



Складний бюджет-2016

Прийнятий у ніч з 24-го на 25-те грудня кошторис країни на 2016 рік став складним рішенням. Фактично, бюджет-2016 буде болючим як для платників податків (база оподаткування розширюється), так і для громадян, залежних від бюджетних виплат (передбачається оптимізація витрат). Проте в поточних економічних реаліях, і з врахуванням критичності продовження співпраці з МВФ це був необхідний крок.

Серед ключових рис бюджету-2016 потрібно зазначити (а) зниження ставки ЄСВ до 22% (близько 37% раніше), (б) зниження витрат широкого бюджету до 41.1% ВВП (52.4% ВВП у 2015-му році), (в) зменшення планового дефіциту до 3.7% ВВП (4.1% ВВП у 2015-му році), (г) звуження квазіфіскальних видатків до 16 млрд грн (107.8 млрд грн. у 2015-му році), (д) оптимізація соціальних витрат.

Очевидно грудневим голосуванням бюджетний процес-2016 не закінчиться. Остаточного вигляду кошторис набуде в березні, коли уряд має врахувати усі пропозиції парламенту та матиме можливість оцінити перші результати впровадження новацій. «Подушкою безпеки» в даній ситуації будуть місцеві бюджети, які акумулювали значний профіцит в 2015 році.

Доходи бюджету збільшуються на 18.9% переважно за рахунок росту ставок

Прогноз доходів зведеного бюджету на 2016 рік становить 742.5, млрд грн, що на 117.9 млрд грн або 18.9% більше ніж заплановано в 2015 році. Суттєве скорочення доходів від нерегулярних джерел у 2016 році (84.9 млрд грн 2015 року)¹, планується перекомпенсувати переважно за рахунок податкових платежів (+84.7 млрд грн або +20.7% до 2015 року). Найбільший приріст доходів має забезпечити податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) (+42.2 млрд грн), ПДВ на імпорт (+32.2 млрд грн), акцизи (+21.8 млрд грн), ПДВ з внутрішніх товарів (+18.3 млрд грн) та рентні платежі (+14.1 млрд грн).

Маємо декілька причин такого зростання доходів. По-перше, це збільшення ставок: ставка ПДФО підвищується з 15 до 18%, акцизи на алкоголь та сигарети зростають на 100% та 40% відповідно, зростають ставки єдиного податку. По-друге, дещо розширюється база оподаткування (база оподаткування ПДФО

Параметри Державного бюджету, млрд грн

	2015	2016
Усього доходи	517.0	595.1
% ВВП	22.9	26.3
Усього видатки	581.8	667.8
% ВВП	31.4	29.5
Кредитування	11.2	11.0
% ВВП	0.6	0.5
Дефіцит	76.0	83.7
% ВВП	4.1	3.7
ВВП, млрд грн	1850	2262

Джерело: Проект Закону «Про Державний бюджет України на 2016 рік» № 3000 доопрацьований від 24.12.2015, Закон про Державний бюджет 2015

¹ Доходи в розмірі 9 млрд грн від продажу ліцензій не були заплановані ні в початковому варіанті закону про бюджет 2015, ані під час перегляду бюджету 2015 в вересні.

збільшується за рахунок скасування ЄСВ, що зараз вираховується з зарплати, звужується спецрежим для аграріїв, оподатковуються операції з видобутку бурштину). По-третє касові доходи бюджету 2016 мають збільшитись за рахунок оподаткування ПДВ транзитного газу, зміни часу нарахування та сплати податку на прибуток підприємств².

Неподаткові доходи уряд планує наростити за рахунок посилення ролі держави як власника та збільшивши можливість бюджетних установ отримувати та розпоряджатися власними доходами. Уряд запевняє, що під час розрахунку доходів на 2016 рік не закладав доходів від детінізації. Щоправда більшість додаткових доходів до бюджету залежить від узгодженого впровадження нових законодавчих норм. Крім того, остаточна редакція податкових новацій досі невідома, відповідно досі уточнюються такі параметри як обсяг відшкодування ПДВ.

