



## Бюджетний літопис: IV квартал 2015 року

У IV кв. 2015 р. темпи росту доходів зведеного бюджету збереглися на високому рівні - 50.0%. Доходи зведеного бюджету за жовтень-грудень 2015 р. становили 184.0 млрд грн. Майже 38.0% квартального приросту доходів (+23.3 млрд грн) забезпечили тимчасові надходження: додатковий імпорнтний збір і доходи від НБУ. Ще половину приросту доходів забезпечили девальвація та збільшення податкових ставок (плата за користування надрами, акциз, ПДВ).

Видатки зведеного бюджету пришвидшилися й становили 246.6 млрд грн і були на 55.0% більші, ніж у IV кв. 2014 р. У цьому кварталі чемпіоном за темпами їх зростання стала соціальна сфера. Зокрема видатки на соціальне забезпечення збільшилися на 117.4% до 66.0 млрд грн через авансове фінансування січневих пенсій. Традиційно наприкінці року пришвидшилися темпи здійснення і інших видатків. Так, майже подвоїлися видатки на економічну діяльність та охорону довкілля. Інші групи, за винятком видатків на ЖКГ і правопорядок, зросли на 30–50% рік до року.

Наприкінці року профіцит зведеного бюджету перетворився на дефіцит. Нарешті в IV кв. 2015 р. видатки перевищили доходи на 63.4 млрд грн. За результатами року дефіцит зведеного бюджету сягнув 30.9 млрд грн, або 1.6% ВВП. Це вдвічі менше, ніж 2014 р. і вдвічі менше, ніж 4.2% ВВП граничного дефіциту, встановленого МВФ на 2015 р.

## Зміст

<b>ТЕНДЕНЦІЇ: Бюджетний процес наприкінці року</b> .....	3
Основний лейтмотив податкової реформи – ставка ЄСВ.....	3
Бюджет-2016 – оптимізація зобов'язань .....	3
Посилення бюджетної дисципліни?.....	4
«Новорічні» зміни до бюджету-2015.....	4
<b>ДОХОДИ: план виконано</b> .....	4
Непрямі податки забезпечили більше половини всіх бюджетних доходів у IV кв. ....	4
Заборгованість держави перед бізнесом скорочується .....	6
Підвищення соцстандартів і нові податки підігрівали ріст надходжень від податку на доходи .....	6
Борг «Укрнафти» перед бюджетом майже досяг 10 млрд грн .....	7
НБУ досі підтримує бюджет .....	7
Криза банківської системи України позначилася на надходженнях податку на прибуток .....	7
Місцеві бюджети в IV кв. продовжували збільшували доходи .....	8
Прогноз: девальвація збільшуватиме доходи бюджету .....	9
<b>ВИДАТКИ: наприкінці року видатки традиційно пришвидшуються</b> .....	9
Капітальні видатки зросли в 2.7 рази .....	9
Житлові субсидії потребують реформування .....	10
Пенсійне навантаження скорочується .....	11
Прогноз: видатки 2015 р. приховують дефіцит-2016.....	11
<b>ДЕФЦИТ І БОРГ: дефіцит і борг у межах допустимого</b> .....	12
Квазіфіскальні видатки посилюють девальвацію .....	12
Борг зріс до 80.9% ВВП через девальвацію та квазіфіскальні видатки .....	12
Прогноз: дефіцит покриватимуть за рахунок запозичень, обслуговування боргу стає легшим .....	13

## Основні бюджетні події IV кв. 2015 р.

Жовтень	14 – кредитори списали Україні 3 млрд дол. США та реструктурували 15 млрд дол. США боргів 23 – Україна та ЄБРР підписали Гарантійну угоду на 300 млн дол. США на закупівлю газу на європейському ринку
Листопад	12 – завершено реструктуризацію 15 млрд дол. США зовнішнього боргу 20 – підвищення суверенних рейтингів України Fitch і Moody's
Грудень	4 – кредитна угода з Японським агентством міжнародного розвитку JICA на 300 млн дол. США 8 – МВФ змінив правила кредитування країн, які не погасили офіційні кредити 10 – реструктуризація 500 млн дол. США зовнішнього боргу Укрзалізниці 7 – друге засідання Ради асоціації Україна – ЄС у Брюсселі 15 – S&P підвищив суверенний довго- та короткостроковий рейтинги України до В- та В 16 – МВФ визнав «російські облігації» офіційним боргом 18 – уряд запровадив мораторій на виплату 3.1 млрд дол. США «російських» бондів 23 – завершено реструктуризацію 250 млн дол. США зовнішнього боргу Кисва 24–25 – ВРУ ухвалила Бюджетний пакет-2016

Джерело: CASE Україна

## ТЕНДЕНЦІЇ: Бюджетний процес наприкінці року

*Упродовж майже всього IV кв. 2015 р. тривало запекле обговорення змін до податкового та бюджетного законодавства. На противагу очікуванням експертного та бізнес-середовища кардинальних реформ не відбулося. Найважливішим моментом для бізнесу стало зменшення навантаження на фонд оплати праці через зниження ставки ЄСВ. Тривалі дискусії щодо реформування податку на прибуток завершилися лише поверненням до квартальної сплати цього податку. Спрошену систему оподаткування залишено з косметичними правками. Найбільший резонанс викликало часткове скасування спеціального режиму оподаткування ПДВ для сільськогосподарських виробників. Щоб утриматися в рамках планового дефіциту прийнятий наприкінці грудня бюджет-2016 передбачає скорочення квазіфіскальних видатків та оптимізацію соціальних витрат.*

### Основний лейтмотив податкової реформи – ставка ЄСВ

Попри численні дискусійні пропозиції, податкову реформу кінця 2015 р. можна назвати досить консервативною. Основною новацією стала спроба зменшити навантаження на фонд оплати праці. Зокрема скасовано ставку ЄСВ у 3.6%, яку утримують з доходів працівника. Ставку ЄСВ, що нараховується на фонд оплати праці роботодавцем, скорочено з 37% до 22%. Запроваджено єдину ставку ПДФО в 18% замість 15% і 18%. Сумарно наслідком цих новацій стало скорочення податкового навантаження.

