



Бюджетний літопис: III квартал 2015 року

В III кв. 2015 р. темпи росту доходів зведеного бюджету знов збільшились до 55.4%. Доходи зведеного бюджету за липень-вересень 2015 року становили 169.2 млрд грн. Більше половини приросту доходів забезпечено за рахунок тимчасових факторів – трансфертів від НБУ, додаткового ввізного мита, низької бази порівняння (саме в цей час у минулому році розгортався конфлікт на Сході), та технічного ефекту від введення електронної системи адміністрування ПДВ.

У III кв. 2015 р. видатки зведеного бюджету становили 147.9 млрд грн та були на 23.4% більші, ніж у III кварталі 2014 року. В III кварталі в структурі видатків значну часту продовжують займати видатки на оборону (8.3%) та обслуговування боргу (12.9%), які зростали найвищими темпами рік до року (81.8% та 73.1% відповідно). Крім того, через підвищення соцстандартів у вересні та підвищення тарифів у II кварталі 2015 року пришвидшився ріст видатків на заробітні плати бюджетникам (освіта, медицина, культура) та соціальне забезпечення.

Видатки зведеного бюджету продовжують відставати від доходів, що дало можливість за III квартал накопичити профіцит 20.2 млрд грн. Загалом, за 9 місяців профіцит сягнув 32.5 млрд грн, з яких 23.7 млрд грн це кошти місцевих бюджетів. Нагадаємо, що планом на 2015 рік передбачений дефіцит зведеного бюджету на рівні 73.1 млрд грн (4.2% ВВП).

Зміст

ТЕНДЕНЦІЇ: Борг реструктуризували, податкові зміни стартували	3
Реструктуризація Єврооблігацій	3
Податкова реформа в центрі уваги	4
Проект бюджету знов чекав на ялинку	5
Парламент підвищив соцстандарти	5
Реформа фіскальної служби: імітація змін	5
ДОХОДИ: зростання на 55.4% у III кварталі	7
НБУ у III кв. забезпечив ріст доходів бюджету	7
Податки з доходів залишаються стабільними	8
Доходи від податку на прибуток скорочуються	8
Темпи росту надходжень від ПДВ прискорились	8
Надходження від акцизу та нових податків забезпечили 1/5 всіх податкових доходів	9
Заборгованість з повернення ПДВ скорочується	9
Місцеві доходи зростають завдяки акцизам	10
Прогноз: план за доходами буде перевиконаний	10
ВИДАТКИ: соціальні витрати після довгої перерви знов зростають	11
Низка програм не виконується	11
Обслуговування боргу – тимчасове сповільнення	11
В місцевих бюджетах зросли видатки на оплату праці	12
Зросли видатки на соціальне забезпечення	12
Пенсійний фонд може мати позаплановий дефіцит	12
Прогноз: видатки будуть нижче плану	13
ДЕФІЦИТ ТА БОРГ: бюджет виконано з профіцитом, але борг дещо зріс	13
Внутрішні запозичення зменшились	14
Борг зріс до 82.2% ВВП через зовнішні держгарантії	14
Прогноз: дефіцит втримається в граничних межах, борг залишиться незмінним	14

ТЕНДЕНЦІЇ: Борг реструктуризували, податкові зміни стартували

III кв. 2015 року був насичений бюджетними та податковими подіями. У серпні нарешті було досягнуто домовленості по реструктуризації Єврооблігацій. Вже до середини листопада було завершено усі формальності із західними кредиторами. Щодо російських 3 млрд дол США, то після відповідних змін до правил кредитування МВФ – Україна просто відмовилась платити по цьому боргу. Відразу після досягнення домовленості з кредиторами почалась активна робота по підготовці податкових змін. Було підготовлено декілька пропозицій щодо податкової реформи, однак лише пропозиція від Міністерства фінансів знаходила підтримку від МВФ.

Реструктуризація Єврооблігацій

27 серпня Мінфін оголосив про завершення реструктуризації частини зовнішнього боргу (Єврооблігацій) на загальну суму 18 млрд дол США. Угода передбачала списання 20% основної суми боргу, а також відтермінування погашення «тіла» боргу на чотири роки до 2019 року. Окрім цього для компенсації втрачених 20% інвесторам пропонувалось скористатись так званим інструментом відновлення вартості (value recovery instruments, VRI), які будуть обмінюватись на старі облігації, будуть в обігу протягом 20 років, та матимуть дохідність залежну від росту українського ВВП.¹ З 23 вересня Україна припинила обслуговування та погашення відповідних старих зобов'язань.

Для успішного завершення процедури реструктуризації потрібно було ухвалення Верховної Ради пакету законів, що давали зелене світло VRI, а також згода усіх кредиторів обміняти свої Єврооблігації на нові цінні папери, які мали на 20% меншу номінальну вартість. І якщо з ухваленням внутрішніх законів все склалось добре (парламент проголосував необхідні законодавчі зміни 17 вересня), то з обміном Єврооблігацій все було дещо складніше. Зокрема Російська Федерація, Фонд національного добробуту якої придбав 3 млрд дол США українських Єврооблігацій, відмовилась визнавати угоду і відкинула пропозицію обміняти свої старі цінні папери на нові. Офіційні особи РФ почали наполягати на тому, що даний борг є державним (а не комерційним), розраховуючи на те, що несплата цього боргу заблокує співпрацю України з МВФ (відповідно до правил Фонду країна позичальник не може мати заборгованості перед іншими державами²).

Тому 13 листопада Україна завершила реструктуризацію всього 15 млрд дол США боргу, в той час як статус 3 млрд дол США російського боргу залишався невизначеним.

Основні бюджетні події III кв. 2015 р.

