



Center of Public Finance
and Governance

at Kyiv School of Economics

Державний бюджет-2019. Аналіз виконання та уроки, які варто вивчити

Презентація дослідження - 22 травня 2020

Ключові пояснення до дослідження

- Порівнюємо факт з першопочатковою редакцією ЗУ про державний бюджет на 2019 рік, ухвалений в листопаді 2018 року, та з фінальною редакцією (ЗУ про бюджет з усіма змінами)
- Це дозволяє побачити прогалини в плануванні

Структура дослідження

- Доходи державного бюджету
- Видатки державного бюджету
 - Виконання бюджетних програм
 - Фінансування інвестиційних проектів
- Виконання бюджету Пенсійного фонду
- Спеціальний фонд державного бюджету
- Фінансування дефіциту. Боргова політика
- Надання державних гарантій у 2019

Доходи бюджету

- Недовиконання плану за доходами загального фонду склало 28,6 млрд грн (або 3,1%) від Закону про державний бюджет зі змінами, та 48,7 млрд грн (5,2%) від первісного плану
- Протягом кількох місяців обсяг фактичних надходжень - менший не лише за план, але й за факт 2018 року
- **Найбільший фактор невиконання - недобір за податками. Недоотримано:**
 - 28,9 млрд грн податкових надходжень порівняно з фінальною редакцією бюджету
 - 83,5 млрд грн порівняно з першою редакцією ЗУ про бюджет-2019

Доходи бюджету

Рисунок Рівень виконання окремих видів надходжень у 2017-2019 роках, % від плану



Джерело: Держказначейство.

Доходи бюджету

Рисунок Виконання плану по окремим видам податкових надходжень у 2019 році, млн грн.



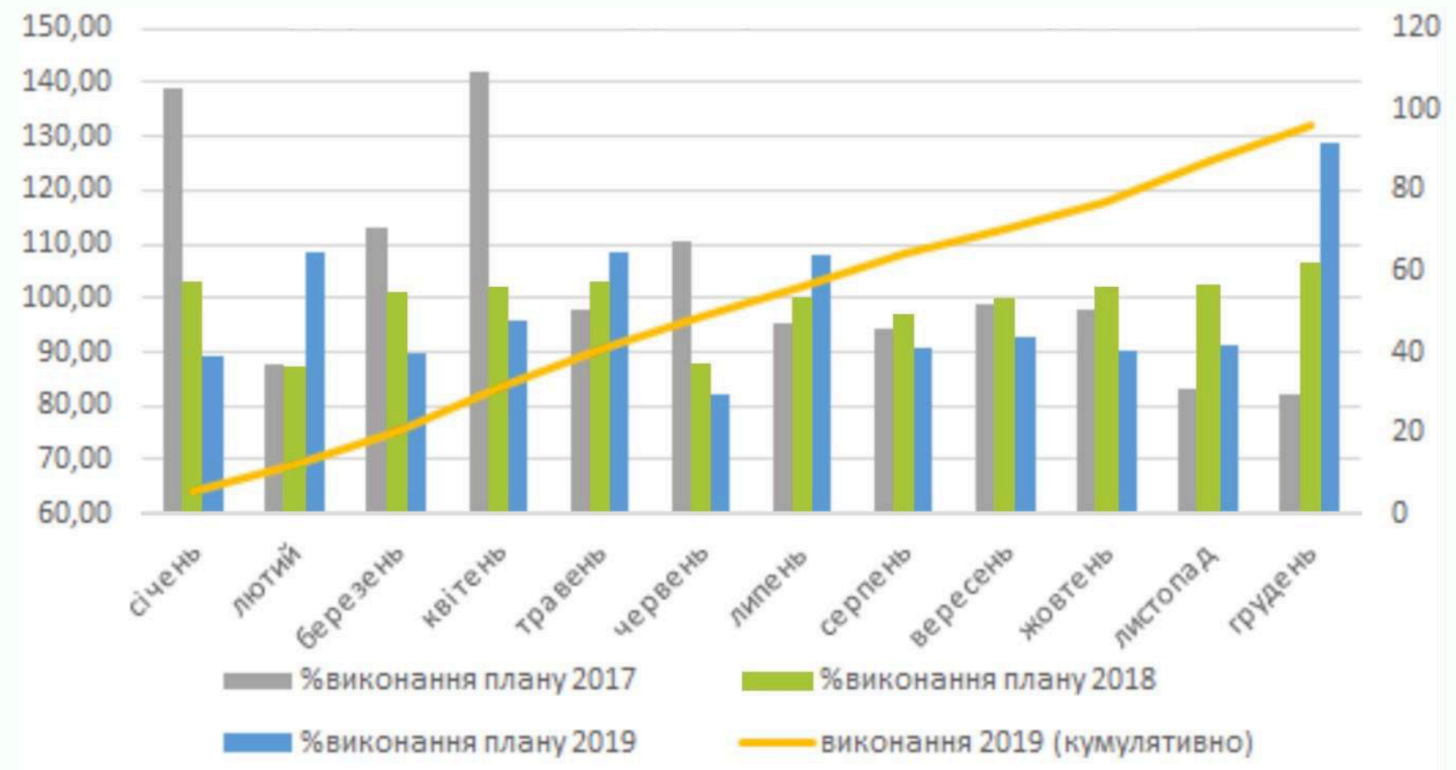
Джерело: Держказначейство.

У чому причини невиконання?

- 1. Міністерство фінансів стало жертвою власної успішної боргової політики.**
 - Спрощення доступу нерезидентів до участі в аукціонах ОВДП
 - збільшення надходження валюти від нерезидентів
 - Посилення курсу гривні
 - Зменшення рівень податкових надходжень як від міжнародної торгівлі, так і внутрішні надходження, на які (опосередковано) впливає курс гривні.
- 2. Плани будуються на попередніх планах, а не на факті. І розрив план/ факт накоплюється**
 - Проблеми з надходженням по акцизах та ренті - хронічні
 - Це також видно на прикладі виконання плану 2020 року
- 3. Неточність макро-прогнозування**

Доходи бюджету

Рисунок Порівняння помісячного виконання Законів про державний бюджет на 2017, 2018, 2019 роки, % до плану.



