



Бюджетний літопис: III квартал 2015 року

У III кв. 2015 року темпи росту доходів зведеного бюджету знову збільшилися до 55.4%. Доходи за липень–вересень 2015 року становили 169.2 млрд грн. Більш як половину приросту доходів забезпечено за рахунок тимчасових факторів – трансфертів від НБУ, додаткового ввізного мита, низької бази порівняння (саме в цей час торік розгортався конфлікт на Сході) і технічного ефекту від запровадження електронної системи адміністрування ПДВ.

Видатки зведеного бюджету становили 147.9 млрд грн і були на 23.4% більші, аніж у III кв. 2014 року. У структурі видатків вагому частку і далі посідають видатки на оборону (8.3%) та обслуговування боргу (12.9%), які зростали найвищими темпами рік до року (81.8% і 73.1% відповідно). Крім того, через підвищення соціальних стандартів у вересні та підвищення тарифів у II кв. 2015 року пришвидшився ріст видатків на заробітні плати бюджетникам (освіта, медицина, культура) та соціальне забезпечення.

Видатки зведеного бюджету продовжують відставати від доходів, що дало змогу за III кв. нагромадити профіцит 20.2 млрд грн. Загалом за 9 місяців профіцит сягнув 32.5 млрд грн, з яких 23.7 млрд грн – кошти місцевих бюджетів. Нагадаємо, що планом на 2015 рік передбачено 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 соціальні стандарти	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 пришвидшилися	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 перевиконано	10
ВИДАТКИ: соціальні витрати після тривалої перерви знов зростають	11
Низка програм не виконується	11
Обслуговування боргу – тимчасове сповільнення	11
У 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 І БОРГ: бюджет виконано з профіцитом, але борг трохи зріс	13
Внутрішні запозичення зменшилися	14
Борг зріс до 82.2% ВВП через зовнішні державні гарантії	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 досягнуто домовленості з реструктуризації єврооблігацій. Уже до середини листопада було завершено всі формальності із західними кредиторами. Щодо російських 3 млрд дол. США, то після відповідних змін до правил кредитування МВФ Україна просто відмовилася платити за цим боргом. Зразу після досягнення домовленості з кредиторами почалась активна робота з підготовки податкових змін. Підготовлено кілька пропозицій щодо податкової реформи, однак лише пропозиція 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 виплати «тіла» боргу на чотири роки до 2019 року. Окрім цього, для компенсації втрачених 20% інвесторам запропонували скористатися так званими інструментами відновлення вартості (value recovery instruments, VRI), які будуть обмінюватися на старі облігації, перебуватимуть в обігу впродовж 20 років і матимуть дохідність, залежну від росту українського ВВП¹. Від 23 вересня Україна припинила обслуговування та погашення відповідних старих зобов'язань.

Для успішного завершення процедури реструктуризації потрібно було ухвалення Верховної Ради пакета законів, що давали зелене світло VRI, а також згода всіх кредиторів обміняти свої єврооблігації на нові цінні папери, які мали на 20% меншу номінальну вартість. Якщо з ухваленням внутрішніх законів усе склалося добре (парламент проголосував необхідні законодавчі зміни 17 вересня), то з обміном єврооблігацій усе було трохи складніше. Зокрема Російська Федерація, Фонд національного добробуту якої придбав 3 млрд дол. США українських єврооблігацій, відмовилася визнавати угоду й відкинула пропозицію обміняти свої старі цінні папери на нові. Офіційні особи РФ почали наполягати на тому, що цей борг державний (а не комерційний), розраховуючи на те, що несплата його 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, тимчасом як статус 3 млрд дол. США російського боргу залишався невизначеним.

Основні бюджетні події III кв. 2015 р.

Липень	<p>13–14 – перше засідання Комітету асоціації Україна – ЄС у Брюсселі</p> <p>15 – ратифікація Рамкової угоди урядів України та Німеччини щодо кредиту 500 млн євро для відбудови Сходу України</p> <p>21 – Україна отримала 250 млн євро макрофінансової допомоги від ЄС</p> <p>23 – ЄБ надав 400 млн євро на фінансування інфраструктурних проєктів українських міст</p> <p>29 – оновлено програму Генеральної системи преференцій США для безмитного експорту товарів до США</p>
Серпень	<p>4 – Україна отримала 1,7 млрд дол. США другого траншу кредиту МВФ</p> <p>12–29 – місія МВФ у Києві</p> <p>19 – уряд отримав право запровадити мораторій на виплату зовнішніх боргів</p> <p>20 – Світовий банк виділив на ЖКГ кредит 732 млн дол. США</p> <p>21–22 – саміт ЄС «Східне партнерство» (Рига, Латвія), підписання меморандуму з ЄС про надання 1,8 млрд євро</p> <p>23 – КМУ затвердив нову систему оцінки і відбору інвестиційних проєктів</p> <p>26 – Мінфін почав випуск \$1,0 млрд. єврооблігацій під гарантії США</p> <p>27 – представлено основні версії податкової реформи</p> <p>27 – досягнуто домовленості щодо реструктуризації боргів</p>
Вересень	<p>3 – Україна отримала 200 млн євро від німецького банку KfW</p> <p>9 – Польща виділила Україні кредит у 100 млн євро на розбудову прикордонної інфраструктури</p> <p>14 – уряд подав до ВР і зразу відкликав проєкт бюджету-2016</p> <p>15 – ЄБ виділив Україні 500 млн дол. США на розвиток фінансової галузі</p> <p>17 – Верховна Рада підтримала урядові закони щодо реструктуризації боргів і підвищення соцстандартів</p> <p>28 – Нафтогаз отримав від ЄС 500 млн дол. США на закупівлю</p>

