестабільзацію.

### Підняття податків не спрацювало

Як показали результати перших двох місяців після перегляду бюджету (результати вересня – жовтня 2014 року), підняття податків та збільшення ренти на видобування корисних копалин спричинило незначний вплив на зростання доходів. У серпні доходи державного бюджету «стригнули» на 16.2% – до 32.5 млрд. грн., але це було обумовлене лише одноразовою допомогою від ЄС у сумі 4.7 млрд. грн. Вже у вересні доходи впали (-8.1% р/р) до 30.3 млрд. грн. і лише в жовтні продемонстрували незначне зростання (+2.1% р/р). Передбачалося, що зміни податкових ставок дадуть можливість компенсувати недобір до скарбниці (у 2014 році планувалося зростання доходів на 11.4%). Однак на кінець жовтня доходи держбюджету становили 295.8 млрд. грн. та були лише на 6.2% більше за аналогічний показник 2013 р. Це вказує на очевидний провал липневої спроби виправити ситуацію. Отже, тепер, щоб досягнути запланованого рівня доходів, потрібно, щоб у листопаді–грудні доходи бюджету почали зростати зі швидкістю не менше 30% р/р, чого, очевидно, не відбудеться. Тому фактично ми повинні говорити про недонадходження до центрального бюджету на рівні 20–30 млрд. грн. в поточному році.

### Бюджет–2015 очікується «під ялинку»

Через виборчий процес восени 2015 року підготовка бюджету затягнулася. Уряд Яценюка відповідно до процедур нібито підготував проект бюджету до 15 вересня. За словами прем'єра навіть було підготовлено два варіанти кошторису: один – на старій податковій базі, а другий – з розрахунку на суттєві реформи. Однак, документ в парламент не подавався, і навіть його не було оприлюднено.

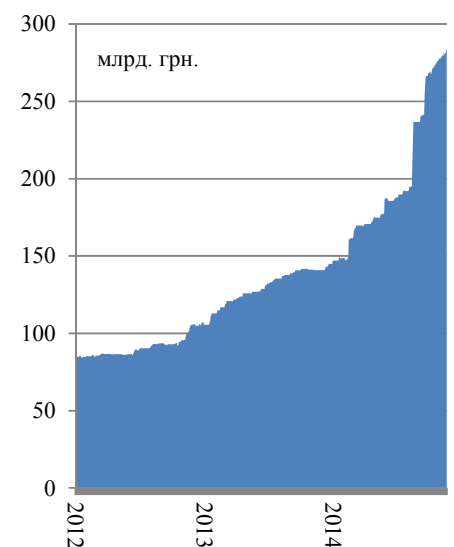
Такий розвиток подій мав сенс, оскільки 26 жовтня відбувалися парламентські вибори, і бюджет 2015 року все одно визначався б новою коаліцією та новим урядом. Так би мовити, не було ніякого змісту робити подвійну роботу. В таких умовах через тривалість процесу формування коаліції, здається, в цьому році ми в кращому разі знову отримаємо традиційний «бюджет під ялинку».

### Основні бюджетні події III кв. 2014 р.

Липень	04 – Внесення змін до ПКУ щодо оподаткування пасивних доходів 31 – Скасування низки податкових пільг, запровадження військового збору 31 – Внесення змін до Державного бюджету—2014
Серпень	
Вересень	04 – Київ отримав II транш від МВФ 15 – Уряд фактично не подав бюджет до ВР

Джерело: CASE Україна.

### Державні облигації у портфелі Національного банку України, млрд. грн.



Джерело: НБУ.

