Бюджетний барометр №11 (листопад 2021 року)

2 грудня депутати ухвалили зміни до Закону про держбюджет на 2021 рік, вчергове збільшивши план доходів і видатків бюджету - цього разу на 32 млрд грн за загальним фондом та на 26,9 млрд грн - за спеціальним. Отже, уряд та депутати вирішили витрачати понадпланові доходи замість зниження дефіциту Держбюджету, хоча існує критична ситуація з виконанням плану запозичень. Це створює ризик глибокої кризи ліквідності Уряду в грудні - з туманними перспективами її подолання.

Відтак, у грудні Уряд буде змушений вирішувати, які видатки фінансувати, а які - ні, оскільки попит як на ОВДП, так і на українські Єврооблігації є низьким на фоні ризику ескалації воєнного конфлікту з боку РФ. Відчутне підвищення ставок може лише частково вирішити цю проблему.

Ситуація у державних фінансах в листопаді 2021 року.

(1) 2 грудня Верховна Рада неочікувано ухвалила одразу два законопроєкти, які внесли суттєві зміни до Закону про державний бюджет на 2021 рік. Сукупний обсяг підвищення планових доходів та видатків бюджету внаслідок проголосованих змін становить 32 млрд грн за загальним фондом і 26,9 млрд грн - за спецфондом. Спочатку ухвалили законопроєкт № 6298, яким доходи і видатки бюджету за загальним фондом підвищили на 21,7 млрд грн, а за спеціальним фондом - на 26,9 млрд грн. Щоправда, навіть після законодавчо визначеного збільшення доходів і видатків за спеціальним фондом план відповідно до закону про держбюджет є нижчим за уточнений план, про який звітує Держказначейство. Так, згідно з останніми змінами до закону про держбюджет, план надходжень до спецфонду на рік становить 152,5 млрд грн, але згідно зі звітністю ДКСУ - 175,2 млрд грн. Одразу після цього Рада затвердила законопроєкт № 6297, яким доходи і видатки за загальним фондом додатково збільшили на 10,2 млрд грн.

(2) Формально підстави для такого оптимізму зі збільшення доходів у депутатів є: з початку поточного року уряд постійно перевиконує план доходів. Сумарний обсяг перевиконання плану на кінець листопада становив 41,6 млрд грн за загальним фондом держбюджету.

(3) Але є одне суттєве «але», яке ігнорують народні депутати: щоб профінансувати всі заплановані видатки, недостатньо (пере)виконання плану доходів. Одночасно Урядові потрібно виконувати і план запозичень. Адже за річним бюджетним планом видатки на загальну суму 220 млрд грн за загальним фондом держбюджету у 2021 році фактично мають бути профінансовані за рахунок надходжень від приватизації та запозичень. А з цими джерелами фінансування дефіциту протягом всього року існує проблема.

При плані запозичити до загального фонду держбюджету за січень-листопад 612 млрд грн фактично Уряд зміг запозичити лише три чверті цієї суми, а саме 457 млрд грн (без урахування 21,8 млрд грн запозичень, здійснених для проведення докапіталізації «Експортно-кредитного агентства» та «Української фінансової житлової компанії). При цьому, за рахунок цих коштів Уряд погасив попередні борги на суму 412 млрд грн. Отже, «чистий» обсяг запозичень за загальним фондом державного бюджету (запозичення «мінус» погашення) за 11 місяців склав лише 44,8 млрд грн при плані на цей період 184,2 млрд грн. **Нестача «чистих» запозичень, які Уряд за планом мав би використати для фінансування дефіциту бюджету, становить 139,4 млрд грн.**

(4) У грудні така нестача буде критичною. До внесення змін до закону про держбюджет 2 грудня в останньому місяці цього року Уряду потрібно було б профінансувати 189,5 млрд грн видатків. Частину цих видатків Мінфін міг би профінансувати саме за рахунок перевиконання плану доходів, і це зменшило б його потребу в запозиченнях.