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.

Долю російських грошей вирішено 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 задовольнив прохання Росії і водночас дав зелене світло на співпрацю України з Фондом навіть у разі відмови платити за російським боргом. Офіційна позиція Києва не змусила себе чекати. Рішення МВФ щодо визнання російського боргу суверенним 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 III кв. 2015 року. Фактично розмови про потенційну податкову реформу почалися ще в середині 2014 року. Однак на той момент їх вели 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.

Процес пришвидшився наприкінці серпня, коли Мінфін отримав змогу приділити більше часу цьому питанню після досягнення угоди з реструктуризації зовнішнього боргу. Зокрема вже 3 вересня Національна рада реформ на своєму засіданні розглянула три концепції податкової реформи, представлені Мінфіном, Комітетом з питань податкової та митної політики, а також громадськістю.

Пропозиція Мінфіну отримала назву «все по 20», позаяк ішлося про вирівнювання ставок чотирьох основних податків на рівні 20%. Зокрема пропонувалося збільшити податки на прибуток підприємств і доходи фізичних осіб до 20% (зараз 18% і 15% відповідно). ПДВ залишався незмінним на рівні 20%. Єдиний соціальний внесок пропонувалося знизити до 20% (зараз приблизно 37%). Мінфін оцінив втрати від такої реформи на рівні 60 млрд грн і закликав громадськість шукати способи скорочення видатків, щоб забезпечити дефіцит зведеного бюджету-2016 на рівні 3.7% ВВП, згідно з вимогами МВФ.

Пропозиції Комітету з питань податкової та митної політики, розроблені під проводом голови Комітету Ніни Южаніної, мали більш радикальний характер. Зокрема пропонувалося скоротити ставку ПДВ і податку на прибуток підприємств до 15% (зараз 20% і 18% відповідно), а також знизити ставку прибуткового податку з 15% до 10%. Єдиний соціальний внесок також знижувався до 20%. Окрім цього, цей проект передбачав суттєві зміни податкового адміністрування. Серед низки пропозицій ішлося про зобов'язання податкових органів відшкодовувати підприємцям збитки, завдані в результаті дій податківців. Мінфін оцінив втрати від такого варіанта реформи на рівні 150–200 млрд грн.

Що стосується напрацювань громадськості, то це був певний компромісний варіант між проектами Мінфіну та Южаніної з певними оригінальними пропозиціями, як-от податок на активи, який

повинен був запроваджуватися для компенсації потенційних податкових втрат від зниження ставок.

Проект бюджету знов чекав на ялинку

Як і прогнозувалося, бюджет 2016 року було формально внесено в парламент до 15 вересня (як вимагає Бюджетний кодекс) і зразу ж відкликано для доопрацювання. Як і торік, основною перепорою на шляху прийняття бюджету була необхідність зменшення дефіциту (до 3.7% ВВП проти 4.2% ВВП 2015 року) на тлі втрати тимчасових доходів (більш як 60 млрд грн³) і податкової реформи (див. вище). Оскільки скорочення бюджетних витрат, як і податкова реформа, спричинили великі 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 повернулася 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 витрат зумовили жорстку суспільну реакцію, Міністерство фінансів подало бюджет на 2016 рік у пакеті зі змінами Податкового кодексу. Традиційно після тривалих дискусій бюджет було ухвалено аж вночі з 24 на 25 грудня як раз «під ялинку».