Липень	13-14 – перше засідання Комітету асоціації Україна – ЄС у Брюсселі. 15 – ратифікація Рамкової угоди урядів України та Німеччини щодо кредиту 500 млн. євро для відбудови Сходу України. 21 – Україна отримала 250 млн євро макрофінансової допомоги від ЄС 23 – ЄІБ надав €400 млн на фінансування інфраструктурних проектів українських міст 29 – поновлена програма Генеральної системи преференцій США для безмитного експорту товарів до США.
Серпень	04 – Україна отримала \$1,7 млрд 2-го траншу кредиту МВФ 12-29 – Місія МВФ в Києві 19 – Уряд отримав право запровадити мораторій на виплату зовнішніх боргів 20 – Світовий Банк виділив на ЖКГ кредит \$732 млн 21-22 – Саміт ЄС «Східне партнерство» (Рига, Латвія), підписання меморандуму з ЄС про надання 1.8 млрд євро 23 – КМУ затвердив нову систему оцінки і відбору інвестиційних проектів 26 – Мінфін розпочав випуск 1.0 млрд. дол. єврооблігацій під гарантії США 27 – Представлені основні версії податкової реформи 27 – досягнуто домовленості щодо реструктуризації боргів.
Вересень	03 – Україна отримала €200 млн від німецького банку KfW 09 – Польща виділила Україні кредит в €100 млн на розбудову прикордонної інфраструктури 14 – Уряд подав до ВР і одразу відкликав проект бюджету 2016 15 – СБ виділив Україні \$500 млн на розвиток фінсектора 17 – Верховна Рада підтримала урядові закони щодо реструктуризації боргів та підвищення соцстандартів 28 – «Нафтогаз» отримав від ЄС \$500 млн на закупівлю газу 17 - Прийнято зміни до бюджету 2015 запропоновані урядом

Джерело: CASE Україна.

¹ <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248623211>

² 8 грудня МВФ змінив свої правила щодо кредитування країн з простроченою суверенною заборгованістю

Доля російських грошей була вирішена лише в середині грудня, коли МВФ спочатку змінив правила кредитування країн із заборгованістю перед суверенними кредиторами, а потім визнав 3 млрд дол США Єврооблігацій у власності Фонду національного добробуту РФ суверенним боргом. Тим самим МВФ одночасно задовольнив прохання Росії, і, в той же час, дав зелене світло на співпрацю України з Фондом навіть у випадку відмови платити по російським боргам. Офіційна позиція Києва не примусила себе чекати. Рішення МВФ щодо визнання російського боргу суверенним було зроблено 16 грудня, а вже наступного дня Україна офіційно заявила, що погашати цей борг не буде.

Податкова реформа в центрі уваги

Податкова реформа була основною темою 3 кв. 2015 року. Фактично розмови про потенційну податкову реформу почались ще в середині 2014-го року. Однак на той момент вони велися в основному на рівні різноманітних громадських ініціатив. На офіційний рівень податкова реформа вийшла влітку 2015 року, коли Мінфін, а також Комітет з питань податкової та митної політики почали розробляти свої окремі концепції податкової реформи.

Процес прискорився наприкінці серпня, коли Мінфін отримав змогу приділити більше часу цьому питанню після досягнення угоди по реструктуризації зовнішнього боргу. Зокрема вже 3-го вересня Національна рада реформ на своєму засіданні розглянула три концепції податкової реформи, які були представлені від Мінфіну, Комітету з питань податкової та митної політики, а також від громадськості.

Пропозиція Мінфіну отримала назву «все по 20» через те, що пропонувалось вирівняти ставки чотирьох основних податків на рівні 20%. Зокрема пропонувалось збільшити податок на прибуток підприємств та податок на доходи фізичних осіб до 20% (зараз 18% та 15%, відповідно). ПДВ залишався незмінним на рівні 20%. Єдиний соціальний внесок пропонувалось знизити до 20% (зараз приблизно 37%). Мінфін оцінив втрати від такої реформи на рівні 60 млрд грн і закликав громадськість шукати шляхи скорочення видатків, щоб забезпечити дефіцит зведеного бюджету-2016 на рівні 3.7% ВВП, згідно вимог МВФ.

Пропозиції Комітету з питань податкової та митної політики, розроблені під проводом Голови Комітету Ніни Южаніної, носили більш радикальний характер. Зокрема пропонувалось скоротити ставку ПДВ та податку на прибуток підприємств до 15% (зараз 20% та 18%, відповідно). Також пропонувалось знизити ставку прибуткового податку з 15% до 10%. Єдиний соціальний внесок також знижувався до 20%. Окрім цього проект Южаніної передбачав значні зміни податкового адміністрування. Зокрема, серед низки пропозицій йшла мова про зобов'язання податкових органів відшкодовувати завданих підприємцям збитків, в результаті дій податківців. Мінфін оцінив втрати від такого варіанту реформи на рівні 150-200 млрд грн.

Що стосується пропозицій громадськості, то це був певний компромісний варіант між проектом Мінфіну та проектом Южаніної з певними оригінальними пропозиціями як-от податок на активи, який повинен був запроваджуватись для компенсації потенційних податкових втрат від зниження ставок.

Проект бюджету знов чекав на ялинку

Як і прогнозувалось, бюджет 2016 року було формально внесено в парламент до 15 вересня (як вимагає Бюджетний Кодекс) і відразу ж відкликано для доопрацювання. Як і минулого року, основною перешкодою на шляху прийняття бюджету була необхідність зменшення дефіциту (до 3.7% ВВП проти 4.2% ВВП у 2015 році) на фоні втрати тимчасових доходів (більше 60 млрд грн³) та податкової реформи (див. вище). Оскільки скорочення бюджетних витрат, як і податкова реформа викликали значні емоційні дискусії у суспільстві, весь бюджетний процес було відкладено на період після місцевих виборів (15 листопада закінчився другий тур виборів мерів міст).

Тільки 12 листопада повернулась місія МВФ, якій було надано для ознайомлення проект бюджету-2016, розроблений на основі нового Податкового кодексу. Враховуючи, що зміна податкового режиму (див. вище), а також необхідність скорочення видатків викликали жорстку суспільну реакцію, Міністерство фінансів подало бюджет на 2016 рік у пакеті зі змінами Податкового кодексу. Традиційно після жорстких дискусій бюджет було ухвалено аж вночі з 24-го на 25-те грудня як раз «під ялинку».