З новими змінами до бюджету йдеться вже про 223,9 млрд грн видатків лише за загальним фондом держбюджету, які потрібно профінансувати у грудні. Для порівняння, в листопаді профінансовано 126,3 млрд грн (за загальним фондом). Якщо забрати з цієї суми економію на обслуговуванні держборгу та традиційне невиконання планових видатків розпорядниками на 2-3%

видаткової частини бюджету, за нашими розрахунками, **Урядові потрібно профінансувати у грудні видатків на близько 186 млрд грн.**

Лише 80-84 млрд грн, тобто менше половини цієї суми, уряд зможе профінансувати за рахунок доходів. Решту - тобто 100-106 млрд грн - треба буде запозичити.

Але на тлі новин про посилення військової загрози з боку Росії інвестори бояться вкладати кошти в українські боргові інструменти. Ситуація на зовнішніх ринках наразі також несприятлива для здійснення запозичень, зокрема через нещодавнє зростання ставок за "безризиковими" паперами (облігаціями США). Відтак нестача боргового фінансування є ключовим ризиком для покриття видатків бюджету. **За нашими оцінками, високий ризик недофінансування видатків на суму близько 20-25 млрд грн** (понад ті видатки, на яких можна «традиційно» зекономити через затримки у виконанні процедурних питань з боку розпорядників коштів).

Деталі:

(1) Формально показники виконання бюджету в листопаді хороші. Навіть попри рекордний план надходжень державного бюджету на цей місяць, його знову перевиконано. При плані зібрати до бюджету за загальним фондом 110,8 млрд грн податкова та митна служби змогли разом забезпечити надходження у розмірі 122,2 млрд грн.

Ключові фактори перевиконання вже традиційно - висока інфляція та високі ціни на світових ринках. План надходжень перевиконано майже за всіма ключовими податками: ПДФО, податок на прибуток підприємств, рентна плата, надходження від внутрішніх акцизів, «імпортний» ПДВ та ввізне мито (Див. Таблицю 1). Незначне недовиконання - лише за «внутрішнім» ПДВ (з урахуванням бюджетного відшкодування)

(2) Видатки також профінансовано на високому рівні: 126,3 млрд грн при плані на листопад 128,7 млрд грн.

(3) Але в цілому за рік ще недофінансовано бюджетних видатків на значну суму. План видатків на січень-листопад становив 1121 млрд грн, але фактично профінансовано за цей період 1048,1 млрд грн (93% плану). Недовиконання плану за цей період - 73,2 млрд грн**.** Якщо не враховувати економію на обслуговуванні держборгу та гарантійних зобов'язаннях (разом це 8,7 млрд грн), йдеться про неоплачені видатки на суму **64,5 млрд грн** лише за загальним фондом держбюджету.

Ключова причина - повільне використання коштів органами влади (розпорядниками коштів). (Див. Таблицю 3).

Тому протягом року в Мінфіну не було потреби запозичувати весь запланований обсяг коштів. Адже кошти від запозичень не були б використані вчасно, але Мінфін мав би сплачувати проценти за використання цих коштів - тобто фактично марно виросли б видатки на обслуговування держборгу.

Натомість наприкінці року розпорядники коштів поспішають «закривати» видатки, і потреба у їхньому фінансуванні стрімко зростає.

До ухвалення 2 грудня змін до бюджету план фінансування видатків на грудень становив 125 млрд грн (за загальним фондом бюджету). Разом із «боргом» за попередні місяці у грудні уряд мав би профінансувати **189,5 млрд грн або 15% всіх планових видатків на рік**.

