Бюджетний барометр №8 (серпень 2021 року)

Ключові висновки

1. У серпні вчергове перевиконано доходи державного бюджету - за загальним фондом +2,0% до плану, за спеціальним фондом +61,5%. При плані зібрати до загального фонду держбюджету 116,2 млрд грн, зібрано 118,6 млрд грн. **Натомість, на фінансування видатків загального фонду було спрямовано лише 82,6 млрд грн при плані 95,4 млрд грн.** Це зумовлено економією на видатках та затримками видатків з боку розпорядників бюджетних коштів.

2. Таким чином, у серпні Уряд звів бюджет з профіцитом у розмірі 37,7 млрд грн (за загальним фондом), при плановому профіциті у розмірі 21,6 млрд грн. В цілому ж з початку року бюджет є дефіцитним, але розмір дефіциту бюджету (за загальним фондом) у січні-серпні склав 13,3 млрд грн порівняно з плановим дефіцитом 110,3 млрд грн.

3. Це дозволило Урядові накопичити додаткову ліквідність на рахунках Держказначейства. За нашими розрахунками, завдяки надходженням серпня близько 25,3 млрд грн були додатково закумульовані урядом на ЄКР.

4. Це допоможе Урядові здійснити пікові платежі за державним боргом у вересні. Йдеться про виплату 64 млрд грн (в еквіваленті) за зовнішніми запозиченнями та ще 13 млрд грн - за внутрішніми запозиченнями. Для цього, згідно з розписом Мінфіну на 1 вересня, він у вересні витратить 62,5 млрд грн з ЄКР та валютного рахунку уряду в НБУ. Здійснити погашення допоможуть $2,7 млрд, які надійшли у серпні на рахунки уряду від додаткової емісії спеціальних прав запозичень МВФ.

5. Але це не вирішує системної проблеми Уряду з виконання плану запозичень. На початок вересня уряд зміг запозичити лише 72% від плану восьми місяців 2021 року, а саме 302,1 млрд грн при плані 417,3 млрд грн. Зокрема, у серпні план запозичень було виконано лише на 60%.

6. В наступні місяці ситуація із запозиченнями буде ще складнішою через вищу потребу. Аби профінансувати всі заплановані видатки бюджету, за останні 4 місяці року Мінфінові за розписом потрібно буде запозичити з усіх джерел ще 281,9 млрд грн.

7. В цій ситуації критично важливим для виконання плану запозичень є відновлення активної співпраці з МВФ. Фонд буде очікувати не лише на подання до Верховної Ради проекту бюджету-2022, але і, ймовірно, ухвалення в цілому Закону про держбюджет, реалістичного з точки зору надходжень та джерел фінансування дефіциту, та який відповідатиме планам Уряду із закладеного в Бюджетній декларації рівня дефіциту бюджету.

8. Перевиконання плану доходів до бюджету (у розмірі 27,2 млрд грн станом на початок вересня) могло б стати інструментом зменшення дефіциту бюджету в поточному році. Адже за рахунок цих коштів можна було б зменшити обсяг планових

запозичень. Водночас, 14 вересня народні депутати внесли черговий проект закону зі змінами до Державного бюджету на цей рік, який передбачає, що 39,4 млрд грн перевиконання бюджету мають бути спрямовані на чергове збільшення видатків.