Серед інших змін треба зазначити повернення до квартальної сплати податку на прибуток підприємств, що має збільшити податкові надходження 2016 р. Частково скасовано також спецрежим для сільськогосподарських виробників<sup>1</sup>. Додатково ухвалено перегрупування та граничне підвищення ставок для платників єдиного податку. Анонсоване скасування спрощеного оподаткування не відбулося.

### Бюджет-2016 – оптимізація зобов'язань

Прийняття у ніч з 24 на 25 грудня кошторису країни на 2016 р. було важким рішенням. Параметри бюджету-2016 відчутно відрізняються від попередніх бюджетів. Витрати широкого бюджету скорочено до 41.1% ВВП з майже 50% ВВП 2015 р. Плановий дефіцит бюджету скорочувався до 3.7% ВВП, тимчасом як для 2015 р. затверджено плановий дефіцит 4.2% ВВП. Бюджетним пакетом передбачено оптимізацію соціальних витрат,

<sup>1</sup> Виробники зерна та інших технічних культур будуть сплачувати в бюджет 85% і залишати на своїх рахунках 15% податку; виробники молока та великої рогатої худоби – відповідно, 50% і 50%, інші сільськогосподарські виробники – відповідно, 80% і 20%.

скорочення квазіфіскальних видатків, передачу великої частини повноважень на місцевий рівень.

### Посилення бюджетної дисципліни?

З ініціативи Міністерства фінансів наприкінці грудня ухвалено зміни до Бюджетного кодексу. Цими змінами уряд намагався посилити бюджетну дисципліну, а також прозорість і передбачуваність бюджету на вимогу МВФ. Новими законодавчими положеннями посилено роль уряду (Мінфіну) в бюджетному процесі. Зокрема тепер для внесення законопроекту щодо змін Державного бюджету експертний висновок Мінфіну стає обов'язковим. Крім того, встановлено вичерпний перелік передумов для перегляду бюджету. До цього переліку входять відхилення показників макроекономічного прогнозу, перевиконання/недовиконання бюджету, необхідність збільшити видатки на обслуговування боргу тощо. Щоправда, на практиці все залишається залежним від особистості міністра фінансів і політичних обставин. Для уряду основним фактором бюджетної дисципліни залишиться МВФ.

### «Новорічні» зміни до бюджету-2015

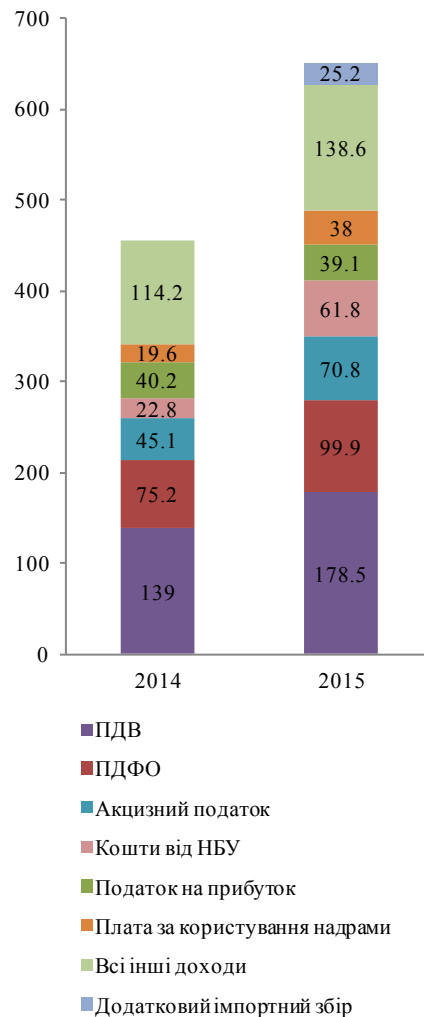
Наприкінці року було ухвалено низку змін до бюджету-2015. Основна мета змін – перерозподіл бюджетних ресурсів, зекономлених на житлових субсидіях. Вносили також зміни через неможливість здійснення повноважень на окупованих територіях, неповне використання коштів на капітальні видатки (наприклад, на будівництво житла, розвиток озброєння). Зекономлені кошти обсягом 16.4 млрд грн переважно направлено на фінансування пенсійних зобов'язань 2016 р. і виконання місцевих повноважень 2016 р.

### ДОХОДИ: план виконано

За IV кв. 2015 р. до зведеного бюджету України надійшло 184.0 млрд грн, що в 1.5 рази більше, ніж за IV кв. 2014 р. Майже 38.0% квартального приросту доходів (+23.3 млрд грн) забезпечили тимчасові надходження: додатковий імпорتنний збір і доходи від НБУ. Основними факторами росту доходів були девальвація та збільшення податкових надходжень (47.0% приросту): плата за користування надрами (+10.3 млрд грн) та акциз (+7.7 млрд грн) внаслідок підвищення ставок; ПДФО (+7.5 млрд грн) внаслідок підвищення соцстандартів і ПДВ (+3.2 млрд грн) у результаті змін в адмініструванні податку та інфляції. Доходи зведеного бюджету за 2015 р. становили 652.0 млрд грн, що на 43.0% більше, ніж 2014 р. До Державного бюджету за 2015 р. зібрано 534.6 млрд грн, що на 49.7% більше, ніж за 2014 р. (357.1 млрд грн).

Непрямі податки забезпечили більше половини всіх бюджетних доходів у IV кв.