## Відключення «Донбасу»

Одна із ключових тем, які постали на порядку денному, починаючи з серпня 2014 року (після окупації російською армією східних областей України), – це відключення окупованих територій від фінансування з бюджету. Така необхідність викликала багато емоцій з боку громадян (особливо тих, хто має родинні зв'язки на Сході), оскільки такий крок призводив до значних гуманітарних проблем у регіоні. Нагадаємо, що Донецька і Луганська області за різними оцінками в 2014 р. «коштували» українському бюджету від 30 до 40 млрд. грн. чистих субсидій на рік (враховуючи близько 15 млрд. грн. дефіциту пенсійного фонду двох областей). В умовах війни та часткової окупації ця сума могла значно збільшитися через те, що регіон припиняв платити податки до бюджету, а соціальні потреби зберігалися на попередньому рівні. Враховуючи скрутний стан економіки та слабе наповнення бюджету, утримання окупованого регіону призвело б до стрімкого зростання дефіциту з відповідними наслідками для платоспроможності країни. Іншими словами, рішення про «відключення» Донбасу було просто питанням часу. Як і передбачалося, це рішення було прийняте вже після проведення парламентських виборів.

## Бюджетний дефіцит як фактор девальвації

Хоча емісійне фінансування дефіциту бюджету та дефіциту НАК «Нафтогаз України» було узгоджене з МВФ, починаючи з серпня така практика стала згубною для національної валюти. Після нападу Росії на східні області України на валютному ринку почалася паніка, яка була обумовлена, по-перше, інтенсифікацією військових дій, а, по-друге, усвідомленням того, що втрачається територія, яка генерувала близько 25% усіх валютних надходжень. Як з'ясувалося пізніше, сама по собі окупація Донбасу, насправді, не мала такого радикального впливу на валютний ринок (імпорт скоротився настільки ж сильно, як і експорт), а от активна емісія гривні для потреб бюджету на фоні радикально панічних настроїв створювала значні проблеми. Звичайно, лівова частина емітованих коштів пішла на рахунки НАК «Нафтогаз України», однак після цього вони були автоматично конвертовані у валюту для виплати зовнішніх боргів. Фактично, ми повинні говорити, що активне фінансування бюджетних витрат за рахунок емітованих коштів стало однією з ключових причин різких валютних коливань восени 2014 року.

## ДОХОДИ: Наповнення бюджету відбувається важко

Доходи зведеного бюджету за III кв. 2014 р. становили 115.6 млрд. грн., що на 0.7% більше, ніж за III кв. 2013 р. (табл.) При чому, якби Україна не отримала у серпні безповоротної допомоги від ЄС, доходи могли б упасти в порівнянні з III кв. 2013 р.<sup>1</sup>. Тенденції I півріччя поточного року продовжувалися і в III кв.:

Доходи зведеного бюджету

	III кв. 2013 р.	III кв. 2014 р.	Зміна, %
<b>Усього</b>	<b>114.8</b>	<b>115.6*</b>	<b>+0.7</b>
ПДФО	18.5	18.7	+1.1
ППП	11.9	8.3	-30.5
ПДВ (збір)	47.7	50.4	+5.7
ПДВ (відшк. «живими грошима»)	-15.4	-13.7*	-10.8
Акцизи (укр.)	6.9	8.2	+18.0
Акцизи (імпорт)	2.3	5.2	+130.4
Плата за кор. надрами	3.8	4.6	+21.5
Плата за землю	3.4	3.2	-6.4
Ввізне мито	3.6	3.3	-6.6
НБУ	9.7	0.8	-91.7
Власні Надх. бюдж. уст.	11.6	8.8	-24.6

Джерело: Міністерство фінансів.

\*Без урахування відшкодування ПДВ за рахунок випуску внутрішніх облігацій у 2014 р.

<sup>1</sup> У III кв. 2013 р. НБУ перерахував до бюджету 9.7 млрд. грн., а у 2014 р. усі кошти від НБУ надійшли авансом у I півріччі, що впливає на співставність даних.

на збір непрямих податків (податок на додану вартість (ПДВ) та акцизний податок) впливали одночасно і скорочення попиту, і девальвація гривні, а на збір прямих (податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) та податок на прибуток підприємств (ППП)) – спад ділової активності. Впровадження податку із доходу у вигляді процентів та військового збору, а також підвищення ставки плати за користування надрами допомогли менше, ніж очікувалося.

