



Бюджетний літопис: 2 квартал 2014 року

У II кварталі 2014 р. вже секвестрований бюджет виконувався напружено. На жаль, урядові не вдалося показати значні результати боротьби з податковими схемами. Натомість темпи падіння доходів основних податків (ПДВ, податок на прибуток) продовжували набирати обертів на фоні ескалації АТО. Поки що урядові вдавалося частково це компенсувати за рахунок ситуативних заходів (девальвація національної валюти, затримка з відшкодуванням ПДВ, емісія НБУ) та збільшення доходів зведеного бюджету у II кварталі 2014 р. на 7.8% до відповідного періоду 2013 р. до 112.3 млрд. грн. Проте вже в червні, наприклад, ліміт НБУ на фінансування бюджету майже вичерпався. В той же час збільшувалися видатки на обслуговування боргу, на соціальний захист, на перший план виходили військові потреби. Задля того, щоб вписатися в бюджетні обмеження, урядові довелося відтермінувати цілу низку витрат. Видатки зведеного бюджету України за II кв. 2014 р. становили 132.6 млрд. грн., що на 4.4% більше, ніж сума видатків у II кв. 2013 р.

Падіння доходів, військові видатки, а також необхідність дотримуватися вимог МВФ щодо фіскального балансу – усе це стало підставою для нового перегляду бюджету. Метою такого кроку стало наповнення бюджету за рахунок нових джерел доходів (податок на депозити, військовий податок), збільшення ставок акцизів, рентних платежів, зарахування грантів від ЄС. Окрім того, старий план доходів було скориговано відповідно до нових економічних реалій. Щодо видатків було запропоновано перенаправити більшу частину ресурсів на фінансування бойових дій. Хоча і перший секвестр (у березні поточного року), і другий перегляд (у липні) йшли під гаслом економії на адміністративних видатках, значно заощадити на чиновниках так і не вдалося. Справжнім джерелом урядової економії стали субсидії для різних секторів, соціальні видатки та видатки місцевих бюджетів. У сумі ці заходи дозволили збільшити фінансування армії майже вдвічі до рекордних 2% ВВП, а також підвищили шанси на виконання доходної частини бюджету. Крім того, змінами до бюджету був збільшений розмір державного боргу через фінансування дефіциту НАК «Нафтогаз України», що становить 960.0 млрд. грн. (більше ніж 60% ВВП).

Другий квартал також відзначився початком розробки концепцій гучних реформ: податкової реформи та децентралізації. Проте більшість із того, що пропонується владою, викликає багато питань для обговорення. Інша проблема – невідомо яким чином ці реформи у фіскальній сфері будуть втілюватися, зважаючи на проблеми з наповненням бюджету. З огляду на це, ми навряд чи можемо очікувати якихось реальних реформаторських дій у найближчому майбутньому.

Зміст

ТЕНДЕНЦІЇ: Уряд «перекроїв» державний бюджет заради АТО	3
Рада проголосувала за перегляд бюджету з другої спроби	3
Збільшення доходів – як за рахунок громадян, так і за рахунок підприємств	3
Найбільші видатки – для резервного фонду	4
Девальвація та докапіталізація НАК «Нафтогаз України» – причини зростання державного боргу	4
АР Крим ізольована від бюджетної системи України	4
Уряд презентував податкову реформу	5
Кабмін ухвалив законопроект щодо бюджетної децентралізації	6
ДОХОДИ: військові дії ускладнюють наповнення бюджету	6
НБУ зупинив підтримку бюджету лише в червні	7
Уряд намагається налагодити адміністрування ПДВ	7
На фоні решти податків падіння надходження ПДФО – незначне	8
Уряд традиційно використовує акцизний податок для легкого наповнення бюджету	8
Скорочення ділової активності підприємств негативно впливає на бюджет	8
ВИДАТКИ: все на війну...	9
Першочерговість – армія та борг	9
Соціальне забезпечення – заморожений пріоритет	10
Найбільші обсяги «адміністративної» економії забезпечено на місцях	10
Прогноз: видатки можуть бути переглянуті восени	11
ДЕФІЦИТ ТА БОРГ: державні запозичення здійснюються згідно з планом	11
Уряд тримає дефіцит під контролем	11
Україна отримала перші кредити в рамках нових домовленостей	12
Прогноз: дефіцит не змінюватиметься, а борг зростатиме	12

ТЕНДЕНЦІЇ: Уряд «перекроїв» державний бюджет заради АТО

Наприкінці липня уряд вдруге за цей рік кардинально перекроїв державний бюджет. Незважаючи на вивільнення ресурсу від скорочення низки програм, для продовження АТО загальний план видатків довелося збільшити. Фінансування цього збільшення відбулося як за рахунок громадян (податок на доходи від депозитів та військовий збір), так і за рахунок підприємств (підвищення плати за користування надрами). Також була піднята планка державного боргу – до 64% ВВП. У II кварталі 2014 р. Верховна Рада надала АР Крим статус тимчасово окупованої території та ізолювала від бюджетної системи України. Яценюк представив проект податкової реформи.

Рада проголосувала за перегляд бюджету з другої спроби

31 липня відбулася важлива подія – другий перегляд бюджету в поточному році. Після 4-тижневого перебування місії МВФ в Україні Кабмін подав до парламенту законопроекти щодо внесення змін до ЗУ «Про державний бюджет України на 2014 р.» та до Податкового кодексу. Однак депутати відмовилися голосувати за зміни, парламентська більшість розпалася – з неї вийшли фракції УДАР та Свобода. Внаслідок цього прем'єр-міністр Яценюк негайно подав у відставку. Відмова Ради від коригування бюджету та податкового законодавства могла призвести до зриву співпраці з МВФ. Та за тиждень парламентська буря вшухла – депутати проголосували за нову версію змін до держбюджету та Податкового кодексу, а Арсеній Яценюк залишився у кріслі прем'єра. Доходи держбюджету, з одного боку, видатки та кредитування, – з іншого, було збільшено на 4.9 млрд. грн. При цьому граничний обсяг дефіциту лишився незмінним.