Джерело: Держказначейство.

Проблема прогнозування

Макропрогноз передбачав:

- **Середньорічний курс гривні: 29,4**
- Фактичний середньорічний курс гривні: 25,84

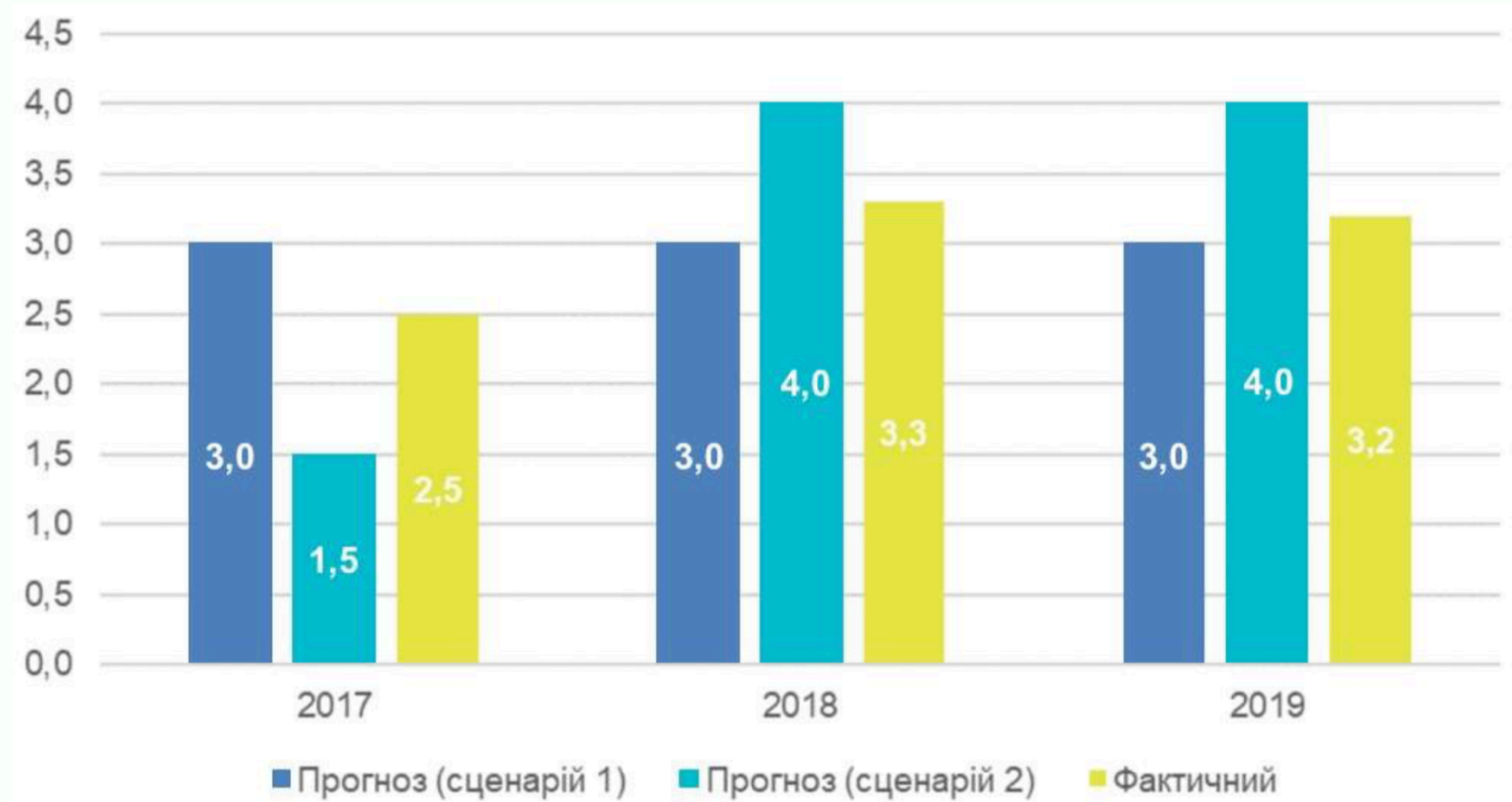
- **Зростання імпорту на 9,1%.**
- Фактична вартість імпорту у доларовому вимірі зросла на 6,2%.

Важливим є своєчасне коригування Законів про державний бюджет з урахуванням фактичних показників розвитку економіки та курсу гривні.

В іншому випадку фактично Мінфін відповідає за проблеми з виконанням бюджету, хоча Мінфін не контролює всі економічні процеси, які впливають на динаміку ВВП та курс гривні.