Скорочення ЄСВ зменшує перерозподіл коштів через бюджет на 3.2% ВВП

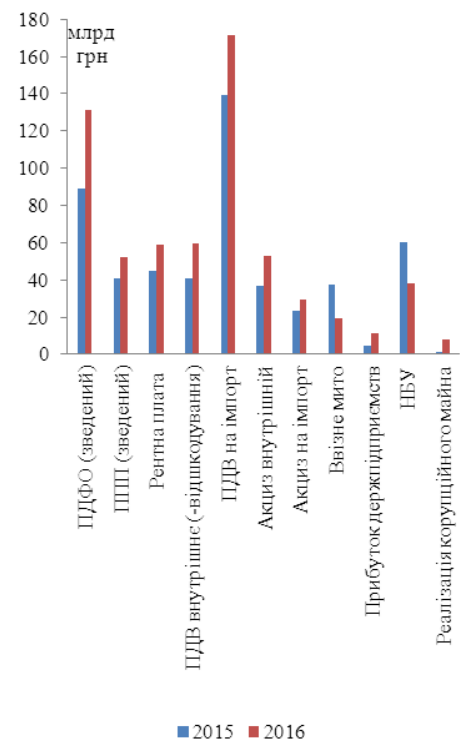
Основним лейтмотивом податкової реформи стало скорочення ставки нарахування Єдиного соціального внеску (ЄСВ) з діючих близько 37% (середня ставка) до 22%, а також відміна ЄСВ, що утримується з заробітної плати робітника (3.6%). В результаті, частка ВВП, що перерозподіляється через бюджет скорочується на 3.2% ВВП. Як наслідок, сумарно бюджетні та позабюджетні видатки разом зі скороченням держгарантій та квазіфіскальних витрат мають знизитися до 41.1% ВВП у 2016 році (52.4% ВВП у 2015 році). Компенсувати втрати доходів Пенсійного фонду планується за рахунок Державного бюджету: в 2 рази збільшиться трансферт з Державного бюджету до 144.9 млрд грн проти 80.8 млрд грн у 2015 році. Ще на 10 млрд грн будуть вжиті заходи економії витрат Пенсійного фонду та інших фондів обов'язкового державного страхування, що включають верифікацію пенсійних виплат, обмеження пенсій працюючим пенсіонерам, обмеження максимальної пенсії, обмеження індексації пенсій, обмеження правил розрахунку пенсій та права виходу на пенсію.

Видатки державного бюджету в 2016 році зростуть через трансферт Пенсійному фонду

Зростання витрат державного бюджету в 2016 році (з врахуванням кредитів) помітно лише в тій частині, що стосуються трансфертів Пенсійному фонду для компенсації втрат від зниження ставки ЄСВ та витрат на житлові субсидії населенню. Крім того зростання планується на обслуговування боргу та органи правопорядку (поліція, прокуратура, суди). Також зростають витатки на армію та держапарат. За всіма іншими напрямками або без змін, або планується скорочення.

Трансферт Пенсійному фонду міг би виявитися вищим якби не заходи економії: відмова від невластивих функцій (видатки фондів соціального страхування скорочуються на 5.2 млрд грн),

Доходи зведеного бюджету, 2015-2016 рр.



Джерело: Проект Закону "Про Державний бюджет України на 2016 рік" № 3000 доопрацьований від 24.12.2015, Закон про Державний бюджет 2015

² Скасовуються авансові внески, що визначаються результатами діяльності попереднього року та замінюються на поквартальну сплату по факту поточного року.

збереження максимального розміру пенсії на рівні 10 740 грн, збереження оподаткування пенсій, обмеження пенсій працюючим пенсіонерам, підвищення стажу для отримання пенсії за вислугу років.