Збільшення доходів – як за рахунок громадян, так і за рахунок підприємств

Змінами до бюджету 2014 р. план з доходів було збільшено на 4.9 млрд. грн., тобто до 375.8 млрд. грн. Це є нетто результатом перегляду. З одного боку, план низки бюджетних надходжень був зменшений на загальну суму в 13.0 млрд. грн. Так, внаслідок несприятливої макроекономічної ситуації та військових дій на Сході було зменшено план надходжень з ПДВ (-7.95 млрд. грн.) та з податку на прибуток підприємств (-2.8 млрд. грн.).

З іншого боку, для компенсації податкових втрат уряд знайшов альтернативні джерела доходів на загальну суму 18.0 млрд. грн. (з них податкові надходження – 13.5 млрд. грн., неподаткові – 0.5 млрд. грн., допомога від ЄС – 4 млрд. грн.) Збільшення податкових надходжень має відбутися в основному за рахунок тимчасового підвищення плати за користування надрами (+4.8 млрд. грн.), оподаткування депозитів фізичних осіб (+3.3 млрд. грн.), військового збору (+2.9 млрд. грн.), акцизного податку (+0.3 млрд. грн.). Крім того, звільнення експортерів зерна від ПДВ-операцій в останньому кварталі цього року зекономить держбюджету близько 2.0 млрд. грн.

Основні бюджетні події II кв. 2014 р.

Квітень	15 – Початок антитерористичної операції на Сході 15 – Надання АРК статусу тимчасово окупованої території, ізолювання від бюджетної системи України 30 – МВФ прийняв рішення виділити Україні кредит stand-by
Травень	6 – МВФ перерахував перший транш кредиту 25 – Позачергові вибори президента 27 – Створення Державної фіскальної служби
Червень	24 – Початок роботи чергової місії МВФ в Києві

Джерело: CASE Україна.

Найбільші видатки – для резервного фонду

У той же час план видатків було збільшено на 4.9 млрд. грн. Скорочуючи видатки одних напрямів, уряд збільшив видатки з інших. Найбільше додаткового фінансування було спрямовано до резервного фонду. Напрямки використання цих коштів такі: проведення АТО – 9.1 млрд. грн., відновлення інфраструктури Сходу – 1.9 млрд. грн. Також міському бюджету Києва запланували субвенцію в розмірі 1.8 млрд. грн.

Цікаво, що широко розрекламована ініціатива Яценюка щодо скорочення видатків низці центральних органів виконавчої влади (в основному, різноманітним державним комісіям) обіцяє всього близько 0.6 млрд. грн. заощаджень. У той же час основна економія планується за рахунок скорочення (а) трансфертів Пенсійному фонду (-2.1 млрд. грн.), (б) програм підтримки реального сектора (-2.9 млрд. грн.), (в) видатків на екологію (-2.2 млрд. грн.). Важливо, що зменшення асигнувань до Пенсійного фонду уряд планує компенсувати вилученням аналогічної суми з Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та Фонду соціального страхування на випадок безробіття.

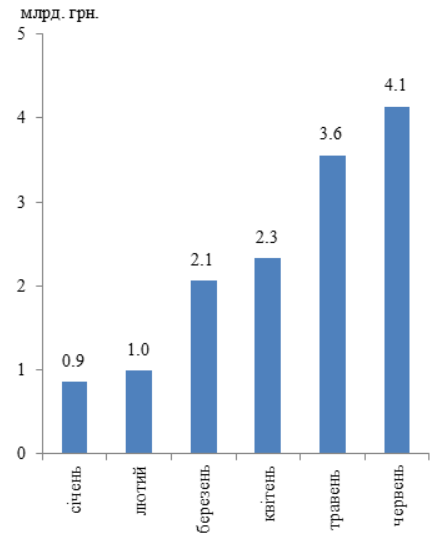
Девальвація та докапіталізація НАК «Нафтогаз України» – причини зростання державного боргу

«Стелю» державного боргу було підвищено на 143 млрд. грн., що з урахуванням державних гарантій тепер становить 960.0 млрд. грн., а це більше ніж 60% ВВП. Згідно з даними Мінфіну за червень державний борг разом із держгарантіями сягнув позначки 56.8% ВВП (821.8 млрд. грн.) Необхідність підвищення планки державного боргу Кабмін пояснює девальвацією гривні та відповідним збільшенням гривневої вартості боргових зобов'язань в іноземній валюті. Крім того, державний борг зростатиме завдяки докапіталізації НАК «Нафтогаз України», що проводиться шляхом випуску ОВДП на суму 63.3 млрд. грн. та внесенням цінних паперів у статутний капітал компанії.

АР Крим ізольована від бюджетної системи України

У квітні Верховна Рада надала Автономній Республіці Крим (АР Крим) та місту Севастополь статус тимчасово окупованої території. Окремо були прийняті зміни до Бюджетного кодексу, згідно з якими АР Крим фактично була ізольована від бюджетної системи України. Податки, які мають сплачуватися на території АР Крим, виключили зі складу доходів державного бюджету; тепер вони мають повністю перераховуватися до відповідних місцевих бюджетів. Видатки та кредитування місцевих бюджетів АР Крим мають здійснюватися лише за рахунок та в межах надходжень до місцевих бюджетів АР Крим без застосування механізму вирівнювання. Як наслідок, місцеві бюджети АР Крим більше не отримують трансфертів з державного бюджету України.

Видатки загального фонду держбюджету на оборону у I півріччі 2014 р.



Джерело: Мінфін, CASE Україна.