Доходи зведеного бюджету 2015 р., млрд грн



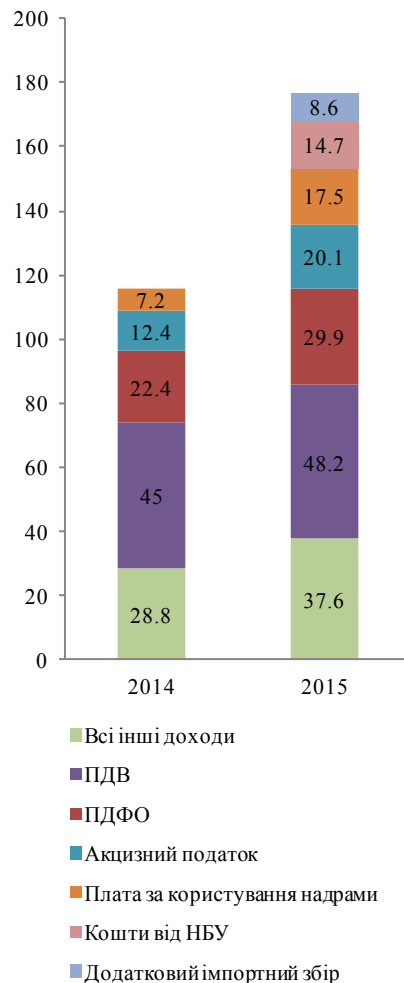
Джерело: Державна казначейська служба

Девальвація, зміни в адмініструванні та нові податки дали вражаючі темпи росту надходжень непрямих податків у IV кв. 2015 р. (+49.2%, або +32.9 млрд грн порівняно з IV кв. 2014 р.).

У жовтні–грудні 2015 р. збір від ПДВ (без урахування відшкодування ПДВ) становив 71.1 млрд грн і був на 16.8 млрд грн, або на 30.9% більшим, аніж у IV кв. 2014 р. Попри скорочення споживчого попиту та імпорту в доларовому еквіваленті, збільшення відповідних доходів стимулювала інфляція, девальвація та впровадження системи електронного адміністрування ПДВ. Цікаво, що пришвидшення темпів росту доходів від ПДВ збіглося із запровадженням нового механізму адміністрування. Так, середньомісячні надходження від внутрішнього ПДВ у січні–червні 2015 р. у середньому зростали на +21.9% рік до року, а з 1 липня – на +42.1% рік до року.

У IV кв. 2015 р. суттєво пришвидшилися темпи росту надходжень від акцизного податку. Зокрема збір від акцизу на вітчизняні товари у IV кв. виріс на 52.5% (+3.8 млрд грн до IV кв. 2014 р.) і сягнув 11.1 млрд грн. Основні фактори росту – акциз на тютюнові вироби (+2.3 млрд грн) та акциз на нафтопродукти (+0.5 млрд грн), що стало наслідком підвищення ставок на сигарети без фільтра і нафтопродукти<sup>2</sup> та впровадження 2015 р. акцизу на електроенергію (+0.2 млрд грн). Акциз на електроенергію за ставкою 3.2% замінив собою збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію за ставкою 3%, який діяв 2014 р. Однією з причин вагомого росту надходжень акцизу на тютюнові вироби (за ставкою у твердих сумах з одиниці реалізованого товару) у IV кв. може бути робота тютюнових компаній «на склад» в очікуванні підвищення ставок акцизу з 2016 р. (у IV кв. 2015 р. вироблено 27.2 млрд шт. сигарет проти 21.9 млрд шт. у середньому за три квартали 2015 р.)<sup>3</sup>. Таким чином компанії сплачують акциз за ставками 2015 р., а продукцію тривалий час після набрання чинності нових підвищених ставок акцизу реалізують у роздрібній торгівлі «за старими цінами». Надходження від акцизного податку на імпорتنі товари зросли на 35.9% (+1.8 млрд грн) порівняно з IV кв. 2014 р., що є наслідком девальвації національної валюти, ввезення нафтопродуктів за підвищеними ставками, зокрема на дизпаливо (+1.2 млрд грн)<sup>4</sup> і збільшення ввезення транспортних засобів в очікуванні запровадження заборони з 1 січня 2016 р. імпорту авто екологічного стандарту нижче Євро-5<sup>5</sup> (+0.6 млрд грн). Доходи від впровадженого 2015 р. акцизного податку з роздрібною реалізацією підакцизних товарів у IV кв. 2015 р. становили 2.1 млрд грн (7.7 млрд грн за 2015 р.). Загалом надходження акцизного податку 2015 р. становили 10.9% усіх доходів (70.8 млрд грн) і

Доходи зведеного бюджету  
IV кв. 2015 р., млрд грн



Джерело: Державна казначейська служба

<sup>2</sup> Закон від 28.12.2014 № 71-VIII.

<sup>3</sup> Дані Держстату.

<sup>4</sup> Закон від 28.12.2014 № 71-VIII.

<sup>5</sup> Закон від 06.07.2012 № 5177-17.

були на 56.9% більшими, ніж 2014 р. (45.1 млрд грн 2014 р.).

Ріст дохідної частини бюджету великою мірою забезпечив також тимчасовий імпорتنний збір<sup>6</sup>, запроваджений 2015 р. Зокрема у IV кв. доходи від збору становили 8.6 млрд грн. За 2015 р. тимчасові доходи від збору забезпечили 12.9% усіх надходжень (25.2 млрд грн).

### Заборгованість держави перед бізнесом скорочується

На кінець 2015 р. уряд скоротив бюджетну заборгованість перед платниками ПДВ до 12.9 млрд грн проти 21.9 млрд грн на 1 липня 2015 р. (-9.0 млрд грн). Загалом з початку 2015 р. заборгованість зменшилася на 0.6 млрд грн (13.5 млрд на 01.01.15). За сталих обсягів середньомісячних заявок (у середньому 5.9 млрд грн) відшкодування ПДВ «живими грошима» у другому півріччі відчутно пришвидшилося – 41.7 млрд грн проти 26.7 млрд грн відшкодованих у першому півріччі 2015 р. (+56.2%). На рахунки платників у IV кв. відшкодовано 22.9 млрд грн (проти 18.8 млрд грн у III кв., 14.7 млрд грн у II кв. і 12 млрд грн у I кв.). Це на 13.4 млрд грн більше, ніж було відшкодовано «живими грошима» у IV кв. 2014 р. Загалом 2015 р. бізнесу повернули 68.4 млрд грн<sup>7</sup> ПДВ, що на 57.9% більше, ніж 2014 р. (43.3 млрд грн без урахування 6.9 млрд грн ПДВ-облігацій).

