Центр аналізу публічних фінансів та публічного управління
при Київській школі економіки

KSE | Kyiv School of Economics

Бюджетний барометр – лютий 2023

Що вийшло?

1. **У лютому Уряд виконав план[1] власних доходів за рахунок перевиконання плану за більшістю податків.** А з урахуванням отриманого від США гранту, доходи склали 132,2 млрд грн при запланованих 77,0 млрд грн **(+72%).** Разом із меншими, ніж планувалось, видатками це дозволило виконати бюджет із **удвічі меншим дефіцитом, ніж було передбачено планом.**
2. **Вдалося суттєво зменшити ризик недофінансування річного дефіциту державного бюджету в результаті перемовин із ключовими донорами**. За результатами зустрічі міністрів фінансів країн G7 було узгоджено підтримку України у 2023 році на суму 39 млрд дол. США, що відповідає рівню планового бюджетного дефіциту. Позитивно завершився черговий етап перемовин з МВФ – очікується започаткування нової багаторічної великої програми обсягом понад 15 млрд дол. США, що складатиметься з двох частин – **негайної фінансової підтримки** та підтримки структурних реформ, що сприятимуть відновленню.

Що не вийшло?

- **У лютому знову не вдалося профінансувати всі заплановані видатки** - касові видатки становили 226,7 млрд грн при запланованих 245,6 млрд грн (недовиконання 7,7%).
- **Цього місяця завершилася кампанія добровільного декларування активів (податкова амністія), під час якої вдалося зібрати менше ніж 1% від запланованої суми**. Щоправда у лютому було задекларовано 2,6 млрд грн (близько 30% всієї задекларованої суми).
- **На недостатньо високому рівні залишається дотримання бюджетної дисципліни**. Лише 70% паспортів бюджетних програм (302 з 434) вчасно розроблені головними розпорядниками та затверджені Мінфіном. Дотримання принципів програмно-цільового методу є важливою передумовою ефективного виконання бюджету, а також показовим індикатором розвитку бюджетної системи для міжнародних партнерів.

Що далі?

1. **Очікувана макроекономічна допомога і передбачуваність її надходжень відіграватимуть важливу роль у забезпеченні стійкості публічних фінансів.** 10 лютого на засіданні Уряду прийнято рішення про залучення гранту на бюджетну підтримку від Цільового фонду багатьох донорів у розмірі майже **2,7 млрд дол. США,** із яких **2,5 млрд дол. США** – від США, решта від Німеччини, Іспанії, Фінляндії, Ірландії, Швейцарії, Бельгії, Ісландії.
2. **Внесено перші зміни до Держбюджету-2023**. Вони забезпечують фінансування для новостворених Мінвідновлення та Державного агентства відновлення, а також передачу фінансування бюджетної програми Фонду ліквідації наслідків збройної агресії (з фінансуванням за спеціальним фондом у сумі 52,5 млрд грн) від Мінфіну до Мінвідновлення. Окрім того, зміни передбачають:
   - збільшення видатків бюджету на 8,3 млрд грн (велику частину видатків планують спрямувати на гранти для бізнесу та модернізацію закладів охорони здоров'я);
   - збільшення за спеціальним фондом доходів бюджету на 446 млн грн за рахунок надходження грантів (+80 млн грн) та програм допомоги від ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ (+366 млн грн);
   - збільшення повернення кредитів на 3 млрд грн;
   - зростання дефіциту бюджету на 3,8 млрд грн, які планується профінансувати за рахунок зовнішніх запозичень (і, відповідно, зростання державного боргу на цю ж суму).
3. **У першому читанні ухвалено законопроект, яким пропонується скасувати спрощену систему оподаткування за ставкою 2%**, відновити обов'язкову сплату єдиного податку для платників I та II груп, повернути податкові перевірки, а також відповідальність за невикористання РРО та несплату ЄСВ. Згідно із законопроектом, ці зміни мають набути чинності після закінчення періоду воєнного стану, але не пізніше, ніж з 1 липня 2023 року. Подання цього законопроєкту урядом до Парламенту було одним зі структурних маяків поточної Програми МВФ.
4. **Зниження деяких "бойових" доплат означатиме менші надходження ПДФО до бюджетів усіх рівнів**. Якщо раніше доплати отримували всі службовці Сил оборони (в т.ч. поліція та інші невійськові), то тепер лише військовослужбовці, які виконують бойові завдання згідно з наказами. Втім, зрештою обсяг виплат військовим залежатиме від інтенсивності бойових дій.

