



Center of Public Finance
and Governance
at Kyiv School of Economics



Швеція
Sverige

Державний бюджет- 2021. Аналіз плюсів, мінусів, ключових ризиків для (та від) виконання

Презентація - 17 вересня 2020

Аналіз підготовлений в рамках діяльності Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління KSE, що здійснюється за фінансової підтримки Швеції. Думки, висновки чи рекомендації належать авторам/авторкам та упорядникам/упорядницям цього видання і не обов'язково відображають погляди Уряду Швеції. Відповідальність за вміст несуть виключно автори презентації

Загальні ВИСНОВКИ

Плюси проекту Закону про держбюджет-2021

- спроба пріоретизувати видатки
- спроба відмовлятись від неефективних видатків, по яких не здійснюється фінансування;
- спроба укрупнити низку бюджетних програм - зокрема у сфері освіти.

Недоліки:

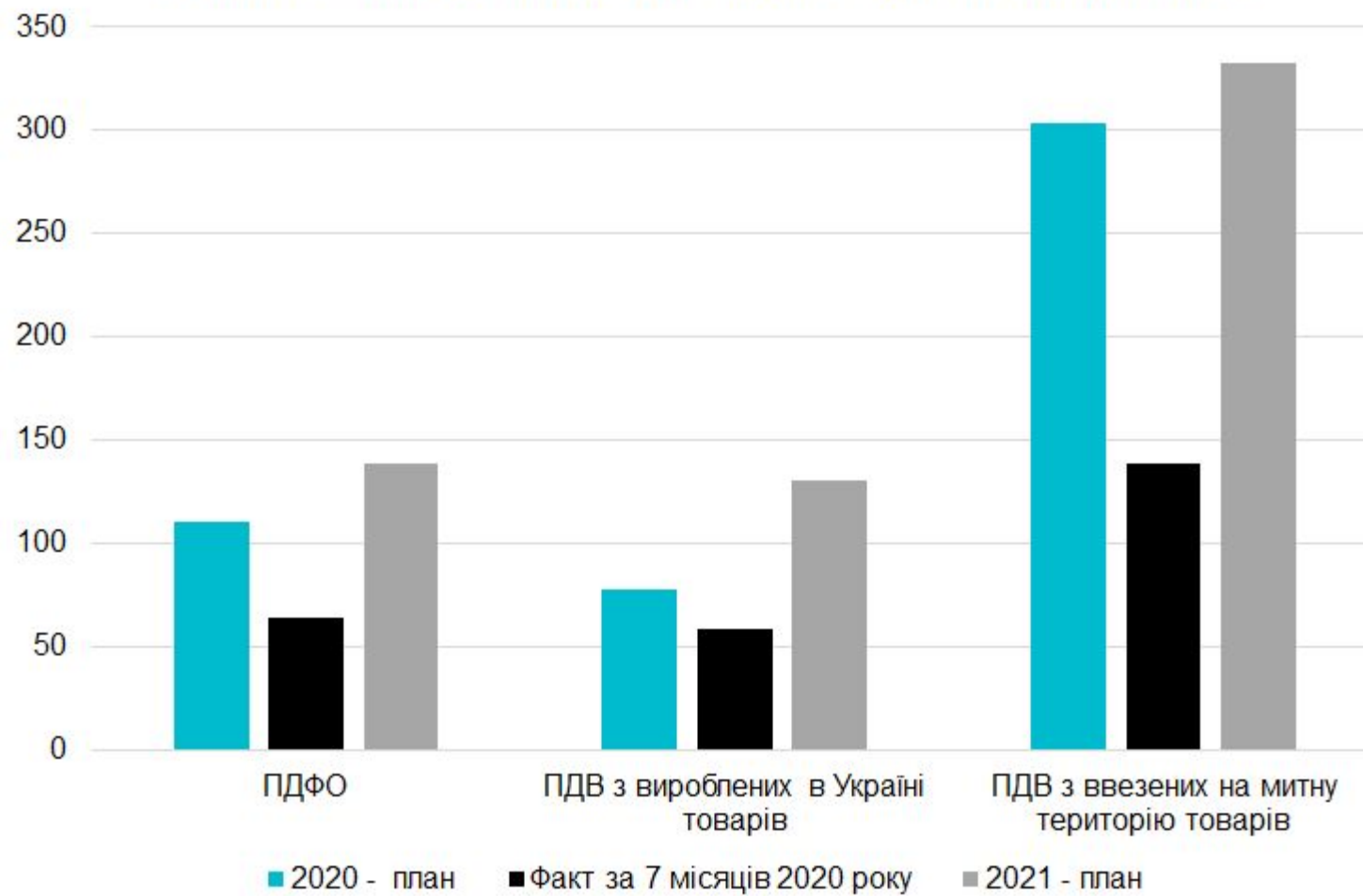
- Роздуті видатки, як наслідок - надвеликий дефіцит
- ризики по окремих статтях надходжень (ввізне ПДВ)
- ризики більших, ніж очікується, потреби Фонду по безробіттю