Вчасно повертати заявлені до відшкодування суми ПДВ уряду дало змогу збільшення доходів бюджету за рахунок ПДВ та інших джерел. Своєю чергою, успішне виконання дохідної частини бюджету стало наслідком інфляції, девальвації та змін в адмініструванні ПДВ (з липня 2015 р. в робочому режимі запрацювала система електронного адміністрування ПДВ). Відтак, 2015 р. урядові не було потреби випускати ПДВ-облігації для зменшення заборгованості.

### Підвищення соцстандартів і нові податки підігрівали ріст надходжень від податку на доходи

Інфляція 2015 р. спричинила стрімке зростання номінальних доходів: за 2015 р. середня зарплата зросла на 51.4%. Росту надходжень від сплати податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) також сприяли нові податки та підвищення соцстандартів у вересні 2015 р. Надходження від сплати ПДФО за IV кв. становили 29.9 млрд грн, що на 33.2% більше порівняно з IV кв. 2014 р. 1/4 приросту (+1.9 млрд грн) забезпечили нові податки (військовий збір) і розширення бази оподаткування (податок із пенсій і податок із процентів)<sup>8</sup>. З минулого року зберігається тенденція збільшення суми ПДФО із зарплат (+27.9%), зарплат військовослужбовців (+35.4%) і скорочення із зарплат шахтарів (-54.2%), що відображає

### Доходи зведеного бюджету, млрд грн

	IV кв. 2014 р.	IV кв. 2015 р.	Зміна, %
<b>ДОХОДИ</b>	<b>122.7</b>	<b>184.1</b>	<b>50.1</b>
<b>Податкові</b>	<b>106.6</b>	<b>148.3</b>	<b>25.9</b>
ПДФО	22.4	29.9	33.2
ППП	6.9	7.5	9.4
ПДВ	45.0	48.2	7.2
<i>у т.ч. ПДВ (збір)</i>	54.5	71.1	30.6
<i>вітч.</i>	21.2	31.1	46.4
<i>імн.</i>	33.2	40.0	20.4
<i>ПДВ (відшк.)</i>	-9.5	-22.9	141.7
АП	12.4	20.1	62.1
<i>у т.ч. вітч.</i>	7.3	11.1	52.5
<i>імн.</i>	5.1	6.9	35.9
<i>з роздр. торг.</i>	0.0	2.1	100.0
Ввізне мито	3.7	12.9	246.9
<b>Неподаткові</b>	<b>15.4</b>	<b>34.8</b>	<b>125.9</b>
НБУ	0.0	14.7	100.0

Джерело: Державна казначейська служба

<sup>6</sup> Закон від 28.12.2014 № 73-VIII.

<sup>7</sup> Дані Державної казначейської служби.

<sup>8</sup> Закон від 28.12.2014 № 71-VIII.

події на сході. Вагомий приріст надходжень податку із зарплат у IV кв. 2015 р. зумовлений підвищенням соціальних стандартів з 1 вересня<sup>9</sup>. Усього за 2015 р. доходи від ПДФО становили 15.3% всіх бюджетних надходжень (99.9 млрд грн), або на 33.0% більше, аніж 2014 р.

### Борг «Укрнафти» перед бюджетом майже досяг 10 млрд грн

Надходження плати за користування надрами за IV кв. 2015 р. становили 17.5 млрд грн (+144.6% р/р.). Зокрема надходження плати за користування надрами для видобування газу зросли у 7.5 разу порівняно з IV кв 2014 р. (14.9 млрд грн у IV кв. 2015 р.). Основною причиною росту надходжень стало підвищення ставок для видобування вуглеводнів під час виконання договорів про спільну діяльність<sup>10</sup>. Однак досягти планових надходжень рентної плати за користування надрами для видобування вуглеводнів не вдалося і 2014 р., і 2015 р. Основна причина – несплата ПАТ «Укрнафта» боргу з рентної плати в сумі більш як 8 млрд грн. Всього заборгованість «Укрнафти» перед бюджетом становить близько 10 млрд грн, що поряд з рентною платою включає ПДВ та податок прибуток.

### НБУ досі підтримує бюджет

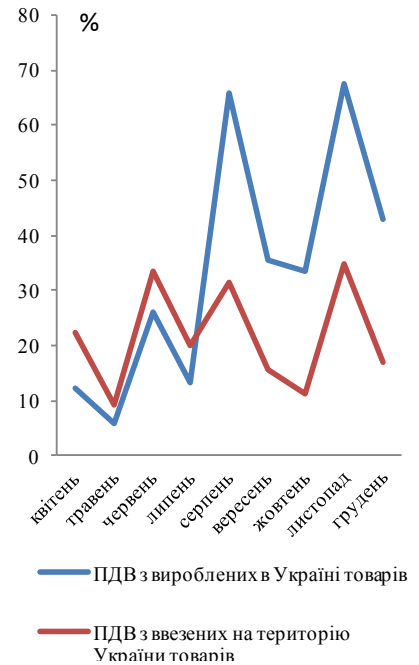
У IV кв. 2015 р. НБУ перерахував до бюджету 14.7 млрд грн і таким чином забезпечив 8% усіх доходів за період (у IV кв. 2014 р. НБУ не підтримував бюджет). Загалом за 2015 р. від НБУ до бюджету надійшло 61.8 млрд грн, що втричі більше, аніж 2014 р. (22.8 млрд грн). 2016 р. прибуток НБУ за 2015 р., який підлягатиме частковому перерахуванню до бюджету 2016 р., становитиме 38.0 млрд грн проти 98.1 млрд грн за 2014 р. (61.8 млрд грн перераховано 2015 р.). Зазначене перерахування відбудеться лише після підтвердження зовнішнім аудитом і затвердження Радою НБУ річної фінансової звітності та формування ним резервів у порядку та розмірах, визначених Законом України «Про Національний банк України». Відтак 2016 р. уряд втратить велику частину торішніх доходів від НБУ.

### Криза банківської системи України позначилася на надходженнях податку на прибуток

Надходження від податку на прибуток за IV кв. 2015 р. зросли на 9.4% р/р та становили 7.5 млрд грн (-15.5% у III кв., -16.1% у II кв.).

