Бюджетний барометр - №1/ 2021 (за січень 2021)

Автори:
Дарина Марчак, Юлія Маркуц, Богдан Корж, Владислав Єрусалімов, Центр аналізу публічних фінансів та публічного управління КШЕ

Ключові висновки:

(1) **Україна (тимчасово) вийшла із зони турбулентності у виконанні державного бюджету.** План за доходами у січні перевиконано. Позитивна динаміка спостерігається за двоми бюджетоутворюючими податками – внутрішнім та зовнішнім ПДВ. Одна з причин відновлення динаміки – послаблення курсу гривні та як наслідок - збільшення обсягу оподаткованого імпорту до рівня січня 2019 року.

(2) **План за видатками не виконано (рівень виконання - 84%), оскільки розпорядники не змогли освоїти всі кошти, які їм спрямував Мінфін.** Зокрема, не використано 10 з 63 млрд грн запланованих на фінансування захищених видатків бюджету (до них належать передусім зарплати, пенсії, соціальні виплати та обслуговування держборгу).

(3) **Це призвело до значно нижчого, ніж заплановано, дефіциту державного бюджету у січні.** При плановому дефіциті розміром 26,7 млрд грн (за загальним фондом) фактичний дефіцит досяг лише 10,3 млрд грн.

(4) **А ось місцеві бюджети та Пенсійний фонд із зони турбулентності досі не вийшли.** Виконання плану надходжень місцевих бюджетах у січні найнижчі за останні 5 років (менше за 90%). А Пенсійний фонд недорахувався надходжень від ЄСВ, тому був змушений знову брати позички в Державного казначейства.

На що звернути увагу:

Бюджет Пенсійного фонду. Зростання надходжень від ЄСВ у січні 2021 становило лише 5% до січня 2020 року (в той час як у проекті бюджету ПФ[1] передбачається зростання на 14,8% до факту 2020 року). Вже з першого місяця року Пенсійний фонд знову змушений брати більше позичок з ЄКР для фінансування незапланованого дефіциту, аніж може повернути (обсяг непогашених позичок на кінець січня – 3 млрд грн). Фінансова самодостатність Пенсійного фонду в 2021 році залежатиме від якості його бюджету, який Уряд має ухвалити найближчим часом. Та від того, коли буде прийнято рішення про чергову індексацію пенсій у 2021 році. Чим раніше відбудеться індексація, тим більшими будуть ризики зростання “діри” в бюджеті Фонду.

[1] Проект оприлюднений Пенсійним фондом у грудні 2020 року

Детальніше:

(1) План доходів державного бюджету у січні перевиконано.

Новий рік радує Міністерство фінансів гарними новинами. За перший місяць року план доходів бюджету вдалося перевиконати на 6,5%. При плані зібрати в державний бюджет у січні 54 млрд грн (до загального фонду) фактично зібрано 57,6 млрд грн.

План за доходами спецфонду також перевиконано: зібрано 8,5 млрд грн при плані 7,8 млрд грн.

Причина перевиконання – хороші показники податкових надходжень. Податкові та митні органи разом зібрали 55,4 млрд грн при плані 51,9 млрд грн. Про це свідчать оперативні дані Державної казначейської служби.