Доходи бюджету

- **В проект бюджету-2021 закладають зростання доходів вище, аніж видатків.** Доходи державного бюджету очікуються на рівні 1 071 млрд грн. Це - на 93 млрд грн, або 9,5% більше, порівняно з планом-2020.
- **План по доходах на 2021 рік будується на порівнянні з планом-2020. Але план на 2020 рік не виконується.** Станом на серпень 2020 року, фактичне відставання по надходженнях держбюджету в поточному році порівняно з планом становило 30 млрд грн.
- **Реалістичність обрахунку окремих статей надходжень викликає питання.** Прогноз по зростанню ПДВ з ввезених в Україну виглядає надто оптимістичним. За 7 місяців 2020 року надходження від «ввізного» ПДВ склали 139 млрд грн, або лише 46% від річного плану.

Доходи бюджету

Ключові податки, за якими планується
збільшення податкових надходжень, млрд грн



Доходи бюджету

- У 2021 році **«випадаючі» доходи бюджетів** - тобто кошти, які могли б надійти до державного/ місцевих бюджетів, але не надійдуть через дію податкових пільг - **складуть 35,2 млрд грн** (+ 4.5% до 2020 року)
- Найбільші втрати - **по пільгах з ПДВ:** 17,9 млрд грн.
 - охорона здоров'я – 7,3 млрд грн
 - освіта – 2,8 млрд грн.
 - будівництво житла - 2,5 млрд грн
 - 1,4 млрд грн – операції з постачання вугілля (!!),
- **Податок на майно** – 13,4 млрд грн (2020 р. - 13,3 млрд грн). - це втрати місцевих бюджетів
- **Акцизний податок з імпортованих товарів** – 1,6 млрд грн
- **Податок на прибуток підприємств** – 1,5 млрд грн.