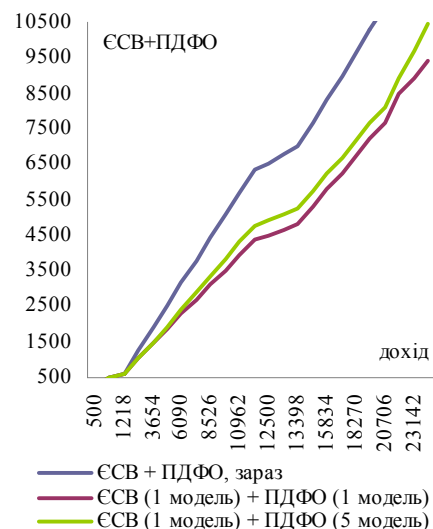
Уряд презентував податкову реформу

Робота над концепцією податкової реформи ведеться ще з весни поточного року. Крім Мінекономіки, розробкою реформи займалися громадські організації. Серед основних пропозицій були такі: (1) ідея запровадити диференційовані ставки ПДВ, (2) ідея значно зменшити ставку єдиного соціального внеску, (3) пропозиція скоротити кількість податків та зборів з 22 до 8. Втім, Мінфін залишився незадоволеним проектом реформи від Мінекономіки та громадських активістів. За офіційними підрахунками, ризик недовиконання доходів в разі запровадження таких ініціатив може сягнути 2.3% ВВП. Чиновники Мінфіну не могли погодитися на подібне недофінансування бюджету і разом з Державною фіскальною службою розробили альтернативну концепцію. На початку серпня Арсеній Яценюк на засіданні Кабміну представив нову версію податкової реформи. Напрями податкової реформи можна окреслити так:

- *Розширення податкової бази.* Пропонується перевести на загальну систему оподаткування ПДВ аграрні підприємства з річним обсягом виручки більше 20 млн. грн. та площею сільгоспугідь більше 3 тис. га. За підрахунками уряду, на загальну систему перейдуть близько 10% аграрних підприємств.
- *Спрощення податкової системи та звітності.* Кількість податків скорочується з 22 до 9 за рахунок ряду зборів та ренти за транспортування нафти, нафтопродуктів, природного газу та аміаку. Будуть трансформовані акцизний, екологічний, єдиний податок, податок на нерухоме майно, рентна плата. Зближується податковий та бухгалтерський обліки для цілей стягування податку на прибуток підприємств.
- *Зміцнення фінансової автономії місцевих бюджетів.* До категорії місцевих будуть віднесені податок на нерухоме майно та фіксований сільськогосподарський збір.
- *Боротьба з тіньовими зарплатами.* Зміни пропонуються для єдиного соціального внеску (ЄСВ) та податку на доходи фізичних осіб (ПДФО). Наразі нарахування ЄСВ здійснюється за ставкою від 36.76% до 49.7% в залежності від класу ризику підприємства. Уряд пропонує запровадити нарахування фіксованої суми ЄСВ за ставкою 37% (I варіант) або 41% (II варіант) на мінімальну зарплату. На перевищення зарплати працівника над «мінімалкою» нараховуватиметься або 19% ЄСВ у I варіанті, або 15% у II варіанті. Компенсатором падіння доходів має стати запровадження прогресивної шкали оподаткування ПДФО. Авторами реформ запропоновано 5 варіантів шкали ПДФО зі ставками від 10 до 25%.

Прем'єр наголосив, що проект держбюджету на 2015 р. має бути розроблений з урахуванням новацій у податковій сфері. Проте, повне запровадження всіх ініціатив податкової реформи в найближчому році викликає сумніви, зважаючи на фіскальні проблеми. Зокрема, без врахування ефекту детінізації падіння доходів від ЄСВ

Податкова реформа: як зміняться ЄСВ та ПДФО (грн.)



Джерело: Державна фіскальна служба, CASE Україна.

Податки, що трансформуються

1. Акцизний податок.
2. Збір за першу реєстрацію транспортного засобу.
3. Екологічний податок (з палива).
4. Цільова надбавка до діючого тарифу на електричну та теплову енергію.
Акцизний податок
1. Екологічний податок (крім палива).
2. Збір за спеціальне використання лісових ресурсів.
Екологічний податок
1. Плата за користування надрами.
2. Збір за користування радіочастотним ресурсом України.
3. Збір за спеціальне використання води.
Рентна плата
1. Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.
2. Плата за землю.
Податок на нерухоме майно
1. Єдиний податок.
2. Фіксований сільськогосподарський податок.
Єдиний податок

Джерело: Міністерство фінансів.

оцінюється на рівні 45.5–47.9 млрд. грн., в той час як максимально запропонований компенсатор не перевищує 15 млрд. грн. Запровадження інших заходів складно назвати реформою, оскільки вони мають більше декларативний характер, аніж практичну цінність для платника податків.

Кабмін ухвалив законопроект щодо бюджетної децентралізації

На початку серпня уряд ухвалив законопроект щодо внесення змін до Бюджетного кодексу, який передбачає запровадження нової моделі міжбюджетних відносин. Автори реформ наголошують на розширенні джерел доходів місцевих бюджетів. Так, до загального фонду місцевих бюджетів зараховуватиметься: плата за надання адміністративних послуг, державне мито, 10% податку на прибуток приватних підприємств, збір з роздрібного продажу підакцизних товарів, єдиний податок. До спецфонду місцевих бюджетів зараховуватиметься: 45% екологічного податку, податок на комерційну нерухомість. Крім того, розпорядники коштів місцевих бюджетів зможуть обирати між обслуговуванням у казначейській службі та в банку. Дотацію вирівнювання замінить низка субвенцій.