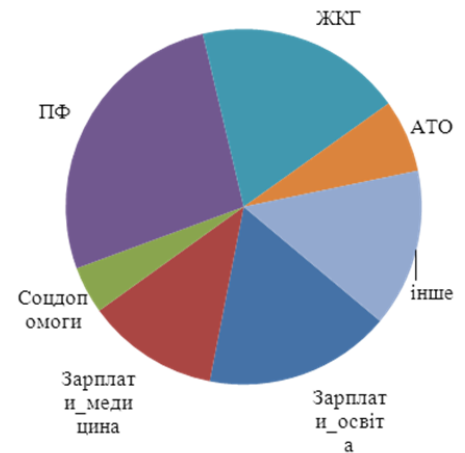
Парламент підвищив соцстандарти

Як тільки Україна домовилась про реструктуризацію боргу, розпочалася робота над змінами до бюджету щодо підвищення соцстандартів. Чи не відразу пролунала заява Арсенія Яценюка: «Зараз ми разом з Міністром фінансів і Президентом країни працюємо над тим, щоб частина зі списаних і зекономлених коштів пішла на підвищення соціальних стандартів». Крім того, перевиконання доходів бюджету також надихало уряд на збільшення соціальних виплат. В результаті вересневого голосування видатки державного бюджету-2015 було збільшено на 2.5% (14.3 млрд грн.) до 581.8 млрд грн. Додаткові ресурси були направлені на підвищення пенсій, соцдопомог, зарплат бюджетникам. Зокрема, відповідно до ухвалених змін, з 1 вересня 2015 року всі соціальні стандарти зростуть у середньому на 13.1%, а заробітні плати бюджетникам – на 18.0%. Крім того, збільшилась компенсація різниці в тарифах підприємствам ЖКГ, а також зросло фінансування потреб оборони. Всі ці додаткові зобов'язання планувалось профінансувати переважно за рахунок перевиконання доходів з ПДВ та ввізного мита.

Реформа фіскальної служби: імітація змін

Навесні керівник Державної фіскальної служби (ДФС) отримав

Вересневі зміни до видатків Державного бюджету 2015



Джерело: Закон про Державний бюджет 2015 із змінами

³ Включає додатковий імпорتنний збір, «прибутки» НБУ та плату за 3-G ліцензію

завдання реформувати відомство протягом 3 наступних місяців. Однак наприкінці II кварталу він лише анонсував кроки інституційної реформи ДФС. Реформування ДФС є одним із зобов'язань України перед МВФ. Задекларована мета – ліквідація корупції, боротьба з контрабандою та ухиленням від сплати податків.

Анонсовані урядом задачі реформи ДФС:

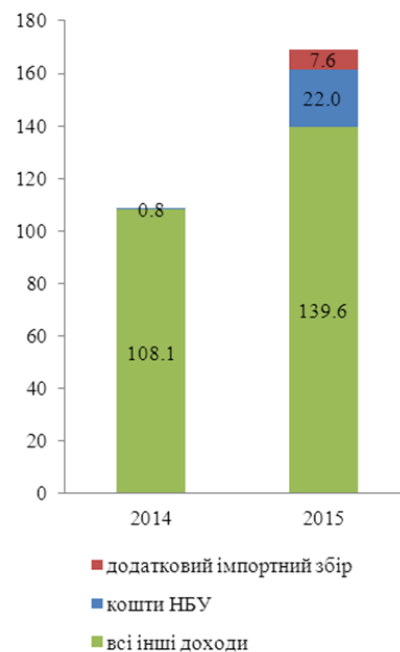
- підвищити прозорість процесів та прийняття рішень; створити систему противаг та перехресного контролю, шляхом створення системи внутрішнього аудиту та контролю; реформувати систему податкових скарг; підпорядкувати ДФС Мінфіну; Закарпатську, Волинську, Чернівецьку і Львівську митниці уряд визначив як «найбільш корумповані» та запланував передати їх в управління західним компаніям⁴;
- задля ефективності аудиту та мінімізації перевірок об'єднати ДФС та митну службу, створити спільні з ЄС митні пункти пропуску;
- демілітаризація податкової служби та її реорганізація у службу фінансових розслідувань;
- оптимізація штатів та мінімізація людського фактора за рахунок впровадження електронних технологій, удосконалення організації управління, скорочення служб та співробітників, оптимізації функцій податкового та митного аудиту.

Спочатку реформу передбачалося провести за 90-100 днів, але вже в червні термін виконання запланованих заходів реформи було переглянуто до кінця 2016 року. З 21 липня по 3 серпня в Києві перебувала місія МВФ з метою оцінки підготовки плану реформ фіскальної служби. Місія визнала поточну роботу з реформи служби незадовільною і надала узгоджений пакет детальних рекомендацій щодо подальших дій.

Проте і у третьому кварталі 2015 року реформа ДФС особливо не рухалась. Важкий перебіг реформи демонструє історія зі скороченнями та люстрацією у ДФС. Чисельність служби планувалося скоротити майже вдвічі та протягом III кварталу замінити керівників відділень служби в регіонах. Проте скорочення штату відомства та центрального апарату відбувалося скоріше на папері. Імітацією діяльності стала млява люстрація середньої ланки, якої уникали багато керівників в регіонах та центральному апараті. Лише 25 жовтня за результатами перевірок Мін'юсту уряд вказав Роману Насірову на невиконання вимог закону «Про очищення влади» та зобов'язав звільнити 42% вищого керівного складу ДФС і 15% керівників в областях. Під звільнення потрапили 76 осіб, зокрема 37 у центральному апараті ДФС і 39 в областях.

Не задалися й інші напрями реформи ДФС. Так, у вересні уряд запровадив використання єдиних орієнтовних показників митної

Доходи зведеного бюджету
III квартал, млрд грн



Джерело: Державна казначейська служба

⁴ Найбільш ймовірний партнер – британська компанія Crown Agents.

вартості товарів під час митного оформлення імпортованих вантажів⁵. Раніше показники митної вартості різнилися між регіонами. Однак відчутних результатів запровадження єдиних орієнтовних показників у боротьбі з корупцією чи контрабандою поки що не принесло. Інші напрями реформи також саботуються. Зокрема, не були передані в управління міжнародним компаніям Закарпатська, Львівська, Волинська та Чернівецька митниці. Запропоновані законодавчі зміни щодо оптимізації територіальних органів державної фіскальної служби та внесення змін до Податкового кодексу щодо мінімізації впливу на адміністрування податків залишилися формальністю.

Крім того, найбільш впливові елементи реформи, як-от перегляд ефективності організації управління та створення програми реформування системи податкових скарг, відтерміновані аж на 2016 рік. Розтягнутий в часі графік імплементації реформ ставить під загрозу реалізацію заходів через велику плінність кадрів та відсутність політики спадковості у впровадженні цих реформ.

ДОХОДИ: зростання на 55.4% у III кварталі

Доходи зведеного бюджету України за III кв. 2015 р. склали 169.2 млрд грн, що на 55.4% більше, ніж за відповідний період 2014 року. Основними драйверами стрімкого росту залишаються тимчасові джерела: додатковий імпортований збір та «прибутки» НБУ. Ці фактори забезпечили 1/2 квартального зростання доходів. Решту приросту дали податкові надходження, підігріті інфляцією. Без урахування тимчасових доходів (імпортований збір та перерахування «прибутку» НБУ) зростання до III кв. 2014 року склало 31.0 млрд грн або 28.2%. Анонсованого урядом шаленого збільшення доходів місцевих бюджетів поки що не відбулось – у III кварталі ресурс місцевих бюджетів збільшили на 16.4 млрд грн.

