



# АНАЛІЗ ПРОЕКТУ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА 2016 РІК

Підготував: Павло Кухта, радник ЦЕС  
[office@ces.org.ua](mailto:office@ces.org.ua)  
Дата: 15 грудня 2015 р.

## Зміст

<b>1</b>	<b>Макроекономічні показники.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Ключові структурні зміни у публічних фінансах.....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Доходи державного бюджету-2016 .....</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Видатки державного бюджету-2016.....</b>	<b>7</b>
<b>5</b>	<b>Фінансування державного бюджету-2016.....</b>	<b>9</b>
<b>6</b>	<b>Інші зміни та пропозиції.....</b>	<b>9</b>



## 1 Макроекономічні показники

У проект державного бюджету на 2016 рік закладено наступні макроекономічні параметри з офіційного урядового прогнозу<sup>1</sup>, який співпадає з прогнозом Міжнародного валютного фонду, наведеним у базі даних IMF World Economic Outlook:

- номінальний ВВП – 2262 млрд грн;
- зростання реального ВВП – 2%;
- середньорічна динаміка ІСЦ – 14,2%;
- динаміка ІСЦ від грудня до грудня – 12%.

## 2 Ключові структурні зміни у публічних фінансах

Прийняття проекту державного бюджету на 2016 рік та супровідних законопроектів у нинішньому вигляді дозволить суттєво зменшити частку державного сектора в економіці України, що є однією з ключових задач для довгострокового прискорення економічного зростання. Бюджет також розширює фінансові можливості органів місцевого самоврядування та різко скорочує квазі-фіскальні видатки, покращуючи, таким чином, стан публічних фінансів. Зменшення розміру єдиного соціального внеску (ЄСВ) знизить податкове навантаження на заробітну платню, що є однією з кардинальних проблем оподаткування в Україні, проте загострить питання дефіциту Пенсійного фонду та нестійкості фінансування пенсійної системи.

1. **Зниження частки видатків державного сектора**, з урахуванням квазіфіскальних видатків, у ВВП – з 43,4%-48,9% до 41,7%, тобто на 1,7%-7,2% від ВВП. Згідно з розрахунками Центру економічної стратегії<sup>2</sup>, оптимальним рівнем частки видатків державного сектора у ВВП є 37%, зниження до якого здатне пришвидшити щорічне зростання у середньостроковій перспективі на 0,9-3,5 п.п. ВВП. Таким чином, запропоноване проектом державного бюджету на 2016 рік скорочення частки видатків державного сектора у ВВП дозволить прискорити середньо- та довгострокове щорічне економічне зростання в Україні на 0,3-2,9 п.п. ВВП.
2. **Бюджетна децентралізація** – розширення фінансових можливостей органів місцевого самоврядування. Власні доходи органів місцевого самоврядування зростуть більш ніж на 40%, а їхня частка у ВВП збільшиться з 5,2% до 6,5%.
3. **Скорочення квазіфіскальних видатків** на 5% від ВВП – видатки на покриття дефіциту НАК «Нафтогаз України», рекапіталізацію банків та трансферти Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, – до рівня 0,7% від ВВП у 2016 році. Саме на скорочення квазіфіскальних видатків припадає більша частина зменшення частки видатків державного сектора у ВВП.
4. **Очікуване скорочення власних надходжень Пенсійного фонду на 34,5%** внаслідок зменшення розміру обов'язкового єдиного соціального внеску (ЄСВ) загострює питання дефіциту Пенсійного фонду та нестійкості поточної моделі пенсійної системи в Україні, що породжує нагальну необхідність її якнайшвидшого реформування.