### Безповоротна допомога від ЄС

У серпні ЄС виділив Україні 250.0 млн. євро (4.7 млрд. грн.) безповоротної допомоги. Виплата є першим із двох можливих траншів і, в основному, відображає позитивну оцінку ЄС нового Закону «Про здійснення державних закупівель». Другий транш у розмірі 105.0 млн. євро може надійти в 2015 р. в залежності від досягнень у сфері боротьби з корупцією та реформування державної служби. Саме ця допомога стала причиною того, що у серпні поточного року доходи зведеного бюджету зросли на 10.1% у порівнянні із серпнем 2013 р. Якщо не враховувати 4.7 млрд. грн. від ЄС, то доходи, насправді, впали на 2.6 %.

### Нові податки в дії

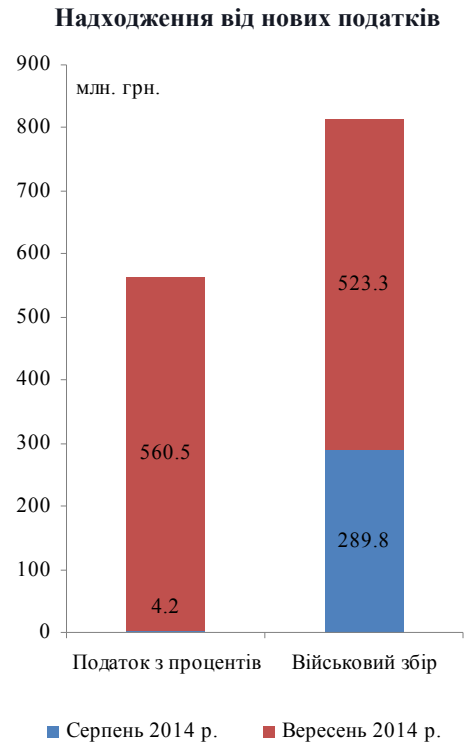
У III кв. 2014 р. було зібрано 18.7 млрд. грн. податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), що на 1.1 % більше, ніж у III кв. 2013 р. В липні–вересні 2014 р. надходження від ПДФО із зарплати скоротилися на 6.4% у порівнянні з аналогічним минулорічним показником, із зарплати шахтарів – на 26.0%. У той же час, сума ПДФО, сплаченого із зарплат військовослужбовців, навпаки, зросла на 26.3%, що відображає події, які відбуваються в країні. В III кв. 2014 р. до бюджету вперше надійшло 0.6 млрд. грн. ПДФО з доходу у вигляді процентів та 0.8 млрд. грн. військового збору. Ці два податки були запроваджені з серпня, але, фактично, з технічних причин, нормально запрацювали лише з вересня. Очікувалося, що вони приносять відповідно 0.7 та 0.6 млрд. грн. щомісяця.

### Проблеми зі збором плати за користування надрами

У III кв. 2014 р. надходження плати за користування надрами становили 4.6 млрд. грн., що на 21.5% більше, ніж у III кв. 2014 р. Ставка плати за користування надрами протягом 2014 р. підвищувалася два рази: у березні та у липні, що мало б додатково принести у III кв. близько 3.4 млрд. грн. Ефект виявився набагато скромнішим, в основному, через заборгованість «Укрнафти», головного виробника нафти в Україні, перед бюджетом. Державна фіскальна служба приблизно оцінила суму цієї заборгованості у 1.5 млрд. грн. в серпні–вересні 2014 р.

### Покращення відшкодування ПДВ

У III кв. 2014 р. відшкодування ПДВ «живими грошима» становило 13.7 млрд. грн., що на 10.8% менше, ніж у III кв. 2013 р. Відмова від повернення ПДВ експортерам зерна мала б зекономити в середньому



1.9 млрд. грн. Якщо враховувати цей фактор, то відшкодування ПДВ у липні–вересні 2014 р. відбувалося на рівні минулого року. Отже, III кв. 2014 р. відзначився покращенням ситуації із відшкодуванням ПДВ («живими грошима»). Нагадуємо, що у I та II кв. поточного року із цим були серйозні проблеми (за I кв. 2014 р. було відшкодовано на 34.7% менше, ніж за відповідний період минулого року, а за II кв. – на 17.3% менше). На додаток, 6.7 млрд. грн. ПДВ, задекларованого до відшкодування до 1 січня 2014 р., було відшкодовано внутрішніми облігаціями.