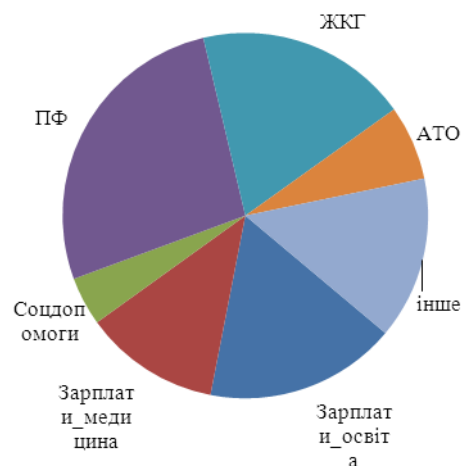
Парламент підвищив соціальні стандарти

Як тільки Україна домовилася про реструктуризацію боргу, почалася робота над змінами до бюджету щодо підвищення соціальних стандартів. Чи не зразу 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. У результаті вересневого голосування видатки державного бюджету-2015 збільшено на 2.5% (14.3 млрд грн) до 581.8 млрд грн. Додаткові ресурси було спрямовано на підвищення пенсій, соціальних допомог, 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, збільшилася компенсація різниці в тарифах підприємствам ЖКГ, а також зросло фінансування потреб оборони. Усі ці додаткові зобов'язання планувалося профінансувати переважно за рахунок перевиконання доходів з ПДВ та ввізного мита.

Реформа фіскальної служби: імітація змін

Навесні керівник Державної фіскальної служби (ДФС) отримав завдання реформувати відомство впродовж трьох наступних місяців. Однак наприкінці II кв. він лише анонсував кроки інституційної реформи ДФС. Реформування ДФС є одним із зобов'язань України перед МВФ. Задекларована мета – ліквідація корупції, боротьба з

Вересневі зміни до видатків Державного бюджету-2015



Джерело: Закон про Державний бюджет 2015 зі змінами

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

контрабандою та ухиленням від сплати податків.

Анонсовані урядом завдання реформи ДФС:

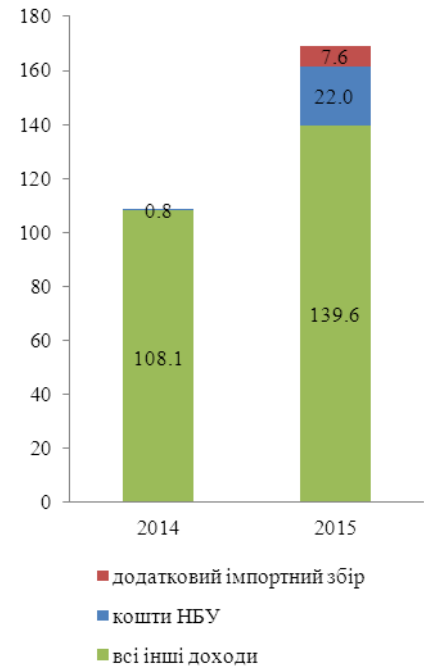
- підвищити прозорість процесів і прийняття рішень; створити систему противаг і перехресного контролю через систему внутрішнього аудиту та контролю; реформувати систему податкових скарг; підпорядкувати ДФС Мінфіну; Волинську, Закарпатську, Львівську і Чернівецьку митниці уряд визначив як «найбільш корумповані» та запланував передати їх в управління західним компаніям⁴;
- задля ефективності аудиту та мінімізації перевірок об'єднати ДФС і митну службу, створити спільні з ЄС митні пункти пропуску;
- демілітаризувати податкову службу та реорганізувати її у службу фінансових розслідувань;
- оптимізувати штати та мінімізувати людський чинник завдяки впровадженню електронних технологій, удосконаленню організації управління, скороченню служб і співробітників, оптимізації функцій податкового та митного аудиту.

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

Проте і в III кв. 2015 року реформа ДФС особливо не рухалася. Важкий її перебіг демонструє історія зі скороченнями та люстрацією у ДФС. Чисельність служби планувалося скоротити майже вдвічі та впродовж III кв. замінити керівників відділень служби в регіонах. Проте скорочення штату відомства та центрального апарату відбувалося радше на папері. Імітацією діяльності стала млява люстрація середньої ланки, якої unikло багато керівників у регіонах і центральному апараті. Лише 25 жовтня за результатами перевірок Міністерства юстиції 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 увінчалися успіхом й інші напрями реформи ДФС. Так, у вересні уряд запровадив використання єдиних орієнтовних показників митної вартості товарів під час митного оформлення імпортованих вантажів⁵. Раніше показники митної вартості різнилися між регіонами. Однак запровадження єдиних орієнтовних показників у боротьбі з корупцією чи контрабандою відсутніх результатів поки що не принесло. Інші напрями реформи також саботують. Зокрема не

Доходи зведеного бюджету
III кв., млрд грн



Джерело: Державна казначейська служба

⁴ Найбільш ймовірний партнер – британська компанія Crown Agents.

⁵ Постанова КМУ від 16 вересня 2015 р. № 724.

було передано в управління міжнародним компаніям Волинську, Закарпатську, Львівську та Чернівецьку 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. Розтягнений у часі графік імплементації реформ ставить під загрозу реалізацію заходів через велику плінність кадрів і відсутність політики спадковості у впровадженні цих реформ.