---

<sup>1</sup> <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248397249>

<sup>2</sup> <http://ces.org.ua/021115-2>



Таблиця 1. Прогнозні показники публічних фінансів у 2015-2016 роках

Показник	План на 2015 рік з урахуванням внесених змін / Оцінка на 2015 рік згідно з бюджетним розрахунком <sup>3</sup>	Проект державного бюджету на 2016 рік	Зміна в рамках проекту державного бюджету на 2016 рік у порівнянні з планом на 2015 рік	Частка показника 2015 року у прогнозованому ВВП 2015 року	Частка показника 2016 року у прогнозованому ВВП 2016 року
Доходи державного бюджету, млн грн	511 216 – 529 802	601 431	13,5 – 17,6%	25,8 – 26,7%	26,6%
Видатки та чисте кредитування державного бюджету, млн грн	530 662 – 607 934	685 125	12,7 – 29,1%	26,8 – 30,7%	30,3%
Дефіцит/профіцит державного бюджету, млн грн	-78 132 – -19 446	-83 694	–	-3,9 – -1%	-3,7%
Власні доходи місцевих бюджетів, млн грн	103 340	146 000	41,3%	5,2%	6,5%
Власні надходження Пенсійного фонду та інших соціальних фондів, млн грн	161 552	105 868	-34,5%	8,2%	4,7%
Квазі-фіскальні видатки <sup>4</sup> , млн грн	64 768 – 107 990	16 290	-84,9 – -74,8%	3,3 – 5,5%	0,7%
<b>Загальна сума видатків державного сектора<sup>5</sup> та квазі- фіскальних видатків, млн грн</b>	<b>860 322 – 980 816</b>	<b>953 283</b>	<b>-2,8 – 10,8%</b>	<b>43,4 – 49,5%</b>	<b>42,1%</b>

Джерело: Державне казначейство, Міністерство фінансів, Кабінет Міністрів, Пенсійний фонд, Міжнародний валютний фонд, розрахунки ЦЕС.

<sup>3</sup> Через відсутність даних щодо видатків та доходів державного бюджету у листопаді-грудні 2015 року та суттєве відхилення від планових показників у наявних даних, існує ймовірність недовиконання бюджетного плану щодо доходів та видатків у 2015 році. Такий випадок не буде унікальним - з 2007 року плани державних бюджетів за видатками недовиконувались, в середньому, приблизно на 7%, а у роки економічного спаду - в середньому, на 11%. Тому для оцінки нижньої межі очікуваних доходів та видатків державного бюджету у 2015 році ми екстраполювали доходи та видатки за січень-жовтень на листопад-грудень за пропорціями між цими періодами згідно з помісячним бюджетним розписом. За верхню межу ми прийняли план на 2015 рік, з урахуванням внесених в нього протягом року змін. Таким чином, ми отримали певний діапазон очікуваних у 2015 році показників доходів та видатків: 511-530 млрд грн для доходів та 528-597 млрд грн для видатків. Це задало відповідний діапазон наслідків прийняття державного бюджету у запропонованих урядом параметрах.

<sup>4</sup> Видатки на покриття дефіциту НАК «Нафтогаз Україна», рекапіталізацію банків та трансферти Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, які здійснюються шляхом випуску державних цінних паперів для збільшення статутного фонду державних підприємств

<sup>5</sup> За методологією МВФ



### 3 Доходи державного бюджету-2016

Реалізація проекту державного бюджету на 2016 рік стане викликом для Міністерства фінансів, оскільки проект передбачає суттєве скорочення неподаткових надходжень – головним чином, за рахунок скорочення коштів НБУ, які перераховуються до державного бюджету – та ліквідацію імпортного збору. Скорочення ж ЄСВ та зростання дефіциту Пенсійного фонду обмежує можливості для компенсації втрачених доходів за рахунок скорочення видатків. Уряд планує компенсувати втрати за рахунок передусім підвищення доходів від ПДВ та акцизів, що вимагатиме ефективного адміністрування та боротьби з контрабандою – в іншому разі існують ризики недоотримання доходів. Також певні ризики становить план зі збору податку на прибуток, оскільки прибуток підприємств є волатильним показником та може бути суттєво нижчим за прогнозне значення у разі погіршення економічної ситуації.

