



## Бюджетний літопис: I квартал 2015 року

I кв. 2015 р. відзначився несподіваним покращенням ситуації у фінансовій сфері. Зокрема, доходи зведеного бюджету збільшилися на 25.0% до 140.3 млрд грн (112.2 млрд грн рік тому). Основними факторами, що стимулювали збільшення доходів бюджету, стали: девальвація, нові податки та підвищення вже існуючих зборів, а також одноразові надходження у вигляді плати за 3G-ліцензію.

У січні–березні 2015 р. видатки зведеного бюджету скоротилися за низкою напрямів: економічна діяльність, оплата праці бюджетних установ, видатки соціального характеру. Загальна економія за цими статтями в порівнянні з 2014 р. сягає близько 10 млрд грн. Щоправда, уряд вимушений був витратити набагато більше на оплату боргів, фінансування військових дій та оплату комунальних послуг. У результаті, в I кв. 2015 р. видатки зведеного бюджету склали 126.0 млрд грн, що на 12.9% більше, ніж рік тому (111.6 млрд грн). Високі темпи росту доходів, що випереджали відповідне зростання видатків, дозволили виконати зведений бюджет із суттєвим профіцитом в 14.0 млрд грн (3.9% ВВП) при тому, що планом на увесь 2015 р. передбачений дефіцит на рівні 4.1% ВВП.

Характерною рисою бюджету-2015 стали нові міжбюджетні відносини. Зміни до бюджетного кодексу, внесені наприкінці 2014 р., стали причиною значного збільшення власних доходів місцевих бюджетів (+15.8% до 27.8 млрд грн). Щоправда, поки що місцеві бюджети або невпевнені в стійкості отриманих результатів, або ж не можуть визначитися з пріоритетами: більше половини профіциту зведеного бюджету акумулювалося завдяки тому, що місцеві бюджети зволікають із видатками.

## Зміст

<b>Бюджетний літопис: I квартал 2015 року</b> .....	<b>1</b>
<b>ТЕНДЕНЦІЇ: Мінфін у пошуках зовнішнього фінансування</b> .....	<b>3</b>
Доходи зросли на 25.0% .....	3
МВФ замінив «Стендбай» на «Механізм розширеного фінансування» .....	3
Міжнародні фінансові організації та уряди низки країн об'єднують свої фінансові зусилля для допомоги Україні .....	4
Реструктуризація боргів .....	4
Зміни до Державного бюджету на 2015 рік .....	4
Уряд просуває низку важливих реформ .....	5
<b>ДОХОДИ: доходи збільшилися на 25.0%</b> .....	<b>5</b>
Надходження ПДФО зросли за рахунок нових податків .....	6
Надходження від податку на прибуток вперше за довгий час зросли .....	6
Інфляція збільшила надходження від непрямих податків .....	7
Уряд збільшив відшкодування ПДВ .....	7
НБУ зменшив підтримку бюджету .....	8
Чи була фіскальна децентралізація успішною? .....	8
<b>ВИДАТКИ: економію «з'їла» війна та борги</b> .....	<b>9</b>
Темпи скорочення видатків на зарплату дещо уповільнилися .....	9
Скоротилися видатки соціального характеру .....	10
Зменшилася роль держави в реальному секторі .....	10
Зекономлені кошти пішли на війну та борги .....	10
Уряд здійснює капітальні видатки .....	11
Прогноз: видатки будуть зростати .....	11
<b>ДЕФЦИТ ТА БОРГ: бюджет виконано з профіцитом</b> .....	<b>11</b>
МВФ схвалив Механізм розширеного фінансування для України .....	12
Уряд став менше позичати в Нацбанку .....	12
Уряд розпочав переговори про реструктуризацію боргу .....	12
Прогноз: профіцит бюджету зміниться на дефіцит .....	13

## ТЕНДЕНЦІЇ: Мінфін у пошуках зовнішнього фінансування

У січні 2015 р. вступила в дію більшість змін до податкового та бюджетного законодавства, прийнятих перед Новим роком (детально про них можна прочитати в наших звітах «[Бюджет 2015 – «порожня» версія](#)» і «[Бюджетний літопис: 4 квартал 2014 року](#)»). У лютому до Державного бюджету були внесені додаткові зміни, які виявилися не такими масштабними, як очікувалося. В умовах поглиблення валютних проблем Мінфін проводив багато важливих міжнародних перемовин. Передусім, була досягнута домовленість із МВФ про нову програму фінансування. Паралельно відбувалися зустрічі з іншими міжнародними організаціями та урядами, які погодилися підтримати Україну разом із МВФ. Важливим завданням для України було виокремлено перемовини з кредиторами щодо реструктуризації комерційних зовнішніх боргів. Однак перемовини з кредиторами виявилися досить важкими.

### Доходи зросли на 25.0%

У I кв. 2015 р. доходи зведеного бюджету зросли на 25.0% у порівнянні з I кв. 2014 р., а у січні–квітні 2015 р. – на 30.5%. Це значний позитив, враховуючи, що за весь 2014 р. доходи зведеного бюджету підвищилися всього лише на 4.5% у порівнянні з 2013 р. У результаті, у I кв. 2015 р. уряду вдалося виконати зведений бюджет із значним профіцитом у розмірі 14.2 млрд грн, а у січні–квітні – профіцит зріс до 18.5 млрд грн. Таким чином, зникла потреба в емісійному фінансуванні. Найбільше зростання було зареєстровано у березні (+48.7%) переважно через знецінення гривні в лютому до 30.0 грн за 1 дол. США. Зміцнення гривні в наступні місяці вже призвело до уповільнення темпів зростання доходів. Нагадаємо, що у 2015 р. зростання доходів зведеного бюджету заплановано на рівні 26.6%.