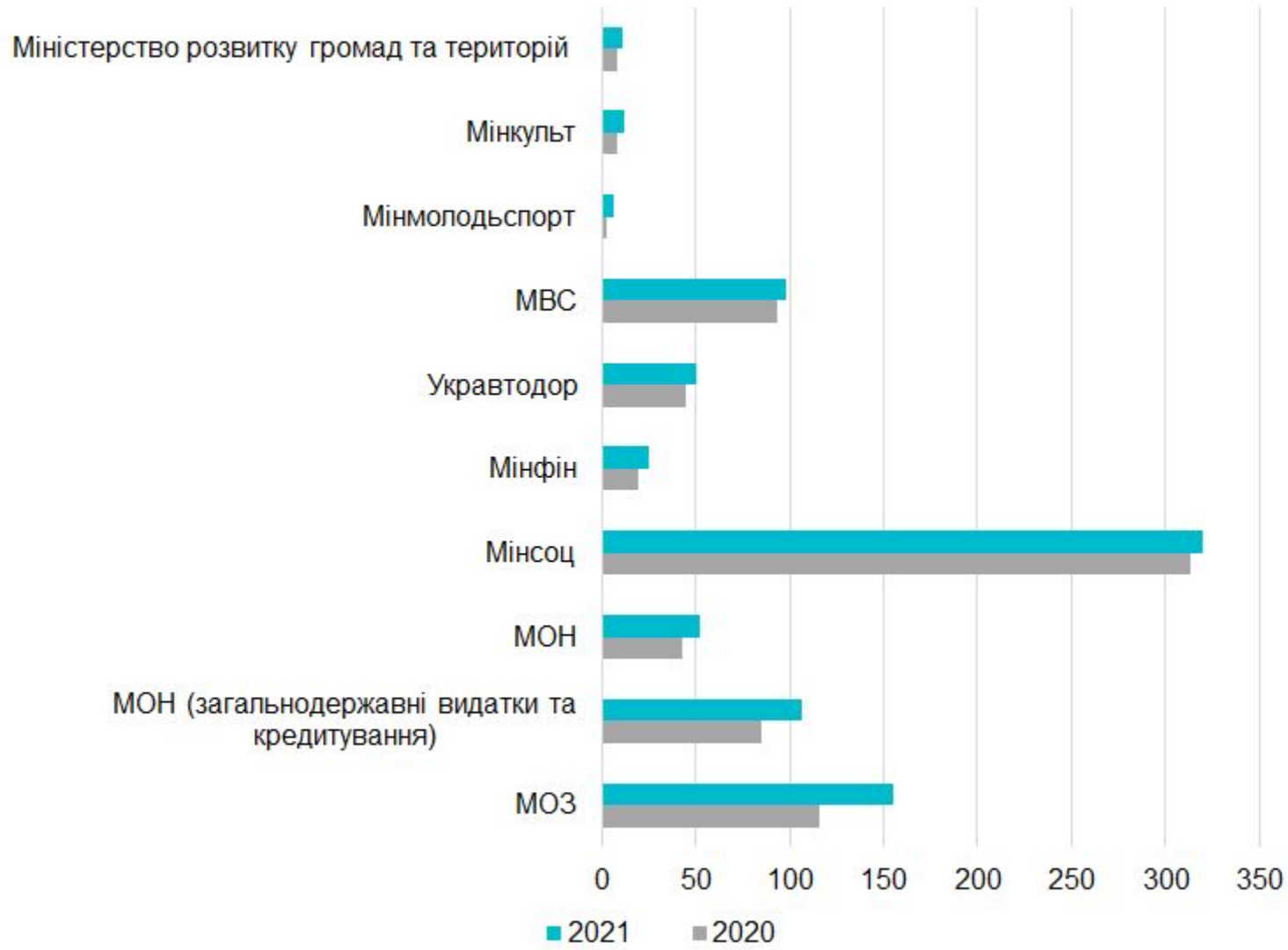
- **АЛЕ! Податкові пільги звужують податкову базу, і збільшують податкове навантаження на решту платників податків**

- **Видатки бюджету плануються на рівні 1331 млрд грн, що на 61,7 млрд грн (на 5%) більше ніж плановий показник бюджету минулого року.**
- **Для зменшення дефіциту до помірною рівня, видатки потрібно було б скорочувати, або принаймні залишити на тому ж рівні.** Наприклад, аби зменшити дефіцит до 3%ВВП, видатки мали б бути не більші 1 196 млрд грн (-73 млрд грн до плану 2020 року).
- **Бюджет побудовано на низці пріоритетів. Вони чітко відображені у видатковій частині.** Зокрема, видатки на програми Мінмолодь спорту зросли втричі (!), Мінкульту - на 41%.
- **АЛЕ! ці пріоритети не прив'язані до урядової стратегії розвитку, не корелюють з пріоритетами попереднього року, і мають здебільшого популістичне забарвлення.**
- **Також зростають витрати на силові, антикорупційні структури.** Видатки на Генеральну прокуратуру збільшаться на 26% (до плану-2020), на СБУ - на 23%, на НАБУ - на 15%.
- **Водночас, фінансування всіх обласних місцевих адміністрацій зменшено в середньому на 22% (!).**