Однак, у разі успіху, країна отримає більш якісну структуру державних доходів, де меншу роль відіграватимуть кошти НБУ, використання яких пов'язане з інфляційними та девальваційними ризиками, буде відсутній шкідливий для міжнародної торгівлі імпортний збір та більшу частку матимуть непрямі податки, які вважаються більш придатними для перехідних економік та країн, що розвиваються, як-от Україна, через меншу дискреційність порівняно з прямими податками та мають нейтральний вплив на міжнародну конкурентоспроможність.

Таблиця 2. Прогнозні показники доходів державного бюджету у 2015-2016 роках

Вид доходу	План на 2015 рік з урахуванням внесених змін	Проект державного бюджету на 2016 рік	Зміна в рамках проекту державного бюджету на 2016 рік у порівнянні з планом на 2015 рік
<b>Податкові надходження, млн грн</b>	<b>409 971</b>	<b>493 364</b>	<b>20,3%</b>
Податок та збір на доходи фізичних осіб, млн грн	42 591	54 661	28,3%
Податок на прибуток підприємств, млн грн	36 915	50 140	35,8%
Рентна плата та плата за використання природних ресурсів, млн грн	51 271	58 725	14,5%
Податок на додану вартість, млн грн	180 006	221 936	23,3%
Акцизні податки, млн грн	60 026	83 580	39,2%
Мито, млн грн	37 667	19 642	-47,9%
Єдиний податок, млн грн	-	3 512	-
Інші податки та збори, млн грн	1 495	1 168	-21,9%
<b>Неподаткові надходження, млн грн</b>	<b>108 386</b>	<b>84 651</b>	<b>-21,9%</b>
<b>Доходи від операцій з капіталом, млн грн</b>	<b>753</b>	<b>1 267</b>	<b>68,3%</b>
<b>Офіційні трансферти, млн грн</b>	<b>9 027</b>	<b>8 618</b>	<b>-4,5%</b>
<b>Цільові фонди, млн грн</b>	<b>1 666</b>	<b>13 530</b>	<b>712,1%</b>

Джерело: Державне казначейство, Міністерство фінансів



Проблему для дохідної частини державного бюджету на 2016 рік становить втрата доходів від імпортного збору (19,3 млрд грн) та скорочення прибутку Національного банку, що підлягає переказу до державного бюджету (на 22,5 млрд грн). Додатковий тиск на збалансованість державного бюджету також матиме зростання дефіциту Пенсійного фонду внаслідок скорочення ЄСВ.

У рамках проекту державного бюджету на 2016 рік запропоновано вирішити дану проблему шляхом пришвидшеного підвищення податкових надходжень, внаслідок чого їхня частка у ВВП має зрости з 20,7% до 21,8%, а частка неподаткових надходжень – знизитися з 5,5% до 3,7% від ВВП. Зокрема, у податковій сфері заплановане випереджальне зростання надходжень за податком на додану вартість та акцизними податками. Розглянемо ці зміни детальніше:

**ПДВ.** Надходження від ПДВ планується збільшити з 9,1% від ВВП до 9,8% від ВВП. Ключовим фактором випереджального (у порівнянні зі зростанням номінального ВВП) зростання надходжень за ПДВ, за відсутності підвищення ставок, є покращення адміністрування завдяки впровадженій у 2015 році системі електронного адміністрування ПДВ. Певним джерелом додаткових доходів могло би також стати скасування податкових пільг з ПДВ, зокрема, в аграрному секторі, проте наразі запропонована схема їх скасування (в рамках якої залишається пільга на 25% від зобов'язань з ПДВ), враховуючи необхідність відновлення відшкодування ПДВ при експорті зернових культур, суттєво обмежує можливі надходження до бюджету з цього джерела.

**АКЦИЗНІ ПОДАТКИ.** Надходження від акцизних податків за планом зростуть з 3% від ВВП до 3,7% від ВВП. Зростання очікуваних доходів від акцизних податків пов'язане з підвищенням ставок за ними. Втім, існує певний ризик недоотримання доходів за даним видом податків у разі, якщо ринки підакцизних товарів зреагують на підвищення ставок переходом у тінь та нарощуванням обсягів контрабанди.