Ключові ризики:

- **Ескалація військових дій, повторний широкомасштабний наступ росії, обстріли критичної інфраструктури та інші ризики, пов'язані з війною.** Від фактичного рівня інтенсивності війни (в т.ч. рівня завданої шкоди інфраструктурі та бізнесу), а також від її тривалості, залежатиме економічна активність та, як наслідок, рівень виконання держбюджету *(середній ризик)*.
- **Менші, ніж планувалось, надходження податків, що залежать від курсу валют.** Зміцнення гривні на готівковому ринку (через стабілізацію зовнішньої підтримки, налагодження логістики, початок посівної та інші причини), може зберегти офіційний курс на сьогоднішньому рівні, що менше закладеного в держбюджет (середній 42,2, а на кінець року 45,8) *(середній ризик)*
- **Продовження зростання податкового боргу через складнощі ведення бізнесу в умовах війни.** Сума боргу станом на 1 лютого 2023 року становила 146,6 млрд грн (рис.1), що майже дорівнює податковим надходженням до загального фонду державного бюджету за січень і лютий 2023 року. Однак, значна частина цього боргу є "мертвим" боргом попередніх років, тому не можна розраховувати на його повернення *(середній ризик)*.

[1] Усі планові показники у бюджетному барометрі враховано згідно з розписом Держбюджету-2023 станом на 1 березня 2023 року.

Деталі:

(1) У лютому до загального фонду державного бюджету надійшло 132,2 млрд грн (планувалося 77,0 млрд грн), оскільки в доходи було зараховано грант у сумі 51,4 млрд грн, отриманий від США. Згідно з розписом Міністерства фінансів, податкові надходження очікувалися на рівні 73,5 млрд грн, **і лише за основними податками державний бюджет поповнився на 74,6 млрд грн** за рахунок перевиконання плану надходжень за всіма податками, окрім рентної плати (рис. 2). Зокрема, найбільше перевиконання доходів було за податком на прибуток підприємств на 78,7% (при планових 4,14 млрд грн до загального фонду державного бюджету надійшло 7,4 млрд грн). Це може бути пов'язано зі сплатою авансом цього податку.

Також значним було перевиконання акцизного податку - на 15% (зібрано 7 млрд грн замість очікуваних 6,1 млрд грн), що може бути пов'язано зі сплатою частини податку наперед (наприклад, станом на початок року сума наперед сплачених платежів з акцизного податку становила понад 7 млрд грн). Надходження ПДФО склали 13 млрд грн, що на 12% перевищує планові показники, що традиційно пов'язано з виплатами військовослужбовцям.

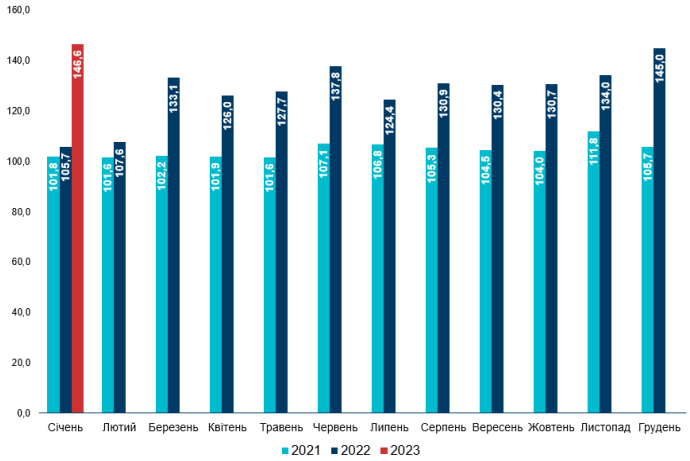
У лютому було не виконано план надходжень рентної плати на 4,3 млрд грн або 61,6%, що пов'язано із несплатою платежу окремими платниками (Укргазвидобування), проте ці кошти надійдуть у наступні місяці.