### Прогноз: недовиконання бюджету за доходами

Однозначно, у 2014 р. бюджет не буде виконаний за доходами на 100%. Для цього, у IV кв. потрібно було б зібрати на 30.0% більше, ніж було зібрано у IV кв. минулого року, що нереально. Якщо нічого кардинально не зміниться, недонадходження можуть становити 20–30 млрд. грн. Для нововведень в уряді залишається замало часу, тому, швидше за все, він сконцентрується на удосконаленні адміністрування нових податків, а також на вирішенні проблем із «Укрнафтою».

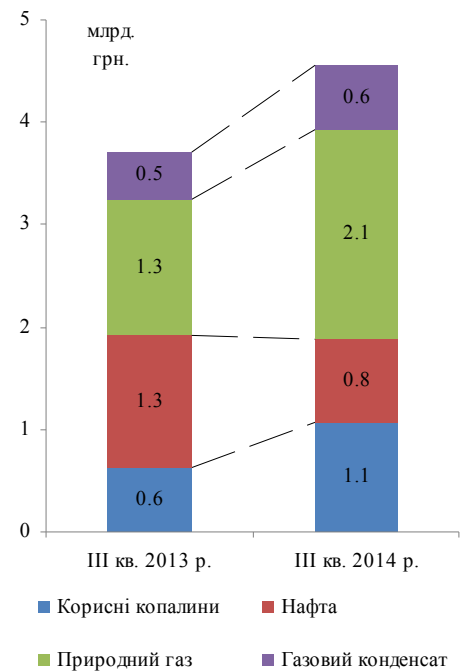
### ВИДАТКИ: Війна вимагає все більше ресурсів

У III кв. 2014 р. видатки зведеного бюджету становили 119.8 млрд. грн. та були всього на 0.1 млрд. грн. менше за видатки III кв. 2013 р. Фактори, що допомогли такому обмеженню видатків, можна розділити на 3 групи: 1) неможливість фінансування видатків на окупованих територіях Сходу України, анексія Криму; 2) зміни до бюджету, що скоротили план асигнувань за низкою напрямків; 3) ручне обмеження видатків в очікуванні затвердження змін до бюджету. Зекономлені таким чином ресурси було перенаправлено на підвищення фінансування оборони.

### Адміністративні видатки нарешті почали помітно скорочуватися

В III кв. 2014 р. вдалося не тільки обмежити, але й скоротити адміністративні видатки бюджетів. Так, видатки на фонд оплати праці скоротилися на 13.3% в порівнянні з III кв. 2013 р. та за липень–вересень 2014 р. становили 20.7 млрд. грн. На 9.9% до 6.5 млрд. грн. скоротилися видатки зведеного бюджету на виконання загальнодержавних функцій (не враховуючи обслуговування боргу). Не можна применшувати значення антикризових дій щодо обмеження видатків бюджету: видатки на керівництво та управління було скорочено майже за всіма міністерствами та відомствами. В той же час, значну частину видатків було зменшено не завдяки діям уряду, а через обмежені можливості здійснювати асигнування на окупованих територіях Сходу України. І не забувайте, що ще рік тому Крим був частиною України. Ці ж фактори визначали динаміку видатків на медицину, освіту, соціальне забезпечення. Для оцінки масштабів фактору скорочення видатків через невиплати: тільки міжбюджетні трансферти за 9 міс. були на 3.6 млрд. грн. менше від

### Плата за користування надрами



Джерело: Державна казначейська служба.



плану на період.

