Бюджетний барометр – квітень 2022

Що вийшло?

1. Через обмежений бюджетний ресурс, що став наслідком повномасштабного нападу росії на Україну та змін в податковому та митному законодавстві, суттєво скоротились надходження від ПДВ та акцизу з імпорту. Водночас **окремі статті податків «просіли» відносно несильно** (ПДФО - на 19% порівняно з довоєнним планом, внутрішній акциз - на 25%). Натомість за **податком на прибуток підприємств план перевиконано майже втричі через авансові платежі бізнесу**, а за **рентною платою – на понад 18%**.

2. За перші чотири місяці 2022 року **податкові надходження місцевих бюджетів є більшими, ніж за аналогічний період минулого року**. За даними податкових органів, у січні-квітні **місцеві бюджети отримали 110,3 млрд грн податкових платежів**. Це **на 9,8 млрд грн, або на 9,7% більше** аналогічного показника 2021 року, що передусім пов'язано з податковими змінами та збільшенням виплат під час воєнного стану військовослужбовцям та деяким правоохоронним органам.

Що не вийшло?

- У січні–квітні 2022 року державний бюджет України виконано **з дефіцитом у сумі 146,6 млрд грн**, зокрема **за квітень - 79 млрд грн**. За словами Міністра фінансів, поточні витрати Україна зараз здатна покривати за рахунок власних доходів **лише на 54%.**

- Значне зниження податкових надходжень за окремими статтями. Зокрема, **імпортного ПДВ у квітні зібрано лише 26% від довоєнного розпису**; за чистим внутрішнім ПДВ план виконано, але за рахунок того, що **не здійснювалось відшкодування ПДВ**. При цьому до війни імпортний ПДВ забезпечував понад третину доходів державного бюджету (за загальним фондом); внутрішній ПДВ - ще 15%.

- Внутрішній ринок не зміг забезпечити Мінфіну достатній попит на його боргові інструменти, що призвело до того, що **Нацбанк був змушений допомогти Мінфінові, викупивши ОВДП на 70 млрд грн у перші чотири місяці 2022 року.**

Що далі?

1. 5 травня 2022 року у Варшаві відбулася міжнародна донорська конференція, на якій **лідери країн-членів ЄС зобов'язалися підтримати Україну у післявоєнний час через фінансування Трастового фонду солідарності з Україною**. Основне призначення Фонду - підтримка українського Уряду в його негайних потребах і відбудова демократичної України. За результатами цієї конференції **було зібрано 6,5 млрд дол. США.** Ці кошти підуть переважно на гуманітарну допомогу - передусім українським біженцям, але також частково будуть спрямовані як бюджетна підтримка Україні.

2. Сукупне фінансування бюджету за період 24 лютого - 17 травня становило, за даними Мінфіну, 352,8 млрд грн (в еквіваленті майже 12 млрд дол. США) за рахунок запозичень та грантів. За рахунок ринкового випуску військових облігацій станом на 17 травня державний бюджет був профінансований **на 77,2 млрд грн (2,6 млрд дол. США)**. Це приблизно вдвічі менше, ніж за рахунок грантів та позик іноземних партнерів. Водночас НБУ напряму викупив військових облігацій на суму 120 млрд грн. **Нацбанк і Мінфін розуміють необхідність пожвавлення внутрішнього ринкового попиту на військові державні облігації.** Сподіваємося, що вони зроблять кроки для їхньої подальшої популяризації.

3. У випадку подальшого погіршення ситуації, повільного надходження міжнародної фінансової підтримки та слабкого ринкового попиту на військові облігації, **в Уряду залишиться єдиний «кредитор останньої інстанції» в особі Нацбанку**, який на період воєнного стану може підтримувати держбюджет через викуп його облігацій (втім, така практика несе інфляційний ризик). При цьому, станом на 17 травня *сукупний* випуск військових облігацій (ринковий та прямий продаж НБУ) становить 200 млрд грн, тобто половину зі схваленої КМУ суми. Отже, при наявних темпах фінансування цього інструменту вистачить ще на близько 2,5 місяці війни, після чого Уряду доведеться запроваджувати новий борговий інструмент або розширювати наявний.