Після ухвалених змін загальна потреба у фінансуванні видатків (за загальним фондом) у грудні зростає ще на 32 млрд грн - **до 223,9 млрд грн**. Якщо забрати з цієї суми економію на обслуговуванні держборгу та "традиційне" невиконання плану видатків розпорядниками в обсязі 2-3% видаткової частини бюджету, за нашими розрахунками, **Урядові потрібно профінансувати у грудні видатків за загальним фондом на близько 190 млрд грн.**

Водночас очікувані доходи до загального фонду державного бюджету у грудні є набагато меншими - **79,6 млрд грн (згідно з розписом на грудень, що не враховує зміни від 2 грудня).** Навіть у випадку перевиконання цього плану на 10% надходження держбюджету за загальним фондом досягнуть 87,6 млрд грн. Отже, Урядові потрібно буде забезпечити ще 100-107 млрд грн фінансування видатків загального фонду за рахунок позик та приватизації (при цьому навіть за найбільш оптимістичного сценарію, приватизація спроможна забезпечити за місяць не більше кількох мільярдів гривень, і лише у випадку успішного проведення т.зв. "великої приватизації).

А ситуація із запозиченнями є критичною. З одного боку, в листопаді Мінфін дуже активно позичав кошти. Він зміг взяти 30,4 млрд грн на внутрішньому ринку; отримав 700 млн дол. від МВФ (близько 18,8 млрд грн в еквіваленті); 7,5 млрд грн - за позикою від Cargill Financial Services**,** і ще 0,3 млрд грн - за проектами Світового банку. Ще було випущено ОВДП на суму 20 млрд грн для докапіталізації в листопаді ПАТ «Українська фінансова житлова компанія» (постанова Кабміну від 22.09.2021 № 982). Таким чином, сукупний обсяг запозичень, залучених на фінансування бюджету в листопаді, склав 55,3 млрд грн. Одночасно Уряд спрямував близько 20 млрд грн на погашення боргу.

Проте план запозичень був значно більшим: 96,2 млрд грн. Тому недовиконання плану за листопад становить 40,9 млрд грн (42,5%). А з початку року - вже 154,9 млрд грн. Запозичувати в листопаді було важко навіть попри збільшення ставок. Під час останніх аукціонів Мінфін задовольняв майже всі заявки із запозичень, підіймаючи ставки. Це означає, що резерв для збільшення запозичень навіть за вищими ставками для Мінфіну є дуже обмеженим.

У грудні план запозичень трохи нижчий, але все одно амбітний - 87,1 млрд грн. Але щоб профінансувати не лише видатки, але й затримки у їх фінансуванні за попередні місяці, Мінфінові потрібно залучити значно більше коштів. **Для фінансування всього планового обсягу видатків - майже 140 млрд грн. Для фінансування видатків з урахуванням можливої економії на рівні 2-3% видаткової частини бюджету, за нашими оцінками, - близько 105-110 млрд грн.**

При цьому попит на українські боргові папери низький - і ключовим фактором для цього останнім часом є ескалація воєнної агресії з боку Росії. В листопаді іноземні інвестори продовжили «виходити» з облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП). Їхня частка серед власників ОВДП зменшилася з 9,5% до 8,9%, - це мінімум з січня 2021 року. Обсяг ОВДП у власності нерезидентів зменшився на 2,3 млрд грн. Можлива ескалація війни погіршила можливості уряду позичати кошти на зовнішньому ринку. Окрім того, ставки на світовому ринку виросли через підвищення дохідності держоблігацій США, які вважаються найбільш безпечним для інвестицій інструментом.

За нашими оцінками, протягом грудня Мінфін може більш-менш комфортно для себе забезпечити близько 80 млрд грн боргового фінансування. Зокрема, можна очікувати розміщення ОВДП на суму 30 млрд грн. Ще близько 350 млн дол. (9,5 млрд грн в еквіваленті) Мінфін зможе отримати за позикою Світового банку. Також він використає 1,4 млрд дол. (37,8 млрд грн в еквіваленті) залишку надходжень від додаткової емісії спеціальних прав запозичень (СПЗ), які Україна отримала від МВФ у серпні (1,3 млрд дол від цієї емісії Мінфін вже використав для фінансування бюджету у вересні). Водночас планові погашення за внутрішнім та зовнішнім боргом становлять 40,7 млрд грн. Також на початок грудня Уряд мав 33,7 млрд грн залишків на ЄКР, які може використати для фінансування видатків.