Доходи бюджету

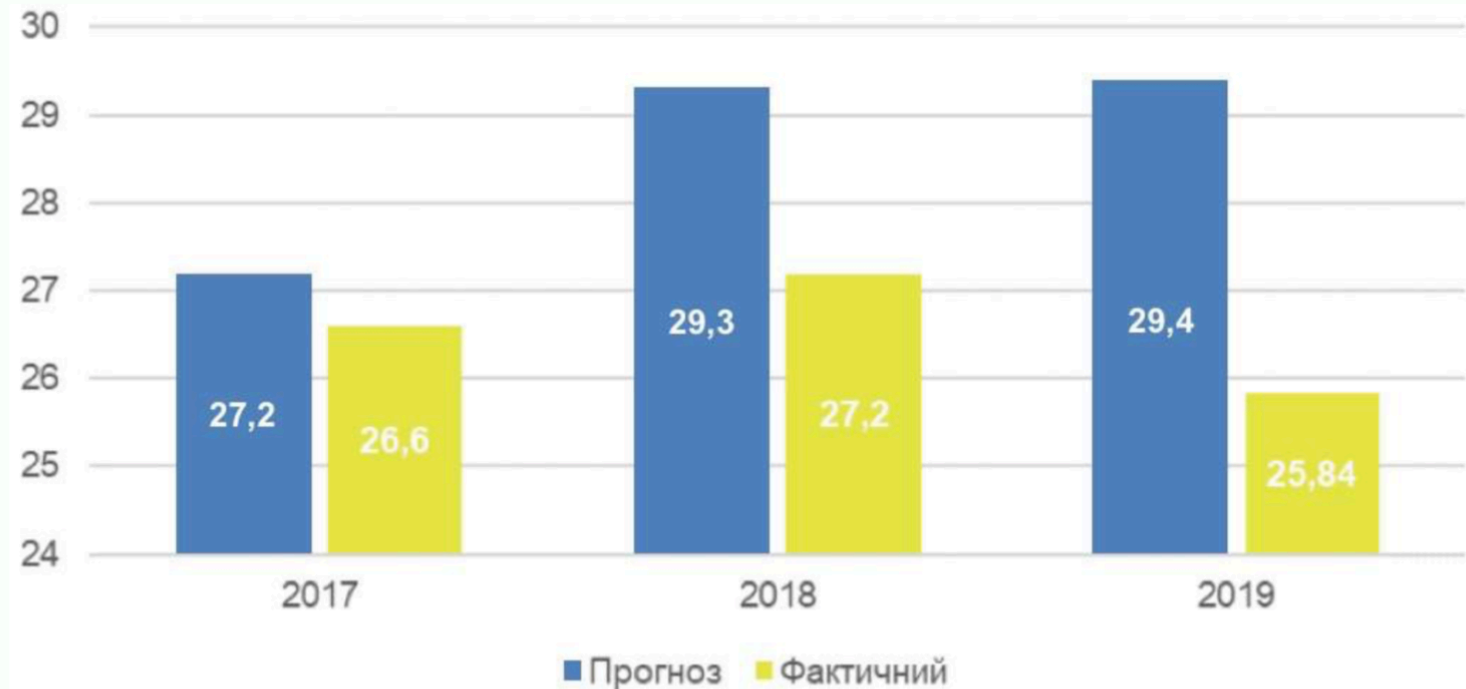
Рисунок Прогнозна та фактична динаміка ВВП у 2017-2019 рр., %.



Джерело: Мінекономіки, Держстат.

Доходи бюджету

Рисунок Порівняння зміни прогнозного курсу, який закладався у Закони про державний бюджет, та фактичного середньорічного курсу гривні до долара у 2017-2019 р.



Джерело: Мінекономіки, НБУ.

Секвестр бюджету

Динаміка виконання бюджету почала погіршуватись із серпня (коли розпочався тренд на посилення курсу гривні)

- У вересні дохідна частина бюджету виконана на 92,73%, в жовтні - на 90,06%.

Наприкінці жовтня, вперше з 2014 року, Уряд провів секвестр

- план за доходами та видатками загального фонду було зменшено (на 2,2%)
- План за доходами та видатками спеціального фонду – збільшено (на 1,3% та 2,6% відповідно)
- збільшено граничний обсяг дефіциту державного бюджету, причому за рахунок дефіциту спецфонду (+ 1,1 млрд або 5,3%)

Але проведений секвестр виявився надто «м'яким», та не враховував продовження тренду на посилення курсу гривні

- В листопаді план за доходами знову не було виконано (рівень виконання - 85%)

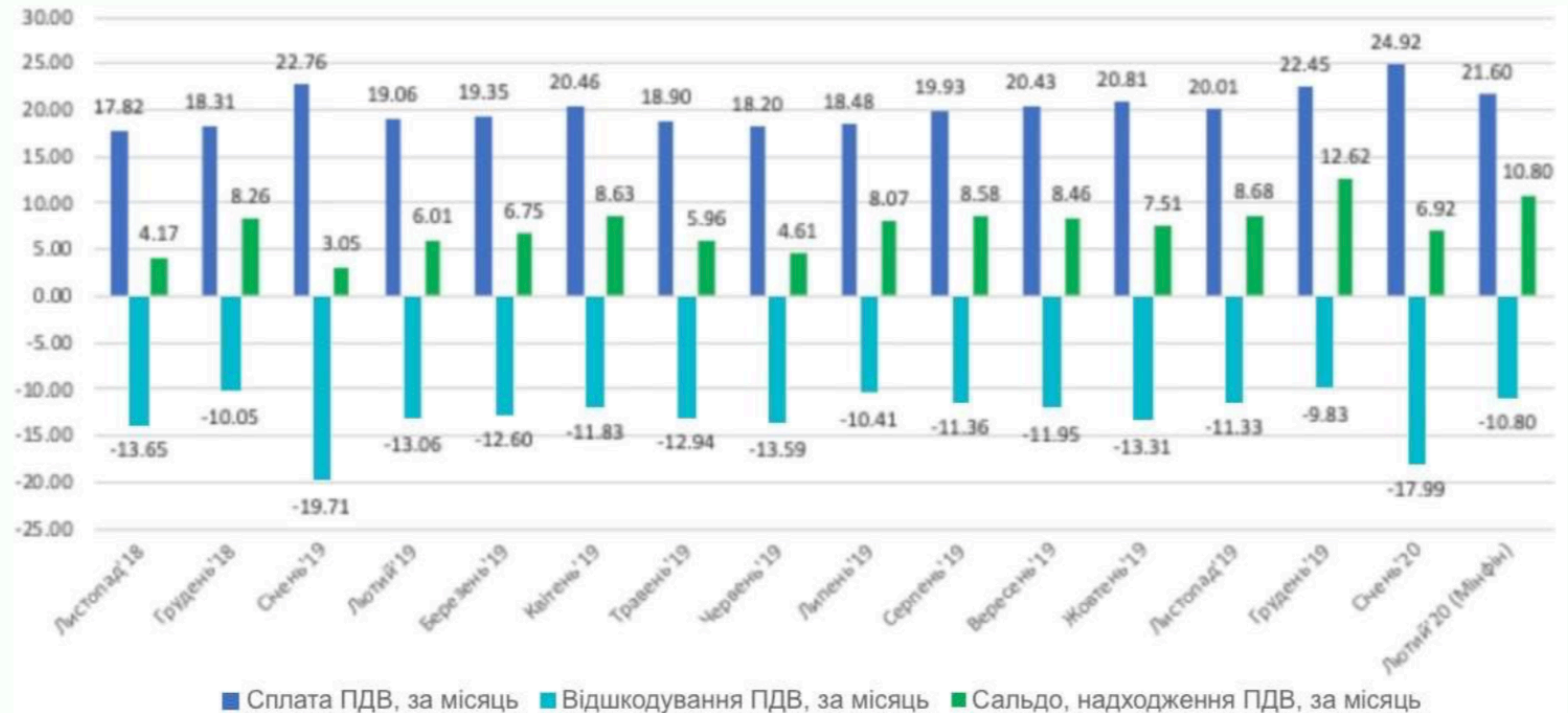
Як «рятували» надходження?