Фінансування соціальних видатків

Сукупні надходження ЄСВ до Пенсійного фонду та фондів соціального страхування у квітні 2022 року збільшилися на 1,9 млрд грн у порівнянні з березнем і становили 29,7 млрд грн.

Сумарний дохід Пенсійного фонду за січень-квітень 2022 року становив 171,8 млрд грн, що на 12,2 млрд грн більше, ніж за аналогічний період минулого року. При цьому загальна сума витрат на пенсійне забезпечення була на 11,5 млрд грн вища, ніж у 2021 році. Всього на пенсійні виплати за квітень 2022 року було спрямовано 48,5 млрд грн, що на 5,4 млрд грн більше, ніж попереднього року (оскільки з 1 липня та 1 грудня 2021 року пенсії підвищили). У травні на виплату пенсій спрямували 43 млрд грн. Фактично виплата пенсій визначена Урядом пріоритетом для фінансування - на рівні оборони.

Для виплати допомоги на проживання ВПО перераховано 5,8 млрд грн (станом на 13 травня). Внутрішньо переміщені особи, які переїхали з районів, де тривають бойові дії, зможуть отримати додаткові виплати за рахунок продовольчої програми ООН.

Фонд соціального страхування продовжує виплати постраждалим внаслідок нещасних випадків на виробництві. За квітень було виплачено понад 830 млн грн, за березень - близько 1 млрд грн. Виплати за лікарняними протягом березня-квітня становили майже 2 млрд грн. Крім того, Фонд виплатив майже 0,5 млрд грн допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами, яку можна отримати навіть якщо жінка виїхала за кордон.

29 квітня 2022 року надійшло грантове фінансування у розмірі 88,5 млн євро з Цільового фонду донорів Світового банку в рамках Програми Другої позики на політику розвитку у сфері економічного відновлення для України. Ці кошти будуть спрямовані до загального фонду Держбюджету для забезпечення першочергових соціальних, гуманітарних видатків, видатків на охорону здоров'я, підтримки ВПО.

Джерело: Міністерство фінансів та Міністерство соціальної політики

Ключові ризики:

1. Бюджетна ситуація може піти за гіршим сценарієм, якщо **Мінфін не зможе забезпечити ритмічне надходження зовнішніх офіційних позик** та **бракуватиме ринкового попиту на військові облігації на внутрішньому ринку** (низький ризик).

2. Ризики воєнного характеру: інтенсивність ведення бойових дій на території України, інтенсивність обстрілів росією критичної інфраструктури, що вимагає здійснення термінових незапланованих видатків на екстрене відновлення такої інфраструктури (середній ризик).

3. Низька швидкість відновлення діяльності підприємств на відносно безпечних територіях (низький ризик).

4. Непередбачувані зміни податкового законодавства (відповідальність Парламенту).

Деталі:

(1) Внаслідок війни, яка призвела до падіння економіки та спонукала депутатів до запровадження змін в податковому та митному законодавстві, **доходи державного бюджету покривають лише близько половини видатків** державного бюджету (за загальним фондом), незважаючи на те, що доходи було підтримано офіційними іноземними грантами. Це призводить до значного збільшення дефіциту бюджету порівняно з довоєнними показниками. Джерелами фінансування цього дефіциту є позикові кошти від міжнародних партнерів.

(2) У квітні обсяг зовнішніх запозичень значно скоротився **- до 26,5 млрд грн** порівняно з 95 млрд грн у березні. Така ситуація, втім, логічна - у березні Мінфін використав значну кількість легкодоступних можливостей для залучення зовнішнього фінансування, яке можна було відносно швидко отримати. Подальше залучення фінансування потребує суттєвих зусиль не лише з боку України, але й з боку міжнародних партнерів, які мають змінювати свої бюджети для надання нам підтримки.