Для капітальних видатків картина зовсім інша. Тут поряд із змінами до бюджету визначальним став фактор ручного управління. Так, очікуючи на затвердження липневих змін до бюджету, на початку кварталу уряд призупинив капітальні видатки. Хоча пізніше, у серпні–вересні, рівень їхнього освоєння збільшився, в підсумку на кінець вересня рівень їхнього виконання становив 11.5 млрд. грн., або менше третини від уже скорегованого річного плану.

### Натомість «військові» видатки стрімко зростають

Зекономлені кошти вже традиційно для цього року було перенаправлено на АТО, що вимагає все більше бюджетного ресурсу. В порівнянні з III кв. 2013 р. видатки на оборону зросли вдвічі, а в порівнянні з II кв. 2014 р. – у 1.5 рази та сягнули 7.1 млрд. грн. І це все на фоні загальних заяв про нестачу техніки, матеріального забезпечення.

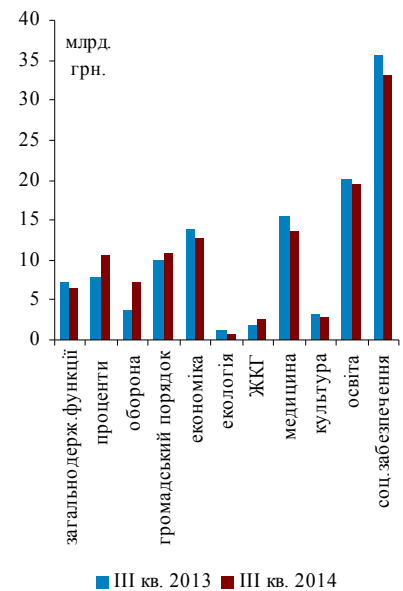
### Пенсійний фонд зменшив видатки

На жаль, звітність щодо виконання бюджету Пенсійного фонду надається з великим запізненням. Крім того, місячна інформація Пенсійного фонду не є ані стандартизованою, ані повною. У вересні Пенсійний фонд навіть забув/не захотів (?) прозвітувати про стан фінансування пенсій. За липень–серпень 2014 р. потрібно відзначити зростання власних доходів Пенсійного фонду на 2.7% до 26.7 млрд. грн. Це є хорошим результатом на фоні анексії Криму. Він узгоджується зі зростанням доходів від ПДФО та частково досягнутий за рахунок посилення роботи з боржниками. Незважаючи на замороження соціальних стандартів, представники Пенсійного фонду вказують на те, що виконання бюджету 2014 є напруженим. Проте, справлятися їм «допомагають» неповні виплати пенсіонерам східних областей України. Про обсяги заборгованості Пенсійний фонд регулярно не звітує. В пресі час від часу з'являються деякі цифри: так, наприклад, на початок листопада казали про заборгованість перед пенсіонерами зони АТО в 3.7 млрд. грн. Швидше за все це недалеко від правди. Так, обсяги фінансування пенсій в липні були на 1 млрд. грн., а в серпні на 0.7 млрд. грн. менші за обсяги фінансування пенсій у квітні 2014р. (20.1 млрд. грн.), коли пенсії сплачувалися в повному обсязі. Така заборгованість є прихованим дефіцитом державних фінансів. Наразі не відомий момент, коли пенсійні зобов'язання потрібно буде виконати в повному обсязі – це залежить від ситуації у зоні АТО та від того, наскільки активно пенсіонери Сходу будуть перерестровуватися на решті території України.

### Прогноз: видатки не будуть виконані згідно з планом

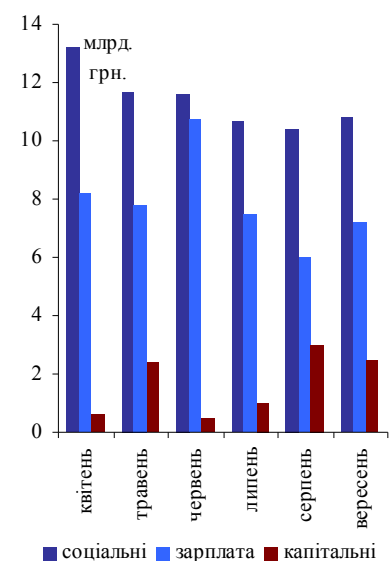
Уряду до кінця року децю вдасться зекономити на виплатах, що не здійснюються на окупованих територіях Сходу України. Проте ці соціальні виплати стануть зобов'язаннями наступних періодів. Швидше за все, в цьому році не будуть в повному обсязі виконані капітальні видатки. Поряд із цим, в кінці 2014 року можна

Видатки зведеного бюджету за функціональною класифікацією



Джерело: Державна казначейська служба.