Фінансовий результат приватних підприємств за 2015 р. поліпшився і становив «мінус» 230.6 млрд грн проти «мінус» 389.1 млрд грн за 2014 р. За даними Державної служби статистики,

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



Джерело: Державна казначейська служба

<sup>9</sup> Закон від 17.09.2015 № 704-19.

<sup>10</sup> Закон від 28.12.2014 № 71-VIII.

прибутки прибуткових підприємств за 2015 р. становили 279.0 млрд грн (+51.3% р/р). Водночас збитки збиткових підприємств скоротилися на 11.1% рік до року та становили 509.7 млрд грн<sup>11</sup>. Найвищі показники збитковості з початку року залишаються у сфері промисловості, зокрема добувної, на другому місці – надання інших видів послуг, на третьому – фінансова та страхова діяльність.

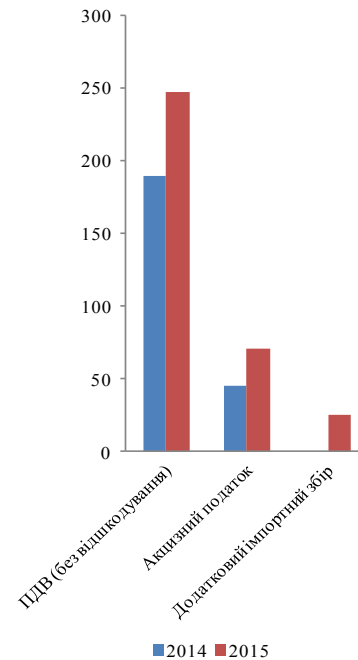
Найгірша динаміка росту надходжень податку спостерігається у банківській сфері, що зумовлено кризою платоспроможності банківської системи. Через низьку якість активів банки зобов'язані доформовувати власні резерви, що збільшує витрати та погіршує фінансовий результат. За підсумками 2015 р. фінансовий результат банківської системи України<sup>12</sup> був від'ємним (-66.6 млрд грн проти -33.1 млрд грн за 2014 р.).

Водночас зросли надходження від державних підприємств (2.9 млрд грн у IV кв. 2015 р. проти 0.9 млрд грн у IV кв. 2014 р.). За попередніми даними, за 2015 р. держкомпанії зі списку ТОП-100 отримали сукупний чистий прибуток 2.6 млрд грн<sup>13</sup>, тимчасом як за 2014 р. зафіксовано сукупний збиток у розмірі 7.4 млрд грн. Визначальним фактором зменшення сукупних збитків державного сектору стало поліпшення фінансових результатів НАК «Нафтогаз України» завдяки підвищенню тарифів для населення<sup>14</sup>. Збільшення прибутку державних підприємств також підвищить доходи бюджету-2016, оскільки більша його частина буде спрямована в казну у вигляді дивідендів.

#### Місцеві бюджети в IV кв. продовжували збільшувати доходи

За результатами IV кв. 2015 р. ріст доходів місцевих бюджетів залишається високим. Зокрема в жовтні–січні 2015 р. до місцевих бюджетів надійшло 30.4 млрд грн, не враховуючи міжбюджетних трансфертів. Порівняно з аналогічним періодом 2014 р. доходи місцевих бюджетів збільшилися на 28.0%, або на 7.6 млрд грн. Третину приросту забезпечили неподаткові надходження (переважно власні надходження бюджетних установ). Крім того, найбільше додаткових доходів забезпечив запроваджений роздрібний акциз (+2.1 млрд грн), реформовані єдиний податок (+1.4 млрд грн) і податок на землю (+1.0 млрд грн). Щоправда, місцеві бюджети поки що не використовують всі можливі повноваження і нехтують таким важливим джерелом наповнення бюджету, як податок на нерухомість (відмінне від земельної ділянки), доходи від якого незначні та становлять 0.2 млрд грн, або 0.7% доходів місцевих бюджетів.

#### Надходження ПДВ, акцизного податку та імпортного збору, млрд грн



Джерело: Державна казначейська служба

<sup>11</sup> За попередніми даними Держстату, без урахування тимчасово окупованої території АР Крим, Севастополя, частини зони проведення антитерористичної операції, а також результатів діяльності банків.

<sup>12</sup> Без урахування неплатоспроможних банків.

<sup>13</sup> <http://economics.unian.ua/finance/1294055-top-100-derjkompaniy-za-rik-zarobili-26-milyarda-minekonomrozvitku.html>.

<sup>14</sup> [http://www.naftogaz.com/files/Zvity/Naftogaz15\\_fsu\\_Stand\\_Alone\\_with\\_signatures.pdf](http://www.naftogaz.com/files/Zvity/Naftogaz15_fsu_Stand_Alone_with_signatures.pdf).



## Прогноз: девальвація збільшуватиме доходи бюджету

У ніч з 24 на 25 грудня Верховна Рада проголосувала за бюджет на 2016 р. Ухвалений кошторис передбачає доходи державного бюджету на рівні 595.2 млрд грн (на 11.3% більше, аніж надійшло 2015 р.). Виконання доходів зведеного бюджету наступного року буде ускладнено: 2016 р. не буде тимчасових джерел, які у минулому забезпечували половину приросту. Так, з 1 січня скасовується тимчасове імпорتنе мито, на третину скорочуються заплановані доходи від НБУ. Частково втрати будуть компенсовані за рахунок збільшення ставок податків (акцизи, ПДФО) і впровадження нових податків (наприклад, рентна плата за видобуток бурштину), розширення бази оподаткування. Важливим залишиться фактор інфляції та девальвації. Попри те, треба очікувати, що темпи росту доходів 2016 р. впадуть. 2016 р. не варто очікувати росту доходів від детінізації внаслідок зниження навантаження на фонд оплати праці, адже реформи, які могли б підвищити довіру бізнесу до влади та пожвавити економіку (реформа податкової служби, судової системи, зменшення дерегуляції тощо), майже не відчутні.