«Підтягти» статистику та покращити результати виконання бюджету вдалося лише за останню декаду грудня, і головним чином за допомогою додаткових методів:

- **Завчасне перерахування частини дивідендів** НАК Нафтогаз за 2019 рік у розмірі 8,5 млрд грн до держбюджету, що компанія зробила на вимогу Кабінету Міністрів
- **Зниження рівня відшкодування ПДВ** (використання ПДВ як інструменту управління ліквідністю)
 - У грудні 2019 року
 - відшкодовано 9,8 млрд грн ПДВ
 - сальдо ПДВ - 12,6 млрд грн (при середньому за рік - 7,4 млрд грн).
 - В січні 2020 року - зворотній тренд:
 - Обсяг відшкодування значно зріс
 - Сальдо значно зменшилося

Доходи бюджету

Рисунок Динаміка надходжень, відшкодування та сальдо ПДВ, млрд грн



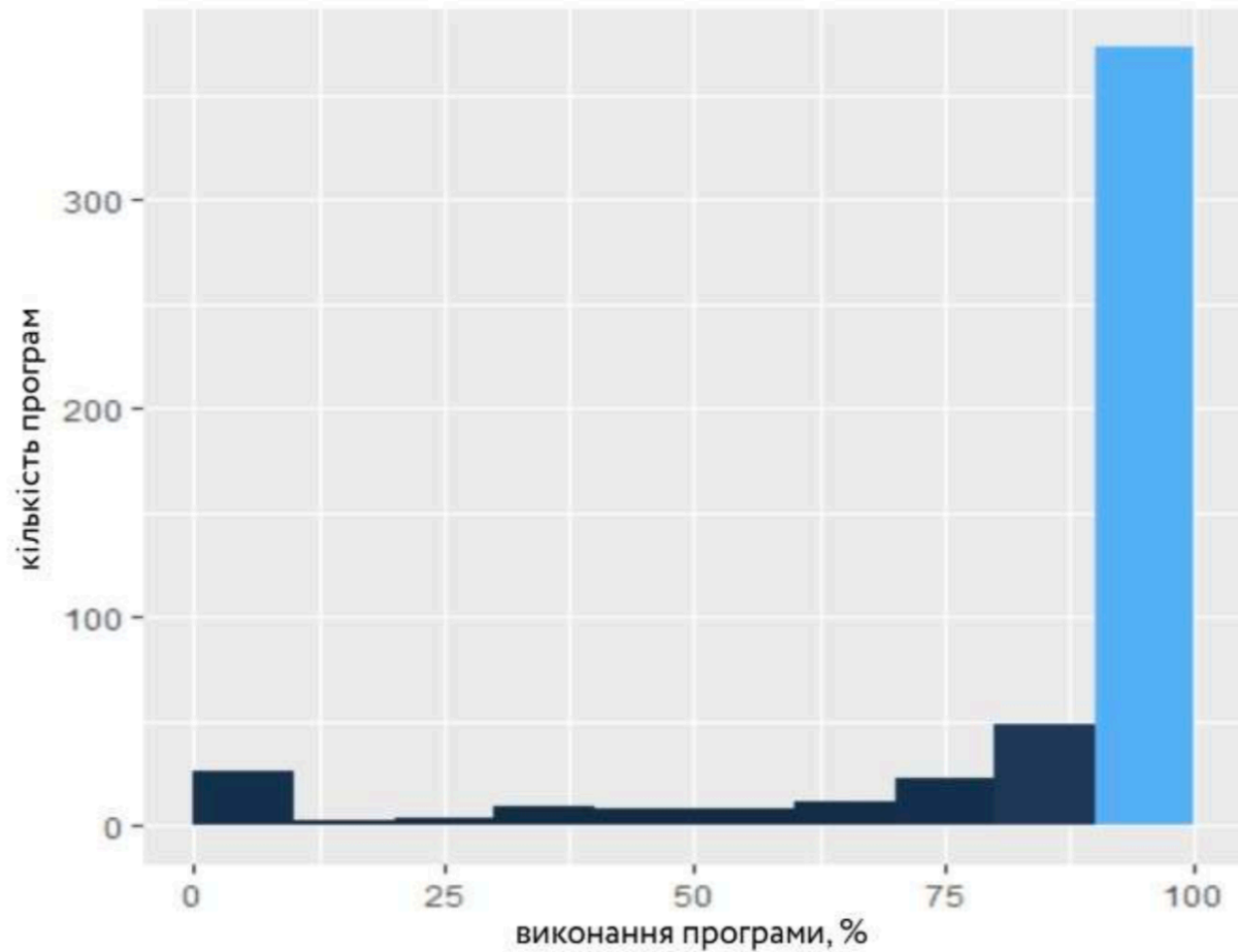
Джерело: Держказначейство, для лютого 2020 – Міністерство фінансів

Три хронічні проблеми з видатковою частиною держбюджету, на які варто звернути увагу під час формування бюджету.