НБУ у III кв. забезпечив ріст доходів бюджету

У III кв. 2015 р. НБУ перерахував до бюджету 22.0 млрд грн, це 13% всіх доходів за період (0.8 млрд грн у III кв. 2014 р.). У цілому за 9 місяців 2015 р. від НБУ до бюджету надійшло 47.1 млрд грн, що в 2 рази більше, ніж у відповідному періоді минулого року (22.8 млрд грн). У IV кварталі 2015 р. від НБУ ще очікується 13.4 млрд грн. Наступного року трансфери від НБУ мають значно скоротитися. За прогнозами прибуток НБУ за 2015 рік, який підлягатиме частковому перерахуванню до бюджету у 2016 р. становитиме 38.0 млрд грн проти 98.1 млрд грн за 2014 рік. Крім того, відповідно до вимог програми розширеного фінансування з МВФ (Extended Fund Facility) у 2016 році перерахування прибутку до бюджету відбуватиметься лише після завершення фінансового аудиту банку за попередній рік. Програма з МВФ також передбачає, що правила розподілу прибутку між НБУ і урядом будуть переглянуті для поступового збільшення загальних резервів НБУ. З огляду на це, наступного року Уряд

Доходи зведеного бюджету, млрд грн

	III кв. 2014 р.	III кв. 2015 р.	Зміна, %
ДОХОДИ	169.2	108.9	55.4
Податкові	127.6	87.0	46.7
ПДФО	25.4	18.7	36.0
ППП	7.0	8.3	-15.5
ПДВ	45.5	30.0	51.6
у т.ч. ПДВ (збір)	64.4	50.4	27.6
вітч.	27.0	19.8	36.8
імп.	37.3	30.7	21.7
ПДВ (відшк.)	-18.8	-20.4	-7.6
АП	19.3	13.4	43.6
у т.ч. вітч.	10.2	8.2	24.9
імп.	6.7	5.2	28.6
з роздр. торг.	2.3	0.0	2.3
Ввізне мито	2.9	9.3	219.7
Неподаткові	21.2	38.5	82.2
НБУ	6.2	19.7	217.3

Джерело: Державна казначейська служба.

⁵ Постанова КМУ від 16 вересня 2015 р. № 724

втратить значну частину доходів, які цього року забезпечував НБУ.

Податки з доходів залишаються стабільними

У III кв. 2015 р. надходження від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) склали 25.4 млрд грн, що на 36.0% більше в порівнянні з III кв. 2014 р. Половину приросту (+3.4 млрд грн) забезпечили нові податки (податок із пенсій, військовий збір та податок із процентів)⁶. Нагадаємо, військовий збір та ПДФО з доходів у вигляді процентів впроваджено з 03.08.14, але з технічних причин, надходження від нових податків почались лише з вересня. В 2015 році ставку податку з процентів було підвищено (до 20% порівняно з 15% раніше), та впроваджено оподаткування частини пенсії, яка перевищує три мінімальні зарплати (3 654 грн)⁷. Якщо не враховувати надходження нових податків, зростання ПДФО склало 19.8% за квартал. Сума ПДФО з зарплат зросла на 17.5%, із зарплат військовослужбовців – на 42.9%, тоді як із зарплат шахтарів зменшилась на 55.2%. Ця тенденція зберігається з минулого року та відображає події на Сході.

Доходи від податку на прибуток скорочуються

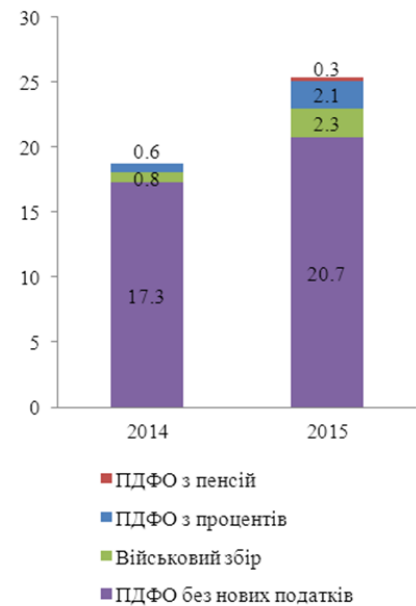
Надходження від податку на прибуток у III кв. склали 7.0 млрд грн, що на 15.5 % менше в порівнянні з III кв. 2014 р. Найстрімкіше зменшились надходження податку від приватних підприємств (-48.7%) та авансові внески від банківських установ та приватних підприємств (-56.6% та -27.6%, відповідно). Така картина повною мірою відображає загальний економічний спад, втрату великих промислових підприємств на Сході і в Криму та кризи платоспроможності банківської системи. За даними Державної служби статистики прибутки прибуткових підприємств за I півріччя 2015 року склали 171.3 млрд грн проти 159.7 млрд грн за I півріччя 2014 року, а збитки збиткових – 395.8 млрд грн проти 295.7 млрд грн у I півріччі 2014 року⁸. Найвищі темпи збитковості спостерігаються у сфері фінансової та страхової діяльності, на другому місці промисловість, на третьому – торгівля.

Темпи росту надходжень від ПДВ прискорились

Надходження податку на додану вартість (без врахування відшкодування ПДВ з бюджету) у III кв. 2015 року склали 64.4 млрд грн, та були на 50.4 млрд грн або 27.6% більші ніж в III кварталі 2014 року. Для порівняння в II кварталі надходжень від ПДВ зросли на 18.0%.

Основною причиною зростання надходжень було збільшення вітчизняного ПДВ. Зокрема у III кв. 2015 р. доходи від внутрішнього ПДВ зросли на 36.8% у порівнянні з відповідним періодом минулого року (+15.0% у II кв.), як через зростання цін, так і внаслідок роботи

ПДФО, III квартал млрд грн



Джерело: Державна казначейська служба.

⁶ Закон від 28.12.2014 № 71-VIII

До 1 січня 2015 року оподатковувалась пенсійна виплата, що перевищує 10 тис грн, з 1 січня 2015 року ПДФО оподатковується пенсійна виплата, що перевищує 3654 грн за ставкою 15% та пенсійна виплата, що перевищує 12 180 грн – за ставкою 20%.