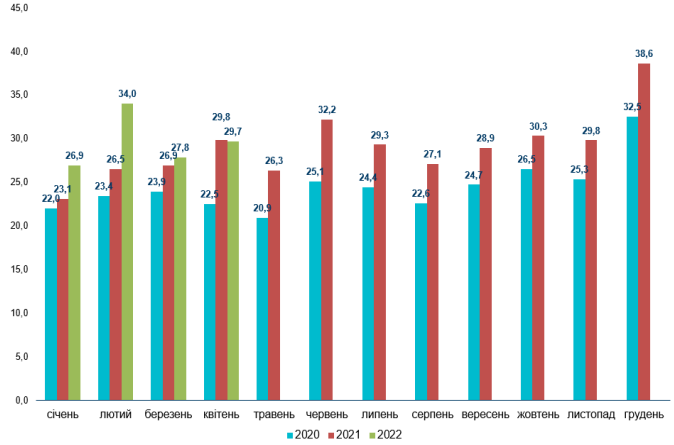
(3) У середньостроковій перспективі зовнішні партнери, розуміючи складну ситуацію у державних фінансах країни, яка воює, найімовірніше, **зможуть забезпечити необхідний обсяг фінансової допомоги,** аби усунути ризики неспроможності фінансувати критичні видатки (оборона, соціальна підтримка), або ризик посилення інфляційної спіралі через необхідність ще більше активізувати «друкарський верстат». Про це свідчать останні заяви ЄС (про виділення Україні 9 млрд євро) та країн Великої сімки, а також уже ухвалене рішення США про надання бюджетної підтримки в розмірі близько 8 млрд дол. США в межах пакету допомоги у 40 млрд дол. США. Однак Уряду та Парламенту доведеться почати думати і про стійкість власних доходів, для чого варто буде скасувати низку податкових пільг та повернути імпортні мита.

(4) Поки що (з урахуванням відсутності детальної статистики щодо виконання бюджету) незрозуміло, **яким чином на податкові надходження від ПДВ впливає ініціатива з дозволу бізнесу будь-якого розміру працювати на спрощеній системі оподаткування та сплачувати податок у розмірі 2% з обороту**. Однією з ключових рис цієї новації є дозвіл компаніям не сплачувати ПДВ. Але потенційно - це **ризик невідомого масштабу для надходжень з ПДВ**, що, в свою чергу, посилює ризики для виконання держбюджету. Водночас податок 2% з обороту є джерелом надходження до місцевих бюджетів, які отримали додатковий зиск від податкових змін.

(5) За січень-квітень цього року місцеві бюджети отримали на 9,7% більше податкових платежів, що контролюються ДПС, ніж за відповідний період минулого року. Головним чином перевиконання відбувалось у більш безпечних регіонах країни. **Причин цього декілька**:

- **податкові пільги,** що мали негативний вплив на місцеві бюджети скористались не всі платники (наприклад, ФОПи 1-2 групи часто продовжують сплачувати податки, незважаючи на те, що мають можливість цього не робити під час воєнного стану); натомість перехід на 2%-ву ставку єдиного податку частини великих платників згенерував нові непланові надходження до місцевого бюджету;
- **сплата** окремими платниками **податків наперед**;
- **збільшення виплат правоохоронцям** сприяло вищим доходам від ПДФО в окремих місцевих бюджетах.

Рис. Надходження ЄСВ до Пенсійного фонду та фондів соціального страхування України, млрд грн



Джерело: оперативні дані Міністерства фінансів України

Таблиця 1. Частка запозичень України в розрізі місяця за І квартал 2022 року

Показники	Січень	Лютий	Березень	Квітень
Загальна сума запозичень, млрд грн	10,9	7,0	**145,0**	104,1
Всього запозичено, % за січень-квітень	4,1	2,6	**54,3**	39,0
Від розміщення ОВДП, % за січень-квітень	7,5	4,0	34,5	**54,0**
Запозичено, % із зовнішніх джерел у відсотках за січень-квітень	0,1	1,0	**77,4**	21,5
Платежі з погашення державного боргу, % за січень-квітень	14,3	**42,2**	14,6	28,9
Платежі з обслуговування, % за січень-квітень	12,2	**39,4**	30,9	17,5
Різниця між запозиченими фінансовими ресурсами і погашеними сумами державного боргу, млрд грн	-8,5	-50,0	**125,3**	56,7