**ПОДАТОК НА ПРИБУТОК.** Проблему також може становити підвищення показника очікуваних доходів від податку на прибуток, чия прогнозована частка у ВВП має зрости з 1,9% до 2,2%. Враховуючи очікуваний у рамках урядового прогнозу обсяг прибутку прибуткових підприємств у 2016 році (357,6 млрд грн), очікуваний показник доходів передбачає ефективну ставку податку на прибуток на рівні 14%, що вище ефективної ставки у 12% у 2014 році. З іншого боку, ефективні ставки податку на прибуток у 2012-2013 роках досягали та перевищували 20%, найімовірніше, через зловживання з боку податкових органів часів режиму Януковича, тобто рівень ефективної ставки у 14% можна вважати відносно помірним. Певний ризик становить реалізація урядового прогнозу обсягів прибутку прибуткових підприємств, оскільки прибуток підприємств є волатильним показником та може бути суттєво нижчим за прогнозне значення у разі погіршення економічної ситуації у 2016 році порівняно з очікуваннями уряду.

**ПОДАТОК НА ДОХОДИ ФІЗИЧНИХ ОСІБ.** Аналогічно до податку на прибуток, проект бюджету передбачає зростання надходжень за податком на доходи фізичних осіб – з 42,6 млрд грн до 54,7 млрд грн, або з 2,1% від ВВП до 2,4% від ВВП. Таке швидке зростання має відбутися частково за рахунок підвищення ставок у рамках податкової реформи, частково ж за рахунок зростання номінальних доходів громадян. Відповідно, як і у випадку податку на прибуток, існує ризик недоотримання доходів у разі погіршення економічної ситуації, причому, враховуючи важливу роль ПДФО у формуванні місцевих бюджетів, це може вплинути й на фінансовий стан місцевих органів влади.

**НЕПОДАТКОВІ НАДХОДЖЕННЯ.** Пропонується суттєво збільшити обсяг надходжень до цільових фондів за рахунок впровадження спеціального цільового фонду для забезпечення оборони і безпеки держави, який має наповнюватися конфіскованими коштами та коштами від реалізації майна, конфіскованого за вчинення корупційних правопорушень, надходження від чого мають становити 13,4 млрд грн, тобто 0,6% від ВВП. Крім того, з 4,5 млрд грн до 11 млрд грн має збільшитися обсяг коштів, що переказують до бюджету державні підприємства. Останнє негативно позначиться на інвестиційних можливостях підприємств, отже такі заходи варто розглядати скоріше як надзвичайні джерела доходів, які можуть бути використані у надзвичайній ситуації.



## 4 Видатки державного бюджету-2016

Найбільшою зміною у видатковій частині проекту бюджету на 2016 рік є двократне зростання пенсійних видатків через збільшення дефіциту Пенсійного фонду внаслідок зниження ЄСВ. Задля збереження в таких умовах частки видатків державного бюджету у ВВП на сталому рівні, уряд вдався до скорочень та оптимізації видатків за іншими категоріями, як-от, зокрема освіта та наука, охорона здоров'я, видатки на центральні органи виконавчої влади та навіть оборона. Збереження рівня стандартів у цих сферах в умовах скорочення фінансування вимагає впровадження реформ, спрямованих на підвищення ефективності видатків, що має частково забезпечити пакет супровідних до проекту бюджету законопроектів. Утім, скорочення видатків на оборону суперечить рішенням РНБО щодо видатків у сфері безпеки та міжнародному досвіду конфліктів, аналогічних конфлікту на Донбасі, та може негативно вплинути на обороноздатність держави.