(2) Завершилася кампанія добровільного декларування активів (податкова амністія). При розробці дизайну процесу були очікування отримати близько 1 млрд дол. США надходжень до бюджету (при приблизно 20 млрд дол. США амністованого доходу). Однак, фактично вдалося отримати до бюджету лише 547,5 млн гривень (менше 15 млн дол. США). Тобто **держава отримала менше 1% від запланованої суми**. Серед основних причин низьких результатів - недовіра до контролюючих органів, а також поява альтернативних варіантів легалізувати дохід (наприклад, через реєстрацію ФОПу і сплату 2% податку).

(3) У лютому Україна отримала **1,44 млрд дол. США (51,4 млрд грн)** грантів, що надійшли до загального фонду державного бюджету. Зокрема **1,25 млрд дол. США (45,7 млрд грн)** грантової допомоги від США через Цільовий фонд Світового Банку. Це перший транш із загальної допомоги США в розмірі 9,9 млрд дол. США на 2023 рік. Окрім цього, через цей самий механізм було отримано кошти від європейських країн (рис. 3).

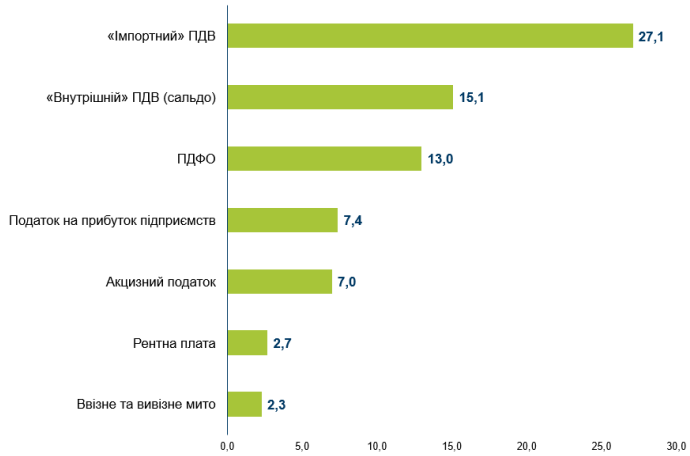
(4) Касові видатки державного бюджету у лютому становили 252,9 млрд грн (у т.ч. загального фонду – 226,7 млрд грн), або 92,3% від розпису звітного періоду. Видатки загального фонду держбюджету у лютому планувалися на рівні 245,6 млрд грн, і найбільшою статтею було фінансування програм Міністерства оборони України (117 млрд грн), з яких 48,4% становила оплата праці (56,6 млрд грн). На програми Мінсоцполітики планувалося спрямувати 39,5 млрд грн (із них 22,7 млрд грн або 57,5% припадає на трансферт Пенсійному фонду на пенсії та на оплату житлово-комунальних пільг та субсидій). На програми Міністерства внутрішніх справ спрямовано 30,3 млрд грн, з яких 5,6 млрд грн виділяється на Державну прикордонну службу, 10,9 млрд грн - на Національну гвардію, 3,7 млрд грн - на ДСНС та ще 9,2 млрд грн - на Національну поліцію. Загалом згідно з плановими показниками у лютому на сектор оборони та безпеки мало бути спрямовано 60% всіх видатків, а на програми Мінсоцполітики - понад 15% видатків.