Зростають видатки на житлові субсидії

Навіть без врахування Пенсійних трансфертів соціальні видатки Державного бюджету на 2016 рік зростають на 13.7% до 92.0 млрд грн (+11.1 млрд грн). Левова частина такого збільшення пояснюється очікуваним зростанням житлових субсидій населенню до 35 млрд грн. Умови надання цих субсидій поки що залишаються незмінними, однак уряд очікує, що посилення адресності дасть можливість перенаправити більшу їх частину найменш заможним верствам населення.

Оптимізуються соціальних видатки

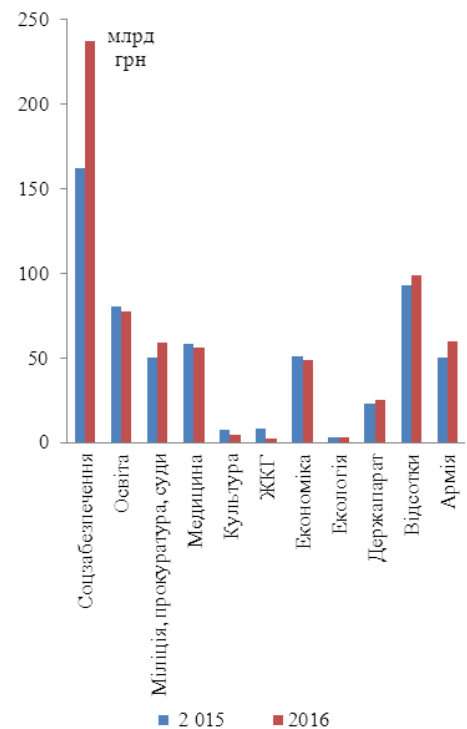
Видатки на соціальне забезпечення з державного бюджету (окрім житлових субсидій) залишаються на рівні 2015 року, незважаючи на збільшення прожиткового мінімуму на 12.8%. Проводиться оптимізація соціальних видатків по цілому ряду напрямків. Зокрема, планується верифікація соціальних виплат, розширюється застосування критерію рівня доходів для більшого переліку допомог, частина соціальних зобов'язань передається з центрального на місцевий рівень.

З 2016 року має запрацювати механізм перехресної верифікації отримувачів пільг та соціальних виплат, резерв економії від якої очікується на рівні 5 млрд грн. Відповідний департамент Мінфіну отримає доступ до даних реєстрів 22 центральних органів виконавчої влади, інформацію про транзакції та стан рахунків в банках. Однак через відсутність електронних реєстрів на місцях така верифікація поки що не може застосовуватися до всіх видів допомоги.

В 2016 році має бути розширений список соціальних виплат, що буде здійснюватись на основі критерію майнового стану. Попередньо до цього списку потрапляють (i) допомога одиноким матерям, (ii) виплата аліментів державою в разі, коли батьки ухиляються від виконання батьківських обов'язків, (iii) безоплатне харчування в садочках інвалідам та сиротам, (iv) виплати працевлаштованим переселенцям. Щоправда допомога по народженню залишається для всіх незалежно від рівня доходів.

Цікаво, що з переліку субвенцій місцевим бюджетам зникла традиційна субвенція на «надання пільг за послуг зв'язку, інших передбачених законодавством пільг ...»³. Передбачається, що місцеві бюджети будуть фінансувати ці видатки самостійно, якщо в цьому буде потреба. Уряд також обмежує автоматичну

Видатки державного бюджету за функціями, 2015-2016 рр.