### МВФ замінив «Стендбай» на «Механізм розширеного фінансування»

Під час Всесвітнього економічного форуму в Давосі (21 січня) уряд надав МВФ запит з проханням замінити поточну програму «Стендбай» на «Механізм розширеного фінансування». В рамках програми «Стендбай», затвердженої наприкінці квітня минулого року, Україна отримала лише 4.6 млрд дол. США із 17.0 млрд дол. США, затверджених на два роки. Обидві програми – «Стендбай» та «Механізм розширеного фінансування» – призначені для країн із середнім рівнем доходу (кошти позичаються на ринкових умовах) та для країн із неефективним державним управлінням (МВФ висуває свої умови щодо реформ). Різниця між програмами полягає лише у їхній тривалості та термінах погашення. «Стендбай» може тривати до 3 років (термін погашення через 3¼–5 років), «Механізм розширеного фінансування» може тривати до 5 років (термін погашення через 4½–10 років).

### Основні бюджетні події I кв. 2015 р.

Січень	21-24 – Всесвітній економічний форум (Давос, Швейцарія), уряд надав МВФ запит на нову програму
Лютий	16 – Уряд вніс до Верховної Ради пропозиції змін до Державного бюджету на 2015 р.
Березень	2 – Верховна Рада прийняла зміни до Державного бюджету на 2015 р. 11 - МВФ схвалив Механізм розширеного фінансування для України розміром 17.5 млрд дол. 12 - В Україну надійшов перший транш від МВФ розміром 5.0 млрд дол. 13 - Розпочалися консультації щодо реструктуризації боргу

Джерело: CASE Україна.

### Міжнародний пакет допомоги Україні

	2015	2016	2017	2018	Разом
<b>Разом</b>	<b>21.5</b>	<b>6.8</b>	<b>6.9</b>	<b>4.8</b>	<b>40</b>
<i>в тому числі</i>					
МВФ	10	2.5	2.5	2.5	17.5
Інші міжнародні організації	1.8	0	0	0	1.8
ЄС	1.8	0.7	0	0	2.5
США	2	0	0	0	2
Інші уряди	0.7	0.2	0	0	0.9
Боргові операції	5.2	3.4	4.4	2.3	15.3

Джерело: МВФ.

МВФ схвалив нову програму 11 березня в розмірі 17.5 млрд дол. США на чотири роки («Стендбай» було скасовано). Більше половини коштів (10.0 млрд дол. США) було заплановано надати Україні впродовж 2015 р. Перший транш розміром 4.87 млрд дол. США надійшов в Україну 12 березня. Три транші (кожен розміром по 1.67 млрд дол. США) заплановані на червень, вересень та грудень 2015 р. Решту коштів (7.5 млрд дол. США) планується рівномірно розподілити на 12 траншів упродовж 2016–2018 рр. (близько 0.6 млрд дол. США щокварталу).

### Міжнародні фінансові організації та уряди низки країн об'єднують свої фінансові зусилля для допомоги Україні

«Механізм розширеного фінансування» розміром 17.5 млрд дол. США – це лише один із компонентів міжнародного пакету допомоги для України розміром 40.0 млрд дол. США на чотири роки. Початок дії «Механізму» розблокував співробітництво України з міжнародними організаціями та іншими урядами, яке було призупинене наприкінці 2014 р. За оцінками МВФ, протягом 2015–2018 рр. в Україну має надійти близько 7.2 млрд дол. США від Світового банку, ЄС, США, Німеччини, Канади, Швейцарії, Норвегії та інших (з яких 6.3 млрд дол. США. – у 2015 р.). МВФ вважає, що Україна може заощадити 15.3 млрд дол. США протягом чотирьох років (з яких, 5.2 млрд дол. США – у 2015 р.) на зовнішніх платежах по боргових зобов'язаннях, провівши реструктуризацію.

### Реструктуризація боргів

На вимогу МВФ 13 березня Україна розпочала консультації щодо реструктуризації своїх комерційних зовнішніх боргів із метою полегшення боргового тягаря. Загалом МВФ очікує, що «боргові операції» заощадять Україні 15.3 млрд дол. США протягом найближчих чотирьох років. Переговори з кредиторами виявилися надзвичайно складаними й тривалими. Наріжним каменем є списання частини боргу, на чому наполягає Україна і проти чого виступають кредитори. Для посилення тиску на кредиторів 19 травня Верховна Рада навіть надала уряду право тимчасово призупиняти здійснення платежів за всіма або деякими борговими зобов'язаннями<sup>1</sup>.

### Зміни до Державного бюджету на 2015 рік

Нагадаємо, що Державний бюджет на 2015 р. був затверджений 28 грудня 2014 р. з умовою, що уряд до 15 лютого 2015 р. внесе на розгляд Верховної Ради пропозиції змін до нього. Зміни до Державного бюджету на 2015 р. також були однією з умов для затвердження «Механізму розширеного фінансування». Проект відповідних змін уряд подав 16 лютого, а 2 березня його прийняла Верховна Рада<sup>2</sup>.

У результаті, в березні доходи Державного бюджету було збільшено

<sup>1</sup> Закон від 19.05.2015 № 436-VIII, Закон від 19.05.2015 № 437-VIII.

<sup>2</sup> Закон від 02.03.2015 № 217-VIII.