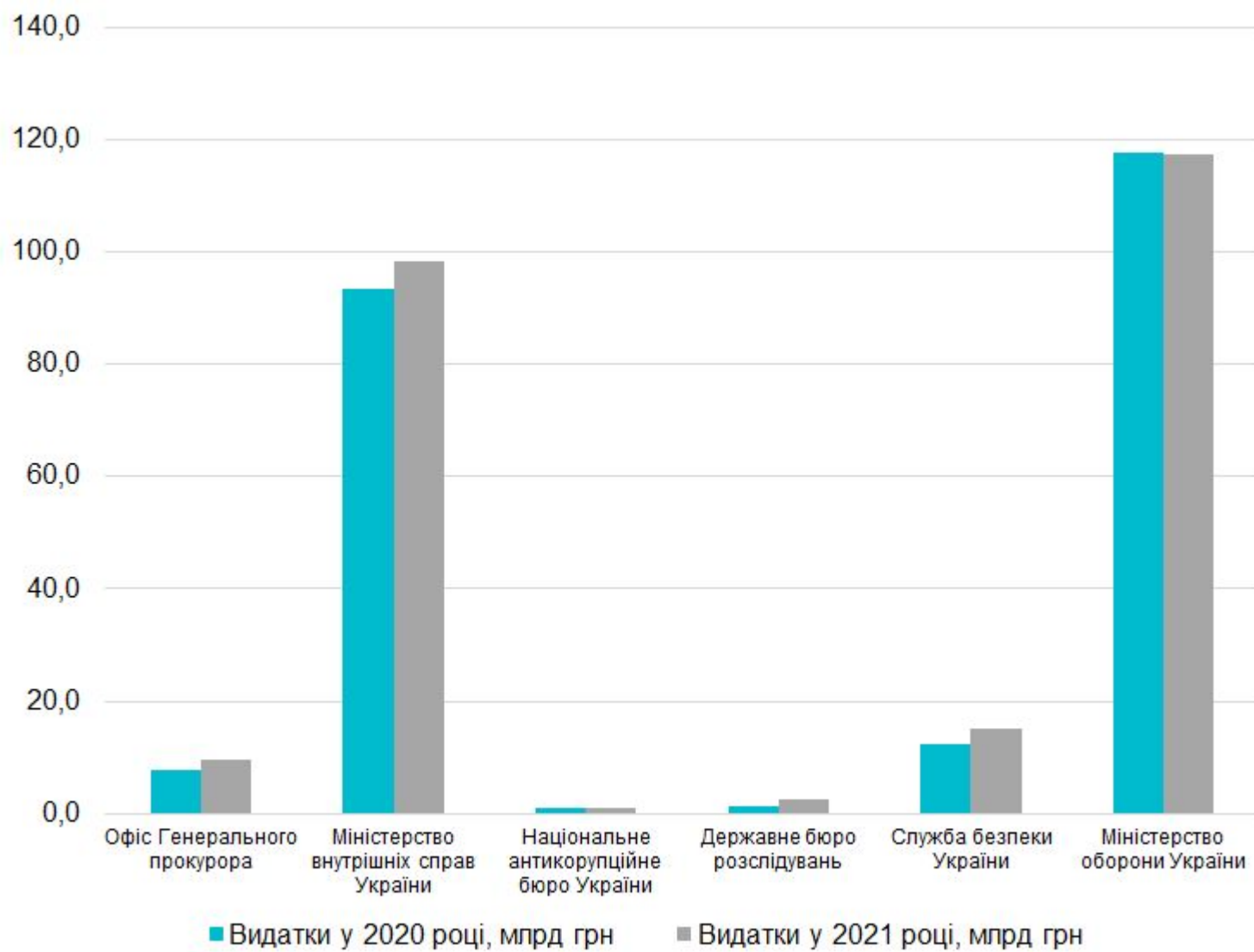
Видатки бюджету

- Підвищена мінімальна заробітна плата;
- якісна освіта;
- доступна медицина;
- протидія пандемії та COVID
- вакцинація;
- турбота про старість (допомога пенсіонерам 75+);
- надійна оборона та безпека;
- велике будівництво (дороги);
- зручна транспортна інфраструктура (нові пасажирські вагони);
- розвиток культури;
- підтримка спорту високих досягнень;
- масштабна цифровізація економіки;
- фінансово спроможні регіони.