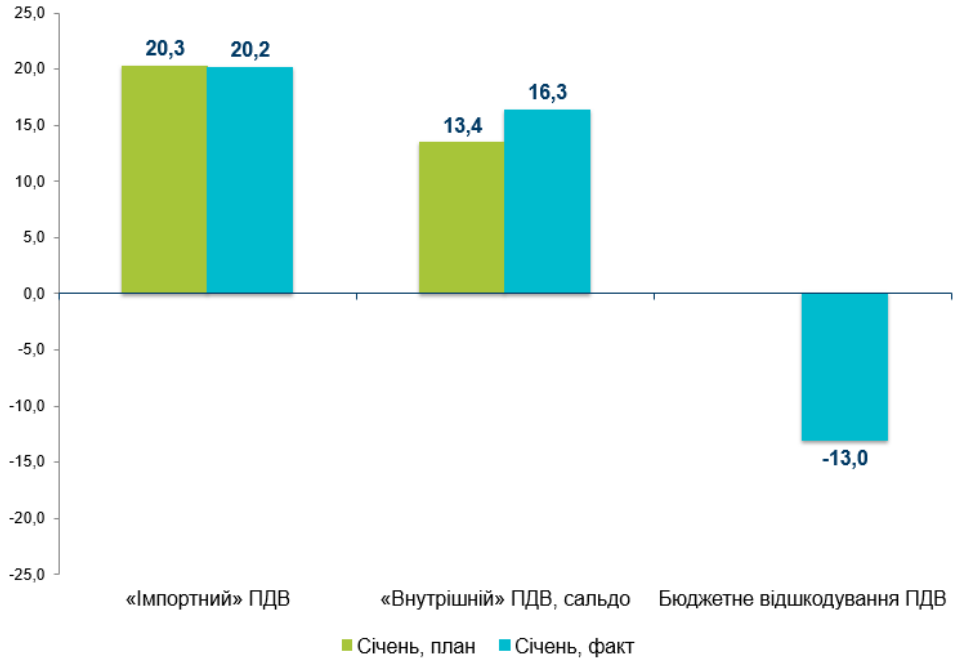
(2) План по "внутрішньому" ПДВ - знову перевиконано.

У січні Мінфінові вдалося перевиконати план з ПДВ: при сукупному плані надходжень від внутрішнього та імпортного ПДВ обсягом 33,7 млрд грн (з урахуванням бюджетного відшкодування ПДВ) фактично вдалося зібрати 36,5 млрд грн.

Сплата внутрішнього ПДВ у січні значно зросла – до найбільшого показника щонайменше з січня-2020. З урахуванням нижчого, ніж у січні минулого року, відшкодування ПДВ це дало найбільший обсяг сальдо ПДВ за останні 13 місяців – 16,3 млрд грн.

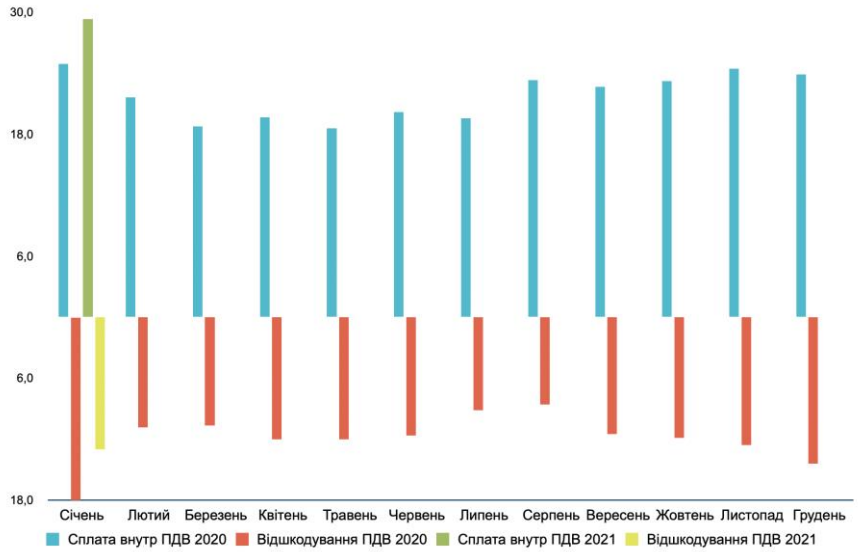
«Імпортний» ПДВ, хоч і вийшов на запланований рівень, все одно є значно нижчим за середні показники другої половини 2020 року. Проте починаючи з лютого передбачається значне зростання надходжень від імпортного ПДВ до бюджету, тоді як план за "внутрішнім" ПДВ у наступні місяці буде значно нижчим (Рис. 1).