Таблиця 1: План та факт з виконання державного бюджету у 2021 році, млрд грн

Показник	січень		лютий		березень		квітень		травень		червень		липень		серпень***	
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт
Доходи, в т.ч.	***54,1***	***57,6***	***66,0***	***67,3***	***89,7***	***94,8***	***97,1***	***94,1***	***104,4***	***107,2***	***79,5***	***84,9***	***74,0***	***75,6***	***116,2***	***118,6***
ПДФО	8,9	8,6	10,4	10,3	10,8	10,7	11,2	11,5	10,7	10,2	12,0	12,4	12,5	11,7	11,2	11,0
Податок на прибуток	0,9	0,7	5,0	5,3	23,3	24,7	1,3	1,9	27,3	29,8	1,3	4,7	1,3	2,0	40,2	36,9
Рентна плата	2,8	3,1	4,1	4,6	2,9	3,2	3,0	3,1	4,6	4,8	2,8	3,8	2,7	4,2	4,6	6,2
«Внутрішній» акциз	3,3	3,8	4,9	4,6	5,9	4,5	5,9	6,2	6,2	5,4	6,2	5,9	6,7	6,3	6,2	6,1
«Внутрішній» ПДВ	13,4	16,3	10,5	9,5	10,6	13,0	11,0	12,2	10,5	10,7	10,2	10,8	11,1	13,5	12,4	15,3
«Імпортний» ПДВ	20,3	20,2	24,8	24,5	29,6	31,3	26,5	28,4	27,5	26,8	26,7	28,4	27,6	30,0	33,8	33,5
Ввізне мито	1,7	2,1	1,9	2,0	2,0	2,5	1,6	1,8	1,8	2,0	1,8	2,1	2,3	2,2	2,4	2,4
Видатки	***80,7***	***68,3***	***89,3***	***86,3***	***106,9***	***99,7***	***99,8***	***90,0***	***114,8***	***110,8***	***112,2***	***103,7***	***84,8***	***75,8***	***94,5***	***82,6***
Дефіцит (-)/ профіцит (+)*	***-26,7***	***-10,5***	***-22,6***	***-18,2***	***-17,5***	***-5,4***	***-2,3***	***4,3***	***-9,2***	***-2,0***	***-32,4***	***-18,4***	***-15,0***	***0,6***	***27,6***	***37,5***
Джерела фінансування дефіциту																
Чисті запозичення	28,0	13,3	27,9	9,6	-2,5	-11,0	-3,8	16,3	47,7	-6,2	19,1	6,6	23,9	2,9	1,6	-12,4
Запозичення	*51,8*	*36,9*	*56,6*	*37,4*	*52,5*	*44,4*	*31,8*	*51,3*	*78,5*	*22,4*	*76,0*	*67,1*	*59,1*	*37,1*	*19,9*	*5,4*
Погашення	*-23,8*	*-23,6*	*-28,7*	*-27,8*	*-55,0*	*-55,5*	*-35,6*	*-35,0*	*-30,8*	*-28,6*	*-56,9*	*-60,5*	*-35,1*	*-34,2*	*-18,3*	*-17,8*
Приватизація	0,4	0,2	0,4	0,1	2,4	0,2	0,3	0,1	1,0	0,2	5,0	0,2	0,2	0,4	0,2	0,2
Фінансування за активними операціями**	-1,6	-2,9	-5,6	8,5	17,7	16,3	5,8	-20,7	-39,4	8,0	8,3	11,3	-9,2	-2,7	-23,2	-25,3

* 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*

Детальніше:

(1) У серпні вчергове перевиконано доходи державного бюджету - за загальним фондом на 2,3 млрд грн (+2,0%), за спеціальним фондом на 9 млрд грн (+61,5%).

Ситуація з виконанням плану надходжень у серпні цікава: протягом місяця в розпис (план) Мінфіну було внесено зміни, внаслідок чого план серпневих податкових надходжень збільшився з 90,3 млрд грн до 112,1 млрд грн (за загальним фондом бюджету). Загальний план доходів до бюджету (за загальним фондом) при цьому виріс з 94,5 млрд грн до 116,2 млрд грн. Причина таких змін - ухвалений в липні парламентом закон, який збільшив планові доходи та видатки бюджету у 2021 році на близько 10 млрд грн.

Отже, план доходів перевиконали на 2,3 млрд грн порівняно з новим розписом, та на 24,1 млрд грн порівняно з початковим розписом на серпень. Зокрема, на 17 млрд грн збільшено початковий серпневий план з податку на прибуток і на 4,7 млрд грн - план з "імпортного" ПДВ.

Таке зростання надходжень відбулося за рахунок податку на прибуток підприємств, який сплатили підприємства за 2 квартал поточного року. Замість прогнозованих 23 млрд грн фактично компанії сплатили 36,9 млрд грн. Також хороші показники демонструють рентні платежі: 6,2 млрд грн проти планових 4,6 млрд грн.

Вищі прибутки компаній пов'язані з інфляційними процесами та зростанням цін на світових товарних ринках. За словами Міністра фінансів Сергія Марченка, перевиконання доходів від ПнПП відбулося за рахунок надприбутків компаній гірничо-металургійного комплексу, вітчизняних банків та рітейлу. Водночас Міністр зазначив, що перевиконання плану доходів з точки зору управління є такою ж проблемою, як і недовиконання, оскільки створює ризики для надто оптимістичних прогнозів на 2022 рік.