Джерело: оперативні дані Міністерства фінансів України

Таблиця 2. Основні показники фінансування бюджету

Показники	Січень	Лютий	Березень	Квітень	За січень-квітень
Всього надійшло (млрд грн), у тому числі:	10,9	7,0	145,0	104,1	**267**
У % до плану (за весь період)	23,8	н/д	120,4	156,2	**156,2**
Від розміщення ОВДП (всього) (млрд грн), у тому числі:	10,8	5,8	49,6	77,6	**143,8**
У гривнях (млрд грн), у тому числі:	6,5	5,1	49,3	69,8	**130,7**
У дол. США (млрд грн/млн дол. США/млн Євро)	₴4,1/$143,1/€0	₴0,7/$16,7/€7,1	₴0,3/ $11,8/€0	₴8/$75,4/€174,9	**₴13,1/$252,0/€182**
Із зовнішніх джерел (млрд грн/млн дол. США/млн Євро)	₴0,1/$3,5/€0	₴1,2/$40/€0	₴95,4/$1510,1/ €1539	₴26,5/$324,8/€450	**₴123,2/$2018,0/€1989**
Платежі з погашення державного боргу (млрд грн)	19,4	57	19,7	39,1	**135,2**
У % до плану за весь період	98,8	н/д	93,1	101,5	**101,5**
Платежі з обслуговування	5,8	18,7	14,7	8,3	**47,5**
У % до плану за весь період	96,5	н/д	94,5	94,2	**94,2**

Джерело: оперативні дані Міністерства фінансів України

Таблиця 3. Обсяг зовнішнього фінансування

Джерела	Обсяг (млрд грн/млн дол. США/млн Євро)			
	січень	лютий	березень	квітень
Позика МБРР в рамках проекту «Прискорення інвестицій у сільське господарство України» (№8973-UA від 27.08.2019)	₴0,1/$3,5/€0			
Позика МБРР в рамках проекту «Друге додаткове фінансування, спрямоване на подолання наслідків пандемії COVID-19» (№9196-UA від 14.12.2020)		₴1,2/$40/€0		
Позика МБРР в рамках проекту «Додаткове фінансування проекту "Екстренне реагування на COVID-19 та вакцинація в Україні" (№9315-UA від 17.05.2021)			₴0,4/$14/€0	
Позика МБРР в рамках проекту «Екстренне реагування на COVID-19 та вакцинація в Україні" (№9250-UA від 17.05.2021)			₴0,1/$4,9/€0	
Кошти МВФ в рамках додаткового фінансування за програмою екстреної підтримки Rapid Financing Instrument (RFI)			₴41,3/$1400/€0	
Позика ЄС у рамках нового пакету екстреної макрофінансової допомоги			₴19,5/$0/€600	
Позика ЄІБ в рамках проєкту «Проєкт щодо основного кредиту для МСП та компаній з середнім рівнем капіталізації» (APEX) (№82.844 від 24.12.2014)			₴8,5/$0/€257	
Позика МБРР в рамках проєкту «Додаткова позика до Другої позики на політику розвитку в сфері економічного відновлення» (№9366-UA від 08.03.2022)			₴10,3/$0/€300	
Позика МБРР в рамках проєкту Друге додаткове фінансування проєкту "Екстренне реагування на COVID-19 та вакцинація в Україні" (№9369-UA від 08.03.2022)			₴2,7/$91,2/€0	
Позика ЄІБ в рамках проекту «Основний кредит для аграрної галузі» (85.055 від 28.12.2015)			₴12,6/$0/€382	
Позика Французького агентства розвитку				₴9,7/$0/€300
Позика МБРР в рамках проєкту «Удосконалення вищої освіти в Україні заради результатів» (№9238-UA від 13.12.2021)				₴2,6/$88,6/€0
Позика Уряду Канади				₴6,9/$236,2/€0
Позика Кредитної установи для відбудови (KfW) (Проєкт «ММСП – Фінансування Covid-19») (Угода від 07.04.2022)				₴4,8/$0/€150

Джерело: оперативні дані Міністерства фінансів України

Автори:

Дарина Марчак, Юлія Маркуц, Тарас Маршалок, Інна Студеннікова, Дмитро Андрієнко
Центр аналізу публічних фінансів та публічного управління при Київській школі економіки

* * *

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.