На наш погляд, **якщо в грудні Уряд не зможе вийти на зовнішні ринки, то йому навряд чи вдасться запозичити ще близько 25-30 млрд грн для фінансування решти видатків** (з урахуванням можливої економії за видатками). **Загальний обсяг фінансового ресурсу, доступного для фінансування видатків у грудні, за нашими оцінками, тоді складатиме близько 165 млрд грн.** Отже, Уряд постане перед вибором, які видатки фінансувати, а які - ні.

Наявних коштів вистачить для фінансування всіх захищених видатків. За даними ДКСУ, станом на 29 листопада залишок непрофінансованих до кінця року захищених видатків за загальним фондом держбюджету (без урахування змін ухвалених 2 грудня) становив 107,3 млрд грн. До цього потрібно додати ще близько 10 млрд грн видатків на обслуговування держборгу (які у звітності ДКСУ по відкритим асигнуванням винесено за рамка захищених статей видатків, але є такими за Бюджетним

кодексом). **Але для фінансування всіх незахищених видатків Уряд не матиме достатньо коштів.** На 29 листопада залишок непрофінансованих незахищених видатків за загальним фондом - 70,8 млрд грн.

Структура додаткових видатків, обов'язок профінансувати які народні депутати поклали на Мінфін у грудні, у розрізі захищених та незахищених видатків наразі невідома.

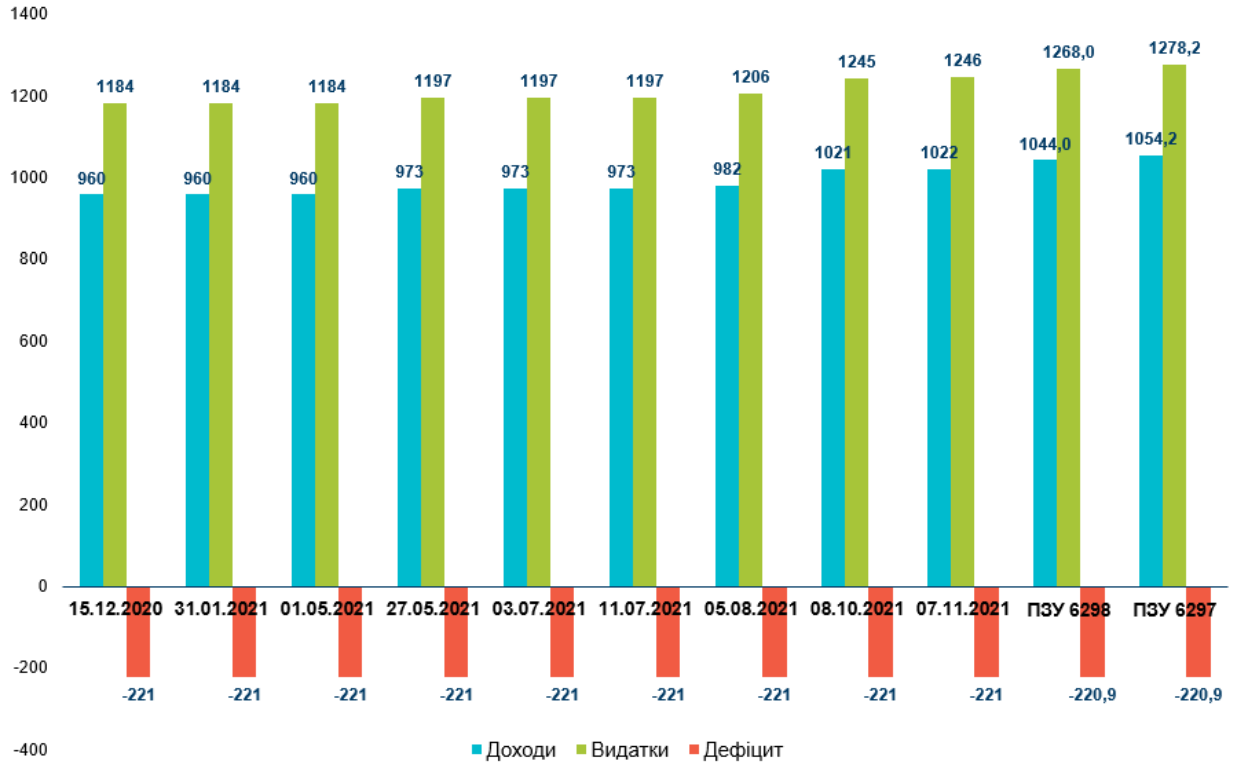
Нестача фінансування відчувалася вже у листопаді. Тоді стрімко збільшився обсяг неоплачених Держказначейством фінансових зобов'язань - тобто робіт та послуг, які вже виконані підрядниками органів влади, але ще не оплачені. Якщо на 1 листопада обсяг таких зобов'язань становив 3,5 млрд грн, то на 29 листопада він виріс до 12,3 млрд грн (за загальним фондом).