⁸ За даними Держстату без урахування тимчасово окупованої території АР Крим, м. Севастополя та частини зони проведення АТО

системи електронного адміністрування ПДВ. Нагадаємо, з 1 липня механізм депонування ПДВ на окремому казначейському рахунку запрацював в робочому режимі⁹. Уже в серпні надходження ПДВ підскочили на 3.9 млрд грн. (67.6%), а у вересні – на 2.5 млрд грн (28.5%) проти минулого року. Уряд запевняє, що таке зростання сталося через ліквідацію податкових ям, та є сталим у часі. Однак є ризик того, що частина такого зростання є тимчасовою і основною причиною збільшення доходів від ПДВ є необхідність депонувати кошти на ПДВ-рахунках¹⁰ внаслідок технічних особливостей функціонування системи електронного адміністрування ПДВ.

Скорочення імпорту у липні-серпні значно уповільнилось (-18.5% до липня-серпня 2014 р. проти -40.3% у II кварталі)¹¹. Однак девальваційний ефект та сезонна інфляція у вересні підтримували стабільний темп росту надходжень від імпортного ПДВ у III кв. 2015 р. + 21.5% (+20.3% у липні, +31.1% у серпні та на +15.1% у вересні).

Надходження від акцизу та нових податків забезпечили 1/5 всіх податкових доходів

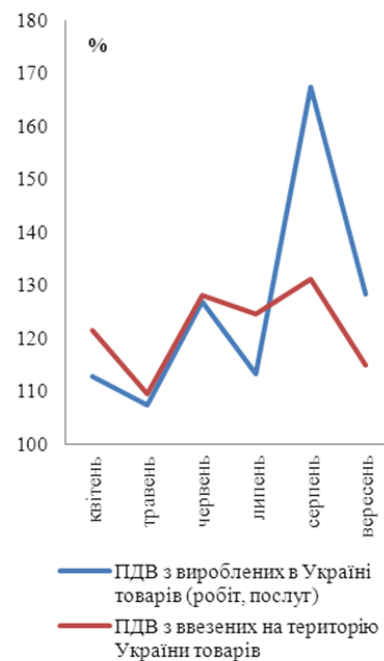
Ріст дохідної частини бюджету у III кварталі 2015р. в значній мірі забезпечили також податки, впроваджені у 2015 році - акцизний податок із роздрібною реалізацією підакцизних товарів¹² та тимчасовий додатковий імпорتنний збір¹³. Зокрема у липні-вересні 2015р. доходи від додаткового імпортного збору склали 7.6 млрд грн, від акцизного податку із роздрібною реалізацією підакцизних товарів – 2.3 млрд грн.

Темпи росту надходжень від акцизного податку в III кв. 2015 року дещо уповільнились однак залишаються значними. Зокрема за цей період збір від акцизу на вітчизняні товари виріс на 24.9% (+2.0 млрд грн), що пов'язано з впровадженням у 2015 році акцизу на електроенергію (+0.8 млрд грн). Решта зростання акцизних доходів була спричинена підвищенням ставок на нафтопродукти та сигарети без фільтра з грудня 2014¹⁴. Надходження від акцизного податку на імпортні товари зросли на 28.6% (+1.5 млрд грн) в порівнянні з III кв. 2014 року, що є наслідком девальвації національної валюти та ввезення нафтопродуктів за підвищеними ставками, зокрема на дизпаливо (+1.4 млрд грн)¹⁵.

Заборгованість з повернення ПДВ скорочується

Станом на 1 жовтня 2015 року заборгованість з відшкодування ПДВ становила 16.7 млрд грн та була на чверть меншою від

Ріст помісячних надходжень від ПДВ в 2015 році (рік до року)



Джерело: Державна казначейська служба

⁹ Закон від 28.12.2014 № 71-VIII

¹⁰ Після переходу системи в робочий режим платникам мали до 31 липня збільшити реєстраційну суму на залишки від'ємного значення попередніх періодів. Однак податкова часто робила це в ручному режимі, особливо з платниками в яких великі залишки. Мотивуючи (не офіційно) це тим, що суми можуть бути ризиковими (понад 1 млн грн та понад 10 млн грн) і потребують окремих додаткових перевірок. Тому ті підприємці, хто мав велике від'ємне значення були змушені все-рівно депонувати кошти.

¹¹ За даними Держстату без урахування тимчасово окупованої території АР Крим, м. Севастополя та частини зони проведення АТО

¹² Закон від 28.12.2014 № 71-VIII

¹³ Закон від 28.12.2014 № 73-VIII

¹⁴ Закон України від 28.12.2014 № 71-VIII

¹⁵ Закон України від 28.12.2014 № 71-VIII

заборгованості на 1 липня 2015 року. Цього року, щоб зменшити заборгованість, уряд не випускав ПДВ-облігацій. Натомість рішення проблеми сприяло два фактори: 1) уряд прискорив відшкодування ПДВ грошовими коштами, наповнюючи бюджет за рахунок інших джерел. На рахунки платників відшкодовано 18.8 млрд грн (проти 14.7 у II кв. та 12 млрд грн у I кв.). Це на 5.1 млрд грн більше, ніж було відшкодовано «живими грошима» у III кв. 2014 року; 2) скоротилися обсяги заявок на відшкодування. Зокрема обсяг середньомісячних заявок на відшкодування у III кв. 2015 р. зменшився на 16.2% (5 млрд грн проти 6.0 млрд грн ПДВ, у I півріччі).¹⁶ Таке зменшення може бути як наслідком роботи системи електронного адміністрування (виявлення неправомірних заявок через усунення схем), так і вибіркоким підходом фіскальної служби щодо вибору отримувачів відшкодування. Також цей результат може відображати наявність «технічного боргу»,

До кінця цього року заплановано повернути 19.5 млрд грн ПДВ. У вересні змінами в закон про бюджет на 2015 рік щомісячний ліміт відшкодування ПДВ збільшили на 7 млрд грн.