Однак, позитивний ефект для місцевих бюджетів від запропонованих ініціатив сумнівний. Так, додатковий ресурс місцевих бюджетів оцінюється в розмірі 21.1 млрд. грн. У той же час, законопроектом пропонується змінити розподіл ПДФО та передати 25% від суми цього податку в державний бюджет. У 2014 р. оціночна сума такого вилучення становить близько 19.4 млрд. грн. Тобто нетто збільшення доходів не такі вже й гучні – 3 млрд. грн. Крім того, одночасно пропонується збільшити повноваження місцевих бюджетів. Щоправда уряд не представив оцінку їхньої вартості. Передача обслуговування коштів місцевих бюджетів у банки обмежує можливості місцевих бюджетів щодо користування позиками державної казначейської служби. Заміна дотації вирівнювання окремими субвенціями на освіту, охорону здоров'я, дороги, підготовку робітничих кадрів ще більше обмежує можливості місцевої влади приймати рішення щодо ефективного витрачання коштів.

ДОХОДИ: військові дії ускладнюють наповнення бюджету

Доходи зведеного бюджету України за II кв. 2014 р. становлять 112.3 млрд. грн., що на 7.8% більше, ніж за відповідний період минулого року. Таким чином, за I півріччя поточного року було зібрано 224.5 млрд. грн. доходів, що на 6.4% більше від аналогічного минулорічного показника. Зважаючи на військові дії на Сході країни, які спричинили зупинку підприємств та закриття митниць, такий рівень доходів можна вважати певним досягненням. Утім, подібний успіх не пов'язаний з жодними системними кроками, а, швидше за все, обумовлений ситуативними факторами, як то авансове перерахування

Видатки, що передаються на місяць

Міністерство охорони здоров'я
1. Видатки на забезпечення медичних заходів. 2. Спеціалізовані медико-санітарні частини. 3. Лабораторні центри Держсанепідслужби.
Міністерство освіти і науки
1. Спеціалізовані школи. 2. Позашкільні навчальні заклади.
Міністерство соціальної політики
1. Видатки на соціальний захист чорнобильців. 2. Одноразова виплата матеріальної допомоги інвалідам і непрацюючим малозабезпеченим особам.
Міністерство культури
Ряд заповідників.
Міністерство молоді та спорту, Міністерство аграрної політики, Міністерство внутрішніх справ
Підтримка фізкультурно-спортивних товариств, спортивних баз.

Джерело: Міністерство фінансів.

Доходи зведеного бюджету, млрд. грн.

	II кв. 2013 р.	II кв. 2014 р.	Зміна, %
Усього	104.2	112.3	+7.8
Податкові надходження	86.6	90.5	+4.5
ПДВ	32.1	36.3	+13.2
збір відшкодування	45.9	47.7	+4.0
ПДФО	-13.8	-11.4	-17.3
акцизний податок	18.0	17.9	-0.2
податок на прибуток підприємств	9.1	11.4	+24.2
	12.2	9.4	-22.6
Неподаткові надходження	17.0	21.1	+24.0
кошти НБУ	6.1	6.2	+2.2

Джерело: Державна казначейська служба.

прибутку Національним банком (НБУ), зтягування відшкодування податку на додану вартість (ПДВ) та девальвація гривні. Як би не це, слабкі податкові надходження не дали б уряду змоги похвалитися зростанням доходів.

НБУ зупинив підтримку бюджету лише в червні

У ІІ кв. 2014 р. НБУ перерахував до бюджету 6.2 млрд. грн., що майже на рівні аналогічного періоду минулого року (6.1 млрд. грн.). При чому, вся ця сума була перерахована до початку червня. Отже, за 5 міс. НБУ перерахував до бюджету 22.0 млрд. грн., що вдвічі більше, ніж за І півріччя 2013 р. (10.1 млрд. грн.), та становить 96.5% плану на 2014 р. (22.8 млрд. грн.). НБУ довелося перерахувати очікуваний прибуток авансом, аби компенсувати бюджету проблеми із податковими надходженнями. Зрозуміло, що подібна практика не могла не викликати невдоволення МВФ, а отже, уряд поспішив взяти з неї максимум і відмовитися лише після підписання меморандуму з Фондом.

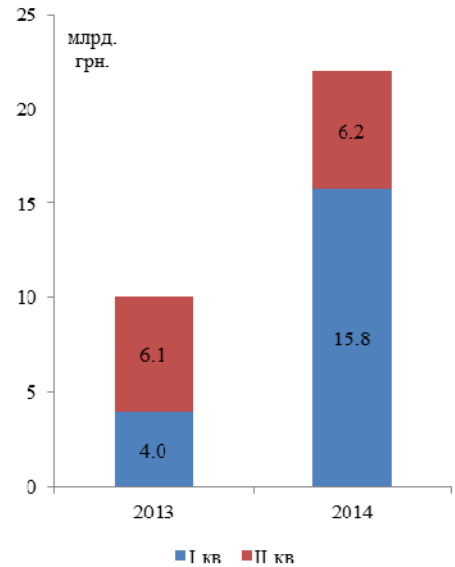
Уряд намагається налагодити адміністрування ПДВ

Протягом ІІ кв. 2014 р. було зібрано 47.7 млрд. грн. ПДВ, що на 4.0% більше, ніж у ІІ кв. 2013 р. (надходження ПДВ з вироблених в Україні товарів зросли на 0.8%, а з імпортованих – на 6.9%). У І кв. поточного року падіння збору ПДВ порівняно з І кв. 2013 р. склало 14.9%. Швидше за все, зростання надходжень ПДВ – результат росту цін, особливо на імпортні товари. Додатковий ресурс внаслідок скасування пільг із ПДВ на ліки та медичні вироби (близько 0.4 млрд. грн. на квартал) зіграв другорядну роль. Ситуація із надходженнями ПДВ була найкращою у квітні (+16.2% порівняно із квітнем 2013 р.), але погіршилася у травні та червні (-5.2% р/р та +2.2% р/р, відповідно).