Видатки зведеного бюджету, млрд. грн.



Джерело: Державна казначейська служба, CASE Україна.

очікувати зростання видатків на обслуговування боргу: навіть без врахування останньої хвили девальвації, в IV кв. 2014 р. потрібно буде виплатити 15.8 млрд. грн. До того, ж ведення бойових дій вимагає все більше ресурсів.

## ДЕФЦИТ ТА БОРГ: Девальвація збільшує борг сильніше за нові запозичення

Видатки зведеного бюджету у III кв. 2014 р. перевищили доходи на 12.1 млрд. грн., або на 3.3% ВВП<sup>2</sup>, що приблизно в два рази більше за аналогічний минулорічний показник. Цей рівень є прийнятним: за підсумками січня–вересня 2014 р. дефіцит зведеного бюджету сягнув 3.1% ВВП, що є меншим від запланованого на рік та не перевищує обмеження, встановленого МВФ (5.8% ВВП). Утримати дефіцит на цьому рівні дозволило, зокрема, скорочення видатків, а також отримання міжнародної допомоги. Всупереч цьому, державний борг у гривні за липень–вересень поточного року зріс на 17.1% і сягнув 962.1 млрд. грн., або аж 64.8% ВВП. Визначальний вплив на розмір боргу, половина якого деномінована у валюті, справила подальша девальвація гривні: борг у дол. США за III кв. поточного року зріс на 6.9% і сягнув 74.3 млрд. дол. США.

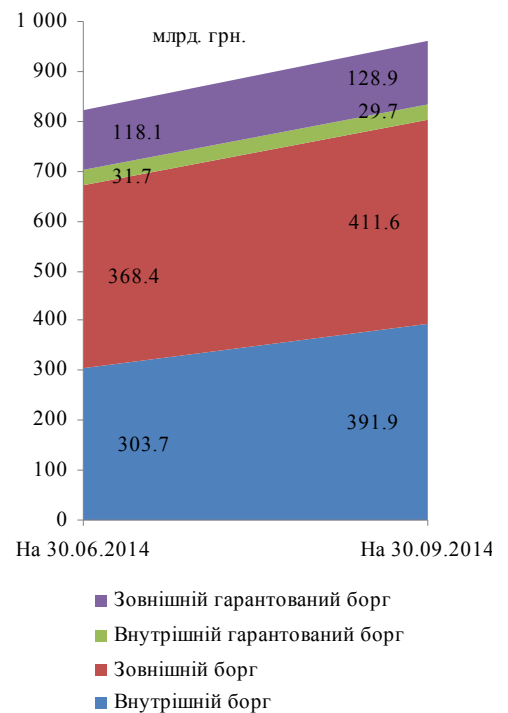
### Внутрішні запозичення, або дорогий дешевий газ

Внутрішні запозичення у III кв. 2014 р. становили 94.6 млрд. грн., що приблизно в чотири рази більше, ніж у III кв. 2013 р. Основною причиною такого зростання став випуск внутрішніх облігацій на суму 73.7 млрд. грн. для покриття дефіциту бюджету НАК «Нафтогаз України» (пік випуску припав на серпень). Усього з початку 2014 року з цією метою було випущено внутрішніх облігацій на суму 96.6 млрд. грн. У липні–серпні поточного року Мінфін також випустив внутрішні облігації для відшкодування сум ПДВ на 6.7 млрд. грн. Згідно з домовленістю з МВФ Україна до кінця 2014 р. може випустити з цією ж метою облігацій ще на 10 млрд. грн. До бюджету за результатами розміщення внутрішніх облігацій за III кв. цього року надійшло 11.7 млрд. грн. та 0.3 млрд. дол. США.