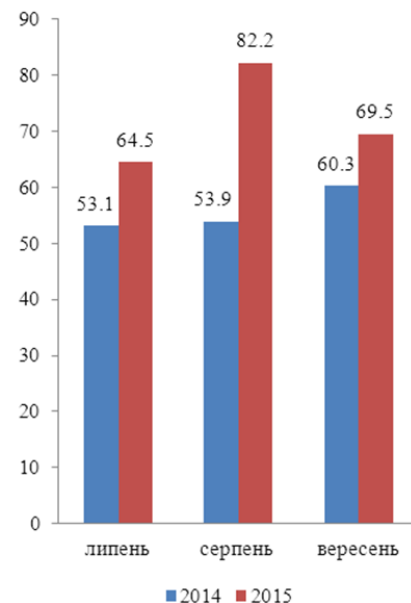
Місцеві доходи зростають завдяки акцизам

За результатами III кв. 2015 р. ріст доходів місцевих бюджетів прискорився але темпи прискорення значно відстають від обіцяних та анонсованих урядом. За III кв. 2015 року до місцевих бюджетів надійшло 30.4 млрд грн, не враховуючи міжбюджетних трансфертів. У порівнянні з аналогічним періодом 2014 року доходи місцевих бюджетів збільшилися на 24.3%, або на 5.95 млрд грн. Майже половину приросту доходів забезпечив акциз на роздрібний продаж (+2.3 млрд грн). Інша частина приросту пояснюється факторами, не пов'язаними зі змінами Бюджетного кодексу. Так, п'ята частина приросту (1.3 млрд грн) забезпечена ростом власних надходжень бюджетних установ, що не пов'язана з реформою децентралізації. Ще 19.3% росту доходів пояснюється розширенням кола платників єдиного податку. Інші 16.5% приросту пояснюється довгоочікуваними змінами земельного податку. Доходи від податку на майно не грають значної ролі та становлять 0.2 млрд грн, або 0.8% надходжень місцевих бюджетів.

Прогноз: план за доходами буде перевиконаний

Виконання зведеного бюджету за 9 місяців 2015 року становить 75.0% плану на рік (державного бюджету – 72.8%) і вже перевищує фактичні доходи зведеного бюджету за 12 місяців 2014 року. Ми очікуємо перевиконання плану за доходами за результатами 2015 року. Істотного збільшення надходжень у IV кв. 2015 року можна чекати від сплати всіх бюджетоутворюючих податків за рахунок інфляції (окрім рентної плати за користування надрами для видобування вуглеводнів через проблеми з Укрнафтою). Ефект від впровадження системи електронного адміністрування може

Імпорт товарів в Україну, млрд грн



Джерело: Державна служба статистики України, НБУ.

¹⁶ Для інформації середньомісячні обсяги зростання експорту у липні-серпні становив +2.3%.

забезпечити надходження ПДВ навіть вище запланованого рівня. Проте наступного року завдання наповнення бюджету буде ускладнене відсутністю так званих тимчасових доходів.

ВИДАТКИ: соціальні витрати після довгої перерви знов зростають

В III кв. 2015 р, як і очікувалось, темпи росту видатків зведеного бюджету продовжували зростати, однак значно відставали від доходів. В результаті видаткова частина зведеного бюджету становила 147.9 млрд грн і була на 23.4% більше, ніж у III кв. 2014 р. (119.2 млрд грн). Така динаміка на третину була обумовлена зростанням видатків на обслуговування боргу, ще на третину – за рахунок зростання видатків на оборону та громадський порядок. Зростання соціальних виплат населенню пояснює 10.6% збільшення видатків зведеного бюджету за період. До кінця року очікується продовження тенденції через підвищення соціальних стандартів, збільшення трансфертів ЖКГ, житлових субсидій населенню та обслуговування боргу за графіком. Однак загальний рівень витрат за 9 місяців становить всього 62.6% від річного плану, що вказує на ризик недовиконання видатків.

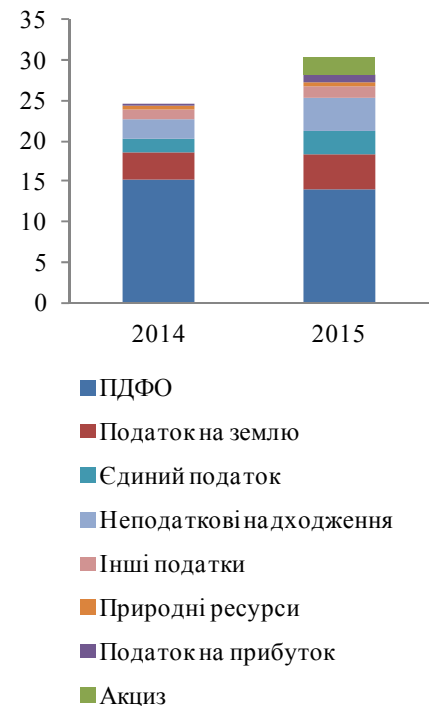
Низка програм не виконується

Загальний рівень витрат за 9 місяців становить всього 62.6% від річного плану. Ситуація дещо виправиться в IV кварталі на хвилі прискорених соціальних виплат та збільшення житлових субсидій. Проте є значні ризики, що на кінець року не всі заплановані завдання будуть виконані і на єдиному казначейському рахунку (ЄКР) залишаться невикористані кошти. Програми державного бюджету недовиконуються через низку причин. По-перше це розходження прогнозних та фактичних показників. Найбільшими прикладами такої програми можуть виявитись житлові субсидії (очікувана економія 6 млрд грн) та обслуговування боргу (7 млрд грн). По-друге це системні проблеми визначення інвестпроектів, затягування оформлення формальностей, неузгодженості дій різних гілок та рівнів влади. Прикладом може стати фонд регіонального розвитку, де через відсутність затверджених інвестиційних програм із запланованих 2.6 млрд грн витрачено менше 0.1 млрд грн.

Обслуговування боргу – тимчасове сповільнення

Видатки на обслуговування боргу в III кварталі 2015 року становили 19.1 млрд грн або 12.9% видатків зведеного бюджету. Видатки на обслуговування боргу могли б виявитись більшими якби не технічні особливості реструктуризації. З метою завершення реструктуризації державного та гарантованого державою боргу, Кабмін тимчасово зупиняє виплати за деякими державними та гарантованими державою запозиченнями (основна сума боргу та відсоткові платежі). Тимчасове зупинення платежів розповсюджується на 9 з 14 серій ОЗДП та гарантованих державою єврооблігацій ДП «Фінінпро», що

Доходи місцевих бюджетів, млрд грн.