Джерело: Проект Закону «Про Державний бюджет України на 2016 рік» № 3000 доопрацьований від 24.12.2015, Закон про Державний бюджет 2015

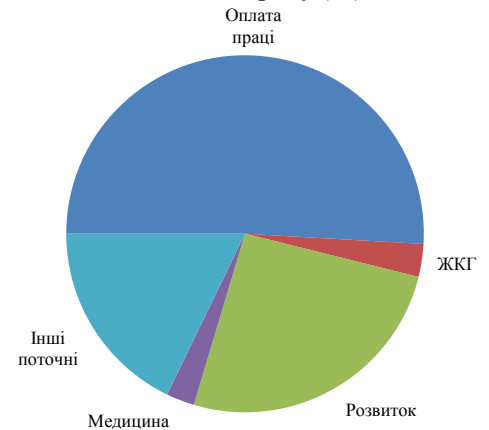
³ Повна назва «Субвенція на надання пільг з послуг зв'язку, інших передбачених законодавством пільг крім пільг на одержання ліків, зубопротезування, оплату електроенергії, природного і скрапленого газу на побутові потреби, твердого та рідкого пічного побутового палива, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот), на компенсацію втрати частини доходів у зв'язку з відміною податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів та відповідним збільшенням ставок акцизного податку з пального і на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян». Переважна сума субвенції – компенсація пільгового проїзду

індексацію соціальних виплат та зарплат бюджетникам на інфляцію.

Видатки на оборону номінально зростають

Під час ухвалення бюджету-2016 видатки на оборону та правопорядок були збільшені. В результаті видатки на оборону зросли на 9.8 млрд грн до 59.9 млрд грн. Видатки на охорону правопорядку збільшились на 8.4 млрд грн до 58.6 млрд грн. Це в сумі 17.5% Державного бюджету. Щоправда значна частина цього ресурсу (7.5 млрд грн) прив'язана до ефективності продажу корупційного майна⁴. Цей ресурс планується закріпити за фінансуванням видатків розвитку (в тому числі на закупівлю модернізованої військової техніки). Під час планування доходів від корупційного майна, уряд мав на увазі 1.5 млрд дол. США коштів экс-президента Віктора Януковича та його команди, які заарештовані та знаходяться на рахунках Укргазбанку та Ощадбанку. Однак перерахування цих коштів залежить від рішення суду. Прискорення процесу можливе у випадку прийняття відповідного закону щодо спеціальної конфіскації.

Структура видатків Державного бюджету 2016 на оборону (%)



Джерело: Проект Закону "Про Державний бюджет України на 2016 рік" № 3000 доопрацьований від 24.12.2015.

Уряд підвищує заробітну плату бюджетникам

В 2016 році на 12.8% (рік до року) зросте мінімальна заробітна плата та на 18.0% - заробітні плати бюджетників, що вираховуються згідно тарифної сітки. Проектом бюджету на 2016 рік передбачається ріст видатків на оплату праці майже за всіма сферами. Всього фонд оплати праці державного бюджету запланований на рівні 80.3 млрд грн або на 31.2% більше ніж в 2015 році. Логічно, що найбільше зростання заплановано в сфері охорони правопорядку та армії.

Цікаво, що значною мірою спонсором підвищення зарплат є саме зменшена ставка ЄСВ, оскільки через зниження ставки потрібно буде менше коштів, на фонд оплати праці. Сьогодні бюджетні установи нараховують на суми заробітної плати 36.3% ЄСВ (для військових частин та виплат грошового забезпечення військовослужбовцям 34.7%). Економія складає приблизно 1.5% видатків державного бюджету (10-11 млрд грн). Крім того, на відміну від зарплат в реальному секторі економіки бюджетники більш гарантовано відчують зниження ЄСВ на своїх окладах, які вони отримують на руки. Сьогодні бюджетні установи утримують з робітника 22.6% зарплати (6.1 % ЄСВ⁵, 15% ПДФО⁶ та 1.5% військового збору). Згідно запропонованих змін, з 2016 року утримуватимуть лише 19.5% (18% ПДФО та 1.5% військового збору). Найбільшу економію відчують працівники з найнижчим рівнем доходів, через відміну ЄСВ, що вираховується з доходів.⁷

⁴ Так на 2015 рік заплановано 1.5 млрд грн таких доходів, в той час як за 10 міс 2015 р. надходження склали менше 0.01 млрд грн