Крім того, надходження від приватизації також суттєво відстають від планових показників. При річному плані у 12 млрд грн, за 11 місяців, за нашими оцінками, отримано лише близько 2 млрд грн.

Варто зазначити, що **майже всі захищені видатки фінансують за загальним фондом** держбюджету (перш за все - видатки на зарплати бюджетникам; соціальні допомоги та пенсійні виплати; видатки на обслуговування державного боргу тощо). За спеціальним фондом фінансується велика частина капітальних видатків, зокрема майже повністю будівництво доріг (Дорожний фонд є складовою спеціального фонду державного бюджету).

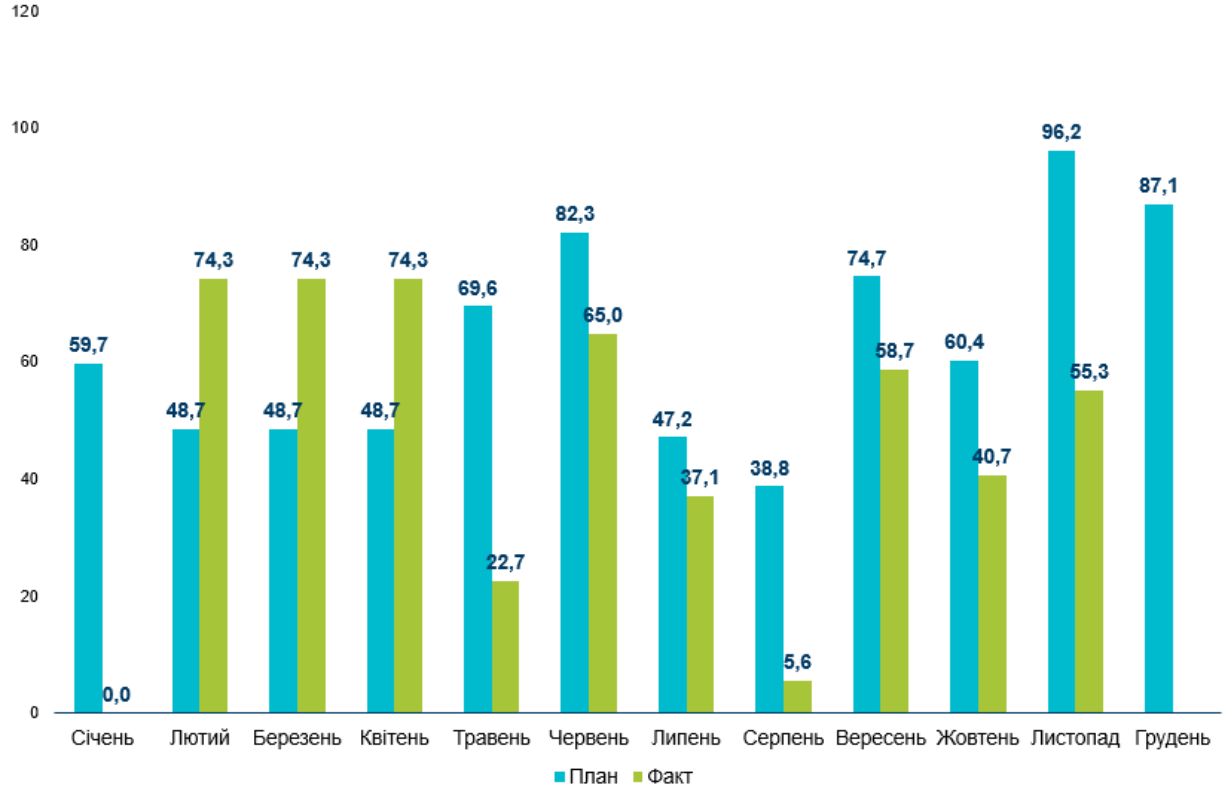
За даними ДКСУ, на кінець листопада річний план доходів спецфонду майже виконано: фактичні доходи становили 175,1 млрд грн при річному плані 175,2 млрд грн. Але видатки спецфонду (без видатків, які здійснюються за рахунок власних надходжень бюджетних установ) недофінансовано на 41,7 млрд грн. Видатки спецфонду, які потрібно профінансувати у грудні, становлять 48,8 млрд грн.