ДОХОДИ: зростання на 55.4% у III кварталі

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

НБУ у III кв. забезпечив ріст доходів бюджету

НБУ перерахував до бюджету 22.0 млрд грн, або 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 вдвічі більше, аніж у відповідному періоді минулого року (22.8 млрд грн). У IV кв. 2015 року від НБУ ще очікується 13.4 млрд грн. Наступного року трансферти від НБУ мають суттєво скоротитися. За прогнозами, прибуток НБУ за 2015 рік, який підлягатиме частковому перерахуванню до бюджету 2016 року, 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) 2016 року 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 буде переглянуто для поступового збільшення загальних резервів НБУ. З огляду на це наступного року уряд втратить вагому частину доходів, які цього року забезпечував НБУ.

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	5.6
<i>у т.ч. ПДВ (збір)</i>	64.4	50.4	27.6
<i>вітч.</i>	27.0	19.8	36.8
<i>імп.</i>	37.3	30.7	21.7
<i>ПДВ (відшк.)</i>	-18.8	-20.4	-7.6
АП	19.3	13.4	43.6
<i>у т.ч. вітч.</i>	10.2	8.2	24.9
<i>імп.</i>	6.7	5.2	28.6
<i>з роздр. торг.</i>	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

Податки з доходів залишаються стабільними

Надходження від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) становили 25.4 млрд грн, що на 36.0% більше порівняно з III кв. 2014 року. Половину приросту (+3.4 млрд грн) забезпечили нові податки (податок із пенсій, військовий збір і податок із процентів)⁶. Нагадаємо, військовий збір і ПДФО з доходів у вигляді процентів впроваджено з 03.08.14, але з технічних причин надходження від нових податків почалися лише з вересня. 2015 року 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 становило 19.8% за квартал. Сума ПДФО із зарплат зросла на 17.5%, із зарплат військовослужбовців – на 42.9%, тимчасом як із зарплат шахтарів зменшилася на 55.2%. Ця тенденція зберігається з минулого року та відображає події на Сході.

Доходи від податку на прибуток скорочуються

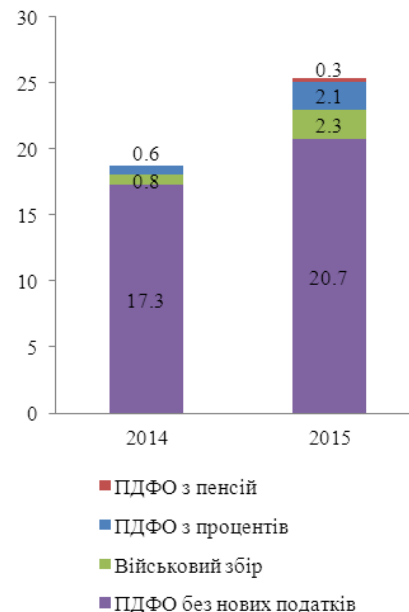
Надходження від податку на прибуток становили 7 млрд грн, що на 15.5% менше порівняно з III кв. 2014 року. Найстрімкіше зменшилися надходження податку від приватних підприємств (-48.7%) та авансові внески від банківських установ і приватних підприємств (-56.6% і -27.6% відповідно). Така картина повною мірою відображає загальний економічний спад, втрату великих промислових підприємств на Сході і в Криму та кризу платоспроможності банківської системи. За даними Державної служби статистики, прибутки прибуткових підприємств за I півріччя 2015 року становили 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 пришвидшилися

Надходження податку на додану вартість (без урахування відшкодування ПДВ з бюджету) становили 64.4 млрд грн і були на 50.4 млрд грн, або 27.6%, більші, аніж у III кв. 2014 року. Для порівняння: у II кв. надходження від ПДВ зросли на 18.0%.

Основною причиною зростання надходжень було збільшення вітчизняного ПДВ. Зокрема у III кв. 2015 року доходи від внутрішнього ПДВ зросли на 36.8% порівняно з відповідним періодом минулого року (+15.0% у II кв.) – і через зростання цін, і внаслідок роботи системи електронного адміністрування ПДВ. Нагадаємо, з 1 липня механізм депонування ПДВ на окремому

ПДФО, III кв. млрд грн



Джерело: Державна казначейська служба

⁶ Закон України від 28.12.2014 № 71-VIII.

До 1 січня 2015 року оподатковувалася пенсійна виплата, що перевищує 10 тис. грн, з 1 січня 2015 року ПДФО оподатковує пенсійну виплату, що перевищує 3 654 грн, за ставкою 15%, і пенсійну виплату, 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.