на 26.4 млрд грн (+5.5%), тобто до 502.3 млрд грн, а видатки – на 39.0 млрд грн (+7.4%), тобто до 566.9 млрд грн. Відповідно до змін, дефіцит Державного бюджету-2015 збільшився до 75.8 млрд грн (4.1% ВВП) порівняно з 63.7 млрд грн (3.7% ВВП), які були в попередньому варіанті бюджету. Також було підвищено граничний розмір боргу на кінець року з 1 176.1 млрд грн до 1 394.0 млрд грн (на 18.5%). Доходи було збільшено, оскільки очікувалася стрімкіша інфляція. Через це та через додаткові витрати на субсидії для населення та допомогу вимушеним переселенцям зросли також і видатки (детально про всі зміни можна прочитати в нашому [коментарі](#) змін до бюджету-2015).

### Уряд просуває низку важливих реформ

Згідно з меморандумом МВФ та основними напрямками політики на 2016 р., найближчим часом більшість бюджетних сфер має зазнати реформування. Це стосується:

- Органів виконавчої влади: оптимізація видатків на утримання.
- Соціальної допомоги: реформування системи пільг на проїзд та перехід на адресну грошову допомогу.
- Освіти: оптимізація кількості закладів, збільшення класів та навантаження на вчителів.
- Охорони здоров'я: створення єдиного медичного простору та оптимізація кількості лікарняних закладів. Зараз на високому рівні активно обговорюється запровадження обов'язкового медичного страхування.
- Пенсій: обмеження пільгових пенсій. З початку року було прийнято низку законів щодо обмеження пільгових пенсій. У парламенті розглядається законопроект щодо введення другого накопичувального рівня пенсійного страхування.
- Вугільного сектору: реформування та приватизація.
- Науки: оптимізація мережі, зміна держзамовлення, оцінювання.

Зараз можна казати, що уряд активізував діяльність для досягнення окреслених цілей реформ. Найбільший прогрес можна відмітити хіба що в частині обмеження пенсій. Але поки що зміни, що відбулися, важко назвати істинними реформами. Більшість із них перебуває на стадії розробки та обговорення.

### ДОХОДИ: доходи збільшилися на 25.0%

За I кв. 2015 р. до зведеного бюджету було зібрано 140.3 млрд грн, що на 25.0% (+28.1 млрд грн) більше, ніж за I кв. 2014 р. Зокрема, податкові надходження збільшилися на 34.9%, а неподаткові – зменшилися на 4.6%. Основними чинниками, які посприяли зростанню надходжень, були: інфляція, спровокована знеціненням гривні, а також нещодавні зміни до податкового законодавства. Вже в I кв. 2015 р. місцеві бюджети виконувалися за новими правилами. І хоча вага місцевих бюджетів у доходах (без урахування трансфертів) скоротилася з 21.4% у I кв. 2014 р. до 19.8% у I кв. 2015 р., темпи росту місцевих доходів значно

### Доходи зведеного бюджету, млрд грн

	I кв. 2014 р.	I кв. 2015 р.	Зміна, %
<b>ДОХОДИ</b>	<b>112,2</b>	<b>140,3</b>	<b>25,0</b>
<b>Податкові</b>	<b>83,5</b>	<b>112,6</b>	<b>34,9</b>
ПДФО	16,2	20,5	26,7
ПШП	15,6	16,6	6,5
ПДВ	27,7	43,0	55,4
<i>у т.ч. ПДВ (збір)</i>	<i>36,6</i>	<i>55,0</i>	<i>50,4</i>
<i>вітч.</i>	<i>19,0</i>	<i>25,1</i>	<i>32,1</i>
<i>імп.</i>	<i>17,4</i>	<i>29,9</i>	<i>71,9</i>
<i>ПДВ (відшк.)</i>	<i>-8,9</i>	<i>-12,0</i>	<i>34,7</i>
АП	7,9	13,7	73,1
<i>у т.ч. вітч.</i>	<i>5,4</i>	<i>7,7</i>	<i>41,7</i>
<i>імп.</i>	<i>2,5</i>	<i>4,9</i>	<i>94,6</i>
<i>з роздр. торг.</i>	<i>0,0</i>	<i>1,2</i>	
Ввізне мито	2,4	6,3	158,9
<b>Неподаткові</b>	<b>28,0</b>	<b>26,8</b>	<b>-4,6</b>
НБУ	15,8	5,5	-65,5

Джерело: Державна казначейська служба.

прискорилися.

### Надходження ПДФО зросли за рахунок нових податків

У I кв. 2015 р. надходження від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) склали 20.5 млрд грн та зросли на 26.7% у порівнянні з I кв. 2014 р. Якщо не враховувати надходження нових податків (податок із пенсій, військовий збір та податок із процентів), то ріст склав лише 2.4%. Частка нових податків склала 19.2% усіх надходжень ПДФО у I кв. 2015 р. Надходження нових податків зросли в порівнянні з попередніми періодами завдяки низці змін до Податкового кодексу<sup>3</sup>, включаючи оподаткування тієї частини пенсії, яка перевищує три мінімальні зарплати (3 654 грн), продовження терміну справляння військового збору та розширення бази оподаткування, підвищення ставки податку з процентів.

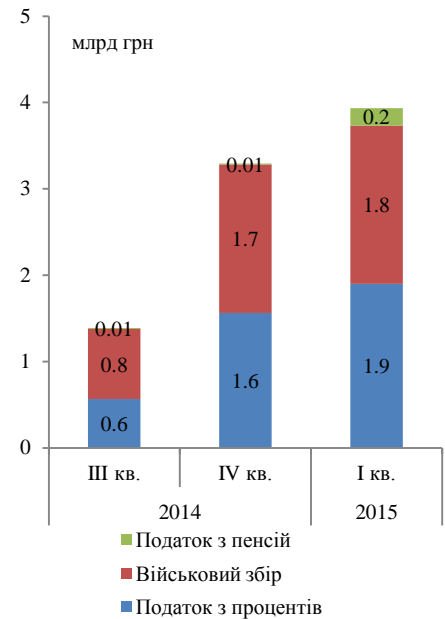
### Надходження від податку на прибуток вперше за довгий час зросли

У I кв. надходження податку на прибуток склали 16.6 млрд грн та зросли на 6.5 % у порівнянні з I кв. 2014 р. завдяки росту доходів у березні. Так, у січні доходи від податку на прибуток становили 2.2 млрд грн та були на 40.0% нижче рік до року, а в лютому – 2.6 млрд грн, що на 21.0% менше від доходів лютого 2014 р. Проте вже в березні 2015 р. доходи від податку на прибуток стрімко зросли (+29.5%) до 10.1 млрд грн проти 7.8 млрд грн березня 2014 р.