1. Значна кількість бюджетних програм не виконуються повністю або частково. Фактично видатки за цими програмами не є пріоритетом для держави. По 37 бюджетних програм (або близько 6% від усієї кількості) рівень виконання становить 0-10%
2. Гроші за програмами, які не виконувались, інтенсивно перерозподілялись на інші програми.
3. Значну частину видатків було профінансовано лише в грудні – навіть якщо кошти були доступні (асигнування відкриті) значно раніше.

Видатки
бюджету

Рисунок Рівень виконання бюджетних програм за січень-грудень 2019 р.



Видатки
бюджету

Не профінансовано 20 програм за загальним фондом ДБУ на 1,7 млрд грн. 77% з них - за трьома програмами:

- «Підтримка реалізації комплексної реформи державного управління» [3] – обсяг невиконання 611,7 млн грн.
- «Резервний фонд» – обсяг невиконання 602,9 млн грн.
- «Підтримка пріоритетних напрямів наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок у закладах вищої освіти» [5] – обсяг невиконання 100 млн грн (асигнування не були відкриті).

Інші важливі не виконані програми:

- Агентство з управління державним боргом – 50 млн грн. В бюджеті на 2019 рік було закладено кошти на видатки, під які не існувало відповідної нормативної бази
- Національна програма інформатизації – 73,58 млн грн
- Здійснення заходів із забезпечення центрів надання адміністративних послуг обладнанням для видачі паспортних документів, посвідчення водія та реєстрації транспортних засобів – 70 млн грн.

Повністю невиконані програми за загальним фондом державного бюджету закріплені за **13 розпорядниками**. Лідер за кількістю невиконаних програм – Міністерство енергетики та захисту довкілля України

Значна
кількість
програм зовсім
не
фінансуються

За спеціальним фондом не профінансована 21 програма загальним обсягом 4,2 млрд грн. 5 найбільших програм:

- **«Поповнення статутного капіталу Державного концерну "Укроборонпром"»** – 2820 млн грн;
- **«Будівництво автотранспортної магістралі через р. Дніпро у м. Запоріжжі (автомобільна дорога загального користування державного значення Н-08 Бориспіль – Дніпро – Запоріжжя (через м. Кременчук) – Маріуполь Під'їзд до о. Хортиця (автотранспортна магістраль через р. Дніпро у м. Запоріжжі)»** – 750 млн грн. Лише наприкінці жовтня була відкоригована необхідна проєктна документація, а тендер на будівництво був оголошений лише у листопаді;
- **«Облаштування військових комісаріатів (територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки) та їх всебічне забезпечення»** – 524 млн грн. Паспорт програми був затверджений лише 13.12. 2019 р;
- **«Витрати Аграрного фонду пов'язані з комплексом заходів зі зберігання, перевезення, переробки та експортом об'єктів державного цінового регулювання державного інтервенційного фонду»** – 53 млн грн;
- **«Реалізація надзвичайної кредитної програми для відновлення України»** – 52,8 млн грн.

**Значна
кількість
програм зовсім
не
фінансуються
(2)**

Протягом року було зменшено план видатків за 80 бюджетними програмами на загальну суму **11,5 млрд грн**, які було перерозподілено на інші бюджетні програми.

Як наслідок, низка бюджетних програм була повністю позбавлені фінансування. У тому числі:

- Пілотний проект з реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення;
- Видатки на реформу державної служби;
- Функціонування торгових представництв за кордоном;
- реалізація низки інвестиційних проектів

Сумарно внаслідок перерозподілу коштів планові видатки загального фонду зменшились (порівняно із Законом про державний бюджет, з усіма змінами) на 1 млрд грн.

Причина: суто формальний підхід головних розпорядників коштів до підготовки бюджетних програм – які, за задумом, мають бути ключовим інструментом якісного бюджетного планування в державному управлінні.

Значний обсяг
«перекидок»
між
програмами

Приклади «перекидок»

Видатки на програму ліквідації шахт (КПКВК 2401070 «Ліквідація вугледобувних та торфодобувних підприємств»).

У 2019 році «перекидки» з цієї програми здійснювались 4 рази, внаслідок чого обсяг її фінансування зменшився з 660 млн грн до 159 млн грн: гроші «за перекидками» віддавались на зарплати шахтарям. І навіть після такого зменшення видатків програма була виконана на 80%.

У 2018 р. за цією ж програмою видатки були зменшені у 2,3 рази (з 753 млн грн до 319 млн грн), у 2017 р. – у 2,2 рази (з 567 млн грн до 268 млн грн).

Розпорядник	Затверджено Верховною Радою України на 2019 рік з урахуванням змін, млн грн	План на 2019 рік з урахуванням внесених змін, млн грн	Різниця між планом і законом, млн грн
Міністерство соціальної політики України	199 614,53	220 098,07	20 483,54
Міністерство внутрішніх справ України	86150,40	92670,47	6520,07
Міністерство оборони України	103013,25	106890,22	3876,98
Державне агентство автомобільних доріг України	34777,14	38114,78	3337,65
Міністерство охорони здоров'я України	39505,08	42084,22	2579,15

Топ-5 органів
влади за
обсягом
перерозподілу
КОШТІВ

За січень-листопад 2019го план видатків загального фонду виконано на 92%;

фактичні видатки виявились на 68,4 млрд грн менші, ніж планові. Рівень фінансування = 0% на кінець листопада спостерігався за 41 програмою на загальну суму 6,7 млрд грн (на кінець року кількість таких програм зменшилась до 20).

По спеціальному фонду за січень-листопад 38 програм було профінансовано в обсязі від 0 до 10%. За

результатами 12 місяців ситуація дещо виправилась – і тим не менш, 21 програму за спецфондом за результатами року було профінансовано на 0 грн.