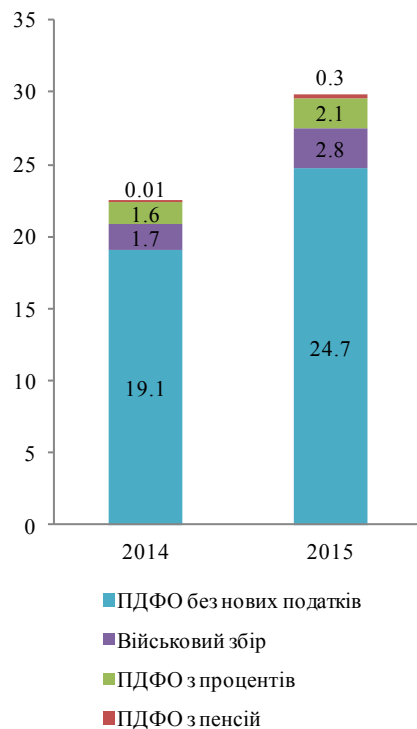
## ВИДАТКИ: наприкінці року видатки традиційно пришвидшуються

У IV кв. 2015 р., як і очікувалося, темпи росту видатків зведеного бюджету суттєво пришвидшилися та наразі перевищили доходи. У результаті видаткова частина зведеного бюджету становила 246.6 млрд грн і була на 55.0% більша, аніж у IV кв. 2014 р. (159.1 млрд грн). Зростання видатків відбулося передусім через авансове фінансування пенсій січня 2016 р. і зростання житлових субсидій. Крім того, через підвищення соціальних стандартів зросли видатки на освіту та охорону здоров'я. Насамкінець місцеві бюджети почали освоювати профіцит і здійснювати капітальні видатки. Видатки на оборону та обслуговування боргу скоротили темпи росту через високу базу порівняння та реструктуризацію. Поза тим, річний план видатків залишився недовиконаним на 27.8 млрд грн, або на 5.3%.

## Капітальні видатки зросли в 2.7 рази

Капітальні видатки зведеного бюджету в IV кв. 2015 р. становили 22.8 млрд грн, або в 2.7 рази більше, аніж торік. Традиційно наприкінці року виконання капітальних видатків пришвидшилося – капітальні видатки в жовтні–грудні 2015 р. становили 48.7% їхнього річного обсягу. З таким графіком було виконано більшість інвестиційних програм минулого року: соціально-економічний розвиток окремих територій, будівництво та ремонт доріг, розвиток озброєння та військової техніки, підтримку у безпечному стані «Укриття» реактора № 4 Чорнобильської АЕС, заходів з інженерного облаштування кордону, будівництва житла

## Доходи від ПДФО, IV кв., млрд грн



Джерело: Державна казначейська служба

## Чистий прибуток/збиток державних підприємств, млрд грн

	2015 рік	2014 рік
НАК "Нафтогаз України"	-25.1	-89.9
"Енергоатом"	1.2	-6.5
"Укренерго"	0.8	-1.2
ДП "Адміністрація морських портів України"	3.8	1.5
"Укргазвидобування"	0.6	1.4
"Центренерго"	0.1	0.1
Державна продовольчо-зернова компанія України	-3	-3.5
"Укрпошта"	0.04	0

Джерело: НБУ

## Прибутки та збитки банківської системи України, млрд грн

9 міс.	Прибуток	Збиток
2015	3.9	56.3
2014	6.2	16.8

Джерело: НБУ

військовослужбовців тощо. Частина інвестиційних програм за останні три місяці використала 90–100% річних асигнувань. Нерівномірний графік виконання інвестиційних програм – результат тривалих процедур затвердження порядків використання коштів і тендерів, що врешті-решт погіршує ефективність інвестицій. Частково низькі темпи виконання капітальних видатків упродовж року також можна пояснити урядовою політикою «резервування»<sup>15</sup>. За результатами року низка інвестиційних програм залишилася взагалі невиконаною. Наприклад, це стосується 1.0 млрд грн програми державних капітальних видатків, на прями якої визначає Кабінет Міністрів упродовж року.

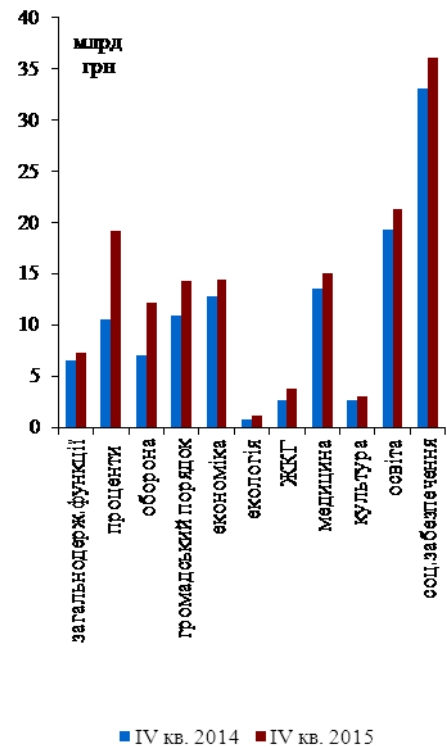
### У місцевих бюджетах зросли видатки на оплату праці

У IV кв. 2015 р. видатки на оплату праці із зведеного бюджету зросли на 31.7% рік до року та становили 32.6 млрд грн. Майже 90% такого зростання відбулося на місцевому рівні. Тут фонд оплати праці збільшився на 39.6% до 24.6 млрд грн завдяки підвищенню зарплат працівникам освіти та охорони здоров'я. На центральному рівні суттєво збільшилися грошові виплати військовослужбовцям: +29.5% до 11.6 млрд грн. Причина підвищення заробітної плати – вересневі зміни до бюджету-2015, якими парламент уперше за півтора року підвищив розмір мінімальної заробітної плати на 13.1% з 1218.0 грн до 1378.0 грн. Анонсуючи швидші темпи росту оплати праці кваліфікованим працівникам, уряд також з 1 вересня 2015 р. підвищив розмір посадового окладу працівника I тарифного розряду за єдиною тарифною сіткою (ЄТС) на 18.8% до 1012 грн. Утім, на центральному рівні, де діють інші правила встановлення зарплат, фонд оплати праці зріс помірніше – на 12.1% до 8.0 млрд грн.