Динаміка доходів визначалася в першу чергу графіком сплати податкових зобов'язань. Справа в тому, що сплату щомісячних авансових внесків у січні–лютому 2015 р. запроваджено в розмірі 1/12 нарахованої суми податку на прибуток за 2013 р., у березні 2015 р. – травні 2016 р. – в розмірі 1/12 нарахованої суми податку на прибуток підприємств за 2014 р.<sup>4</sup> Крім того, річна декларація за результатами 2014 р. мала бути подана до 2 березня 2015 р, а відповідні зобов'язання мали бути сплачені протягом 10 днів. Суми переплачених податків зараховуються в зменшення майбутніх зобов'язань.

Крім того, очевидно, що інфляція штовхає прибутки прибуткових підприємств вгору. Для оцінки ефекту: за даними Державної служби статистики прибуток прибуткових підприємств за січень–вересень 2014 р. становив 215.5 млрд грн, що на 65.4% більше від задекларованих прибутків аналогічного періоду 2013 р. (130.3 млрд грн). З огляду на цю тенденцію, в березні річний план по податку на прибуток було збільшено<sup>5</sup>. Крім того, можна сподіватися що ряд змін у податковому законодавстві матиме позитивний вплив на податкові доходи в майбутньому, серед них: відміна консолідованого податку на прибуток, заборона не сплачувати авансові внески у випадку

### Нові види надходжень ПДФО, млрд грн



Джерело: Державна казначейська служба.

<sup>3</sup> Закон від 28.12.2014 № 71-VIII.

<sup>4</sup> <http://sfs.gov.ua/baneryi/podatkovi-zmini-2015/podatok-na-pributok/63503.html>

<sup>5</sup> Закон від 02.03.2015 № 217-VIII.

збитків за результатами I кв. «Податковий компроміс»<sup>6</sup> per-se за результатами кварталу збільшив доходи бюджету на малопомітну суму (261.5 млн грн на початок квітня), однак до кінця травня вона зросла до 793.9 млн грн. І хоча ця сума все ще залишається меншою, ніж очікували фіскалі (1–3 млрд грн), в недалекому майбутньому за результатами цього компромісу можна буде очікувати підвищення кількості перевірок та донарахувань.

### Інфляція збільшила надходження від непрямих податків

Інфляція призвела до суттєвого збільшення надходжень від непрямих податків у I кв. 2015 р. у порівнянні з I кв. 2014 р., особливо це стосується податків із ввезених товарів та послуг. Так, надходження вітчизняного ПДВ у I кв. 2015 р. зросли на 32.1% у порівнянні з відповідним періодом минулого року, в той час як доходи ПДВ з імпорту стрибнули на 71.9%. Аналогічна ситуація з акцизним податком: надходження акцизного податку на вітчизняні товари зросли на 41.7%, а на імпорتنі – на 94.6%. Доходи від ввізного мита стрибнули на 158.9%. З огляду на цю тенденцію в березні річний план по ПДВ та ввізному миту було збільшено<sup>7</sup>.

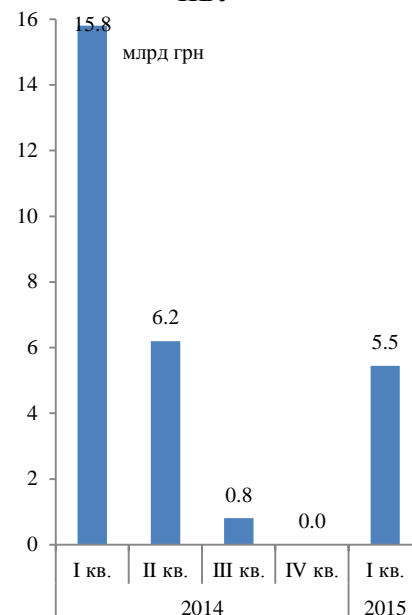
У збільшенні надходжень від непрямих податків важливу роль також відіграв ряд змін у законодавстві. З січня 2015 р. діє акцизний податок із роздрібною реалізацією підакцизних товарів<sup>8</sup>, а з лютого – тимчасовий додатковий імпорتنний збір<sup>9</sup>. За перші три місяці 2015 р. вони додатково принесли до бюджету 1.2 млрд грн та 2.7 млрд грн відповідно (перший надходить до місцевих бюджетів, другий – до державного).

Також, лютий–червень 2015 р. стали перехідним періодом для системи електронного адміністрування ПДВ, коли накладні реєструються в Єдиному реєстрі, але без обмеження суми<sup>10</sup>. Система дозволяє податківцям бачити все, «як на долоні». Проте в той же час вона створює додаткові технічні проблеми, як для платників податку (через великий обсяг інформації система час від часу не давала технічної можливості зареєструвати накладні), так і фіскалам (обсяги робіт зросли в рази: кількість податкових накладних із сумою ПДВ понад 10 тис грн збільшилася в 4,3 рази). Значний фіскальний ефект від новачки очікується в II пол. 2015 р., коли на спецрахунках із ПДВ бізнес почне депонувати 1/20 свого обороту.<sup>11</sup>

### Уряд збільшив відшкодування ПДВ

Урядовці обіцяли спростити відшкодування ПДВ та взяли зобов'язання не накопичувати прострочену заборгованість із відшкодування. Як запобіжний захід – наприкінці 2014 р. був значно

### Кошти, що перераховуються до бюджету НБУ



Джерело: Державна казначейська служба.