Рис. 1. План та факт надходжень від «внутрішнього» та «імпортного» ПДВ у січні 2021 року, млрд грн



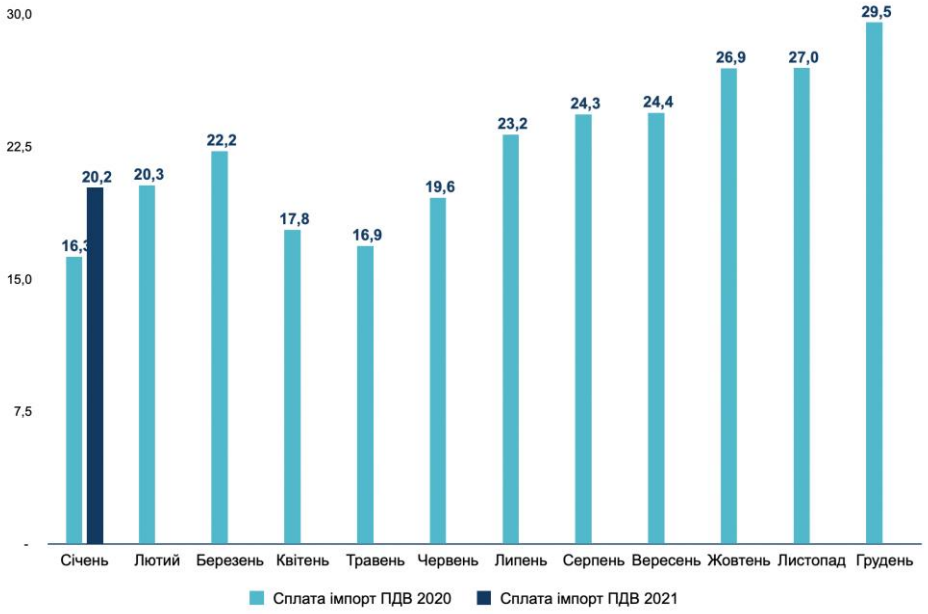
Джерело: оперативні дані ДКСУ

Рис. 2. Динаміка надходжень "внутрішнього" ПДВ та його відшкодування, млрд грн



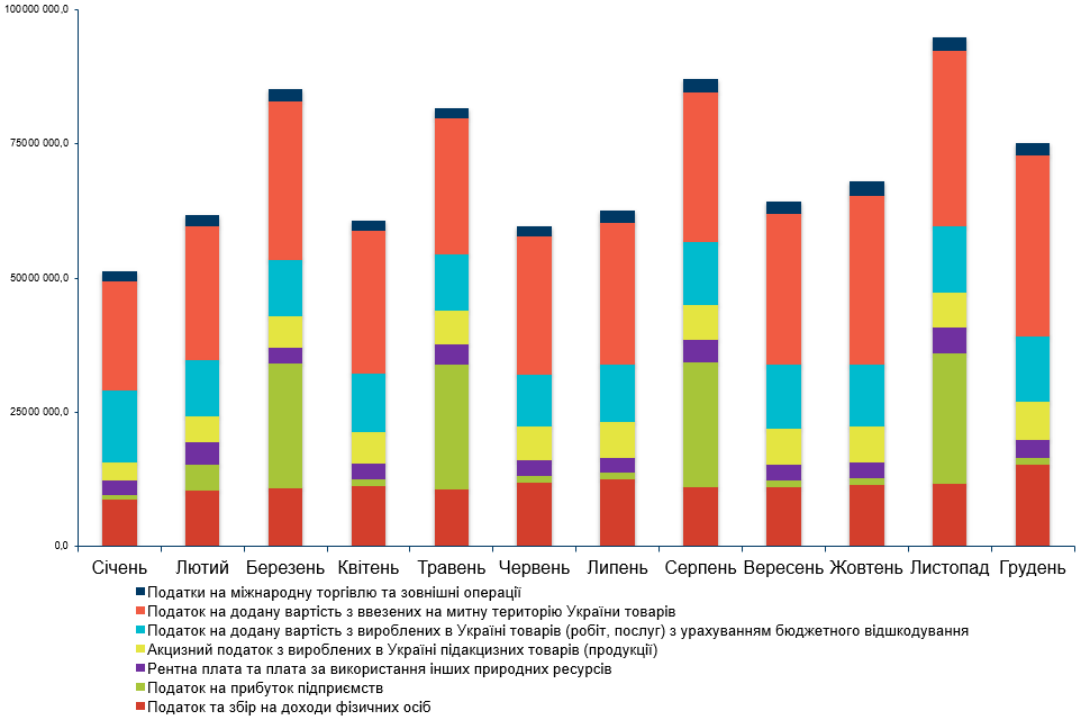
Джерело: ДКСУ

Рис. 3. Динаміка надходжень від "імпортного" ПДВ, млрд грн



Джерело: ДКСУ

Рис. 4. План надходжень від основних податків у 2021 році, помісячно, тис грн



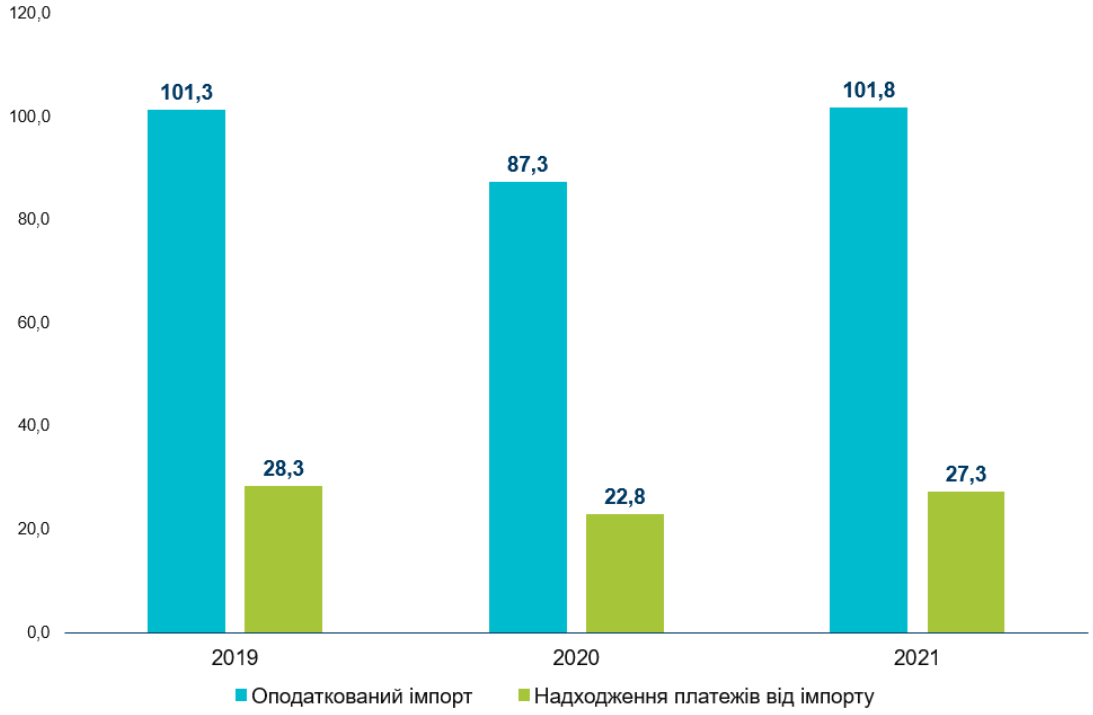
Джерело: Розпис Міністерства фінансів на 1 січня 2021 року

(3) Одна з причин успіху – послаблення курсу гривні.

Незважаючи на локдаун у січні 2021 року оподаткований імпорт виявився значно більшим, ніж у січні 2020. Він виріс на 17% – з **87,3 до 101,8 млрд грн.** Щоправда, у **доларовому еквіваленті значення практично рівні** – 3,61 млрд дол. США у 2021 та 3,6 млрд дол. США у 2020. Тобто причина зростання надходжень – девальвація гривні від 24,12 грн/дол. США у січні 2020, до 28,22 грн/дол. США у січні цього року.