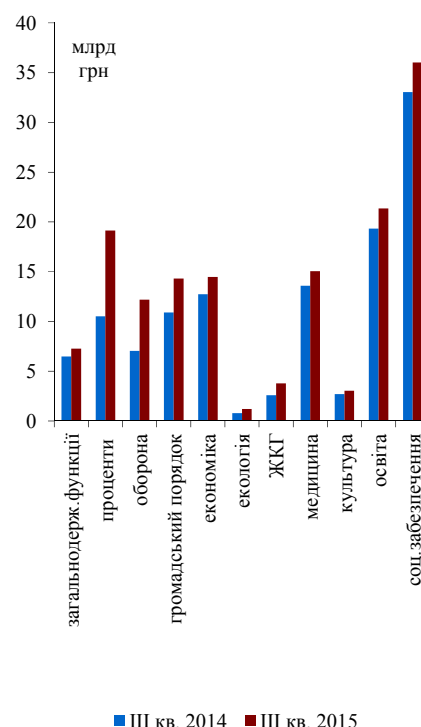
Джерело: Державна казначейська служба, Case Україна.

входять до пакету реструктуризації, включаючи єврооблігації, які повинні були погашатись у вересні та жовтні 2015 року. В результаті в вересні 2015 року темпи росту видатків на обслуговування боргу уповільнились з +185.9% рік до року у липні та +206.8% рік до року у серпні до +149.6% рік до року у вересні.

В місцевих бюджетах зросли видатки на оплату праці

Вересневими змінами до бюджету-2015 парламент підвищив розмір мінімальної заробітної плати на 13.1% з 1218.0 грн до 1378.0 грн. Анонсуючи швидші темпи росту оплати праці кваліфікованим працівникам, уряд 1 вересня 2015 року підвищив розмір посадового окладу працівника I тарифного розряду за єдиною тарифною сіткою (ЄТС) на 18.8% до 1012 грн. В результаті орієнтовне збільшення заробітної плати в залежності від категорії становить для вчителів 470–605 гривень, для сімейних лікарів – 453 грн, для працівників соцсфери – 304 грн, для бібліотекарів – 348 грн. Підвищення заробітних плат вже вплинуло на розмір фонду оплати праці, що виплачуються зі зведеного бюджету. Відповідні видатки зросли за липень-вересень на 8.9% рік до року. Щоправда таке підвищення відбулось переважно за рахунок місцевих бюджетів. В той час видатки на оплату праці із державного бюджету, де працівникам заробітна плата переважно визначається за окремими правилами, збільшились всього на 2.9% в порівнянні з II кварталом 2015 року та скоротились на 2.1% в порівнянні з III кварталом 2014 року.

Видатки зведеного бюджету за функціональною класифікацією



Джерело: Державна казначейська служба

Зросли видатки на соціальне забезпечення

Видатки на соціальне забезпечення в III кварталі 2015 року зросли на 9.0% рік до року та становили 36.0 млрд грн або 1/5 видатків зведеного бюджету. Визначальними для росту видатків на соціальне забезпечення виявились виплати допомоги внутрішньо переміщеним особам та підвищення соціальних стандартів. Зокрема, змінами до державного бюджету з 1 вересня прожитковий мінімум збільшився на 13.1%. Надання пільг та житлових субсидій населенню є значним елементом соціального захисту населення. Тим не менш в липні-вересні видатки на зазначені цілі становили всього 1.5 млрд грн і були навіть на третину меншими ніж у відповідному періоді 2014 року. Однак це явище сезонне і в IV кварталі соціальні видатки, зокрема житлові субсидії, обіцяють зрости. Виплати могли б бути більшими, якби не рішення уряду припинити виплати окупованим територіям Луганської та Донецької областей.

Пенсійний фонд може мати позаплановий дефіцит

В III кв. 2015 р. пенсійні видатки становили 61.0 млрд грн, що на 4.3 млрд грн (7.8%) більше, ніж у III кв. 2014 р. Збільшення видатків має дві основні причини. По-перше, вересень 2015 року мав низьку базу порівняння. Зокрема друга половина 2014 року відзначалась накопиченням заборгованості з виплати пенсій в зв'язку з військовими діями. В 2015 році близько 7.0 млрд грн шокварталу витрачається на виплату пенсій особам, що переселились на підконтрольну Україні територію. По-друге, з 1 вересня був

підвищений рівень мінімальної пенсії і, як наслідок, середня пенсійна виплата по Україні зросла на 7.0% до 1691.55 грн на місяць. Для фінансування пенсійних підвищень змінами до Закону про Державний бюджет було передбачено збільшення трансфертів Пенсійному фонду на 3.9 млрд грн. (+1.5% річного ресурсу фонду).

Власні доходи Пенсійного фонду за III квартал 2015 року зросли на 2.0 млрд грн (+5.0%) в порівнянні з аналогічним періодом 2014 року. Однак позитивна динаміка має переважно статистичне обґрунтування. Саме в III кварталі 2014 року спостерігалось найбільш стрімке скорочення доходів від підприємств, розташованих на окупованих територіях. Якщо ж порівнювати доходи Пенсійного фонду у липні-вересні 2015р з попереднім кварталом, то власні доходи Пенсійного фонду навіть скоротилися. Така динаміка насторожує, зважаючи на вереснєве підвищення мінімального страхового внеску та максимальної зарплати, з якої сплачується пенсійний внесок.

Окрім того, складається враження, що Державний бюджет не поспішає передавати трансфerti Пенсійному фонду. Так в III кварталі 2015 року трансферт Державного бюджету на покриття дефіциту Пенсійному фонду скоротився в 1.5 рази або на 1.7 млрд грн в порівнянні з попереднім кварталом 2015 року. Всього за 9 місяців 2015 року Державним бюджетом на покриття дефіциту Пенсійного фонду перераховано менше 70% від запланованої річної суми. Офіційно таке скорочення пояснюється призупиненням фінансування окупованих територій. Однак, інша сторона цієї тенденції – накопичення прихованого дефіциту. Зокрема, станом на 1 жовтня сума непогашених позик, які використовувались для фінансування дефіциту, становить 3.9 млрд. грн.¹⁷

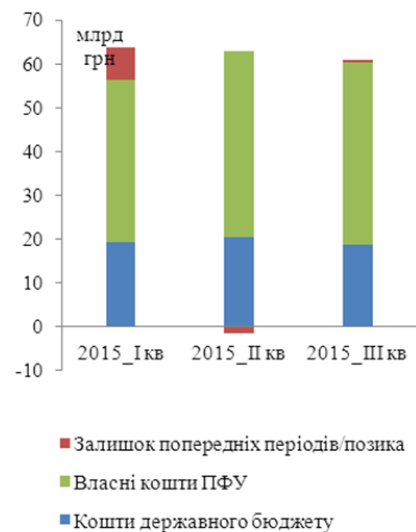
Прогноз: видатки будуть нижче плану

Хоча темпи здійснення видатків зведеного бюджету прискорилися, витрачання коштів відбувається дуже повільними темпами. В IV кварталі 2015 року зростуть видатки на ЖКГ субсидії та пільги населенню, соціальні видатки та оплата праці працівникам бюджетної сфери. Тим не менш, існує значна частка бюджетних програм, яка через зволікання з закупівлями та затвердженням плану не буде виконана.