⁵ Якщо робота дає право на одержання спец пенсії наприклад згідно закону «Про державну службу» ЄСВ утримується у розмірі 6.1%

⁶ Мало хто з бюджетників отримує зарплату більше 10 мінімальних зарплат до яких застосовується підвищена ставка ПДФО 20%

⁷ Наразі для людей у яких дохід не перевищує 1.5 прожиткового мінімуму з доходу вираховується ЄСВ (3.6%), а на залишок, що перевищує 50% мінімальної заробітної плати нараховується ПДФО за ставкою 15%. Згідно змін, ЄСВ з зарплати не утримується, а на заробітну плату, що перевищує 50% мінімальної заробітної плати нараховується за ставкою 18%. В результаті ефективна ставка для людей з низьким рівнем доходів в середньому скорочується на 1%.

Субсидії підприємствам та минулорічні борги скорочуються, зростає фінансування доріг

Видатки на економічну діяльність в проекті державного бюджету-2016 заплановані на рівні 48.3 млрд грн, що менше плану 2015 року на 5.0% або 2.6 млрд грн. Основна причина скорочення – зменшення виплат за гарантованими боргами Укратороду та по проекту «Циклон 4» з 21.8 млрд грн до 14.2 млрд грн. Друга причина – відмова від старих пріоритетів. Майже вповнину до 3.6 млрд грн скоротилася підтримка аграрного сектора. На жаль під час ухвалення бюджету-2016 не вдалося повністю відмовитись від підтримки вугільної галузі. На 2016 рік окрім 0.6 млрд грн на реструктуризацію заплановано 0.5 млрд грн на погашення заборгованості по зарплатам шахтарів. Щоправда це значний прогрес в порівнянні з попередніми періодами, коли на вугільний сектор витрачалось щорічно 1% ВВП.

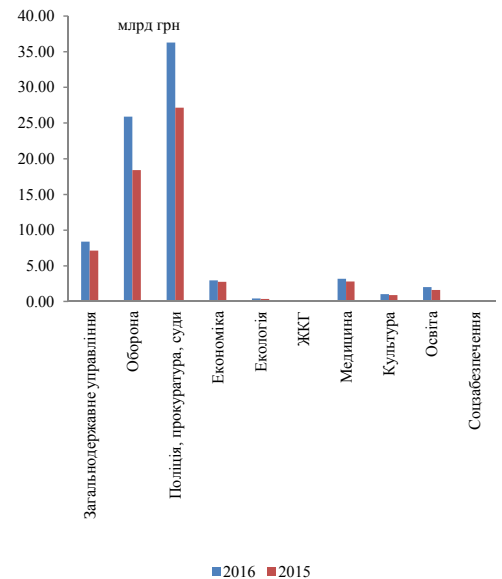
В бюджеті-2016 енергетика зберігається як ключовий пріоритет. За кошти міжнародних фінансових організацій в 2016 році планується побудувати різноманітні електростанції на суму 6.4 млрд грн. (в 2015 році 6.3 млрд грн). Уряд також має наміри модернізувати підприємства оборонно-промислового комплексу вартістю 1.7 млрд грн. Інша частина інвестиційних проектів буде фінансуватися за рахунок державних гарантій (потенційно це може становити 28.2 млрд грн).

Нарешті збільшуються видатки на дорожню інфраструктуру. Так, на розвиток мережі автомобільних доріг з Державного бюджету планується виділити 6.8 млрд грн, що в два рази більше, ніж цього року. Крім того, на відміну від 2015 року, ці видатки прив'язані до акцизних зборів. Це значно підвищує шанси дорожньої інфраструктури на краще фінансування. На дороги також передбачено залучити 4.7 млрд грн кредитів. Крім того, згідно змін до бюджетного кодексу на розвиток автомобільних доріг загального користування державного значення у Волинській, Львівській, Одеській і Чернівецькій областях та місті Києві планується витратити кошти, отримані від перевиконання доходів від митниці. Можна також розраховувати на більш ефективне використання виділених на дороги коштів через ухвалення обов'язкового застосування системи електронних закупівель Prozorro.