Поточна ситуація з курсом валют дозволила Держмитслужбі у січні прозвітувати про виконання плану **на рівні 100,4%** (інформація ДКСУ). За перший місяць року до бюджету надійшло 33,3 млрд грн при плані 29,88 млрд.

Рис 5: Оподаткований імпорт у січні, млрд грн



Джерело: Держмитслужба (https://bi.customs.gov.ua/trade/#/payments)
*- Надходження платежів від оподаткованого імпорту, USD: Сума митних платежів з оподаткованого імпорту, перерахована у доллар США, за курсом НБУ на день подання МД.

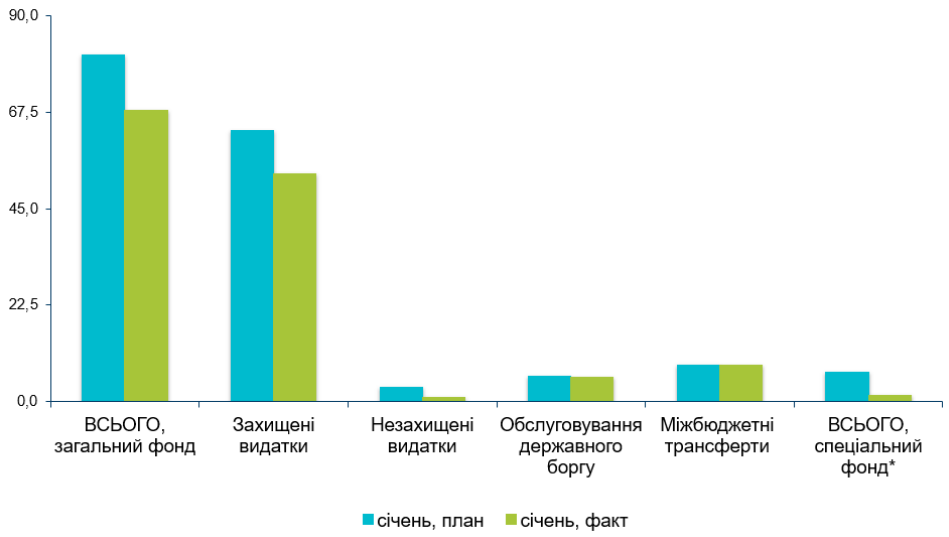
(4) У січні профінансовано 84% місячного плану видатків загального фонду державного бюджету і лише 22% – спеціального фонду.

Сукупні видатки уряду в січні становили 69,5 млрд грн (з яких 68 млрд грн – це видатки загального фонду бюджету) при плані 87,8 млрд грн (з яких 80,9 млрд грн – це видатки загального фонду держбюджету).

Це – не провина Мінфіну: він відкрив асигнування на всю суму запланованих видатків. Утім розпорядники коштів не встигли їх всі освоїти[2].

(5) Захищені видатки профінансовано на 53 млрд із запланованих 63 млрд грн. Незахищені – лише на 0,8 млрд грн при плані 3,2 млрд грн. Це становить 26% від плану на місяць та лише 0,6% від річних незахищених видатків. Утім це цілком зрозуміло, оскільки лише в середині лютого органи влади мають, за законом, затвердити паспорти своїх бюджетних програм. І відповідно, лише після цього в Державного казначейства з'являться підстави фінансувати більшість незахищених видатків (захищені фінансуються автоматично).

Рис. 6. План та факт по виконанню видатків державного бюджету у січні 2021, млрд грн



Джерело: ДКСУ

(6) Бюджет у січні виконано зі значно меншим дефіцитом, ніж планувалось: 10,3 млрд грн при плані 26,7 млрд грн (за загальним фондом державного бюджету). Загальний дефіцит становив лише 4,9 млрд грн.

[2] детальні дані щодо того, хто з розпорядників не встиг освоїти передбачені їм кошти, будуть відомі наприкінці лютого

Причина – значно нижчий рівень фінансування видатків, про що йшлося вище. Відповідно, Мінфін зміг запозичувати для фінансування видатків менше коштів, ніж планувалось: 36,9 млрд грн при плані 51,7 млрд грн. Всі кошти залучено через розміщення облігацій внутрішньої державної позики.