Інша стаття перевиконання плану - надходження від ПДВ, як внутрішнього (+2,9 млрд грн до плану), так і зовнішнього (+4,5 млрд грн до початкового плану, -0,2 млрд грн - до оновленого). **(Дивіться детальніше Вставку 1 щодо ситуації з надходженнями від ПДВ).**

Ще більший рівень перевиконання припадає на спеціальний фонд держбюджету: у серпні його перевиконано на дві третини: 23,4 млрд грн при плані зібрати 14,4 млрд грн. Більша частина цього перевиконання припадає на власні надходження бюджетних установ: у серпні вони становили 240% від плану (або +7,7 млрд грн). За січень-липень (останні доступні дані на ДКСУ) власні надходження бюджетних установ становили 45,7 млрд грн при оновленому плані 65,7 млрд грн.

(2) Але виконання видатків відстає від плану на понад 13%: фактично профінансовано 82,6 млрд грн при плані 95,4 млрд грн. Це зумовлено, по-перше, економією на видатках, зокрема, йдеться про 12 млрд грн економії на обслуговуванні держборгу та на виплаті гарантійних зобов'язань. Одна з причин цього - міцніший за

прогнозний курс гривні. У бюджет на 2021 рік закладався 29,1 грн/дол, а станом на липень він становить 27,7 грн/дол. По-друге, відбуваються традиційні затримки з боку головних розпорядників бюджетних коштів. Зокрема, на початок вересня не було затверджено паспорти 31 бюджетної програми. В цілому, видатки за січень-серпень відстають від плану на 8,4% та становлять 717,1 млрд грн при плані 787,7 млрд грн. Захищені видатки профінансовано на 93,7%: при плані на січень-серпень у 517,6 млрд, касові видатки склали 485,3, тобто відставання від плану на 32,2 млрд грн. А незахищені видатки відстають від плану на 33,2 млрд грн та становлять 57,4% планових (план на січень-серпень -- 78,3 млрд). **(Дивіться Вставку 2 щодо фінансування видатків до Дня Незалежності).**

(3) Таким чином, у серпні Уряд звів бюджет із профіцитом 37,7 млрд грн (за загальним фондом) при плановому профіциті 21,6 млрд грн. В цілому ж за 8 місяців поточного року дефіцит бюджету (за загальним фондом) досяг 13,3 млрд грн або 12,1% від плану.

(4) Це дозволило Урядові накопичити додаткову ліквідність на рахунках Держказначейства. За нашими розрахунками, завдяки надходженням серпня близько 25,3 млрд грн були закумульовані урядом додатково на ЄКР. Станом на 1 вересня залишок коштів на ЄКР становив 57,5 млрд грн. Ще близько 12,4 млрд грн було витрачено на погашення боргових зобов'язань.

(5) Кошти, акумульовані на ЄКР та валютному рахунку уряду в НБУ, допоможуть Урядові здійснити пікові платежі за державним боргом у вересні. Йдеться про виплату 64 млрд грн (в еквіваленті), передусім за євробондами 2015 року, та ще 13 млрд грн - за внутрішніми запозиченнями. Для цього, згідно з розписом Мінфіну на 1 вересня, він у вересні витратить 62,5 млрд грн з ЄКР та валютного рахунку уряду в НБУ.

(7) Погасити борги допоможуть і 2,7 млрд дол, які надійшли у серпні на рахунки уряду від додаткової емісії спеціальних прав запозичень МВФ. Як заявили в НБУ, Мінфін може спрямувати ці кошти на підтримку економіки та боротьбу з наслідками коронакризи.

(8) Тим не менш, це не вирішує системної проблеми Уряду з недовиконанням плану запозичень. На початок вересня він зміг запозичити лише 72% від плану, а саме 302,1 млрд грн при плані 417,3 млрд грн. Зокрема, у серпні план запозичень було виконано лише на 60%. На аукціонах Мінфін запозичив на внутрішньому ринку 11,8 млрд грн (в еквіваленті). Ще 0,2 млрд грн в еквіваленті надійшло від МБРР у рамках програми «Додаткове фінансування Проекту «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей». Але 6,5 млрд грн із цієї суми надійшли на рахунки уряду лише 1 вересня, отже для серпневих виплат Мінфін мав лише 5,4 млрд грн від запозичень.