Рис. 1. Динаміка податкового боргу за 2021-2023 роки, млрд грн



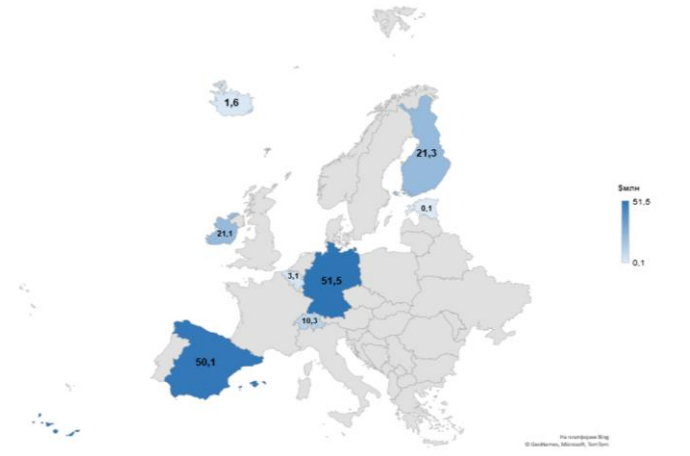
Джерело: Державна податкова служба України

Рис. 2. Основні податкові надходження до загального фонду державного бюджету у лютому 2023 року, млрд грн



Джерело: Міністерство фінансів України

Рис. 3. Обсяг грантів, наданих країнами Європи у лютому 2023 року, млн дол. США



Джерело: Міністерство фінансів України

(5) Фактичний дефіцит державного бюджету у лютому становив **88,8 млрд грн** (за січень-лютий вже **161,1 млрд грн**). Дефіцит загального фонду у лютому був **93,2 млрд грн**, що у **1,8 рази менше** планового показника – **168 млрд грн**. У січні-лютому загальний фонд державного бюджету було виконано із дефіцитом **172,1 млрд грн**, що вдвічі менше, ніж передбачено розписом **(326,1 млрд грн).** Цього вдалося досягти за рахунок залучення грантів у розмірі **1,44 млрд дол. США або 51,4 млрд грн,** що становить **39%** від доходів загального фонду держбюджету у лютому, а також через недофінансування видатків на суму **18,9 млрд грн** або на **7,7%** від запланованого.

(6) У лютому до державного бюджету надійшли пільгові позики у сумі **24,1 млрд грн (659 млн дол. США в еквіваленті)**. Зокрема від Великобританії – 498 млн дол. США (18,2 млрд грн), Світового банку – 161 млн дол. США (5,9 млрд грн).
У лютому експерти МВФ, представники Мінфіну та НБУ досягли згоди щодо перегляду Моніторингової програми із залученням Ради директорів Фонду. Це дає підстави говорити про відкриття шляху до повноцінної програми за підтримки МВФ. Очікується, що це буде багаторічна програма в розмірі 15 млрд дол. США і яка складатиметься з двох частин: негайної фінансової підтримки та підтримки структурних реформ, які сприятимуть відновленню. За словами Міністра фінансів Сергія Марченка, непокриті потреби фінансування дефіциту державного бюджету на 2023 рік становлять 10 млрд дол. США, і переважну частину цих потреб вдасться покрити за рахунок нової програми з МВФ.

(7) Окрім зовнішнього фінансування у лютому Мінфін залучив **42,6 млрд грн** від розміщення ОВДП, що трохи більше, ніж у січні, коли було залучено **41,4 млрд грн**. Як і в січні, максимальна ставка розміщення становила **19,75%**. Продовження тенденції залучення значних сум від продажу ОВДП можна пояснити тим, що НБУ дозволив комерційним банкам покривати до 50% обов'язкових резервів за рахунок бенчмарк-ОВДП. За результатами лютого було залучено 20,4 млрд від продажу облігацій, за рахунок таких ОВДП. Особливістю лютого є залучення значно більшої суми коштів у іноземній валюті, ніж попереднього місяця: у січні в еквіваленті 2,6 млрд грн, у лютому – 12,1 млрд грн. Залучення більших сум від продажу облігацій номінованих у іноземній валюті можна пояснити значно вищою пропозицією таких цінних паперів у лютому. За лютий Уряду вдалося залучити на **22,3 млрд грн** більше, ніж склали виплати за облігаціями. Емісія не проводилась і цього року поки що пряме фінансування з боку НБУ не планується.