казначейському рахунку запрацював у 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 відбулося через ліквідацію податкових ям та є сталим у часі. Однак є ризик того, що частина такого зростання тимчасова і основна причина збільшення доходів від ПДВ – необхідність депонувати кошти на ПДВ-рахунках¹⁰ внаслідок технічних особливостей функціонування системи електронного адміністрування ПДВ.

Скорочення імпорту у липні–серпні суттєво сповільнилося (-18.5% до липня–серпня 2014 року проти -40.3% у II кв.)¹¹. Однак девальваційний ефект і сезонна інфляція у вересні підтримували стабільний темп росту надходжень від імпортного ПДВ у III кв. 2015 року + 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

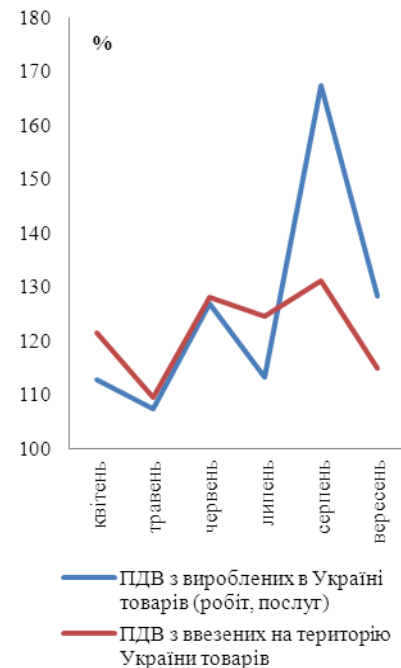
Ріст дохідної частини бюджету великою мірою забезпечили також податки, впроваджені 2015 року, – акцизний податок із роздрібної реалізації підакцизних товарів¹² і тимчасовий додатковий імпорتنний збір¹³. Зокрема у липні–вересні 2015 року доходи від додаткового імпортного збору становили 7.6 млрд грн, від акцизного податку із роздрібної реалізації підакцизних товарів – 2.3 млрд грн.

Темпи росту надходжень від акцизного податку трохи сповільнилися, однак залишаються вагомими. Зокрема за цей період збір від акцизу на вітчизняні товари виріс на 24.9% (+2.0 млрд грн), що пов'язано з впровадженням 2015 року акцизу на електроенергію (+0.8 млрд грн). Решта зростання акцизних доходів була спричинена підвищенням ставок на нафтопродукти та сигарети без фільтра з грудня 2014 року¹⁴. Надходження від акцизного податку на імпортні товари зросли на 28.6% (+1.5 млрд грн) порівняно 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

На 1 жовтня 2015 року заборгованість з відшкодування ПДВ становила 16.7 млрд грн і була на чверть меншою від заборгованості на 1 липня 2015 року. Цього року, щоб зменшити заборгованість,

Ріст помісячних надходжень від ПДВ 2015 р. (рік до року)



Джерело: Державна казначейська служба

⁹ Закон України 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 (неофіційно) це тим, що суми можуть бути ризиковими (більш як 1 млн грн і більш як 10 млн грн) і потребують окремих додаткових перевірок. Тому ті підприємці, які мали велике від'ємне значення, однак змушені були депонувати кошти.

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

¹² Закон України від 28.12.2014 № 71-VIII.

¹³ Закон України від 28.12.2014 № 73-VIII.

¹⁴ Закон України від 28.12.2014 № 71-VIII.

¹⁵ Закон України від 28.12.2014 № 71-VIII.

уряд не випускав ПДВ-облігацій. Натомість вирішенню проблеми сприяло два чинники: 1) уряд пришвидшив відшкодування ПДВ грошовими коштами, наповнюючи бюджет за рахунок інших джерел. На рахунки платників відшкодовано 18.8 млрд грн (проти 14.7 у II кв. і 12 млрд грн у I кв.). Це на 5.1 млрд грн більше, аніж 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 року зменшився на 16.2% (5 млрд грн проти 6.0 млрд грн ПДВ у I півріччі)¹⁶. Таке зменшення може бути і наслідком роботи системи електронного адміністрування (виявлення неправомірних заявок через усунення схем), і вибіркоким підходом фіскальної служби щодо вибору отримувачів відшкодування. Цей результат також 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.