**Таблиця 3. Прогнозні показники видатків державного бюджету у 2015-2016 роках**

Категорія видатків	План на 2015 рік з урахуванням внесених змін	Проект державного бюджету на 2016 рік	Зміна в рамках проекту державного бюджету на 2016 рік у порівнянні з планом на 2015 рік	Частка видатків на 2015 рік у ВВП 2015 року	Частка видатків на 2016 рік у ВВП 2016 року
<b>Видатки, млн грн</b>	<b>596 759</b>	<b>674 083</b>	<b>13,0%</b>	<b>30,1%</b>	<b>29,8%</b>
Пенсії, млн грн	80 812	172 332	113,3%	4,1%	7,6%
Соціальні видатки, млн грн	80 668	89 767	11,3%	4,1%	4,0%
Освіта та наука, млн грн	89 988	77 063	-14,4%	4,5%	3,4%
Охорона здоров'я, млн грн	56 367	50 261	-10,8%	2,8%	2,2%
Обслуговування державного боргу, млн грн	92 673	99 056	6,9%	4,7%	4,4%
Оборона, млн грн	57 656	56 450	-2,1%	2,9%	2,5%
Правоохоронна діяльність, млн грн	46 052	51 796	12,5%	2,3%	2,3%
Інші видатки, млн грн	92 543	77 358	-16,4%	4,7%	3,4%

Джерело: Державне казначейство, Міністерство фінансів

**ПЕНСІЇ.** Обсяг пенсійних видатків державного бюджету збільшиться більш ніж у два рази через зростання дефіциту Пенсійного фонду внаслідок зниження єдиного соціального внеску. Майже в два рази зросте частка пенсійних видатків державного бюджету у ВВП, також вони становитимуть чверть видатків державного бюджету. Необхідність зберегти рівень перерозподілу ВВП через державні видатки приблизно на рівні 2015 року, незважаючи на зростання пенсійних видатків, є головним викликом для уряду при формуванні видаткової частини бюджету, з яким уряд справляється шляхом скорочення видатків за іншими категоріями. При цьому важливо пам'ятати, що скорочення ЄСВ автоматично знижує видатки й самого державного сектора на соціальні відрахування з оплати праці держслужбовців та бюджетників, що вивільнить певні суми за усіма категоріями видатків, до яких входить оплата праці.

**СОЦІАЛЬНІ ВИДАТКИ.** Загальний обсяг соціальних видатків державного бюджету зростає приблизно до рівня інфляції, а їхня частка у ВВП залишається майже незмінною. Однак, різні категорії видатків змінюються різними темпами – зокрема, субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату послуг ЖКГ та закупівлю палива зростають з 25 млрд грн до 36 млрд грн (на 44%). Водночас, субвенція місцевим бюджетам на виплату соціальних допомог зростає з 43 млрд грн до 45 млрд грн, тобто лише на 5,7%, їхня частка у ВВП знижується з 2,2% до 2%, а інші соціальні видатки взагалі скорочуються з 12,5 млрд грн до 8,2 млрд грн. У сумі частка соціальних та пенсійних видатків у державному бюджеті зростає з 27% до 39%.



Слід зауважити, що, згідно із заявами міністра фінансів<sup>6</sup>, передбачається заощадити щонайменше 5 млрд грн за рахунок проведення верифікації пенсіонерів та отримувачів соціальних виплат, тобто перевірки їх наявності та відповідності критеріям отримання пенсій та соціальної допомоги. Даний захід є однією з ключових реформ, яка має на меті зменшити обсяги шахрайства у пенсійній та соціальній системі й підвищити ефективність і адресність використання бюджетних коштів.