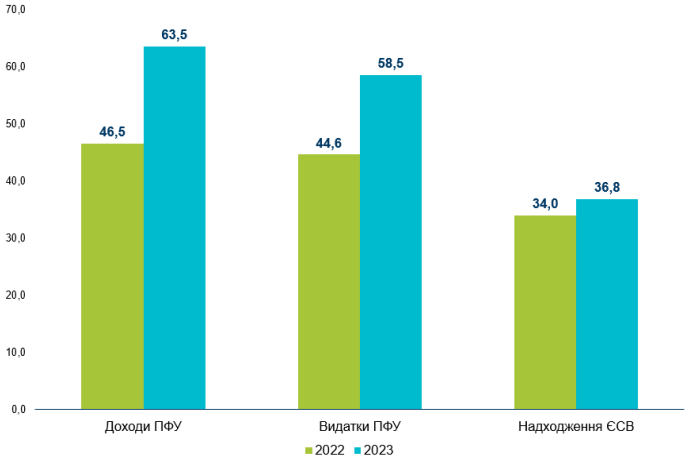
(8) Загалом у лютому внутрішні та зовнішні запозичення були на 19,8 млрд грн більше, ніж суми на погашення та обслуговування державного боргу України. Для порівняння - у січні таке перевищення становило 146,7 млрд грн. Це пов'язано з тим, що у лютому було залучено на 93,4 млрд грн менше, ніж у січні, тоді як видатки на погашення та обслуговування боргу були на 33,5 млрд грн більшими.

(9) У лютому 2023 року доходи місцевих бюджетів становили **34,5 млрд грн**, що **на 0,7 млрд грн або на 2% більше,** ніж у лютому 2022 року. За перші два місяці року до місцевих бюджетів надійшло 66,5 млрд грн, що на 5,9 млрд грн або на 9,8% більше, ніж у січні-лютому 2022 року. Зростанню доходів сприяли більші надходження від ПДФО (передусім військовослужбовців), що компенсувало нижчі доходи до бюджетів у громадах, що безпосередньо постраждали від агресії.

(10) Загальні надходження від ЄСВ у лютому 2023 року збільшилися на 8,2% або на 2,8 млрд грн у порівнянні з лютим 2022 року та становили 36,8 млрд грн (рис. 4). Збільшення відбулося за рахунок сплати внеску за військовослужбовців. Зростанню ЄСВ сприяло також підвищення мінімальної заробітної плати з січня 2023 року до 6700 грн. Станом на сьогодні все ще залишається право ФОПів не сплачувати ЄСВ під час дії воєнного стану (хоча не всі ФОПи користуються цим правом), однак очікується повернення цього обов'язку з другого півріччя 2023 року.

(11) Доходи Пенсійного фонду у лютому 2023 року збільшилися на 17 млрд грн (на 36,6 %) у порівнянні з відповідним періодом 2022 року та становили 63,5 млрд грн як через підвищення власних доходів ПФУ від ЄСВ, так і через нові повноваження Фонду з виплати житлово-комунальних субсидій та допомог у межах соціального страхування. Так, ПФУ отримав з державного бюджету 5,2 млрд грн для виплати субсидій та пільг на житлово-комунальні послуги та 2,1 млрд грн на виплати з соціального страхування. З держбюджету до Фонду на фінансування пенсійних та інших пов'язаних виплат у лютому 2023 року спрямовано 20,7 млрд грн, що на 41,8% більше минулорічного. Вже у лютому Пенсійний фонд спрямував на пенсійні виплати 51 млрд грн, що на 14,3% більше, ніж в аналогічному періоді минулого року (рис. 4).