6 До 16 квітня 2015 р. підприємство мало право сплатити лише 5% від суми податків (ПДВ, податок на прибуток) недоплачених/занижених за будь-які податкові періоди до 1 квітня 2014 р. з урахуванням строку давності (1095 днів).

7 Закон від 02.03.2015 № 217-VIII.

8 Закон від 28.12.2014 № 71-VIII.

9 Закон від 28.12.2014 № 73-VIII.

10 ibid

11 Суми ПДВ у виписаних накладних повинні будуть покриватися або наявним податковим кредитом (сумою ПДВ, яку має відшкодувати держава), або «зарезервованою» сумою власних коштів на ПДВ-рахунку.

скорочений перелік критеріїв для відбору відшкодування за спрощеною процедурою. Зі списку критеріїв були викреслені: рівень зарплати на підприємстві, кількість співробітників, рівень сплачених зобов'язань із податку на прибуток, відсутність задекларованого збитку та відсутність розбіжності між податковим кредитом і податковим зобов'язанням. Щоправда, в Податковому кодексі з'явилася нова вимога щодо обсягів необоротних активів відносно суми відшкодування. І справді, обсяги відшкодування ПДВ в I кв. зросли на 34.7% р/р до 12.0 млрд грн.

Проте здається, основним фактором стало збільшення обсягів заявок на відшкодування ПДВ на фоні девальвації національної валюти (митна вартість експорту в гривні збільшилася). Так, якщо обсяг експорту товарів за I кв. 2015 р. в дол. США скоротився на третину р/р, то середній курс гривні в січні–березні 2015 р. був в 2.4 рази вищий. Проблема не вирішена, а навпаки поглиблена: підприємства нарікають на вибірковий підхід фіскальної служби, а неофіційні джерела в ДФС визнають суб'єктивність нових критеріїв та їхнього застосування. Голова Державної фіскальної служби визнав, що, незважаючи на зростання обсягів відшкодування, його відомство не справляється зі своїми зобов'язаннями та сподівається на новий випуск ПДВ–ОВГЗ до кінця 2015 р.

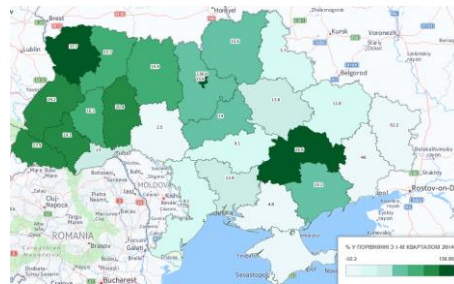
### **НБУ зменшив підтримку бюджету**

У лютому 2015 р. НБУ перерахував до бюджету 5.5 млрд грн (у січні та березні – нічого), що майже в три рази менше, ніж у I кв. 2014 р. Це, разом із обмеженням квазіфіскальних видатків, посприяло зміцненню гривні. Нагадаємо, що у I кв. 2014 р. уряд поспішав отримати кошти від НБУ до початку співробітництва з МВФ, який засуджує подібну практику. Під тиском МВФ у березні річний план по перерахуванню коштів від НБУ було дещо зменшено<sup>12</sup>.

### **Чи була фіскальна децентралізація успішною?**

За результатами I кв. 2015 р. уряд заявляє, що реформа децентралізації була успішною та, як наслідок, місцеві бюджети вже отримали 5.5 млрд грн додаткових доходів. Як відомо, разом із бюджетом-2015 були прийняті зміни до Бюджетного кодексу, згідно з якими місцевим бюджетам передавалися нові джерела доходів: податок на прибуток підприємств, акциз із роздрібного продажу, податок на нерухомість тощо. Проте ми поки що дотримуємося скептичної точки зору щодо досягнутих результатів. Зокрема, 5.5 млрд грн додаткових доходів, що анонсовані урядом, – це додаткові доходи загального фонду місцевих бюджетів. Значна частина з них і раніше належала місцевим бюджетам, проте надходила в спеціальний фонд (була закріплена за певними видатками). Якщо взяти «чисте» збільшення, то доходи місцевих бюджетів без урахування трансфертів зросли на 3.6 млрд грн, або на 15.6%. Лівова частина цього збільшення припадає на власні надходження бюджетних установ (I кв. 2015 р. – 5.6 млрд грн, що на 160% більше, ніж доходи

### **Ріст доходів місцевих бюджетів у I кв. 2015 р.**



Джерело: Державна казначейська служба, Міністерство фінансів, Case Україна.

<sup>12</sup> Закон від 02.03.2015 № 217-VIII.