Рис.1: Як депутати збільшували план доходів і видатків державного бюджету у 2021 році? Зміни, що вносилися до Закону про державний бюджет на 2021 рік, в частині доходів і видатків загального фонду держбюджету, млрд грн



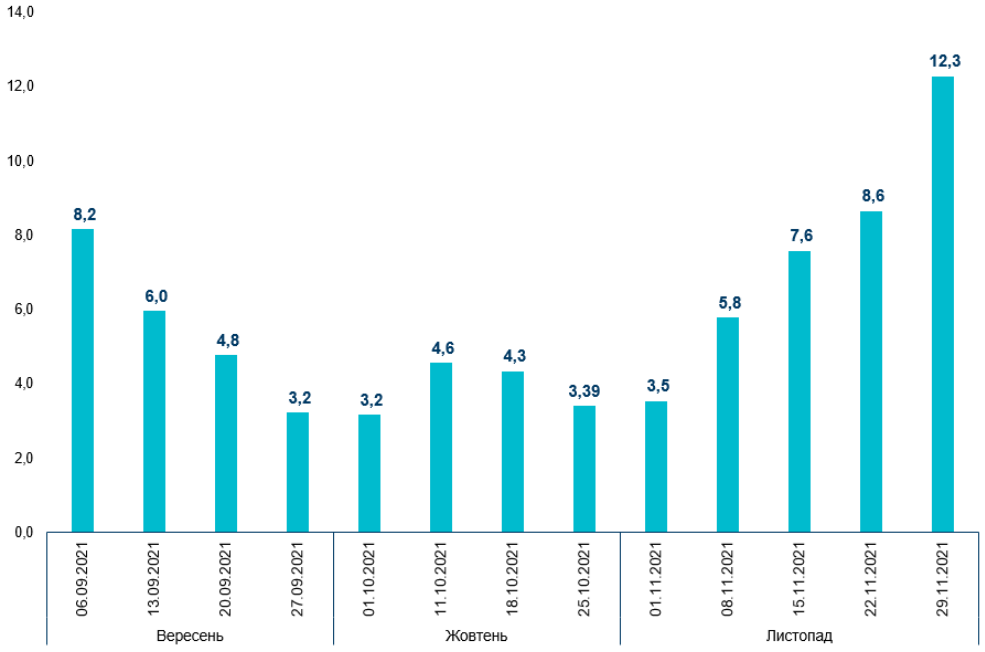
Джерело: Закон про державний бюджет на 2021 рік, зі змінами