Значна
частина
видатків
фінансується
лише в грудні

У 2019 році сумарно було заплановано фінансування 34 інвестиційних проектів загальною вартістю 2,5 млрд грн. Фактично профінансовано 2,3 млрд грн.

Третина проектів була (майже) повністю непрофінансована. Ще 15% профінансовані лише на 10-50%. Водночас 12% проектів отримали значно більше фінансування, ніж передбачалось бюджетом.

Тобто не завжди інвестиційні проекти, які збирається фінансувати держава, технічно готові до впровадження.

**Фінансування
державних
інвестпроектів**

Спеціальний фонд держбюджету

(1) Рівень виконання спеціального фонду держбюджету значно перевищує показники виконання загального фонду бюджету

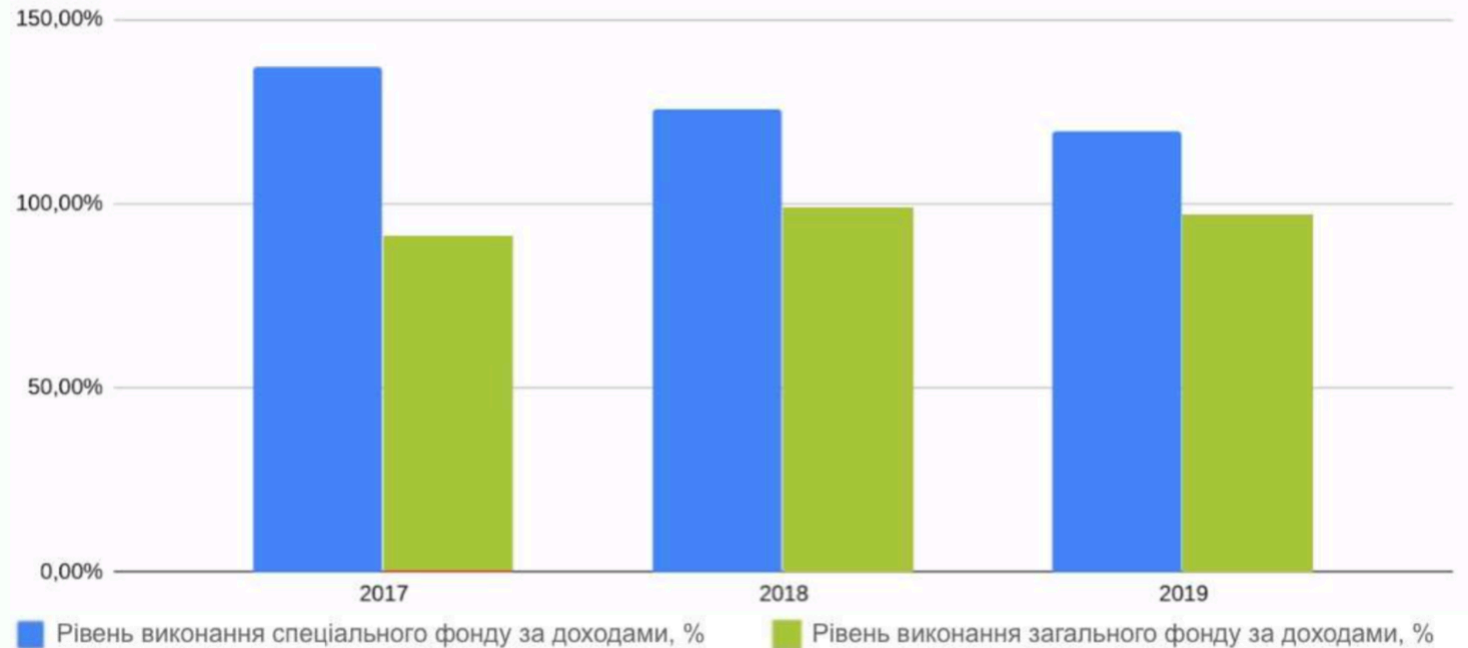
(2) частка спеціального фонду у державному бюджеті з року в рік стрімко зростає

Один із факторів зростання – створення дорожнього фонду. У 2019 році видатки дорожнього фонду склали 50,2 млрд грн (9,46% від сумарного обсягу витрат за спеціальним фондом згідно з Законом про державний бюджет на 2019 рік з усіма змінами).

(3) Як наслідок перевиконання плану за доходами спеціального фонду держбюджету відбувається ще більше збільшення частки спеціального фонду як в сукупних доходах, так і в сукупних видатках державного бюджету.