ДЕФІЦИТ ТА БОРГ: бюджет виконано з профіцитом, але борг дещо зріс

III кв. 2015 року виконано з профіцитом зведеного бюджету 20.2 млрд грн. Цьому сприяв випереджуючий ріст дохідної частини бюджету над видатковою. Протягом кварталу було запозичено 52.5 млрд грн (з яких 37.2 млрд грн – зовнішні запозичення), а погашено – 23.6 млрд грн (з яких 7.1 млрд грн – за зовнішніми зобов'язаннями). На кінець вересня 2015 р. розмір боргу (державного та гарантованого) склав 1 521.4 млрд грн, або

Ресурс Пенсійного фонду України



Джерело: Пенсійний Фонд, Державна казначейська служба

¹⁷ <http://glavcom.ua/articles/30480.html>

близько 82.2% ВВП¹⁸, що еквівалентно 70.7 млрд дол.

Внутрішні запозичення зменшилися

Уряд зменшив внутрішні запозичення в половину проти II кварталу 2015 р до 15.4 млрд грн. В порівнянні з II кварталом 2015 року в липні-вересні уряд скоротив боргові операції для потреб Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (ФГФО) в 3 рази в порівнянні з II кварталом поточного року до 10.8 млрд грн. Також уряд не проводив докапіталізацію НАК «Нафтогаз України». Крім того Мінфін не мав нагальної необхідності здійснювати внутрішні запозичення: залишок коштів на рахунках уряду на кінець жовтня становив 47.1 млрд грн. Мінфін відважився вийти на ринок запозичень з гривневими ОВДП лише у липні, однак через відсутність підтримки Нацбанку та неможливістю запропонувати привабливі умови розміщення, ця спроба виявилася невдалою.

Протягом кварталу уряд розмістив лише ОВДП деноміновані в іноземній валюті на суму 200 млн дол. США (4.0 млрд грн) і тим самим просто повернув половину липневих виплат по валютним ОВДП. За цей же період НБУ збільшив свій портфель ОВДП на 11.4 млрд грн до 67.1 млрд грн. (75.1% всіх ОВДП в обігу).

Борг зріс до 82.2% ВВП через зовнішні держгарантії

На кінець вересня 2015 р. сума боргу (державний прямий та гарантований борг) становила 1 521.4 млрд грн, або близько 82.2% ВВП¹⁹, що еквівалентно 70.7 млрд дол США. У III кварталі 2015 року борг зріс на 5.8% в національній валюті (83.2 млрд грн.) та на 3.3% у валютному еквіваленті (2.2 млрд дол США). Основними причинами зростання зовнішнього боргу стало отримання позики від МВФ (1.7 млрд дол США), макрофінансової допомоги від ЄС (600 млн Євро), кредиту Світового банку (500 млн Євро та 500млн дол) та кредиту Європейського інвестиційного банку (400 млн Євро). Значення внутрішнього боргу майже не змінилось (+2.3 млрд грн).

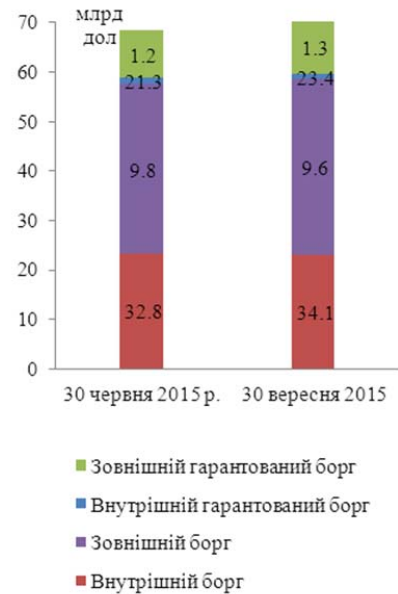
До кінця року зовнішній борг залишиться майже незмінним навіть незважаючи на списання 20% вартості Єврооблігацій (3.6 млрд дол). Основна причина в тому, що разом зі списанням було досягнуто згоди, що Єврооблігації, які повинні були погашатись у 2015 році, матимуть чотири роки відтермінування строку погашення. Російських 3 млрд дол США Україна взагалі не збирається виплачувати.

Прогноз: дефіцит втримається в граничних межах, борг залишиться незмінним

¹⁸ прогноз ВВП на 2015 рік 1850 млрд грн

¹⁹ прогноз ВВП на 2015 рік 1850 млрд грн

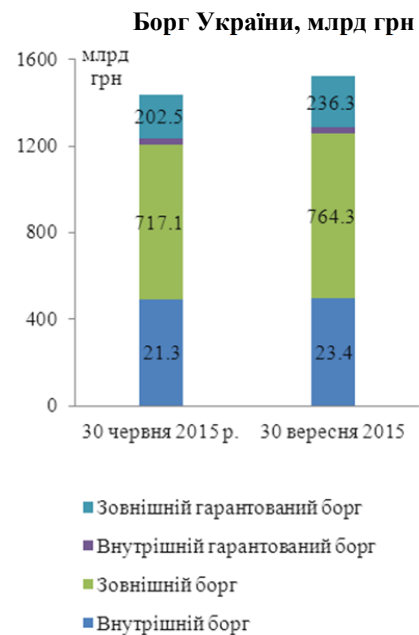
Борг України, млрд дол. США



Джерело: Міністерство Фінансів України

Незважаючи на економічний спад у 2015 році, девальвація, нові податки та зміни в справлянні ПДВ підтримували ріст дохідної частини бюджету. У IV кв. очікується традиційне для завершення року прискорення видатків. Втім, показник консолідованого дефіциту цього року вдасться втримати в межах 4.2% ВВП, обіцяних МВФ.

Державний борг до кінця року залишиться на рівні близько 82% ВВП. Списання 20% боргу компенсується відтермінуванням погашення основної частини реструктуризованого боргу. Окрім того Україна відмовилась погашати 3 млрд дол США російського боргу, а наступні транші від МВФ відтермінувались через складний бюджетний процес.



Джерело: Міністерство Фінансів України

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.*