(9) Ситуація із запозиченнями у наступні місяці буде ще складнішою. Аби профінансувати всі заплановані видатки бюджету, за останні 4 місяці року Мінфіну потрібно буде запозичити з усіх джерел ще 281,9 млрд грн, або майже стільки ж,

скільки він зміг запозичити за перші 8 місяців року. Якщо Уряд збереже поточний темп зовнішніх та внутрішніх запозичень, він зможе запозичити лише близько 151,2 млрд грн, що є навіть меншим, ніж обсяг виплат, які потрібно здійснити за попередніми боргами за цей період (184 млрд грн).

(10) В цій ситуації критично важливим для виконання плану запозичень є відновлення активної співпраці з МВФ. Нагадаємо, чергова місія МВФ має приїхати до України 18 вересня. Згідно із заявою Прем'єр-Міністра Дениса Шмигаля, у разі досягнення прогресу за результатом вересневої місії МВФ очікувати на наступний транш МВФ можна не раніше кінця листопада-початку грудня. Ймовірна причина цього - те, що МВФ буде очікувати не лише на подання до Верховної Ради проекту бюджету-2022, але і ухвалення в цілому Закону про держбюджет, який має бути реалістичним з точки зору надходжень та джерел фінансування дефіциту, та дефіцит якого відповідатиме закладеному в Бюджетній декларації. Водночас ЄС вже ухвалив рішення про виділення другого траншу в рамках програми макроекономічної допомоги у сумі 600 млн євро, які Україна має отримати у жовтні.

(12) Додатковою проблемою для переговорів з МВФ може стати структурний дефіцит трьох соціальних фондів України, передусім Пенсійного фонду. За результатами 8 місяців його понадплановий дефіцит, що фінансується за рахунок позичок ЄКР (які ПФ не повертає протягом місяця) досяг за вісім місяців 2021 року 12,1 млрд грн - це максимум за цей рік **(Див. Рис. 3).** Крім того, Фонд соціального страхування (який здійснює виплати допомог з тимчасової непрацездатності, тобто лікарняних, а також виплат, пов'язаних з нещасними випадками на виробництві та професійними захворюваннями) заявив, що йому не вистачає 2,3 млрд грн для здійснення всіх виплат у 2021 році.

(13) У цій ситуації перевиконання плану доходів до бюджету (27,2 млрд грн станом на початок вересня) могло б стати інструментом зменшення дефіциту бюджету в поточному році. Адже за рахунок цих коштів можна було б зменшити обсяг планових запозичень. Водночас, 14 вересня народні депутати внесли черговий проект закону, який передбачає, що 39,4 млрд грн перевиконання доходів бюджету мають бути спрямовані на чергове збільшення видатків - на субсидії та на ремонт доріг державного значення. Нагадаємо, що в разі ухвалення це буде вже сьоме внесення змін до бюджету-2021 і третє суттєве збільшення планів доходів та видатків за рік. Попереднє відбулось у липні: змінами до ЗУ про державний бюджет як доходи, так і видатки бюджету збільшили на 10 млрд грн (дефіцит залишився незмінним).

(14) На відміну від державного бюджету, ситуація з місцевими бюджетами є значно більш оптимістичною через відсутність залежності від боргових запозичень для фінансування видатків. За січень-серпень рівень виконання доходів місцевих бюджетів склав 106,9% (без врахування власних надходжень бюджетних установ та міжбюджетних трансфертів), що є найкращим показником за останні 4 роки. Порівняно із 2020 роком збільшення становить 38,4 млрд грн (20,4%). За попередніми прогнозами

Мінфіну, у 2022 році завдяки зростанню економіки доходи місцевих бюджетів виростуть порівняно з 2021 роком на 16,2%, або на 57,6 млрд грн.