### Житлові субсидії потребують реформування

Субвенції місцевим бюджетам на надання пільг і субсидій населенню в IV кв. 2015 р. становили рекордні 10.2 млрд грн. Програма житлових субсидій цього року стала масштабною. За допомогою субсидій сплачено трохи менше половини рахунків за житлово-комунальні послуги: самостійно населення сплатило за рахунками ЖКГ 14.1 млрд грн. Кількість домогосподарств, яким було призначено субсидії, збільшилася в 3.6 разу до 5.4 млн (третина всіх домогосподарств України). У середньому місячний розмір субсидії наприкінці року становив 1090.9 тис. грн, або близько третини доходу у розпорядженні на особу. Обсяги щедрого субсидування могли б бути більшими. Однак через сприятливі погодні умови за результатами року загальна сума призначених субсидій виявилася меншою від запланованої, що дало змогу зекономити 6.0 млрд грн і перенаправити їх на фінансування соціальних видатків 2016 р.

Видатки зведеного бюджету за функціональною класифікацією



Джерело: Державна казначейська служба

<sup>15</sup> За рахунок відмови від фінансування нетермінових видатків у уряду з'являється резерв, що в разі відсутності фінансування може бути направлений на фінансування захищених видатків (наприклад, обслуговування боргу).

Зважаючи на обсяги субсидування, ефективність цієї програми є нагальним питанням. Однак діючий порядок надання житлових субсидій викликає дедалі більше нарікань. Звичайно, прив'язка програми житлових субсидій до рівня доходів працює на захист незаможних верств населення. Попри те, житлові субсидії не стимулюють ані населення, ані постачальників послуг ЖКГ до енергозбереження<sup>16</sup>. Цікаво, що найвищий на особу рівень субсидій спостерігався в Тернопільській області з найнижчим рівнем обладнання будинків засобами обліку.

### Пенсійне навантаження скорочується

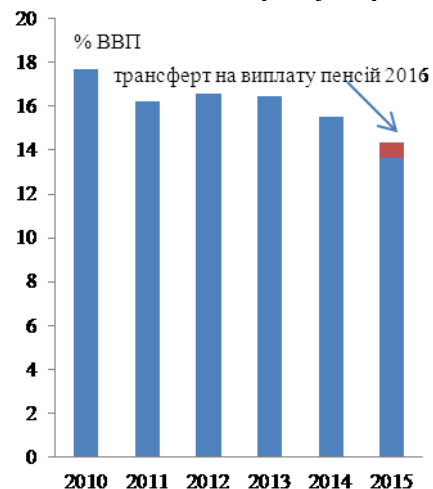
У IV кв. 2015 р. власні доходи Пенсійного фонду зросли на 3.4 млрд грн, або на 3.7% рік до року до 49.0 млрд грн. Попри сподівання уряду щодо детінізації зарплат внаслідок скорочення ставки ЄСВ, вагомого зростання доходів не відбулося. Зниженою ставкою ЄСВ скористалося 7 тис. підприємств, на яких працюють майже 700 тисяч працівників. Утім, не можна зробити однозначних висновків щодо детінізації, оскільки право на знижену ставку могли дати інші фактори (злиття підприємств, інфляція оплати праці, заплановане розширення підприємства тощо).

За жовтень–грудень видатки Пенсійного фонду збільшилися на 18.1% (рік до року) до 79.5 млрд грн. Зростання видатків пояснюється авансовим фінансуванням пенсій січня 2016 р. Якщо вирахувати відповідний трансфер обсягом 14.0 млрд грн, видатки Пенсійного фонду в IV кв. 2015 р. скоротилися на 1.8 млрд грн, попри підвищення мінімальної пенсії (середня пенсійна виплата зросла на 7.0% до 1691.6 грн). Скорочення видатків має три основні причини. По-перше, в IV кв. 2014 р. база порівняння збільшилася, оскільки уряд почав гасити заборгованість з виплати пенсій на окупованих територіях. По-друге, 2015 р. вкотре згідно з реформою 2011 р. до 57 років підвищено пенсійний вік для жінок. По-третє, у 2014 та 2015 рр. було прийнято низку змін до пенсійного законодавства, якими обмежені пільгові та спеціальні пенсії, а також пенсії працюючим пенсіонерам. За результатами року питома вага видатків Пенсійного фонду хоча й скоротилася до 13.3% ВВП, але залишається однією з найвищих в Європі.

### Прогноз: видатки 2015 р. приховують дефіцит наступних бюджетів

*За результатами виконання бюджету-2015 можна сказати, що характер виконання видатків бюджету залишається традиційним. Зокрема, соціальні видатки урізаються під час економічної кризи та збільшуються як тільки з'являються більші вільні кошти. Графік зростання соціальних видатків непрогнозований, а їх ефективність потребує реформ.*

Видатки Пенсійного фонду України



Джерело: Пенсійний фонд, Державна казначейська служба

<sup>16</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Положення про порядок призначення та надання населенню субсидій» № 848 від 21.10.1995.

Інвестиційні видатки фінансуються за залишковим принципом. За відсутності реформ *ad-hoc* економія нестійка.

Наступного року, очікується деяке сповільнення темпів росту видатків через те, що фінансування частини зобов'язань (виплата січневих пенсій, фінансування частини освітньої та медичної субвенції) оформлено 2015 роком.