Рис.2. Виконання плану по запозиченнях до загального фонду державного бюджету у 2021 році, млрд грн



Джерело: Державна казначейська служба, для листопада і грудня - Мінфін.

Рис. 3. Неоплачені ДКСУ фінансові зобов'язання бюджету, за загальним фондом, за вересень-листопад 2021 року, млрд грн



Джерело: Державна казначейська служба

Центр аналізу публічних фінансів та публічного управління при Київській школі економіки

Швеція Sverige

KSE Kyiv School of Economics

Таблиця 1: План та факт з виконання державного бюджету у 2021 році, млрд грн (за загальним фондом)

Показник	Січень-жовтень		листопад		грудень			
	план	факт	план	факт	план (без урахування змін до ДБУ від 2.12. 2021)	загальна потреба (план на рік "мінус" факт за січ-лист, без урахування змін до ДБУ від 2.12, 2021)	загальна потреба, план "мінус" факт за січ-лист. (з урахуванням змін до ДБУ від 2.12.2021),	прогноз*** показників на грудень
Доходи, в т.ч.	831,8	862,1	110,9	122,2	79,6	38,0	69,9	*83*
Видатки	994,2	921,8	128,4	112,2	125,0	189,5	223,9	*167*
Дефіцит(-) /профіцит (+)*	-160,9	-54,9	-16,2	-2,5	- 45,1	-163,5	-163,5	*-84*
Джерела фінансування дефіциту								
Чисті запозичення	***120,7***	***9,9***	***72,3***	***34,8***	***46,4***	***186,0***	***186,0***	**52**
Запозичення	*524,5*	*401,7*	*96,2*	*55,3*	*87,1*	*242,0*	*242,0*	*82*
Погашення	*-403,8*	*-391,8*	*-23,9*	*-20,5*	*40,7*	*-30*	*-30*	*-30*
Приватизація	*11,6*	*1,97*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*10*	*10*	*2*
Фінансування за активними операціями**	*28,6*	*42,9*	*-56,3*	*-32,4*	*-1,5*	*-32,5*	*-32,5*	30

* розмір дефіциту не дорівнює арифметичній різниці між доходами та видатками, оскільки на розмір дефіциту додатково впливає обсяг надання кредитів з державного бюджету, та їх повернення;

** інші джерела, в тому числі зміни обсягів депозитів, цінних паперів, що використовуються для управління ліквідністю; зміни обсягів бюджетних коштів; та фінансування за рахунок ЄКР

*Джерело: звітність Державної казначейської служби України; розпис Міністерства фінансів; для *** - оцінка Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління КШЕ*

Таблиця 2: Динаміка надходжень "імпортного" та "внутрішнього" ПДВ та відшкодування ПДВ у 2021 році, млрд грн

Місяць	Всього (план)	Всього (факт)	Внутрішній ПДВ, сальдо (план)	Внутрішній ПДВ, сальдо (факт)	Сплата внутрішнього ПДВ	Відшкодування ПДВ	Сплата імпортного ПДВ (план)	Сплата імпортного ПДВ (факт)
Січень	33,7	36,5	13,4	16,3	29,3	-13,0	20,3	20,2
Лютий	35,3	33,9	10,5	9,5	21,9	-12,5	24,8	24,5
Березень	40,2	44,2	10,6	13,0	25,0	-12,1	29,6	31,3
Квітень	37,5	40,1	11,0	12,2	24,7	-12,4	26,5	27,9
Травень	38,0	37,6	10,5	10,7	23,6	-12,9	27,5	26,8
Червень	36,9	39,2	10,2	10,8	22,8	-12,0	26,7	28,4
Липень	38,7	43,4	11,1	13,5	24,6	-11,1	27,6	30,0
Серпень	41,4	48,8	12,4	15,3	26,1	-10,8	29,0	33,5
Вересень	50,0	49,8	12,0	12,5	26,7	-14,2	38,0	37,2
Жовтень	46,0	48,4	12,3	14,4	28,1	-13,6	33,7	34,0
Листопад	47,8	51,6	13	12,1	29,8	-17,7	34,8	39,5
Грудень	45,8		12,2				33,6	