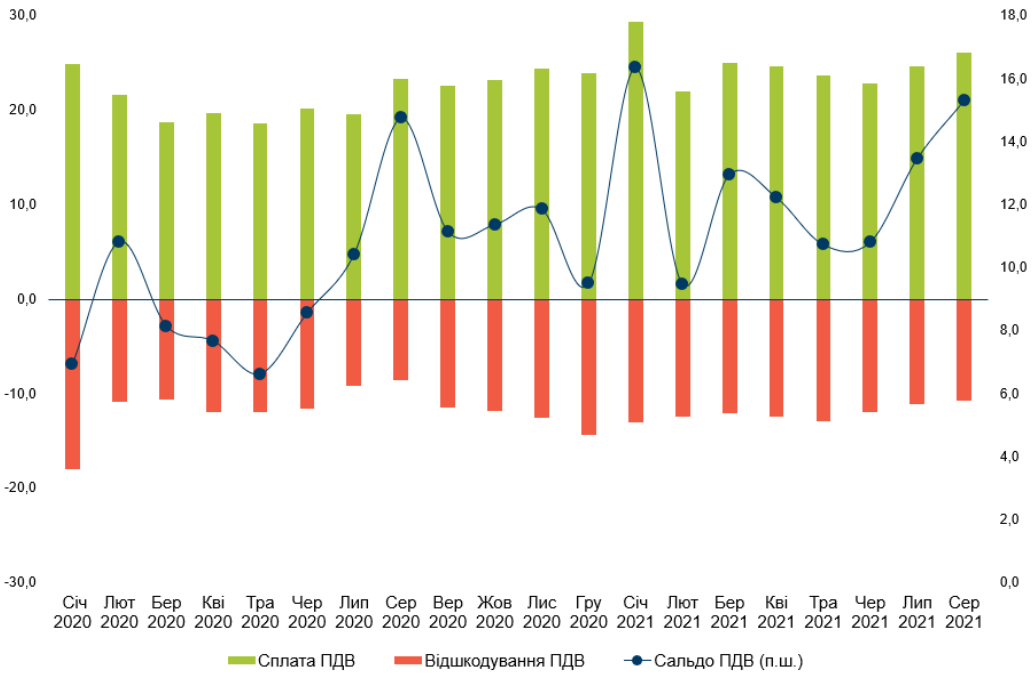
Надходження від ПДВ

Надходження ПДВ у серпні були тріумфально високі - планові показники з "внутрішнього" ПДВ перевиконані на 23,4%. Сальдо внутрішнього ПДВ (тобто збір «мінус» відшкодування) у серпні збільшилося порівняно з липнем на 13,3% і стало другим за обсягом з початку року: 15,3 млрд грн при плані 11,8 млрд грн.

Водночас перевиконання сальдо ПДВ переважно зумовлено зменшенням обсягів бюджетного відшкодування, яке вже котрий місяць показує тривожну тенденцію на спад, оскільки показники експорту виросли порівняно з липнем - з 5,6 млрд долл до 6,3 млрд долл (в еквіваленті зі 152,7 млрд грн до 168,3 млрд грн відповідно). У серпні відшкодування ПДВ було найнижчим за останні 12 місяців (починаючи з вересня 2020 року) - 10,8 млрд грн. Схожа ситуація була і у серпні 2020 року, коли сума відшкодування становила 8,5 млрд грн і була найнижчою за рік. Середній час відшкодування ПДВ у серпні також дещо збільшився - до 37 діб (середньорічний показник 33 доби).

Загалом, надходження від ПДВ у січні-серпні 2021 року виросли на 13% до січня-серпня 2020 року, а відшкодування ПДВ збільшилось лише на 4,4% (рис. 1).

Рис. 1. Динаміка сплати «внутрішнього» ПДВ, бюджетного відшкодування ПДВ (ліва шкала), та сальдо «внутрішнього» ПДВ (права шкала), млрд грн