### Другий транш від МВФ та інші зовнішні кредити

Зовнішні запозичення у III кв. 2014 р. склали 1.7 млрд. дол. США, що приблизно в два рази більше, ніж у відповідному періоді минулого року. У вересні 2014 року в Україну надійшов другий транш від МВФ у розмірі 1.4 млрд. дол. США. Всього з початку 2014 року МВФ позичив Україні 4.6 млрд. дол. США, ще 12.4 млрд. дол. США від цієї організації можуть надійти впродовж наступних півтора року (за умови дотримання домовленостей про проведення реформ). Більша частина другого траншу (1 млрд. дол. США) була використана для підтримки бюджету. На додаток до грошей від МВФ Україна отримала 0.3 млрд. дол. США від Світового банку на

Державний борг України в грн.



Джерело: Міністерство фінансів.

<sup>2</sup> Оцінка CASE.



вдосконалення системи соціального захисту населення, 0.5 млрд. дол. США від Світового банку на реформи у фінансовому секторі, 0.2 млрд. дол. США від Канади на фінансування бюджету та 0.1 млрд. дол. США від Японії на економічні реформи.

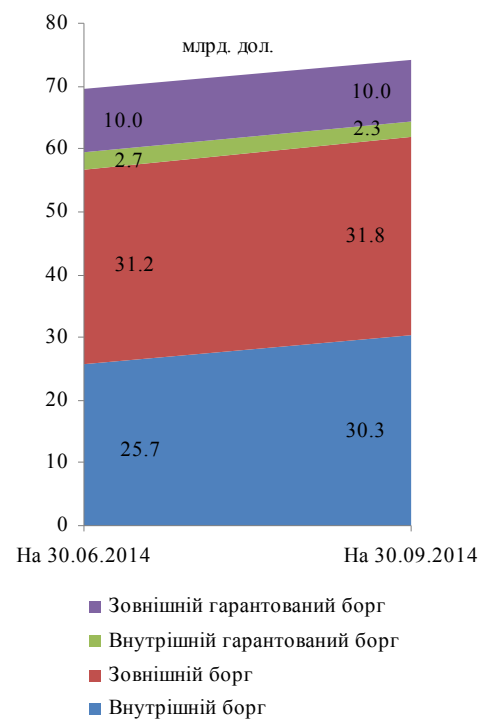
### Вчасне повернення боргів

У III кв. 2014 р. Україна вчасно та в повному обсязі розплачувалася за своїми внутрішніми та зовнішніми зобов'язаннями. В цілому, у липні-вересні Україна погасила внутрішні облігації на суму 13.5 млрд. грн. та розрахувалася за зовнішніми боргами на суму 0.7 млрд. дол. США.<sup>3</sup> На 30 вересня 2014 р. було заплановано погашення зовнішніх облігацій, випущених НАК «Нафтогаз Україна», в сумі 1.6 млрд. дол. США, але виплата була фактично здійснена 1 жовтня 2014 р.

### Прогноз: дефіцит та борг під контролем МВФ

Не зважаючи на те, що бюджет наповнюється дуже важко, малоімовірно, щоб дефіцит перевищив 5.8% ВВП. Утримання дефіциту на цьому рівні є однією з основних вимог МВФ, від дотримання якої залежить отримання наступних траншів. Швидше за все третій та четвертий транші разом (2.8 млрд. дол. США) надійдуть уже на початку наступного року. Оскільки приватизація в цьому році в Україні не відбувалася, будуть здійснені запозичення (на суму близько 17.0 млрд. грн.). На розмір боргу продовжить впливати курс гривні. МВФ прогнозує, що до кінця року борг сягне 67.6% ВВП.

Державний борг України у дол. США



Джерело: Міністерство фінансів.

<sup>3</sup> По курсу на останню дату звітного періоду

**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.*