Спеціальний фонд держбюджету

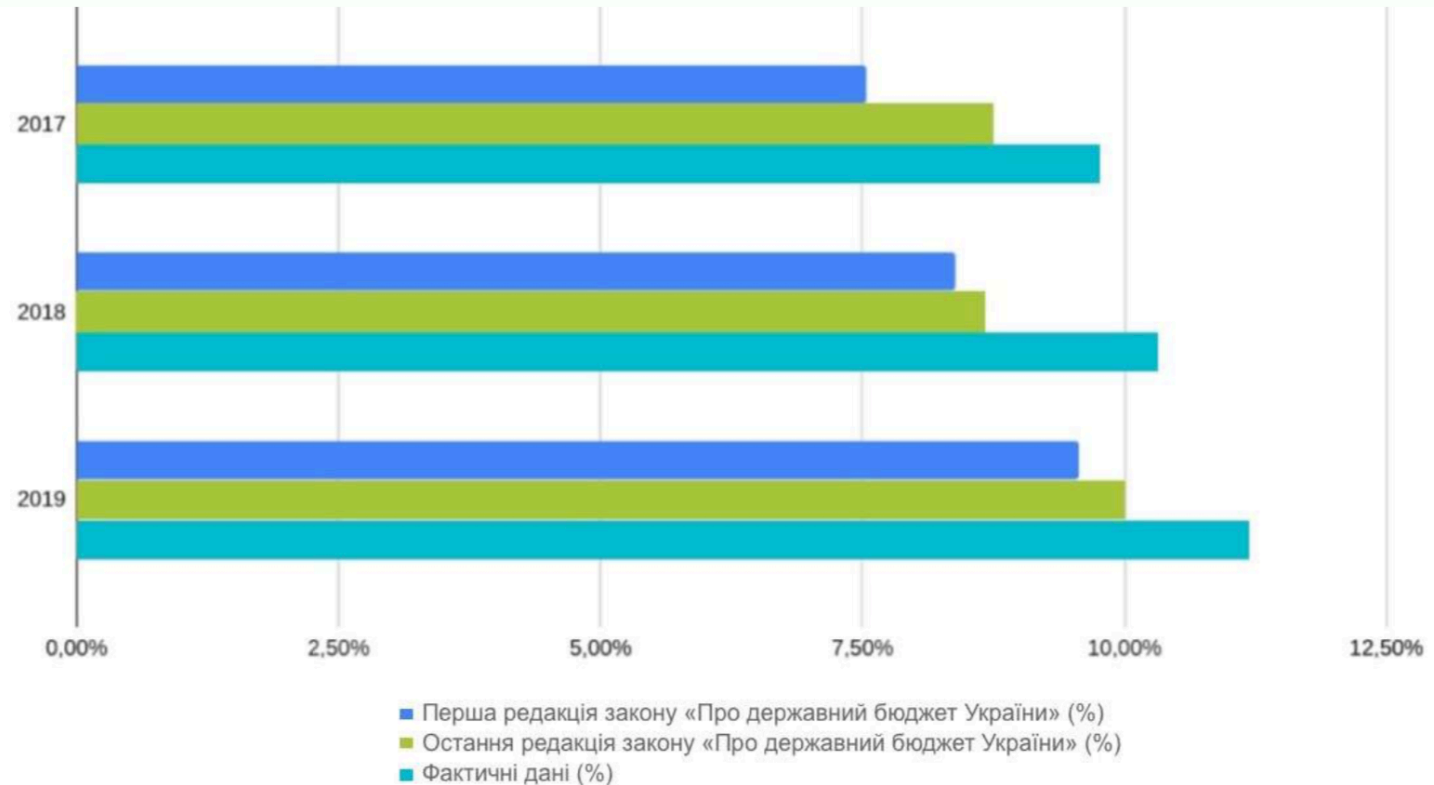
Рисунок Рівень виконання спеціального і загального фонду за доходами (фактичне значення VS план згідно з останньою редакцією Закону про державний бюджет на відповідний рік).



Джерело: Держказначейство.

Спеціальний фонд держбюджету

Рисунок Зміна частки спеціального фонду у сукупних видатках Державного бюджету.



Джерело: власні розрахунки, Держказначейство.

Виконання бюджету Пенсійного Фонду

Загальна проблема: занадто оптимістичне бюджетне планування.

За результатами року бюджет ПФ було недовиконано на 4 млрд грн, – головним чином за рахунок невиконання плану по ЄСВ на цю суму.

Згідно з бюджетом Пенсійного Фонду на 2019 рік, власні доходи ПФ мали становити 58% його бюджету (тобто 230,5 млрд грн з 398 млрд грн.)

Але вже з перших місяців стало очевидним, що власних доходів ПФ не вистачає на покриття запланованих витрат. Весь рік Пенсійний фонд постійно жив в умовах нестачі ліквідності та практично щомісячно був змушений брати позички з Єдиного казначейського рахунку.

Обсяг позичок, взятих Пенсійним фондом у Держказначейства у 2019 році, сягнув 118,73 млрд грн (погашено позичок було на 117,6 млрд грн включаючи залишок боргу за 2018 рік). Це – на третину більше, ніж у 2018 році

З урахуванням такої динаміки вже в червні 2019-го Урядові довелося збільшити фінансування Пенсійного фонду з бюджету на 14,7 млрд грн

Боргова політика

Протягом року Мінфіну вдалося досягти значних позитивних зрушень в управлінні держборгом:

- (1) Знизити ставки за ОВДП майже **вдвічі**
- (2) **Підвищити частку внутрішнього боргу** в загальній структурі державного боргу України (з 41% у 2017 р. до **47% у 2019 р.**)
- (3) **Оздоровити структуру боргу з точки зору курсових ризиків** (частка боргу, номінованого у гривні зросла з 30,1% у 2017 р. до **36,7% у 2019 р.**)
- (4) **Знизити витрати на обслуговування боргу** та відношення боргу до ВВП:

Витрати на обслуговування боргу склали **11,1%** видатків Державного бюджету , а частка державного боргу у ВВП – **3%**)

- (5) Проводити **стриману політику щодо надання державних гарантій** (Уряд лише двічі скористався своїм правом надання державних гарантій, загальним обсягом 4,9 млрд грн ДІУ)

Боргова політика

Ключова особливість боргового ринку у 2020 р. – активний інтерес нерезидентів до ОВДП, номінованих у гривні.