Одночасно у ІІ кв. 2014 р. було відшкодовано експортерам 11.4 млрд. грн. ПДВ, що на 17.3% менше за аналогічний показник у минулому році. У І кв. поточного року було відшкодовано ПДВ аж на 34.7% менше порівняно із І кв. 2013 р. З 1 квітня ПДВ не відшкодовується виробникам зерна, що мало позбавити уряд необхідності витратити близько 2.0 млрд. грн. на квартал. Зважаючи на зменшення обсягів повернення ПДВ, можна припустити, що уряд зміг ліквідувати окремі випадки безпідставного відшкодування ПДВ з бюджету. Втім, з поверненням «чистого» ПДВ у наших урядовців також залишаються серйозні проблеми: за січень – травень 2014р. заборгованість з ПДВ збільшилася на 9.0 млрд. грн. Цікаво, що ситуація з поверненням ПДВ після закінчення революційних подій дещо покращилася. Зокрема у квітні та травні темпи падіння відшкодування сповільнилися до -12.5% та -3.8% відповідно. Однак, у червні ситуація знову погіршилася (повернення ПДВ впало на 39.5% р/р), що, очевидно, було зумовлено активізацією АТО.

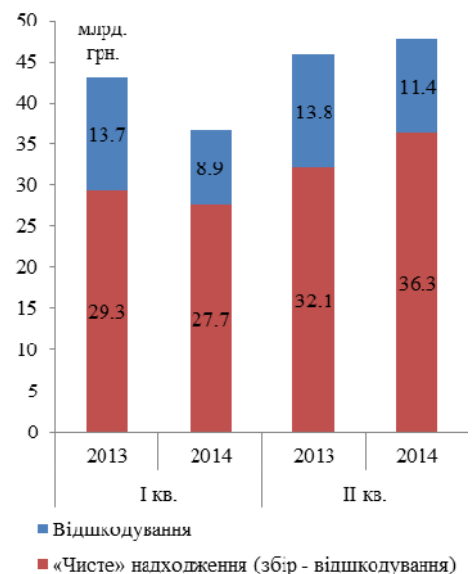
Поруч із відшкодуванням цього річного ПДВ, уряд також має проблему старих ПДВ-боргів. За оцінкою Мінфіну, на початок 2014 р. залишок невідшкодованого ПДВ становив 14.9 млрд. грн. Для

Кошти, що перераховуються НБУ



Джерело: Державна казначейська служба.

Збір та відшкодування ПДВ



Джерело: Державна казначейська служба.

вирішення проблеми уряд у липні почав випускати ПДВ-облігації (вже було випущено облігацій на суму 6.7 млрд. грн. з 16.7 млрд. грн. максимально схвалених МВФ на 2014 р.). Початкова дохідність облігацій – 9.5% річних, розрахунок за ними відбуватиметься раз на півроку протягом 2015–2019 рр. ПДВ-облігації, в цілому, були позитивно сприйняті вітчизняними і зарубіжними інвесторами, оскільки знижка на ці цінні папери сягає 20.0%, що дає можливість добре заробити.

На фоні решти податків падіння надходження ПДФО – незначне

У II кв. 2014 р. було зібрано 17.9 млрд. грн. податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), що на 0.2% менше, ніж у II кв. 2013 р. Зважаючи на обставини, падіння надходжень ПДФО могло б бути набагато більшим. По-перше, анексія АР Крим зменшила чисельність економічно активного населення України приблизно на 1.5 млн. чол., або на 7.0%. По-друге, є проблеми з виплатою зарплат у зоні проведення АТО. Нарешті, зростає рівень безробіття населення: якщо в I кв. 2013 р. рівень безробіття становив 8.0%, то в I кв. 2014 р. цей показник сягнув 8.8%. Надходження податку, що сплачується із доходів інших ніж зарплата, зростають, але ці суми становлять невелику частку в загальній структурі надходжень.

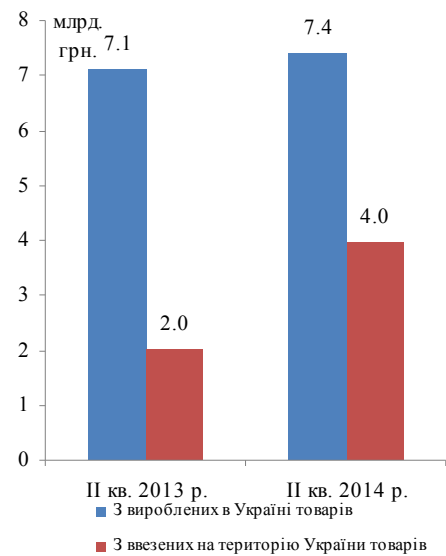
Уряд традиційно використовує акцизний податок для легкого наповнення бюджету

У II кв. 2014 р. надходження акцизного податку склали 11.4 млрд. грн., що на 24.2% більше, ніж у II кв. 2013 р. (надходження акцизного податку із вироблених в Україні товарів зросли на 3.7%, а з ввезених – майже вдвічі). Помітне зростання надходжень акцизного податку з імпортованих товарів відбулося за рахунок податку з нафтопродуктів та скрапленого газу, доходи від якого збільшилися в 2.5 рази порівняно з II кв. 2013 р. та сягнули 3.3 млрд. грн. (4/5 усіх акцизних надходжень). Зростання цін через девальвацію гривні є основною причиною такого результату. Неодноразове підвищення ставок на цілу низку товарів у поточному році та ліквідація корупційної схеми Сергія Курченка з безмитного ввезення нафтопродуктів також допомогли наповнити бюджет.