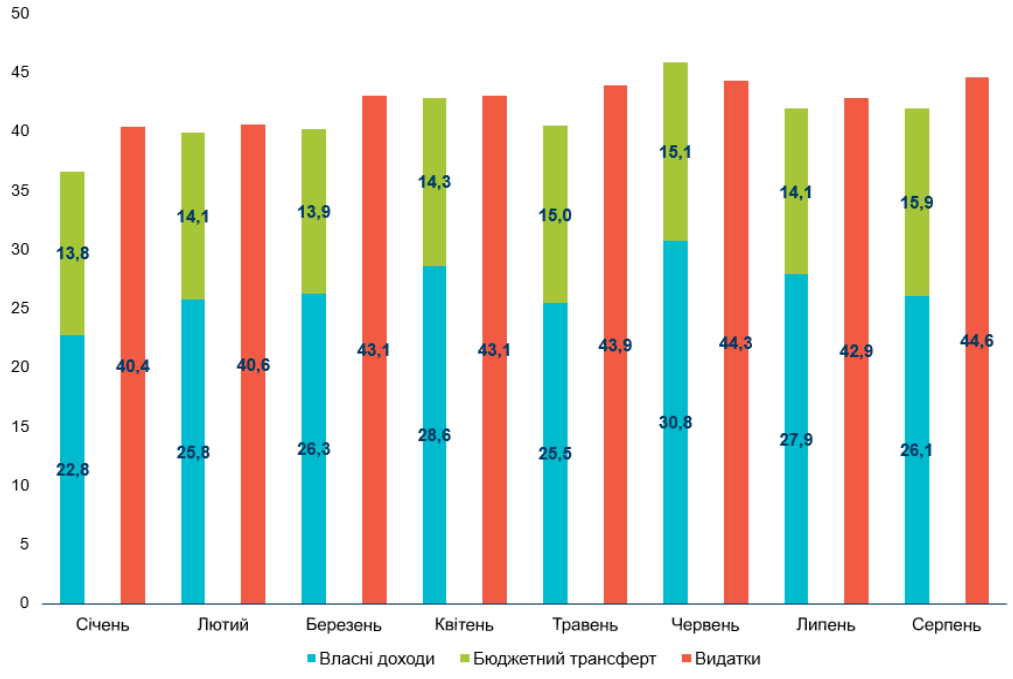
Джерело: Державна казначейська служба України

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	39,9		11,9				28,0	
Жовтень	43,1		11,6				31,5	
Листопад	45,0		12,2				32,8	
Грудень	45,8		12,2				33,6	

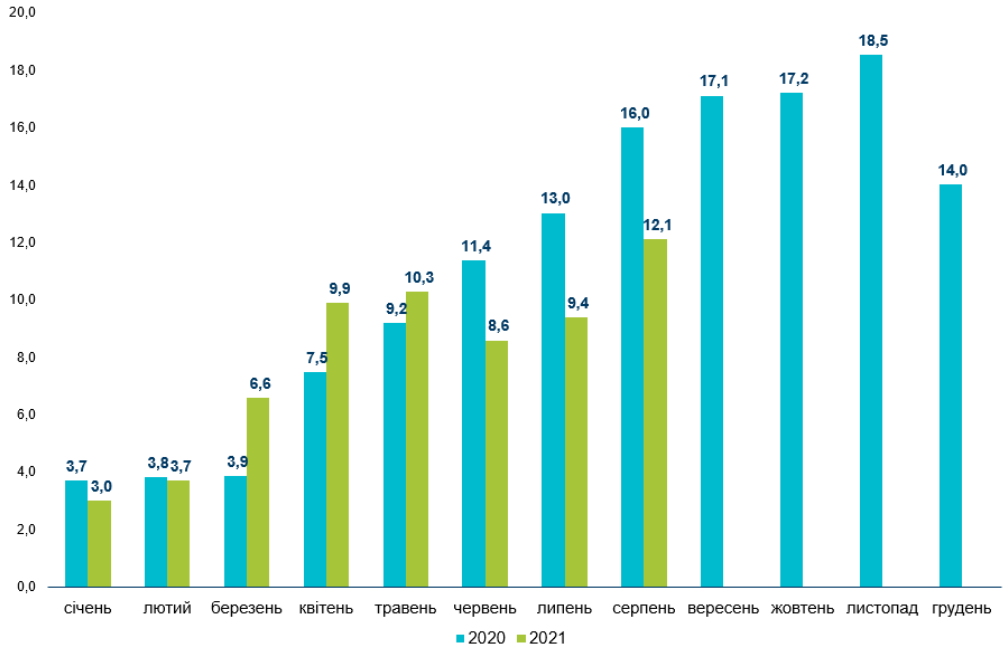
Джерело: Державна казначейська служба України, розпис Мінфіну на серпень 2021 р.

Рис. 2. Порівняння доходів та видатків ПФУ у 2021 році, млрд грн



Джерело: Пенсійний фонд України

Рис. 3. Залишок непогашених позик, що направлені на покриття тимчасових касових розривів Пенсійному фонду, пов'язаних з виплатою пенсій, за рахунок коштів ЄКР у 2020-2021 роках, млрд грн



Джерело: Державна казначейська служба України

Автори:

Дарина Марчак, Юлія Маркуц, Дмитро Андрієнко, Ілля Колдомасов, Владислав Ієрусалимов

Центр аналізу публічних фінансів та публічного управління КШЕ

* * *

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.