**ОСВІТА ТА НАУКА.** Серед основних категорій видатків найбільш суттєвого скорочення зазнають видатки на освіту, які знижуються з 90 млрд грн до 77 млрд грн (на 14,4%), а їхня частка у ВВП знижується з 4,5% до 3,4%. Утім, майже половина з цього скорочення припадає на видатки на професійно-технічну освіту та підготовку кадрів вищими навчальними закладами (ВНЗ) I-II рівнів акредитації, фінансування яких майже повністю передається на місцевий рівень – відповідно, принаймні частина зі скорочуваних таким чином видатків буде компенсована видатками місцевих органів влади. Крім того, на 3 млрд грн (на 11%) скорочуються видатки на підготовку кадрів ВНЗ III-IV рівнів акредитації та майже не зростає розмір освітньої субвенції місцевим бюджетам – 43,6 проти 44,1 млрд грн. Вплив такого скорочення на ефективність та якість вищої та середньої освіти великою мірою залежить від зусиль Міністерства освіти щодо оптимізації шкільної мережі (шляхом переведення сільських учнів до більших за кількістю учнів та якісніших районних шкіл) та реформування (або навіть скасування) застарілої системи державного замовлення у вищій освіті.

**ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я.** Ще однією з великих категорій видатків державного бюджету, яка зазнає скорочення, є охорона здоров'я. Видатки на неї знижуються з 56,4 млрд грн до 50,3 млрд грн (на 10,8%), а частка у ВВП (без урахування військово-медичних видатків) зменшується з 2,8% до 2,2%. Обсяги медичної субвенції знижуються з 46,5 млрд грн до 44 млрд грн (на 5,3%), особливо сильно скорочуються різноманітні видатки Міністерства охорони здоров'я поза медичною субвенцією: від окремих медичних програм до підвищення кваліфікації – з 9,9 млрд грн до 6,2 млрд грн (на 36,8%). В умовах такого скорочення великого значення набуває впровадження реформи охорони здоров'я, зокрема, автономізації медичних закладів, яка дозволила б підвищити ефективність використання коштів і таким чином убезпечити громадян від зниження медичних стандартів, або навіть покращити ці стандарти.

**ОБСЛУГОВУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БОРГУ.** Видатки на обслуговування державного боргу зростають повільніше за темпи зростання номінального ВВП, внаслідок чого їх частка у ВВП знижується з 4,7% до 4,4%, що вивільняє 0,3% від ВВП як часткову компенсацію зростання пенсійних видатків.

**ОБОРОНА.** У представленому на даний момент проекті бюджету оборонні видатки трохи знижуються у номінальному виразі (на 2,1%), також знижується їхня частка у ВВП – з 2,9% до 2,5%. Таке зниження прямо суперечить рішенням Президента та Ради національної безпеки і оборони<sup>7</sup> щодо видатків на сектор безпеки та оборони у 2016 році. Дане рішення передбачає встановлення видатків на безпеку та оборону на рівні не нижче 5% від ВВП, з них не менше 3% від ВВП має бути передано саме на оборону, крім того, сектор безпеки та оборони має отримати не менше 100 млрд грн фінансування із загального фонду бюджету.

Тим часом поточний проект бюджету передбачає фінансування безпеки та оборони на рівні 4,4% від ВВП, окремо оборони на рівні 2,5% від ВВП та лише 89 млрд грн – фінансування із загального фонду бюджету. Такий низький рівень фінансування суперечить як рішенням РНБО, так і світовому досвіду воєнних конфліктів, подібних до конфлікту на Донбасі, в яких рівень військових видатків

---

<sup>6</sup> <http://biz.liga.net/ekonomika/all/intervyu/3178474-intervyu-s-yaresko-byudzheta-i-nalogi-chto-menyatsya-v-vashey-zhizni.htm>

<sup>7</sup> <http://www.rnbo.gov.ua/documents/412.html>



сторін конфлікту зазвичай сягав 4-5% від ВВП<sup>8</sup>. Недофінансування військових потреб, вочевидь, є небезпечним з точки зору безпекового середовища, в якому наразі перебуває Україна.

**ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ.** Видатки на правоохоронну діяльність зростають трохи швидше за інфляцію, внаслідок чого їхня частка у ВВП у випадку реалізації проекту державного бюджету майже не зміниться. Цікаво, що це стосується майже всіх розпорядників бюджетних коштів за цією категорією, тобто у сфері правоохоронної діяльності скорочення бюджетних видатків не провадилося або майже не провадилося.