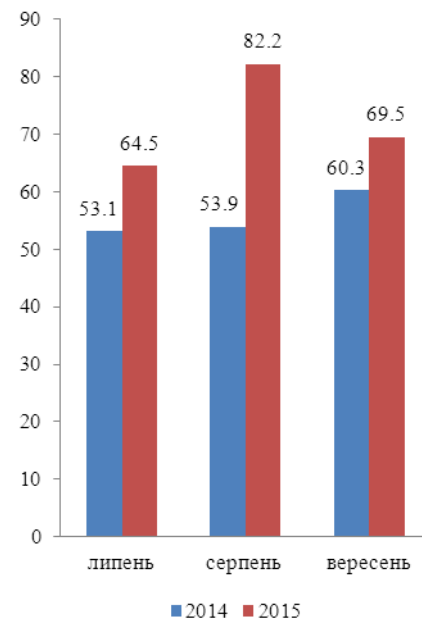
Місцеві доходи зростають завдяки акцизам

За результатами III кв. 2015 року, ріст доходів місцевих бюджетів прискорився, але темпи прискорення суттєво відстають від обіцяних та анонсованих урядом. До місцевих бюджетів надійшло 30.4 млрд грн, не враховуючи міжбюджетних трансфертів. Порівняно 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'яту частину приросту (1.3 млрд грн) забезпечено ростом власних надходжень бюджетних установ, що не пов'язано з реформою децентралізації. Ще 19.3% росту доходів пояснюється розширенням кола платників єдиного податку. Інші 16.5% приросту – довгоочікуваними змінами земельного податку. Доходи від податку на майно не відіграють суттєвої ролі та становлять 0.2 млрд грн, або 0.8% надходжень місцевих бюджетів.

Прогноз: план за доходами буде перевиконано

Виконання зведеного бюджету за 9 місяців 2015 року становить 75% 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. Суттєвого збільшення надходжень у IV кв. 2015 року можна чекати від сплати всіх бюджетотворювальних податків за рахунок інфляції (окрім рентної плати за користування надрами для видобування вуглеводнів через проблеми з Укрнафтою). Ефект від впровадження системи електронного адміністрування може забезпечити надходження ПДВ навіть вище запланованого рівня.

Імпорт товарів в Україну, млрд грн



Джерело: Державна служба статистики України, НБУ

¹⁶ Для інформації: середньомісячні обсяги зростання експорту у липні–серпні становили +2.3%.

Проте наступного року завдання наповнення бюджету буде ускладнено відсутністю так званих тимчасових доходів.

ВИДАТКИ: соціальні витрати після тривалої перерви знов зростають

У III кв. 2015 року, як і очікувалося, темпи росту видатків зведеного бюджету і далі зростали, однак суттєво відставали від доходів. У результаті видаткова частина зведеного бюджету становила 147.9 млрд грн і була на 23.4% більше, аніж у III кв. 2014 року (119.2 млрд грн). Така динаміка на третину була зумовлена 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% річного плану, що вказує на ризик недовиконання видатків.

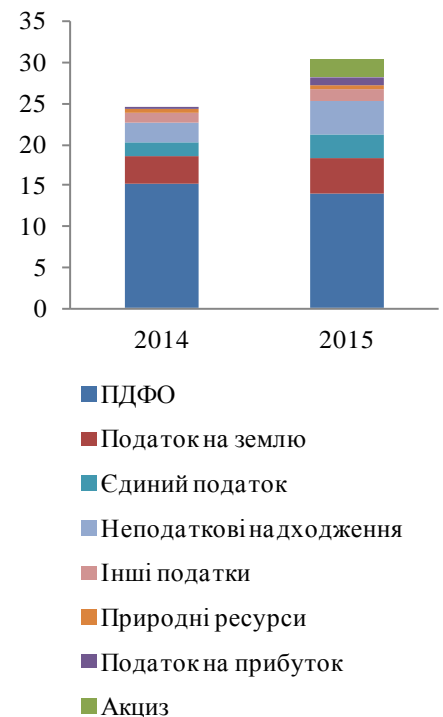
Низка програм не виконується

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

Обслуговування боргу – тимчасове сповільнення

Видатки на обслуговування боргу в III кв. 2015 року становили 19.1 млрд грн, або 12.9% видатків зведеного бюджету. Ці видатки могли б виявитися більшими, якби не технічні особливості реструктуризації. Для завершення реструктуризації державного та гарантованого державою боргу Кабінет Міністрів 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 і гарантованих державою єврооблігацій ДП «Фінінпро», що входять до пакета реструктуризації, включаючи єврооблігації, які повинні були

Доходи місцевих бюджетів, млрд грн.



Джерело: Державна казначейська служба, Case Україна

погашатись у вересні та жовтні 2015 року. У результаті у вересні 2015 року темпи росту видатків на обслуговування боргу сповільнилися з +185.9% рік до року у липні та +206.8% рік до року у серпні до +149.6% рік до року у вересні.