Джерело: Державна казначейська служба України, розпис Мінфіну на листопад 2021 р.

Таблиця 3. Топ-15 бюджетних програм за рівнем невиконання плану видатків за січень-жовтень, млрд грн (за загальним фондом держбюджету)

	План на рік, з урахуванням внесених змін	План на січень-жовтень	Факт за січень-жовтень	Різниця, млрд грн	Рівень виконання плану фінансування
Реалізація програми державних гарантій медичного обслуговування населення	123,1	103,6	93,8	-9,8	91%
Розвиток, закупівля, модернізація та ремонт озброєння, військової техніки, засобів та обладнання	22,6	18,6	14,1	-4,4	76%
Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру	8,3	5,1	1,2	-3,9	23%
Забезпечення діяльності Збройних Сил України, підготовка кадрів і військ, медичне забезпечення особового складу, ветеранів військової служби та членів їхніх сімей, ветеранів війни	92,2	73,5	69,9	-3,6	95%
Здійснення прокурорської діяльності, підготовка та підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури	11,4	9,4	7,3	-2,1	78%
Забезпечення діяльності органів та установ Національної поліції України	33,5	27,0	25,6	-1,4	95%
Розвиток системи екстреної медичної допомоги та модернізація і оновлення матеріально-технічної бази закладів охорони здоров`я	2,4	2,3	1,1	-1,3	44%
Забезпечення заходів у сфері безпеки держави та діяльності органів системи Служби безпеки України	14,7	11,6	10,5	-1,1	91%
Виконання державних цільових програм реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу, розроблення, освоєння і впровадження нових технологій, нарощування наявних виробничих потужностей для виготовлення продукції оборонного призначення	2,5	1,3	0,2	-1,0	18%
Державний фонд регіонального розвитку	4,5	3,5	2,5	-1,0	71%
Реалізація державного інвестиційного проекту "Будівництво сучасного лікувально-діагностичного комплексу Національної дитячої спеціалізованої лікарні "Охматдит"	1,2	1,2	0,2	-0,98	21%
Керівництво та управління у сфері податкової політики	10,2	8,3	7,4	-0,93	89%
Виплата деяких видів допомог, компенсацій, грошового забезпечення та оплата послуг окремим категоріям населення	62,0	50,6	49,7	-0,93	98%
Фінансова підтримка сільгосптоваровиробників	4,5	3,1	2,289	-0,91	71%

Утилізація боєприпасів, рідинних компонентів ракетного палива, озброєння, військової техніки та іншого військового майна, забезпечення живучості та вибухопожежобезпеки арсеналів, баз і складів Збройних Сил України	2,5	1,4	0,5	-0,9	37%

Джерело: Державна казначейська служба

Автори:

Дарина Марчак, Юлія Маркуц, Дмитро Андрієнко, Владислав Ієрусалимов, Центр аналізу публічних фінансів та публічного управління КШЕ; **Клим Науменко.**

* * *

Центр аналізу публічних фінансів та публічного управління створено Київською школою економіки за підтримки Швеції.

Думки, висновки чи рекомендації належать авторам цього видання і не обов'язково відображають погляди Уряду Швеції. Відповідальність за вміст публікації несуть виключно автори видання.