Обслуговування боргу потребує відносно менше ресурсів

Витрати на обслуговування боргу наступного року мають становити 99.1 млрд грн або 13.3% доходів зведеного бюджету. В 2015 році на обслуговування боргу було заплановано 14.7% доходів зведеного бюджету. Сума погашення та обслуговування державного боргу становитиме третину доходів зведеного бюджету, що звичайно залишається значним навантаженням на бюджет. Ці витрати могли б бути більшими якби не реструктуризація боргу. Зокрема в 2016 році мали бути погашені зобов'язання на суму 1 млрд дол США ОЗДП 2006, 1.25 млрд дол США ОЗДП 2011.

Видатки на оплату праці з Державного бюджету, 2015-2016 рр



Джерело: Проект Закону "Про Державний бюджет України на 2016 рік" № 3000 доопрацьований від 24.12.2015, Закон про Державний бюджет 2015

Окремі видатки та кредитування Державного бюджету 2016 на підтримку економіки

Місцеві бюджети отримують значний приріст доходів

Уряд акцентує на тому, що наступного року місцеві бюджети отримують значний приріст доходів. Доходи місцевих бюджетів на 2016 році очікуються на рівні 147.4 млрд грн (план зі змінами на 2015 рік становить 103.3 млрд грн) та в порівнянні з 2015 роком зростають на 46.7%. Йдеться переважно не про передачу додаткових джерел доходів, а про зростання тих, що вже є у розпорядженні місцевих бюджетів: єдиний податок та ПДФО. Тим не менш, таке зростання стало можливим через центральне рішення щодо підвищення ставок та розширення бази оподаткування (підвищуються ставки єдиного податку, ПДФО для більшості платників податку зростає з 15% до 18%, з бази ПДФО не вираховується ЄСВ).

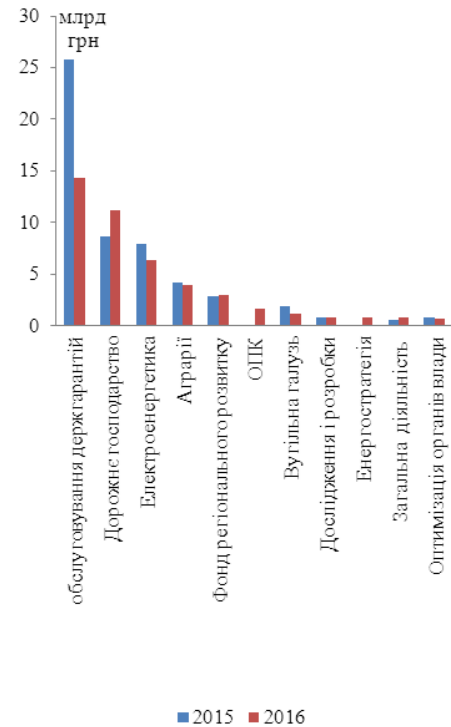
Місцеві бюджети знов розширюють свої повноваження

Разом із зростанням доходів місцеві бюджети отримують і нові повноваження. Зокрема, фінансування професійно-технічної освіти тепер буде здійснюватись за рахунок власних доходів місцевих бюджетів. В 2015 році на ці цілі Державний бюджет планував субвенцію обсягом 6.0 млрд грн. З економічної точки зору передача ПТУ на місцевий рівень виправдана. По-перше, на місцях більше можливостей привести у відповідність кількість підготовлених кадрів та перелік спеціальностей до потреб місцевих роботодавців. По-друге, таким чином можна досягнути оптимізації видатків використовуючи за базу навчання для ПТУ старші класи середньої школи. Під час ухвалення бюджету-2016 було відхилено пропозицію уряду щодо передачі на місцевий рівень фінансування вишів I-II рівнів.