Скорочення ділової активності підприємств негативно впливає на бюджет

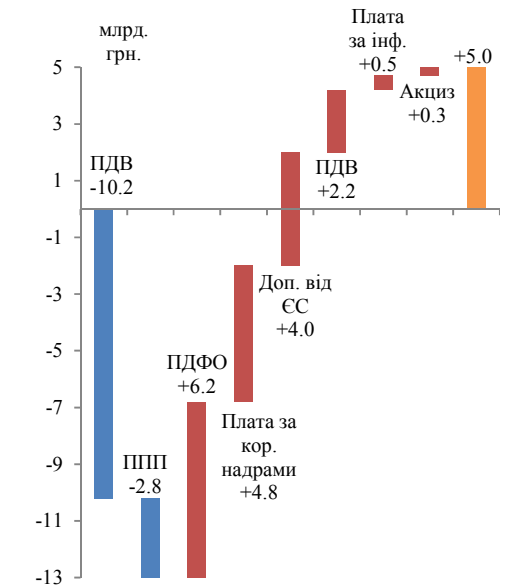
У II кв. 2014 р. до бюджету було зібрано 9.4 млрд. грн. податку на прибуток підприємств, що аж на 22.6% менше порівняно з відповідним періодом 2013 р. Фінансовий стан українських підприємств суттєво погіршився у 2014 р. Військові дії на Сході призвели до того, що ділова активність багатьох тамтешніх підприємств була помітно скорочена, а то навіть і заморожена. Якщо у 2013 р. 65.9% українських підприємств одержали прибуток, то у I кв. 2014 р. – тільки 50.0% мали позитивний фінансовий результат. Негативні тенденції продовжуються, навіть незважаючи на те, що підприємства зараз сплачують податок авансом за наслідками декларацій за 2013 р. (авансові внески складають 2/3 усіх

Надходження від акцизного збору



Джерело: Державна казначейська служба.

Зміни, внесені до дохідної частини державного бюджету



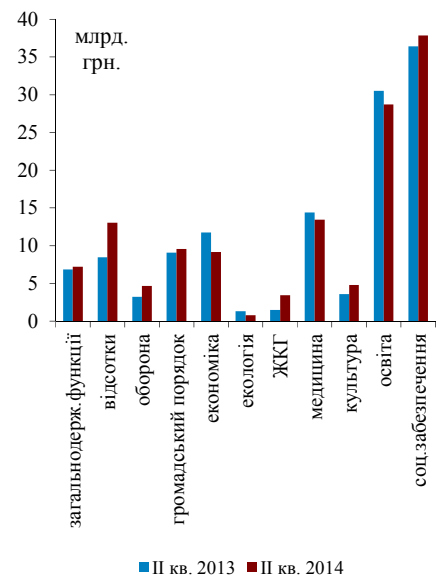
Джерело: Пояснювальна записка до Проекту Закону №4308а від 21.07.2014

надходжень). Так, Податковий кодекс дозволяє не сплачувати авансові внески тим платникам податку, які отримали збиток за підсумками I кв. 2014 р., навіть якщо за підсумками 2013 р. був позитивний фінансовий результат.

Прогноз: нові податки компенсують недобір у II півріччі 2014 р.

Отже, хоча у II кв. 2014 р. уряду і вдалося продемонструвати зростання доходів бюджету на 7.8% на фоні військових дій на Сході, це було досягнуто завдяки тимчасовим чинникам. Саме тому вже у липні було знову запропоновано внести зміни до бюджету, аби компенсувати недобір основних податків та відшукати 5.0 млрд. грн. для покриття зростаючих видатків. Зокрема, тимчасово (до 1 січня 2015 р., хоча йде мова про продовження) буде введено військовий збір із фізичних осіб у розмірі 1.5% доходу та підвищено плату за користування надрами для видобутку нафти, газу і залізної руди. Також додатковий ресурс має надійти і від введеного трохи раніше податку на депозити. Внесені зміни значно підвищують шанси уряду виконати бюджет 2014 р. в дохідній частині.

Видатки зведеного бюджету



Джерело: Державна казначейська служба, CASE Україна.

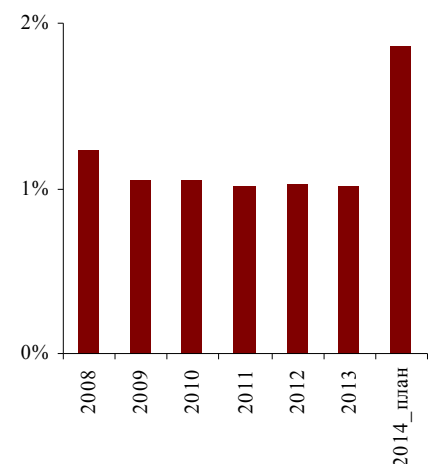
ВИДАТКИ: все на війну...

Видатки зведеного бюджету України за II кв. 2014 р. склали 132.6 млрд. грн., що на 4.4% більше, ніж у II кв. 2013 р. У квітні–червні уряд направляв більші суми на обслуговування боргу, оборону, ЖКГ та соціальне забезпечення. Виконання програми МВФ, необхідність фінансування бойових дій та анексія АР Крим стали причиною скорочення видатків за напрямками підтримки реального сектора, освіти та охорони здоров'я. В липні уряд запропонував новий план економії на користь військових видатків.

Першочерговість – армія та борг

Видатки зведеного бюджету України за II кв. 2014 р. склали 132.6 млрд. грн. та збільшилися в порівнянні з II кв. 2013 р. на 4.4%. Зростання було обумовлено в першу чергу потребою збільшення фінансування оборони та обслуговування боргу. В квітні–червні 2014 р., видатки на оборону зросли на 45% р/р до 4.6 млрд. грн. Лівова їх частка була профінансована через резервний фонд. Цей механізм часто критикується через його вразливість до зловживань. Проте, зважаючи на ведення бойових дій, здійснення видатків через резервний фонд може бути обґрунтованим, оскільки дозволяє Кабміну оперативно реагувати на зміну потреб та не чекати змін до Закону про бюджет. За рахунок резервного фонду виплачується додаткове грошове забезпечення військовослужбовцям, модернізується озброєння та військова техніка, купуються продукти харчування тощо. Липневими змінами до бюджету фінансування армії збільшено ще на 9.1 млрд. грн. Загальний ресурс фінансування армії за підсумками року має сягнути 1.8% ВВП. Цього має вистачити до кінця року за умови, якщо вартість АТО не буде

Видатки на оборону (% ВВП)



Джерело: Державна казначейська служба, CASE Україна.