У місцевих бюджетах зросли видатки на оплату праці

Вересневими змінами до бюджету-2015 парламент підвищив розмір мінімальної заробітної плати на 13.1% з 1 218 грн до 1 378 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 1 012 грн. У результаті орієнтовне збільшення заробітної плати залежно від категорії становить для вчителів 470–605 грн, для сімейних лікарів – 453 грн, для працівників соціальної сфери – 304 грн, для бібліотекарів – 348 грн. Підвищення заробітних плат, які виплачують зі зведеного бюджету, уже вплинуло на розмір фонду оплати праці. Відповідні видатки за липень–вересень зросли на 8.9% рік до року. Щоправда, таке підвищення відбулося переважно за рахунок місцевих бюджетів. На той час видатки на оплату праці із державного бюджету, де працівникам заробітну плату переважно визначають за окремими правилами, збільшилися всього на 2.9% порівняно з II кв. 2015 року та скоротилися на 2.1% порівняно з III кв. 2014 року.

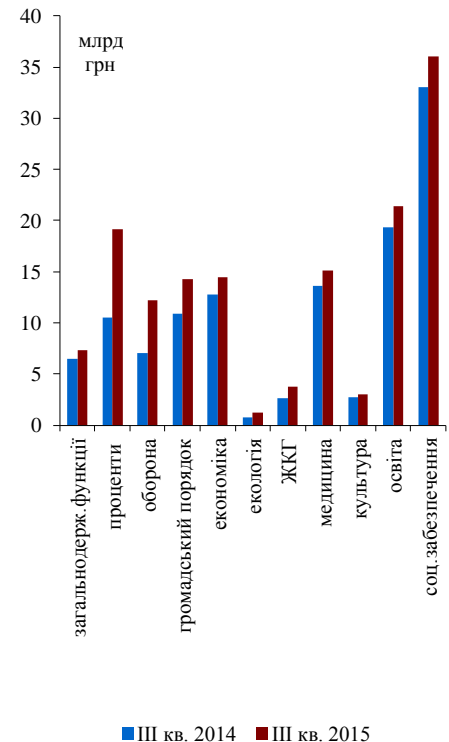
Зросли видатки на соціальне забезпечення

Видатки на соціальне забезпечення в III кв. 2015 року зросли на 9% рік до року та становили 36 млрд грн, або 1/5 видатків зведеного бюджету. Визначальними для росту видатків на соціальне забезпечення виявилися виплати допомоги внутрішньо переміщеним особам і підвищення соціальних стандартів. Зокрема змінами до державного бюджету з 1 вересня прожитковий мінімум збільшився на 13.1%. Надання пільг і житлових субсидій населенню є вагомим елементом соціального захисту населення. Утім, у липні–вересні видатки на такі цілі становили всього 1.5 млрд грн і були навіть на третину меншими, аніж у відповідному періоді 2014 року. Однак це явище сезонне і в IV кв. 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

У III кв. 2015 року пенсійні видатки становили 61 млрд грн, що на 4.3 млрд грн (7.8%) більше, аніж у III кв. 2014 року. Збільшення видатків зумовлено двома основними причинами. По-перше, вересень 2015 року мав низьку базу порівняння. Зокрема друга половина 2014 року відзначалася нагромадженням заборгованості з виплати пенсій у зв'язку з військовими діями. 2015 року близько 7 млрд грн щокварталу витрачається на виплату пенсій особам, які переселилися на підконтрольну Україні територію. По-друге, з 1 вересня підвищено рівень мінімальної пенсії і, як наслідок, середня пенсійна

Видатки зведеного бюджету за функціональною класифікацією



Джерело: Державна казначейська служба

виплата в Україні зросла на 7% до 1 691.55 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 кв. 2015 року зросли на 2 млрд грн (+5.0%) порівняно з аналогічним періодом 2014 року. Однак позитивна динаміка має переважно статистичне обґрунтування. Саме в III кв. 2014 року спостерігалось найбільш стрімке скорочення доходів від підприємств, розташованих на окупованих територіях. Якщо ж порівнювати доходи Пенсійного фонду у липні–вересні 2015 року 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 сплачують пенсійний внесок.

Окрім того, складається враження, що Державний бюджет не поспішає передавати трансферти Пенсійному фонду. Так, у III кв. 2015 року трансферт Державного бюджету на покриття дефіциту Пенсійному фонду скоротився в 1.5 разу, або на 1.7 млрд грн порівняно з попереднім кварталом 2015 року. Всього за 9 місяців 2015 року Державним бюджетом на покриття дефіциту Пенсійного фонду перераховано менше 70% запланованої річної суми. Офіційно таке скорочення пояснюється зупиненням фінансування окупованих територій. Однак інший бік цієї тенденції – нагромадження прихованого дефіциту. Зокрема на 1 жовтня сума непогашених позик, які використовували для фінансування дефіциту, становить 3.9 млрд грн¹⁷.

Прогноз: видатки будуть нижче плану

Хоча темпи здійснення видатків зведеного бюджету пришвидшилися, витрачання коштів відбувається дуже повільними темпами. У IV кв. 2015 року зростуть видатки на ЖКГ субсидії та пільги населенню, соціальні видатки та оплата праці працівникам бюджетної сфери. Утім, існує велика частина бюджетних програм, які через зволікання із закупівлями та затвердженням плану не буде виконано.