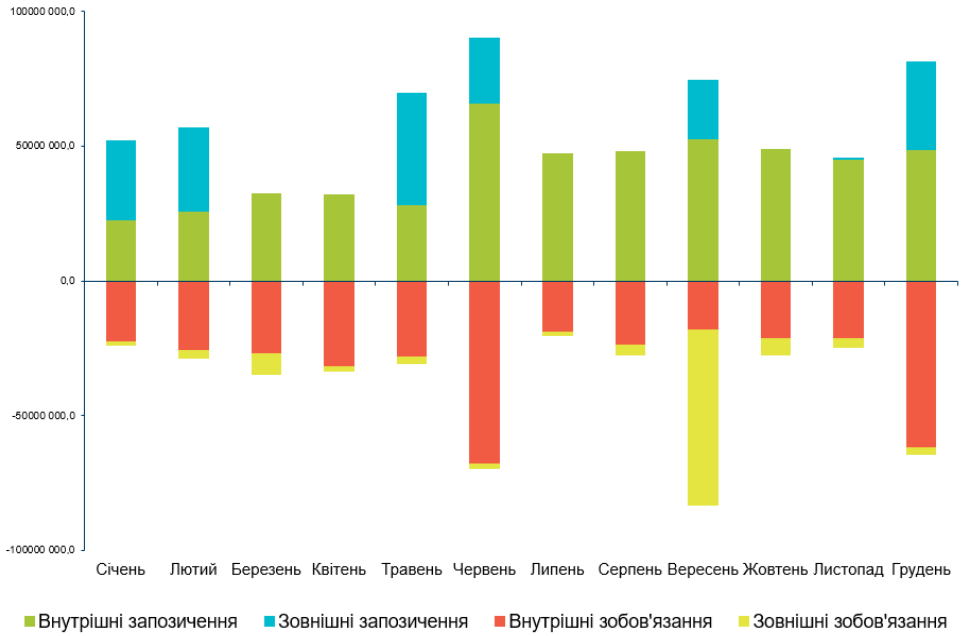
За цей же період Мінфін погасив боргів на 23,6 млрд грн (99,2% плану), майже всі з яких (22,6 млрд грн) - це внутрішні погашення. Таким чином, чистий приріст держборгу за січень склав 13,3 млрд грн (при плані – 27,9 млрд грн).

Протягом наступних 4 місяців – до червня 2021 року – значних проблем тут не передбачається. Адже Мінфін ще й досі має значний обсяг валюти та гривневих залишків на рахунках уряду після агресивних запозичень наприкінці 2020 року.

До червня план запозичень і погашень Мінфіну виглядає прийнятним – **але за умови, що уряд і далі продовжуватиме співпрацю з МВФ, що є однією з причин для активізації попиту на ОВДП Мінфіну.** План чистого фінансування на лютий – також 27,9 млрд грн. А в березні й квітні уряд планує позичати менше, ніж повертати боргів.

Відчутне збільшення обсягу погашень, а відповідно, і запозичень, очікується лише в червні, коли за місяць треба буде погасити 69 млрд грн боргів.

Рис. 7. План запозичень (+) та погашень (-) у 2021 році, помісячно, тис грн



Джерело: Розпис Міністерства фінансів, станом на 1 січня 2021 року.

(7) Ситуація з місцевими бюджетами не настільки райдужна. Їхні надходження становили 22 млрд грн при «плані» 25 млрд грн, хоча планом це можна назвати лише умовно, адже це 1/12 від їхнього річного бюджету. В цих цифрах не враховуються міжбюджетні трансферти та власні надходження бюджетних установ.

Січень, у якому маємо велику кількість вихідних днів, завжди вирізняється нижчим рівнем ділової активності, а відтак і невеликими надходженнями до бюджетів. Проте цього року рівень виконання доходів є **найнижчим за останні 5** років і вперше склав менше 90%.