перевищувати 1.5 млрд. грн./міс.

У II кварталі 2014 р. на обслуговування боргу було витрачено 13.0 млрд. грн., що на 55% більше в порівнянні з II кварталом 2013 р. У структурі зведеного бюджету за квітень–червень питома вага видатків на обслуговування боргу сягнула майже 10%. До кінця року за цим напрямом ще потрібно сплатити 26.3 млрд. грн.

Соціальне забезпечення – заморожений пріоритет

Попри анонсований курс на економію в II кв. 2014 р. можна говорити про те, що вжиті заходи допомагали лише стримувати темпи росту соціальних виплат. У результаті, фінансування програм соціального забезпечення збільшилося до 36.8 млрд. грн., що на 3.6% більше, ніж за II кв. 2013 р. Таке зростання пояснюється тим, що за відсутності реформ влада неспроможна ані скоротити обсяги допомоги, ані обмежити коло отримувачів допомоги. Додаткове навантаження на бюджет обумовило рішення уряду щодо виконання норм законодавства про індексацію доходів населення на інфляцію.

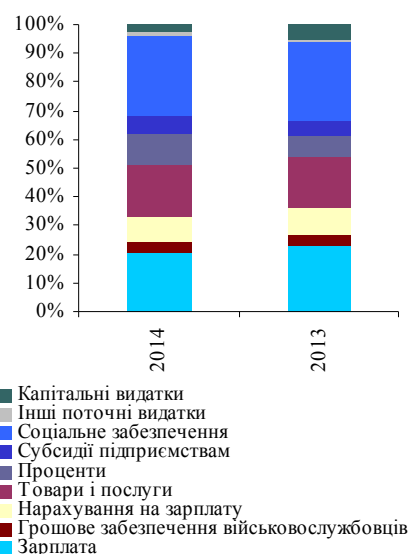
Найбільші обсяги «адміністративної» економії забезпечено на місцях

Основним фактором, що визначав скорочення видаткової частини зведеного бюджету в квітні–червні 2014 р., стало виконання умов МВФ та подальше відкладення видатків на програми, які не є терміновими. Також вагомим чинником скорочення видатків стала анексія АР Крим. Для розуміння масштабу впливу: в 2013 р. витрати держбюджету по АР Крим склали 9.8 млрд. грн. на місцеві держустанови, а касові видатки місцевих бюджетів АР Крим – 10.5 млрд. грн.

У державному бюджеті, незважаючи на заходи з «жорсткої економії», уряду не вдалося значно скоротити видатки на оплату праці. Так, фонд оплати праці державного бюджету за II квартал 2014 р. становив 6.7 млрд. грн., а за II квартал 2013 р. – 6.9 млрд. грн. Частково це можна пояснити необхідністю виконання умов законодавства щодо компенсаційних виплат при звільненні. Обов'язок попередити працівника за 2 місяці до звільнення не дає можливості миттєво виконати вимоги постанови про скорочення штатів та відповідно видатків на оплату праці. Більше того, сумарний обсяг фінансування загальнодержавних функцій з державного бюджету збільшився на 15.5% до 4.8 млрд. грн. Це зростання можна пояснити витратами на проведення виборів президента (0.6 млрд. грн.) та збільшенням витрат на ведення справ за кордоном (+0.2 млрд. грн.), прив'язаного до курсу іноземної валюти. Натомість центральний уряд вповоловину скоротив капітальні видатки до 3.6 млрд. грн., на чверть – витрати на дослідження та розробки (до 2.1 млрд. грн.) і ще на 1/10 – поточні субсидії підприємствам.

Скорочення видатків на оплату праці та утримання бюджетних установ дійсно відбулося на місцевому рівні. Мабуть такий успіх було досягнуто через звичку «передавати дефіцит» на місцевий рівень. Тут фонд оплати праці скоротився на 10.9 % до 19.9 млрд.

Структура видатків зведеного бюджету



Джерело: Державна казначейська служба, CASE Україна.

Напрямки економії видатків

(липеньські зміни до бюджету млрд. грн.)



Джерело: Зміни до бюджету 2014, CASE Україна.

грн., а оплата комунальних послуг – на 25.3% до 1.9 млрд. грн. Видатки на виконання загальнодержавних функцій місцевих бюджетів зменшилися на 8.6% до 2.4 млрд. грн. Варто зазначити, що більше половини видатків місцевих бюджетів – це освіта та охорона здоров'я.

Прогноз: видатки можуть бути переглянуті восени

В липні уряд запропонував узаконити черговий перегляд бюджету. Суть змін у видатковій частині державного бюджету зводиться до перерозподілу між програмами 9.8 млрд. грн. та збільшення загальної суми видатків на 4.9 млрд. грн. на користь фінансування військових дій.

Якщо Україна виконає всі домовленості, що були досягнуті в результаті переговорів із МВФ, то отримає другий транш розміром 1.4 млрд. дол. США на початку вересня. Через деякий час місія МВФ повернеться до України, щоб оцінити результат роботи українського уряду. Одним із припуцень програми МВФ є згорання бойових дій на Сході в найближчі місяці. В іншому випадку, Україна потребуватиме більших обсягів допомоги. Уряд говорить про прихований резерв економії бюджету в 9.8 млрд. грн.