ДЕФІЦИТ І БОРГ: бюджет виконано з профіцитом, але борг трохи зріс

III кв. 2015 року виконано з профіцитом зведеного бюджету 20.2 млрд грн. Цьому сприяв випереджальний ріст дохідної частини бюджету над видатковою. Упродовж 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 року розмір боргу

Ресурс Пенсійного фонду України



Джерело: Пенсійний фонд, Державна казначейська служба

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

(державного та гарантованого) становив 1 521.4 млрд грн, або близько 82.2% ВВП¹⁸, що еквівалентно 70.7 млрд дол. США.

Внутрішні запозичення зменшилися

Уряд зменшив внутрішні запозичення на половину проти II кв. 2015 року до 15.4 млрд грн. Порівняно з II кв. 2015 року в липні–вересні скорочено боргові операції для потреб Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (ФГФО) втричі, порівняно з II кв., до 10.8 млрд грн. Уряд також не проводив докапіталізації НАК «Нафтогаз України». Крім того, Мінфін не мав нагальної потреби 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 Нацбанком і неможливість запропонувати привабливі умови розміщення ця спроба виявилася невдалою.

Упродовж 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 за валютними 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 державні гарантії

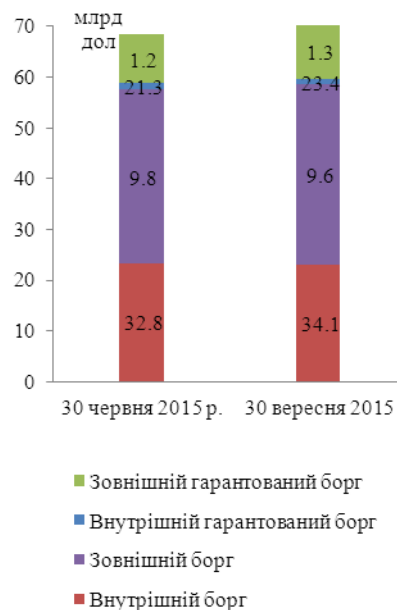
На кінець вересня 2015 року сума боргу (державний прямий і гарантований борг) становила 1 521.4 млрд грн, або близько 82.2% ВВП¹⁹, що еквівалентно 70.7 млрд дол. США. У III кв. 2015 року борг зріс на 5.8% у національній валюті (83.2 млрд грн) і на 3.3% у валютному еквіваленті (2.2 млрд дол. США). Основними 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 500 млн дол. США) та кредиту Європейського інвестиційного банку (400 млн євро). Значення внутрішнього боргу майже не змінилося (+2.3 млрд грн).

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

Прогноз: дефіцит втримається в граничних межах, борг залишиться незмінним

Незважаючи на економічний спад 2015 року, девальвація, нові податки та зміни в справлянні ПДВ підтримували ріст дохідної частини бюджету. У IV кв. очікується традиційне для завершення

Борг України, млрд дол. США



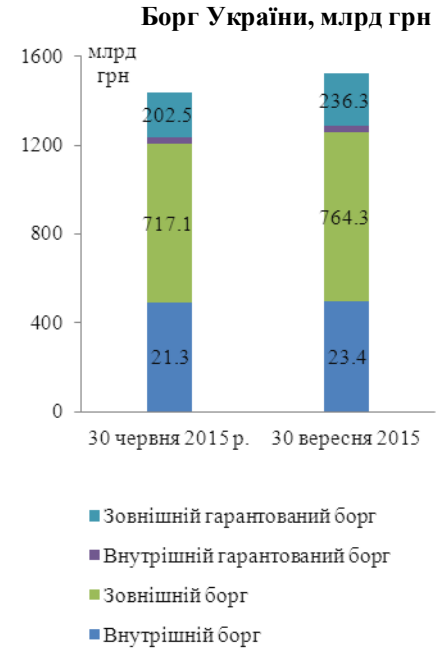
Джерело: Міністерство Фінансів України

¹⁸ Прогноз ВВП на 2015 рік – 1 850 млрд грн.

¹⁹ Прогноз ВВП на 2015 рік – 1 850 млрд грн.

року прищвидшення видатків. Утім, 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 виплати основної частини реструктуризованого боргу. Окрім того, Україна відмовилася погашати 3 млрд дол. США російського боргу, а наступні транші від МВФ відтерміновано 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

Публікацію підготовлено за підтримки Європейського Союзу в рамках проекту «Ціна держави», що реалізується спільно Фондом Східна Європа та CASE Україна. Зміст публікації є винятковою відповідальністю CASE Україна та не може розглядатися як такий, що відображає погляди Європейського Союзу.