Причини цього проаналізуємо детально щойно з'являться повні дані від Казначейства, але вже зараз потрібно не забувати про 17 днів локдауну в січні цього року, під час якого найімовірніше було менше офіційних розрахунків (а відтак і сплати податків) саме за тими платежами, які є важливими для місцевих бюджетів (зокрема, єдиний податок).

(8) Також далека від позитивної ситуація з фінансуванням Пенсійного фонду.

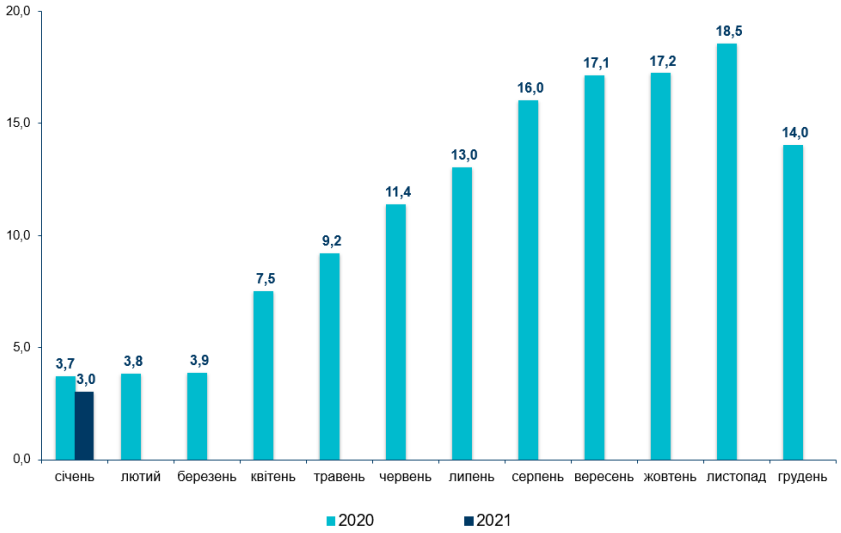
У січні ПФ знову недорахувався надходжень від ЄСВ.

Уже у першому місяці року ПФ не повернув Держказначейству 3 млрд грн позики. Це трохи менше, ніж непогашені позички у січні минулого року. І тим не менш, це негативна тенденція для бюджету. Адже фактично таким чином Держказначейство кредитує Пенсійний фонд за рахунок інших розпорядників коштів. Обсяг непогашених позик Фонду Держказначейству на кінець 2020 року сягнув 14 млрд грн, а з урахуванням боргів попередніх років – це вже 62 (!) млрд грн.

Бюджет фонду на 2021 рік ще не затверджено. Втім з попередньої версії проекту бюджету оприлюдненої Пенсійним фондом видно, що план надходжень від ЄСВ у 2021 році становить 292,3 млрд грн (або +14,8% до фактичного рівня надходжень від ЄСВ до бюджету ПФ у 2020 році).

У січні зростання надходжень від ЄСВ, за оперативними даними ДКСУ, становило лише 5% від січня-2020. З урахуванням того, що в січні з бюджету було спрямовано до ПФ 100% запланованого обсягу його фінансування (16,2 млрд грн), недонадходження від ЄСВ – єдина можлива причина утворення чергової "діри" у бюджеті фонду.

Рис. 8. Обсяг непогашених позичок з ЄКР Пенсійному фонду, на кінець місяця, млрд грн



Джерело: ДКСУ

(9) Таким чином, хоча ситуація з виконанням державного бюджету стабілізувалась, актуальними залишаються фіскальні ризики для бюджету, - зокрема ризики, які походять від Пенсійного фонду та можуть призвести або до подальшого відволікання ліквідності Казначейства на фінансування "діри" у його бюджеті, або до потреби збільшувати видатки бюджету на фінансування ПФ.

Хоча поки що ситуація із виконанням плану запозичень виглядає спокійною та керованою, вона може змінитись у будь-який момент, якщо уряд вийде з активних переговорів з МВФ щодо нового траншу фінансування від фонду.

* * *

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.