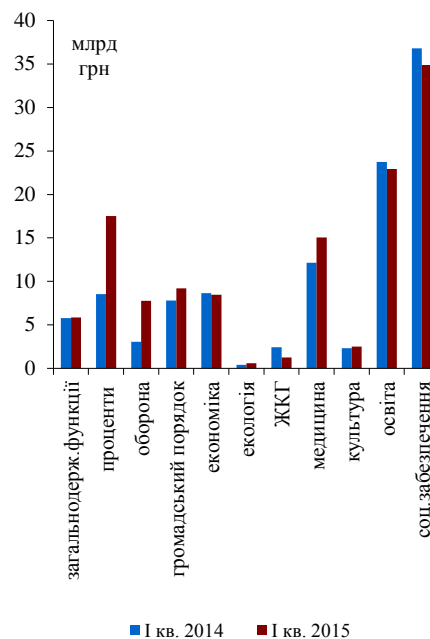


за аналогічний період 2014 р.). Разом із додатковими доходами на місцевий рівень передавали й додаткові повноваження. Поки що питання щодо зіставності обсягів переданих доходів та повноважень залишається відкритим. Якщо врахувати індекс споживчих цін (136.3) та індекс цін промислової продукції (142.4), то реальні доходи місцевих бюджетів скоротилися. Крім того, середнє збільшення доходів місцевих бюджетів мало асиметричний ефект на місцях. Так, наприклад, це стосується «роздрібного» акцизу, який сконцентрувався в прикордонних областях та м. Києві. Неоднорідним є розподіл податку на прибуток підприємств, плати за надра.

### Прогноз: оптимізм має бути обережним

*І кв. 2015 р. дійсно виявився вдалим у плані доходів на фоні попередніх періодів. Однак, невідомо, наскільки стійким є цей успіх. З середини березня спостерігається зміцнення гривні й відносна стабільність на валютному ринку. До того ж, інфляція, яка була основним джерелом росту, не тільки збільшує надходження, але й одночасно шкодить економічній активності. Отже, виконання бюджету за доходами у 2015 р. все ще залишається під питанням (зростання доходів зведеного бюджету заплановано на рівні 26.6%). Швидше за все в II пол. 2015 р. на перший план вийдуть адміністративні механізми наповнення бюджету.*

**Видатки зведеного бюджету за функціональною класифікацією**



Джерело: Державна казначейська служба

### ВИДАТКИ: економію «з'їла» війна та борги

*В I кв. 2015 р. видатки зведеного бюджету склали 126.0 млрд грн, що на 12.9% більше, ніж у I кв. 2014 р. (111.6 млрд грн). Позатим, за перший квартал було виконано трохи більше 1/5 запланованих видатків на рік. Низькі темпи видатків на початку року є традиційними. В порівнянні з I кв. 2014 р., більш ніж у 2 рази збільшилися видатки на обслуговування боргу та оборону. Значно збільшилися видатки на правопорядок, охорону навколишнього середовища та охорону здоров'я. За всіма іншими функціями номінальні видатки зведеного бюджету скоротилися.*

### Темпи скорочення видатків на зарплату дещо уповільнилися

Видатки на оплату праці в I кв. 2015 р. становили 20.5 млрд грн, або 16.3% ресурсу зведеного бюджету. Темпи зростання заробітної плати в бюджетних секторах були нижчими за середні по економіці. При тому, що в середньому заробітна плата в економіці зросла на 11.6% рік до року, в секторах державного управління, оборони та соціального страхування зарплати збільшилися на 2%, а в секторах освіти та охорони здоров'я – на 5%. Сумарно ж фонд оплати праці (окрім винагороди військовим) в I кв. 2015 р. продовжував скорочуватися. В порівнянні з кінцем 2014 р., темпи скорочення уповільнилися з 12.4% до 10.7% р/р, однак при цьому на початку року урядові вдалося погасити заборгованість по заробітній платі в бюджетних секторах.

### Скоротилися видатки соціального характеру

У січні–березні 2015 р. видатки зведеного бюджету на соціальне забезпечення склали 34.0 млрд грн та виявилися на 5.3% меншими за видатки в аналогічному періоді 2014 р. Щоправда, тут маємо ефект порівняльної бази – I кв. 2014 р. ще включав соціальні виплати, що здійснювалися на користь населення АР Крим. Разом із скороченням стипендій та інших виплат населенню, одна з основних причин скорочення соціальних видатків – це зменшення трансфертів Пенсійному фонду.

На фінансування дефіциту Пенсійного фонду в I кв. 2015 р. Державний бюджет витратив 4.0 млрд грн, або на 1.4 млрд грн менше, ніж рік тому. Проте, попри відсутність індексації пенсій на зарплату, попри відмову від підвищення мінімальної пенсії, значного скорочення видатків Пенсійного фонду не відбулося. В I кв. 2015 р. пенсійні видатки становили 62.8 млрд грн, що на 1.4% менше, ніж у I кв. 2014 р. Очевидно, одне з пояснень невеликих темпів падіння видатків – скорочення заборгованості за невиконаними пенсіями: сьогодні з 1.2 млн пенсіонерів Луганської та Донецької обл. більше половини регулярно отримують пенсії. Хоча кількість таких пенсіонерів зростає, уряд запевняє, що в бюджеті Пенсійного фонду передбачено кошти на всі недоотримані пенсійні виплати. В той же час, незважаючи на гучні заяви політиків щодо важливості обмеження спецпенсій, трансферти з Державного бюджету на їхню виплату майже не змінилися (15.4 млрд грн як і минулого року). Справа в тому, що економія від обмеження спеціальних пенсій не така вже й велика: доля пенсіонерів, що отримують високі пенсії, становить близько 3.3%, а доля відповідних витрат - на рівні 10%. Окрім того, більшість змін стосується пенсій, які тільки будуть призначатися.