Місцеві бюджети – епіцентр економії

На делеговані повноваження з освіти та охорони здоров'я уряд зменшує субвенції. Зокрема, прогнозований обсяг медичних субвенцій скорочено з 46.5 млрд грн до 44.7 млрд грн, освітніх з 49.6 млрд грн до 44.8 млрд грн.⁸ Крім того скорочуються обсяги додаткових та стабілізаційних дотацій з 7.4 до 6.9 млрд грн.

На відміну від попередніх років місцеві органи влади зможуть компенсувати скорочення ресурсу не тільки перенаправляючи на делеговані повноваження власні доходи, але й матимуть більше інструментів щодо гнучкої економії та підвищення ефективності видатків. Так, наприклад, бюджет на 2016 рік передбачає закриття шкіл, де чисельність учнів не перевищує 25 та ремонт «опірних шкіл», які будуть навчати дітей з малочисельних учбових закладів. Місцеві бюджети вивільняються від обов'язку притримуватися співвідношення адміністративного та технічного персоналу в навчальних закладах (економія 0.5 млрд грн). В сфері охорони здоров'я скорочується норматив ліжок на 25% (з 80 до 60 ліжок-місць на 10 тис. осіб⁹). Очікувана економія – 4.5-4.9 млрд грн. В сфері професійно-технічної освіти можливі



Джерело: Проект Закону "Про Державний бюджет України на 2016 рік" № 3000 доопрацьований від 24.12.2015.

⁸ Це незважаючи на прогнозований рівень інфляції в 12%, збільшення мінімальної заробітної плати на 12.8% та I розряду ЄТС на 18.0%, підвищення тарифів на енергоносії та комунальні послуги.

⁹ Постанова Кабміну від 25.11.2015 року №1024.

скорочення до 10%.

Місцеві бюджети отримають більше можливостей для розвитку

Державний бюджет передбачає збільшення фінансування видатків розвитку місцевих бюджетів також за рахунок центрального ресурсу. Бюджетом 2016 передбачена центральна програма підтримки державних та регіональних проектів обсягом 1.0 млрд грн. Як і в 2015 році, заплановані видатки Державного фонду регіонального розвитку (попередньо він має збільшитись з 2.9 до 5.7 млрд грн). Крім того законом про бюджет-2016 субвенції на соціально-економічний розвиток зростають вдвічі з 1.4 до 3.8 млрд грн. Це стало можливим завдяки новій субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад (1.0 млрд грн). В 7 разів до 1.9 млрд грн зростає субвенція на соціально-економічний розвиток окремих територій. Щоправда, критерії розподілу цього інвестиційного ресурсу між регіонами не затверджені законом і віддані на відкуп Кабміну за погодженням з парламентським комітетом, що несе в собі певні ризики.

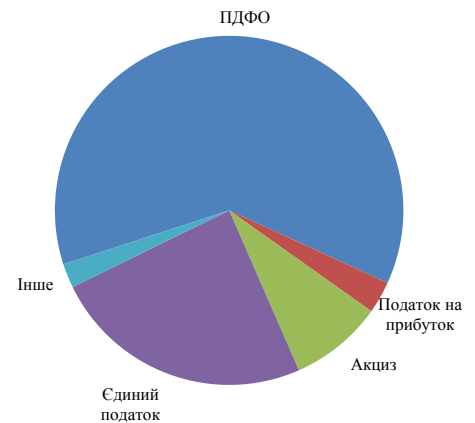
Дефіцит буде фінансуватись зовнішніми запозиченнями

Дефіцит Державного бюджету-2016 запланований на рівні 83.4 млрд грн або 3.7% ВВП (в 2015 році план 76.0 млрд грн. або 4.1% ВВП), що відповідає вимогам МВФ. В планах уряду приватизація має стати частковим джерелом фінансування дефіциту. Однак, через політичні причини є високий ризик не отримати запланованих 17 млрд грн. Натомість найбільш реальним та важливим джерелом фінансування дефіциту бюджету мають стати запозичення.