**ІНШІ ВИДАТКИ.** Найбільший обсяг економії передбачається за рахунок скорочення та оптимізації різноманітних категорій видатків, менших за вищезазначені, – їхня частка у ВВП має знизитися на 1,3 п.п. Зокрема, суттєвим скороченням підлягають видатки на центральні органи виконавчої влади: за рахунок одних лише міністерств планується вивільнити близько 0,5% від ВВП. Загалом же видатки скоротяться з 92,5 млрд грн до 77,4 млрд грн, тобто на 16,4%. Також остаточно ліквідується така сумнівна стаття видатків, як дотації збитковим підприємствам вугільної промисловості, на яку роками витрачалось близько 1% від ВВП і яка, за планом на 2015 рік, сягала 900 млн гривень.

## 5 Фінансування державного бюджету-2016

Головним джерелом фінансування дефіциту державного бюджету у 2016 році мають стати зовнішні запозичення, за рахунок яких планується покрити як дефіцит, так і брак ресурсів на повне рефінансування внутрішніх запозичень. Додатковим джерелом фінансування мають стати приватизаційні надходження, проте зазвичай цей показник не виконується у повному обсязі.

Обсяг зовнішніх запозичень у проекті державного бюджету на 2016 рік становить 119,5 млрд грн, погашення – 13,9 млрд грн, а чисті запозичення, відповідно, – 105,6 млрд грн. Обсяг внутрішніх запозичень становитиме 98,4 млрд грн, погашень – 121,3 млрд грн, чисті запозичення – -22,9 млрд грн. Таким чином, за рахунок зовнішніх запозичень планується не тільки покрити дефіцит бюджету, а й профінансувати відтік коштів за погашенням внутрішніх запозичень. Також планується залучити 17,1 млрд грн фінансування за рахунок приватизації, проте зазвичай даний показник не виконується у повному обсязі.

Проект бюджету передбачає придбання цінних паперів на суму 16,3 млрд грн, яку відносять до квазіфискальних видатків на фінансування Фонду гарантування вкладів фізичних осіб.

## 6 Інші зміни та пропозиції

Разом із законопроектом про державний бюджет та законопроектом про податкову реформу до Верховної Ради було внесено додаткові законопроекти, які є частиною «бюджетного пакету» та доповнюють пропозиції уряду щодо державного бюджету. Дані законопроекти містять такі ключові новації:

**1. Легалізація та упорядкування ринку азартних ігор,** забороненого у 2009 році. За оцінками Міністерства фінансів<sup>9</sup>, даний захід дозволить додатково залучити до державного бюджету близько 6 млрд грн.

**2. Зобов'язання для державних підприємств перераховувати не менше 30% від свого прибутку до державного бюджету<sup>10</sup>.** Дана норма стосується унітарних підприємств (100% державна власність) та є важливою для зазначеного у розділі «Доходи» підвищення надходжень коштів від державних підприємств.

<sup>8</sup> <http://voxukraine.org/2015/12/09/why-cutting-military-spending-in-ukraine-does-not-make-sense-en>

<sup>9</sup> <http://minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/566af87f48864.pdf>

<sup>10</sup> Що має збільшити обсяг бюджетних доходів від державних підприємств з 4,5 млрд гривень до 11 млрд грн.



**3. Верифікація соціальних виплат.** Міністерству фінансів буде надано право на отримання персоналізованої інформації від банків та органів виконавчої влади, в рамках верифікації пенсіонерів та отримувачів соціальної допомоги. Дана норма є принципово важливою для проведення однієї з ключових реформ у сфері публічних фінансів, яка дозволить зменшити обсяги шахрайства у пенсійній системі та системі соціальних виплат та заощадити державні кошти за рахунок скорочення корупційних та шахрайських видатків.