Рис. 4. Доходи та видатки Пенсійного фонду, надходження ЄСВ у лютому 2022-2023 років, млрд грн



Джерело: Пенсійний фонд України, Міністерство фінансів України

Таблиця 1. Помісячна динаміка фінансування державного бюджету

Показники	Січень	Лютий
Загальна сума запозичень (млрд грн)	160,1	66,7
Всього запозичено у % за січень-лютий	**70,6**	29,4
Від розміщення ОВДП у % за січень-лютий	49,3	**50,7**
Запозичено із зовнішніх джерел у % за січень-лютий	**83,1**	16,9
Платежі з погашення державного боргу у % за січень-лютий	26,8	**73,2**
Платежі з обслуговування у % за січень-лютий	4,8	**95,2**
Різниця між запозиченими фінансовими ресурсами і видатками на погашення та обслуговування державного боргу (млрд грн)	146,7	19,8

Джерело: Міністерство фінансів України

Таблиця 2. План та факт виконання державного бюджету (за загальним фондом) у 2023 році, млрд грн

Показник	січень		лютий	
	план	факт	план	факт
Доходи, в т.ч.	***69,6***	***104,4***	***77,0***	***132,2***
ПДФО	10,6	11,3	11,6	13,0
Податок на прибуток	1,4	1,2	4,1	7,4
Рентна плата за користування надрами	5,2	5,6	7,0	2,7
Акцизний податок	4,7	5,3	6,1	7,0
«Внутрішній» ПДВ (сальдо)	20,0	11,8	14,8	15,1
«Імпортний» ПДВ	22,6	24,4	26,8	27,1
Ввізне і вивізне мито	1,7	2,0	2,2	2,3
Видатки	***227,7***	***183,6***	***245,6***	***226,7***
Дефіцит (-) / профіцит (+)*	***-158,6***	***-78,9***	***-168,0***	***-93,2***
Джерела фінансування дефіциту				
Чисті запозичення	279,4	147,3	55,6	31,8
Запозичення	*292,5*	*160,1*	*93,3*	*66,7*
Погашення	*-13,1*	*-12,8*	*-37,7*	*-34,9*

* 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

Джерело: Міністерство фінансів України

Таблиця 3. Основні показники фінансування державного бюджету, млрд грн

Показники	Січень	Лютий	Наростаючим підсумком (січень-лютий)
Всього надійшло, у т.ч.:	160,1	66,7	226,8
у % до плану (за весь період)	*54,7*	*71,5*	*58,8*
Від розміщення ОВДП (всього), у т.ч.:	41,4	42,6	84,0
у гривнях	*38,8*	*30,5*	*69,3*
у іноземній валюті у перерахунку в грн (млн дол. США+ млн Євро)	*₴2,6 ($40,2+€29,4)*	*₴12,1 ($268,5+€57,5)*	*₴14,7 ($308,7+€86,9)*
Із зовнішніх джерел	118,7	24,1	142,8
Платежі з погашення державного боргу	12,8	34,9	47,7
У % до плану за весь період	97,7	92,6	93,9
Платежі з обслуговування	0,6	12,0	12,6
У % до плану за весь період	28,6	114,3	100,0

Джерело: Міністерство фінансів України

Таблиця 4. Зовнішні джерела залучення фінансових ресурсів* за січень-лютий 2023 року

Джерела	Обсяг (млрд грн; млн дол. США; млн євро)
Програма макрофінансової допомоги від ЄС на 2023 рік	₴118,7 (€3000)
Позика МБРР у рамках Четвертого додаткового фінансування проекту «Підтримка державних видатків для забезпечення стійкого державного управління в Україні»	₴18,2 ($498)
Позика МАР у рамках проекту «Підтримка державних видатків для забезпечення стійкого держуправління в Україні»	₴5,9 (€150)

*за виключенням грантів

Джерело: Міністерство фінансів України

* * *

Автори:
Юлія Маркуц, Ліна Задорожня, Тарас Маршалок, Інна Студеннікова, Дмитро Андрієнко,
Центр аналізу публічних фінансів та публічного управління при Київській школі економіки