До кінця року уряд може стикнутися з потребою збільшення фінансування соціального забезпечення. Зокрема, в липні було відновлено фінансування пенсій в АР Крим. Окрім того, постане потреба збільшити витрати на компенсацію населенню послуг ЖКГ на фоні зростання комунальних тарифів.

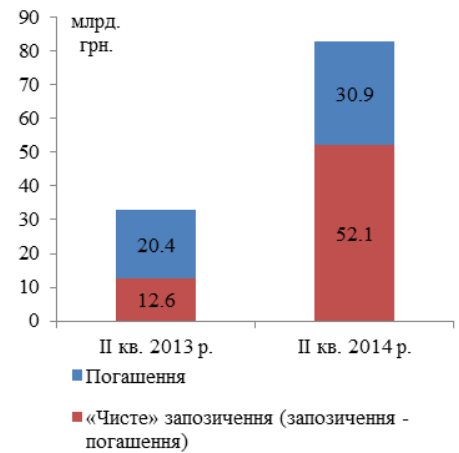
ДЕФЦИТ ТА БОРГ: державні запозичення здійснюються згідно з планом

Дефіцит зведеного бюджету в II кв. 2014 р. склав 21.3 млрд. грн., або 6.3% ВВП¹. З одного боку, це досить високий показник, але, з іншого, навіть попри більш складні умови, ніж очікувалося, – уряду вдалося тримати дефіцит під контролем. Консервативність дала можливість Україні отримати II транш позики від МВФ. Борг України на кінець червня сягнув 821.8 млрд. грн., або 56.8% ВВП². Окрім запозичень, на його динаміку вплинула і девальвація гривні.

Уряд тримає дефіцит під контролем

Дефіцит зведеного бюджету в II кв. 2014 р. склав 21.3 млрд. грн., або 6.3% ВВП, що не відрізняється від минулорічного аналогічного показника. Фінансування дефіциту здійснювалося за рахунок запозичень. Так само, як і в I кв. поточного року, кошти від приватизації майже не надходили, незважаючи на те, що річний план було затверджено на рівні 17.0 млрд. грн. Хоча уряд і обіцяє

Фінансування дефіциту за рахунок запозичень



Джерело: Державне казначейство.

Державний та гарантований державою борг, млрд. грн.

	На 31.03.2014	На 30.06.2014	Зміна, %
Усього	721.8	821.8	+13.9
Державний внутрішній борг	285.8	303.7	+6.3
Державний зовнішній борг	304.4	368.4	+21.0
Гарантований внутрішній борг	31.2	31.7	+1.7
Гарантований зовнішній борг	100.5	118.1	+17.5

Джерело: Міністерство фінансів.

¹Відносно до ВВП за II кв. 2014 р.

²Відносно до ВВП за II півріччя 2013 р. – I півріччя 2014 р.

масштабну приватизацію найближчим часом, дуже мало ймовірно, що вдасться залучити якісних інвесторів та отримати хорошу ціну за об'єкти на фоні військових дій.

Україна отримала перші кредити в рамках нових домовленостей

За квітень–червень 2014 р. державний та гарантований державою борг зріс на 100.0 млрд. грн. до 821.8 млрд. грн., або 56.8% ВВП. У відсотковому відношенні зростання боргу за II кв. поточного року склало 13.9% у гривні та 5.5% у доларах США. За цей час Україна запозичила 83.1 млрд. грн., що в 3 рази більше, ніж за II кв. 2013 р., а повернула 30.9 млрд. грн., що на 50% більше за минулорічний аналогічний показник. Інше – наслідок девальвації гривні на 8.6% за II кв. 2014 року.

У травні–червні поточного року в Україну почали надходити позики від міжнародних організацій, включаючи МВФ (3.2 млрд. дол. США), Світовий банк (0.8 млрд. дол. США) та ЄС (0.8 млрд. дол. США). Також Україна випустила єврооблігації у розмірі 1.0 млрд. дол. США. Одночасно, вдалося розрахуватися за деякими старими позиками, наприклад, єврооблігаціям обсягом 1.0 млрд. дол. США та частиною попередніх кредитів МВФ (1.2 млрд. дол. США).

У II кв. 2014 р. Україна розмістила внутрішні облігації на суму 25.8 млрд. грн. в гривні та 0.3 млрд. дол. в доларах США. З них облігації обсягом 11.8 млрд. грн. були випущені для збільшення статутного капіталу НАК «Нафтогаз України», підтримка якого, в цілому, вкрай негативно впливає на динаміку державного боргу. Погашення облігацій здійснювалося своєчасно та в повному обсязі та склало 15.9 млрд. грн. за II кв. 2014 року.

Прогноз: дефіцит не змінюватиметься, а борг зростатиме

Не зважаючи на позицію уряду тримати незмінним дефіцит бюджету, борг буде стрімко зростати у II півріччі 2014 р. Внаслідок останніх змін до бюджету до кінця року борг може перевищити 960.0 млрд. грн., що більше 60% ВВП. Зокрема, Україна вже отримала другий транш від МВФ (1.4 млрд. дол. США), також очікує додаткові 2.8 млрд. дол. США до кінця року. Окрім того Україна вже збільшила статутний капітал НАК «Нафтогаз України» ще на 63.3 млрд. грн.

Державний та гарантований державою борг, млрд. дол. США

	На 31.03.2014	На 30.06.2014	Зміна, %
Усього	65.9	69.5	+5.5
Державний внутрішній борг	26.1	25.7	-1.5
Державний зовнішній борг	27.8	31.2	+12.1
Гарантований внутрішній борг	2.8	2.7	-5.8
Гарантований зовнішній борг	9.2	10.0	+8.8

Джерело: Міністерство фінансів.

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

Тел.: +38 044 227-53-17

Керівник проекту:
Дмитро Боячук
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.