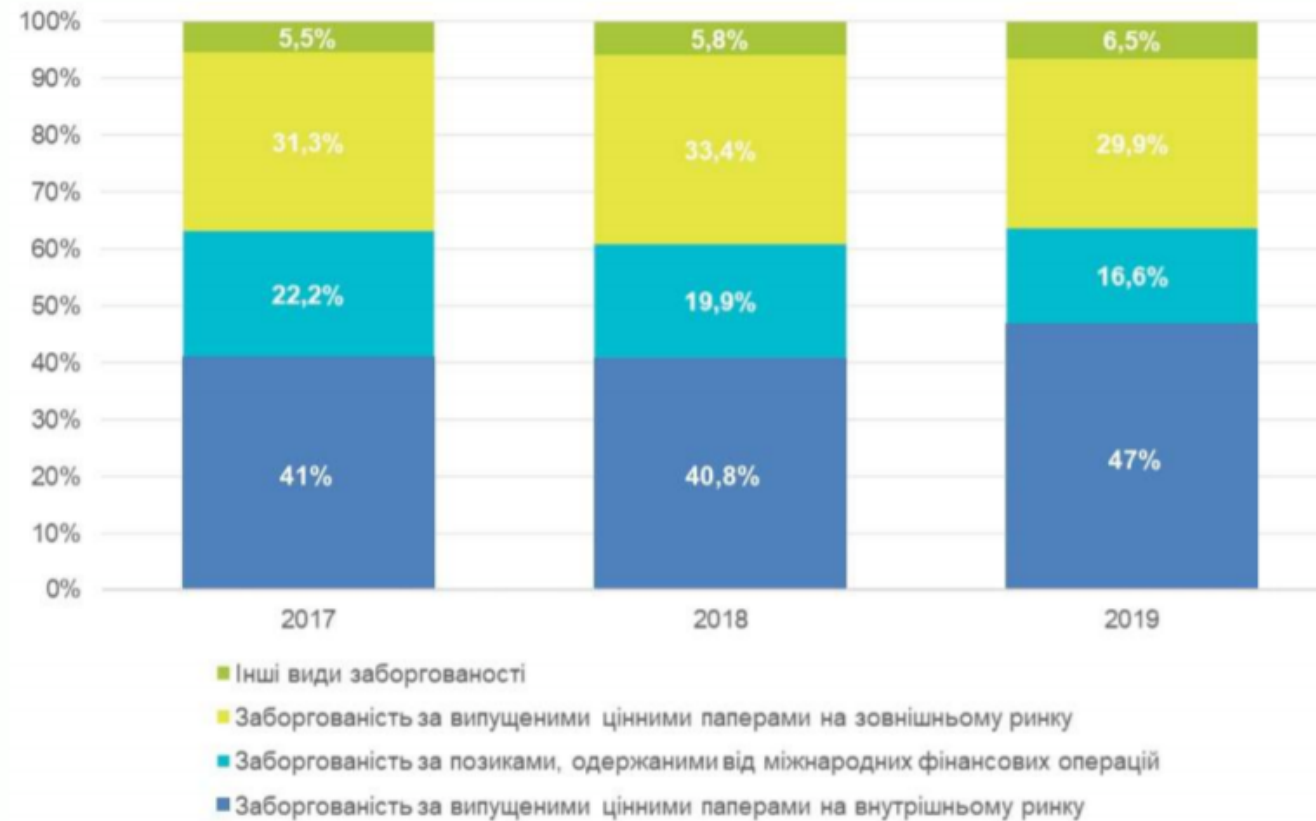
На кінець 2019 р. портфель нерезидентів зріс у 18 разів та досяг 115,7 млрд грн (з 0,8% всіх ОВДП на початку року до 14% на кінець року)

Такий інтерес з боку нерезидентів мав **три важливих наслідки** для ситуації в українських публічних фінансах:

- (1) Він став суттєвим фактором **ревальвації гривні** у другій половині року
- (2) Став важливим фактором **значного падіння ставок дохідності** за ОВДП
- (3) Дозволив частково **замістити потребу у зовнішніх запозиченнях**

Боргова політика

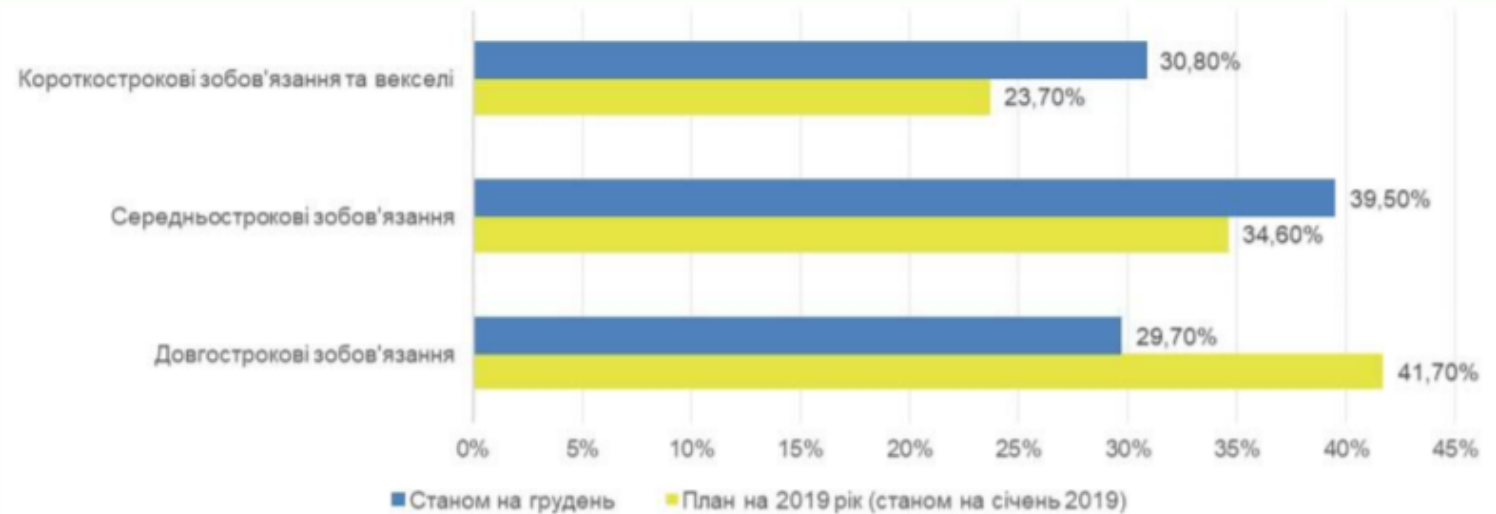
Рисунок Структура державного боргу за типом боргового зобов'язання у 2017-2019 рр.



Джерело: Міністерство фінансів України.

Боргова політика

Рисунок 1. Структура залученого боргового фінансування до загального та спеціального фондів за терміном запозичення у 2019 р.



Джерело: Держказначейство.



Дякуємо за увагу