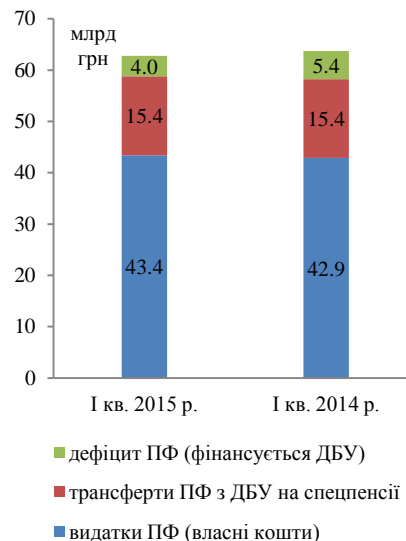
### Зменшилася роль держави в реальному секторі

Нарешті в 2015 р. уряд радикально переглянув свою роль в економіці та майже відмовився від субсидій у вугільній галузі, вдвічі скоротив видатки на підтримку сільського господарства. В результаті, в I кв. видатки на економічну діяльність скоротилися до 8.5 млрд грн та були на 1.9% менше, ніж у січні–березні 2014 р. При цьому, в січні–березні 2015 р. збільшилися видатки на утримання доріг. Проте більшість «покращень» на дорогах, як виявилось, «залишилась у минулому»: майже 80% із видатків I кв. 2015 р. на дорожнє господарство, насправді, пішло на погашення боргів Укравтодору.

### Зекономлені кошти пішли на війну та борги

У зв'язку з веденням бойових дій видатки на оборону в I кв. 2015 р. зросли в 2.5 рази рік до року та склали 7.8 млрд грн. Проте, ці видатки скоротилися в порівнянні з кінцем 2014 р. майже в 1.5 рази. Вага військових видатків у I кв. 2015 р. становила 6.2 % зведеного бюджету, що є незвично велике навантаження на бюджет країни, де протягом десятиліть звикли витрачати на оборону 2–3% зведеного бюджету. Однак, навіть таких значних військових видатків навряд чи

### Видатки Пенсійного фонду України



Джерело: Пенсійний Фонд, Державна казначейська служба.

вистачить для ведення активних військових дій. Саме тому є очікування, що витрати на оборону до кінця року ще зростатимуть. Зокрема, Міністерство фінансів отримало звернення від 10 відомств, що опікуються обороною та правоохоронною діяльністю в Україні, з проханням збільшити фінансування в цілому на понад 17 млрд грн, зокрема, у зв'язку зі зростанням чисельності особового складу Збройних сил України (+40% річного оборонного бюджету). Окрім того, у I кв. 2015 р. військовий бюджет було недовикористано – військові використали 88% запланованих видатків на квартал або менше 1/5 запланованих видатків на рік – це означає, що збільшення військових видатків відбудеться ближче до кінця року.

### Уряд здійснює капітальні видатки

Характерною рисою бюджету 2015 р. стала наявність капітальних видатків. У порівнянні з I кв. 2014 р. вони зросли в 4.3 рази. Щоправда таке збільшення пов'язано більше з їхньою відсутністю на початку 2014 р., коли уряд призупинив проведення державних закупівель до моменту прийняття нового законодавства. Сумарно капітальні видатки зведеного бюджету в I кв. 2015 р. були не такі вже й великі та склали 6.7 млрд грн, або 5.2% видатків зведеного бюджету. Вочевидь, необхідність утримання зношеної інфраструктури та можливого відновлення інфраструктури Сходу потребує розробки альтернативного фінансування (державне-приватне партнерство) та вивільнення фіскальних ресурсів для здійснення суспільних інвестицій.

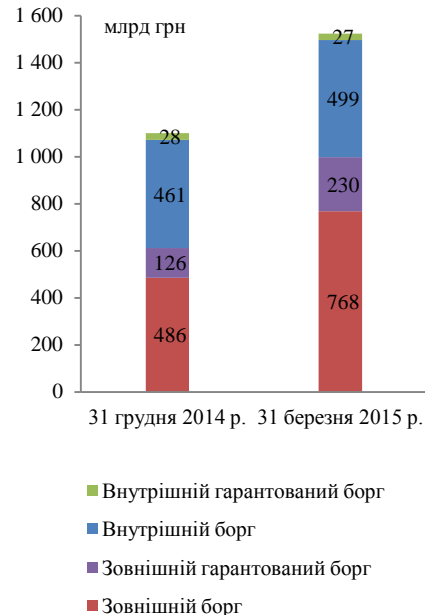
### Прогноз: видатки будуть зростати

*Ручне управління та несистемне скорочення видатків не дають вражаючого та потрібного результату. У майбутньому потенціал такого скорочення є обмеженим та потребує якісних реформ. Можна очікувати, що в наступних місяцях видатки бюджету будуть зростати. Особливо це очікується в частині місцевих бюджетів, які накопичили половину профіциту зведеного бюджету.*

### ДЕФІЦИТ ТА БОРГ: бюджет виконано з профіцитом

Перевищення темпів росту доходів над темпами росту видатків дозволило виконати зведений бюджет за підсумками I кв. 2015 р. із відчутним профіцитом. Профіцит зведеного бюджету склав 14.0 млрд грн, або 3.9% ВВП<sup>13</sup>, з яких 4.2 млрд грн – профіцит Державного бюджету, а 9.8 млрд грн – профіцит місцевих бюджетів. Нагадаємо, що в березні змінами до бюджету плановий розмір дефіциту Державного бюджету на 2015 р. було збільшено з 63.7 млрд грн (3.7% ВВП) до 75.8 млрд грн (4.1% ВВП). Розмір боргу на кінець березня 2015 р. складав 1 524.3 млрд грн, або близько 94.4% ВВП, що еквівалентно 65.0 млрд дол. Було запозичено 91.0 млрд грн. (з яких 33.7 млрд грн – внутрішні запозичення, 57.4 млрд грн – зовнішні), а погашені – 34.3 млрд

### Борг України в I кв. 2015 р. у національній валюті



Джерело: Міністерство фінансів.

<sup>13</sup> ВВП за I кв. 2015 р. (оцінка НБУ).