## ДЕФІЦИТ І БОРГ: дефіцит і борг у межах допустимого

За підсумками 2015 р. дефіцит зведеного бюджету становив 30.9 млрд грн, або 1.6% ВВП (менш, аніж 4.2%, які очікував МВФ). Для порівняння: 2014 р. цей показник був на рівні 72 млрд грн, або 4.6% ВВП. Дефіцит зведеного бюджету утворився внаслідок дефіциту державного бюджету (45.2 млрд грн, або 2.3% ВВП), тимчасом як місцеві бюджети за результатами року зведено з профіцитом у розмірі 14.3 млрд грн. Стабільний ріст надходжень і помірні видатки забезпечували бюджетний профіцит упродовж майже всього року. Однак у грудні видатки державного бюджету різко зросли і становили майже 1/6 річних видатків, або 95.8 млрд грн. У результаті дефіцит зведеного бюджету у IV кв. 2015 р. становив 63.4 млрд грн, у т.ч. державний бюджет – 53.9 млрд грн і місцевий – 9.4 млрд грн. Фінансування дефіциту бюджету було здійснено за рахунок коштів, накопичених на єдиному казначейському рахунку (за грудень залишки на ЄКР змінилися на 39 млрд грн до 9 млрд грн на 01.01.2016), і запозичень, оскільки надходження від приватизації були мізерними.

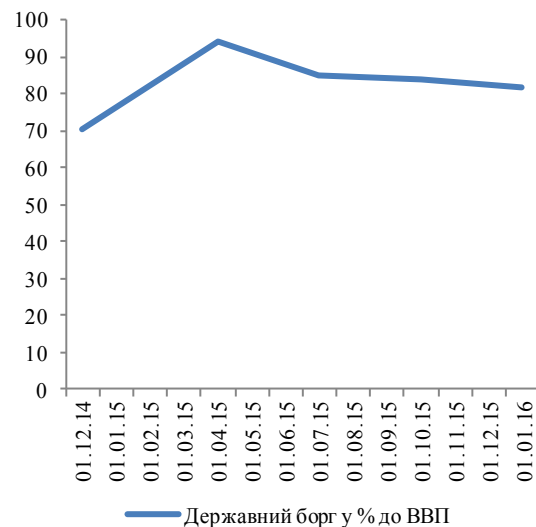
### Квazифіскальні видатки посилюють девальвацію

У IV кв. 2015 р. уряд не проводив докапіталізації банків і НАК «Нафтогаз України», однак через механізм викупу державних облігацій НБУ Фонд гарантування вкладів фізичних осіб (ФГВФО) отримав 16.5 млрд грн, що в 1.6 разу більше, аніж у III кв. 2015 р. Більшу частину квазіфіскального фінансування виконано в першому півріччі (47.7 млрд грн), зокрема для збільшення статутного капіталу НАК «Нафтогаз України» було випущено ОВДП на суму 29.7 млрд грн, Укргазбанку – 3.2 млрд грн і ФГВФО – 14.8 млрд грн. Упродовж останнього кварталу 2015 р. НБУ набув у власність ОВДП на суму 26.6 млрд грн. та довів обсяг свого портфелю ОВДП до 389.9 млрд грн (випуск ОВДП був потрібний для здійснення виплат Фонду гарантування вкладів).

### Борг зріс до 80.9% ВВП через девальвацію та квазіфіскальні видатки

На кінець 2015 р. сума боргу (державний прямиий і гарантований борг) становила 1 571.9 млрд грн, або 80.9% ВВП, що еквівалентно 65.5 млрд дол. США. Успішне списання 3 млрд дол. США зовнішнього боргу, відтермінування надання кредитів від МВФ та інших іноземних партнерів і девальвація гривні скоротили борг у

Державний борг України, % ВВП



Джерело: Міністерство фінансів України

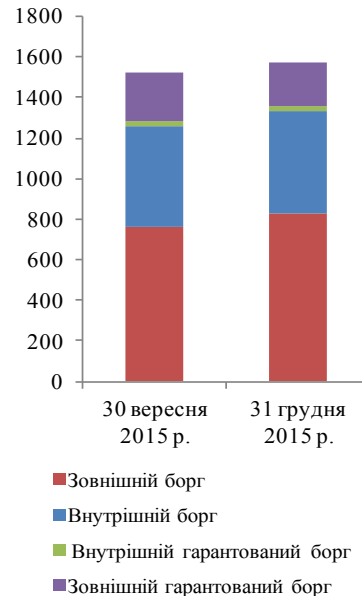
доларовому еквіваленті на 4.3 млрд з початку року (69.8 млрд дол. США на початок року); водночас девальвація збільшила борг у гривневому виразі (+42.8%) до 1.6 трлн грн проти 1.1 трлн грн на початок року). Іншою причиною росту боргу в національній валюті було фінансування дефіциту та позабюджетних видатків, зокрема для докапіталізації НАК «Нафтогаз України», ФГВФО та банків було випущено ОВДП на загальну суму 75.0 млрд грн, або 3.9% ВВП. Крім того, у грудні 2015 р. за рішенням Кабінету Міністрів державний зовнішній борг збільшився на 9.9 млрд грн за рахунок переведення до його складу місцевого боргу Київської міськради за зовнішніми запозиченнями 2005 і 2011 рр.

**Прогноз: дефіцит покриватимуть за рахунок запозичень, обслуговування боргу стає легшим**

*Дефіцит Державного бюджету на 2016 р. ухвалено в розмірі 83.4 млрд грн, або 3.7% ВВП. Частково дефіцит-2016 р. профінансовано у грудні 2015 р. (на виплату січневих пенсій) за рахунок економії коштів на обслуговуванні боргу. 2016 р. фінансувати дефіцит уряд планує за рахунок надходжень від приватизації (17 млрд грн). Однак через політичну нестабільність більш імовірним джерелом покриття дефіциту будуть зовнішні запозичення (105.7 млрд грн) і внутрішні (22.9 млрд грн). До того ж у бюджеті-2016 дозволено позабюджетні видатки для підтримки НАК «Нафтогаз України», ФГВФО та докапіталізації банків, верхню межу яких не встановлено.*

*Витрати на обслуговування боргу 2016 р. заплановано в сумі 99.1 млрд грн, що залишається вагомим навантаженням на бюджет на тлі падіння гривні та відтермінування чергового траншу від МВФ. 2016 р. уряд очікує 10 млрд дол. США міжнародних позик. Якщо співпраця з МВФ продовжиться, можемо очікувати зростання державного боргу до рівня 75 млрд дол. США (90% ВВП) на кінець 2016 р.*

**Державний борг України в національній валюті, млрд грн**



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.*