**4. Джерела доходів для культурних закладів буде розширено та впорядковано.** Втім, список послуг, які ці заклади (музеї, театри, бібліотеки тощо) можуть надавати, порядок надання цих послуг та ціноутворення на них все ще регламентуватимуться Кабінетом Міністрів та Міністерством культури, що й надалі обмежуватиме діяльність закладів культури та їхні можливості для самозабезпечення.

**5. Передача на місцевий рівень безкоштовного харчування в дитячих садках і школах та різноманітних пільг** (безкоштовний проїзд у транспорті, капітальні ремонти житла, встановлення домових телефонів тощо). Харчування та пільги надаватимуться за рішенням місцевих органів влади та фінансуватимуться ними з власних джерел доходів. Таким чином, питання про доцільність та ефективність таких форм соціальної підтримки кожна громада зможе вирішувати самостійно та на власний розсуд.

**6. Передача на місцевий рівень закладів професійно-технічної освіти та ВНЗ I-II рівнів акредитації.** Дані заклади підпорядковуватимуться місцевим органам влади та фінансуватимуться ними за рахунок власних джерел та субвенції на підготовку кадрів у ВНЗ I-II рівнів акредитації (яка, втім, є меншою, ніж прямі витрати на дану статтю видатків у бюджеті 2015 року). Даний захід дозволить заощадити кошти державного бюджету та, теоретично, може підвищити ефективність професійно-технічної освіти за рахунок більшого її узгодження з потребами місцевих галузей. Утім, існують і ризики недофінансування даної сфери з боку місцевих органів влади та її подальшого занепаду.

**7. Визначення Національної академії наук України як єдиного головного розпорядника бюджетних коштів,** що виділяються на науку, та скасування такого статусу для інших академій. Враховуючи більшу якість НАНУ у порівнянні з галузевими академіями, даний захід може підвищити ефективність використання коштів, що виділяються на науку. Однак, великою мірою це буде залежати від реалізації реформи у сфері науки, зокрема, проведення аудиту та ревізії наукових установ із залученням міжнародних експертів, що запропоновано у нещодавно прийнятому Верховною Радою законі №2244а «Про наукову та науково-технічну діяльність».

**8. Надання можливості збільшення зарплатного фонду органів державної влади** понад межі, встановлені бюджетними планами, за рахунок коштів спеціального фонду бюджету та донорської допомоги. Даний захід дає можливість точково підвищувати оплату праці державних службовців за рахунок додаткових доходів або зовнішньої допомоги, що, враховуючи дуже низький рівень заробітних плат державних службовців, необхідно для покращення роботи державної служби та створення мотивації до збільшення ефективності роботи держслужбовця. Втім, даний підхід навряд чи вирішить проблему низької оплати праці усіх держслужбовців, що вимагатиме більш системних змін в організації державної служби.

**9. Введення фіскальних правил,** що накладають обмеження на внесення змін до закону про державний бюджет протягом року. Такі зміни можна буде вносити лише у разі відхилення доходів на 15% від планового рівня, зміни структури видатків без зміни їхнього загального обсягу, зменшення видатків та збільшення резервного фонду. Таким чином, дані пропозиції обмежать можливість для політиків безвідповідально збільшувати видатки, що, враховуючи хронічне недовиконання планів за видатками, має позитивно позначитися на якості бюджетного процесу та бюджетного планування. Крім того, вводяться обмеження на внесення змін, які впливають на дефіцит, обсяг державного боргу та державних гарантій – вносити такі зміни запропоновано дозволити лише Кабінету Міністрів.



Загалом даний пакет законопроектів підтримує впровадження структурних змін, необхідних для підвищення ефективності державних видатків, скорочення корупції та шахрайства, підвищення якості бюджетного процесу та використання додаткових джерел доходів, які наразі штучно виведені поза межі законодавчого поля. Такий підхід відповідає вимогам до реформування сфери публічних фінансів в Україні, яка потребує як скорочення частки державного сектора у ВВП, так і підвищення ефективності його функціонування. Найкращим способом реалізації такої реформи є скорочення неефективних та корупційних видатків та підвищення ефективності використання пріоритетних категорій видатків.