В бюджеті-2016 основним джерелом фінансування дефіциту будуть зовнішні запозичення. Зокрема на наступний рік передбачено 105.7 млрд грн. (в еквіваленті) чистих зовнішніх залучень. Для порівняння на внутрішньому ринку планують залучити всього 22.9 млрд грн нетто (залучення мінус погашення). Окрім цього заплановано 17.0 млрд грн доходів від приватизації.

Ще три статті проекту бюджету-2016 дозволяють збільшити дефіцит понад затверджені Законом обсяги для цілей фінансування НАК «Нафтогаз України», рекапіталізації банків та Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (ФГВФО). Верхня межа не встановлена. У 2015 році відповідні видатки передбачені в розмірі 107.8 млрд грн, що включають 41.6 млрд грн на потреби ФГВФО, 36.5 млрд грн на рекапіталізацію банків та 29.7 млрд грн на підтримку НАК «Нафтогаз України». На 2016 рік Меморандум МВФ резервує на ці цілі близько 65 млрд грн. Проте, урядовці стверджують, що незважаючи на зарезервовані можливості на 2016 рік насправді випуску ОВДП для рекапіталізації банків та НАК «Нафтогаз України» не планується. Озвучений план для випуску ОВДП для фонду гарантування вкладів встановлений на рівні всього 16.0 млрд грн.

Структура приросту доходів місцевих бюджетів, 2016 рік, (без врахування міжбюджетних трансфертів)

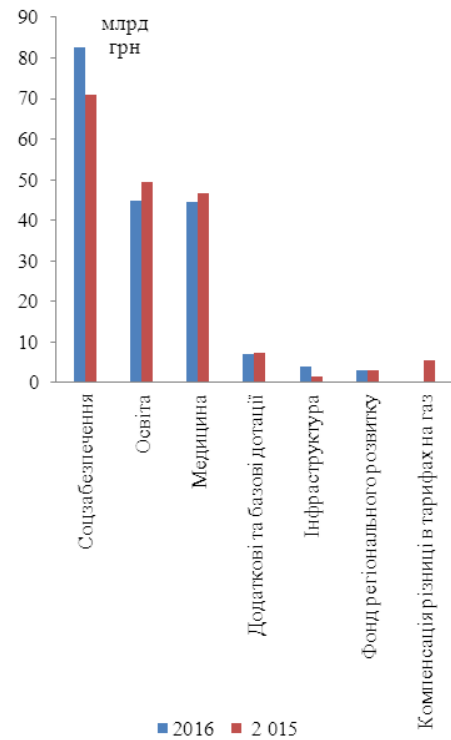


Джерело: пояснювальна записка до проекту Закону «Про Державний бюджет України на 2016 рік» № 3000 доопрацьований від 24.12.2015.

Дефіцит бюджету-2016 частково буде профінансовано за рахунок економії 2015 року

Частину зобов'язань 2016-го року буде профінансовано за рахунок економії 2015 року. Так, для виплати січневих пенсій з державного бюджету-2015 вже направлено додатковий трансферт у розмірі 14 млрд грн за рахунок економії на житлових субсидіях та обслуговування боргу в 2015 році. Додатковою «подушкою безпеки» у 2016 році може стати профіцит місцевих бюджетів акумульований в 2015 році. За попередніми очікуваннями 20 млрд грн, акумульованих на рахунках місцевих бюджетів в 2015 році, мають профінансувати капітальні видатки наступного року. Крім того, постановою Кабміну від 16 грудня 2015 року місцевим бюджетам перерозподілено 2.4 млрд грн медичної субвенції, які раніше передбачались на тимчасово окуповані території. Ці кошти медичні заклади зможуть використати як цього так і наступного року.

Обсяги субвенцій, що надаються з Державного бюджету за функціями



Джерело: Проект Закону "Про Державний бюджет України на 2016 рік" № 3000 доопрацьований від 24.12.2015, Закон про Державний бюджет 2015

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.