грн (з яких 29.6 – за внутрішніми зобов’язаннями, 4.7 млрд грн – за зовнішніми).

### МВФ схвалив Механізм розширеного фінансування для України

Історія запозичень у I кв. 2015 р. розвивалася стрімко. Наприкінці січня Україна звернулася до МВФ із запитом про «Механізм розширеного фінансування» замість минулорічної програми. 2 березня були ухвалені поправки до Державного бюджету, потрібні для отримання кредиту; а 11 березня МВФ схвалив для України чотирьохрічну програму обсягом 17.5 млрд дол. США. З цієї суми за новою програмою протягом першого року Україні планується надати 10.0 млрд дол. США. Вже 12 березня надійшов перший транш у розмірі 4.87 млрд дол. США, з яких 2.2 млрд дол. США пішло на поповнення золотовалютних резервів, а 2.8 млрд дол. США – на потреби уряду. 12 травня місія МВФ розпочала перший перегляд МРФ. Наступні транші по 1.67 млрд дол. США очікуються в червні, вересні та грудні. Схвалення програми також відкрило Україні шлях до коштів інших міжнародних організацій та урядів. 21 квітня Україна отримала 250 млн євро від ЄС (третій транш Першої програми макрофінансової допомоги, що є доповненням до підтримки МВФ).

### Уряд став менше позичати в Нацбанку

За результатами розміщення внутрішніх облігацій із початку 2015 р. вдалося залучити до бюджету 10.0 млрд грн у січні та 0.3 млрд дол. у лютому (у лютому–квітні Мінфін не проводив активного залучення ресурсів на внутрішньому ринку через високу вартість ресурсів та відсутність крайньої потреби в фінансуванні протягом періоду).

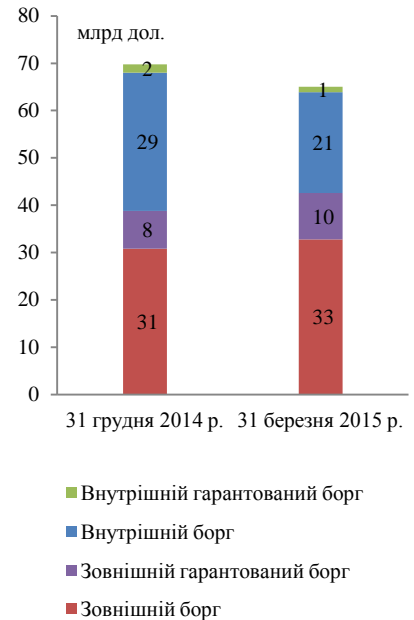
Крім того, на початку 2015 р. Мінфін здійснив випуск внутрішніх облігацій для збільшення статутного капіталу НАК «Нафтогаз України» на загальну суму 26.1 млрд грн (17.2 млрд грн – у лютому та 8.9 млрд грн у квітні). Таким чином, уряд уже використав ліміти щодо обсягів купівлі НБУ ОВДП для рекапіталізації НАК «Нафтогаз України», встановлені новою програмою співробітництва з МВФ. Протягом квітня НБУ придбав державні облігації номінальною вартістю 7 млрд грн (із початку року – 34,4 млрд грн). Випуск облігацій ані для потреб банків, ані для потреб Фонду гарантування вкладів протягом цього часу не здійснювався.

### Уряд розпочав переговори про реструктуризацію боргу

На кінець березня 2015 р. розмір боргу складав 1,524.3 млрд грн, або близько 94.4% ВВП<sup>14</sup>, з яких 34.5% – внутрішній борг, 65.5% – зовнішній борг. На розмір боргу, зокрема, вплинула девальвація гривні (з 15.8 грн за 1 дол. на кінець грудня 2014 р. до 23.4 грн на кінець березня 2015 р.). У доларах США на кінець березня 2015 р. розмір боргу дорівнював 65.0 млрд дол.

Незважаючи на те, що Україна продовжує вчасно і в повному обсязі

### Борг України у I кв. 2015 р. в іноземній валюті



Джерело: Міністерство фінансів.

<sup>14</sup> ВВП за II кв. 2014 р. – I кв. 2015 р.

розраховуватися за своїми зовнішніми зобов'язаннями (за виплатами I кв. був найменш критичним періодом 2015 р.), витрати з обслуговування та погашення боргу – це величезне навантаження на країну. Саме тому МВФ вимагає від України домовитися зі своїми кредиторами по реструктуризації. Переговори тривають та є доволі складними. Щоб примусити кредиторів до поступок, у травні Кабмін попросив парламент надати йому право тимчасово зупиняти здійснення платежів за всіма або деякими зовнішніми зобов'язаннями<sup>15</sup>).

### **Прогноз: профіцит бюджету зміниться на дефіцит**

*Поки що немає підстав говорити, що профіцит бюджету збережеться. З одного боку, темпи росту доходів можуть уповільнитися у зв'язку зі зміцненням гривні. З іншого боку, видатки в наступних періодах будуть зростати. До того ж, суттєвими ризиками для бюджету є недонадходження коштів від приватизації; зростання видатків на безпеку та оборону, політичні ризики, пов'язані з індексацією соцстандартів та соцгарантій.*

*Борг продовжить зростати. Окрім кредитів МВФ, у II кв. 2015 р. в Україну почнуть надходити кошти від інших міжнародних організацій та урядів, включаючи Світовий банк, ЄС, США та ін. Непростий перебіг переговорів про реструктуризацію боргу ставить під сумнів можливість їхнього успішного завершення у червні. В той же час малоймовірно й те, що це призведе до припинення фінансування від МВФ (можна очікувати, що МВФ виставить альтернативні вимоги).*

---

<sup>15</sup> Закон 436-VIII від 19.05.2015

**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.*