Пріоритети бюджету-2021



Топ-10 органів
влади,
фінансування
яких
збільшиться у
бюджеті-2021



Бюджет СИЛОВИХ ВІДОМСТВ

- **Бюджет у розрізі окремих програм:**
- **46 нових бюджетних програм на загальну суму 21 млрд грн.**
- **скасування 139 бюджетних програм**, які містяться в бюджеті-2020. Загальна сума цих програм - 95 918 895,10 тис. грн.
- **Найбільша скасована програма** - Фонд Covid-19 (і це добре!). Цей фонд мав бути кризовим інструментом швидкого реагування на поширення хвороби. Зараз і уряд, і громадяни вже розуміють масштаби й алгоритми дій, і логічніше спрямовувати кошти на боротьбу з COVID через профільні статті видатків (бюджетні програми).
- Також в бюджеті **не буде медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам - 14,6 млрд грн.** Натомість, зростуть видатки за програмою державних гарантій медичного обслуговування (на 34,56 млрд грн) - ця програма компенсує скасування субвенції;
- **ВАЖЛИВО!** зниження або ліквідація окремих бюджетних програм не означає повну відсутність проведення видатків за відповідними напрямками, оскільки вони можуть бути «заховані» всередині інших бюджетних програм.
- **Ще 85 бюджетних програм з цих 139 були «пустими».** Тобто, хоча першопочатково вони були закладені у бюджет-2020, через карантин та інші причини, фінансування за ними в поточному році фактично не передбачалось.

Видатки бюджету



Видатки на інфраструктуру

- Фокус - на дорогах. Більшість інших видатків - скасована.
- Бюджет 2020 року передбачає 4 бюджетних програми, спрямовані на неавтомобільну інфраструктуру та 1 програму Укравтодору на будівництво та реконструкцію мостів. **В бюджеті-2021 три з них не має**
- **АЛЕ! Переривання у фінансуванні інвестиційних проектів та будівництва капітальних споруд призводить до значного удорожчення їхньої вартості та формування довгобудів**

Бюджетна програма	Обсяг фінансування у 2020, млн грн	Обсяг фінансування у 2021, млн грн
Проектування та будівництво аеродрому Міжнародного аеропорту "Дніпропетровськ"	100	Не продовжена
Будівництво та реконструкція мостів	500	Не продовжена
Субвенція з державного бюджету обласному бюджету Одеської області на проведення реконструкції та будівництва будівель і споруд комунального підприємства "Аеропорт Ізмаїл"	0	Не продовжена
Субвенція з державного бюджету міському бюджету міста Харкова на подовження третьої лінії метрополітену у м. Харкові	356,3	310
Субвенція з державного бюджету міському бюджету міста Дніпра на завершення будівництва метрополітену у м. Дніпрі	812	1252

Державні інвестиційні проекти

- **Фінансування держінвестпроектів скорочується:**
 - 2019 рік - **2,5 млрд грн** (план), 2,3 млрд грн (факт)
 - 2020 рік - **1,6 млрд грн** (план)
 - 2021 рік - **1,3 млрд грн** (план)
- Інструмент держ інвест проектів працює зі збоями.
 - В бюджеті-2020 року передбачалось **27 інвестпроектів**.
 - **На кінець липня** у звітності казначейства присутні **13** інвестпроектів
 - Фактичні видатки - лише за 5-ма з них (сукупні фактичні видатки за 7 міс 2020 - **457,2 млн грн**, виконання плану-**84%**).
- **Бюджет-2021:** чергова спроба змінити механізм управління держінвест проектами - їх консолідовано в 1 програму, та знову підпорядковано Мінекономрозвитку. Але ймовірно, що проблема не у підпорядкуванні, а у спроможності розпорядників реалізовувати проекти

Гроші на дороги

2020 рік: планові видатки на будівництво доріг - 102,5 млрд грн (8% видатків бюджету).

- бюджет Укравтодору 45,2 млрд грн.
- 22,3 млрд грн дорожня субвенція.
- 35 млрд грн із COVID-фонду.

+ 19,2 млрд грн у 2020 році - кредит від Укрексімбанку Укравтодору під державні гарантії.

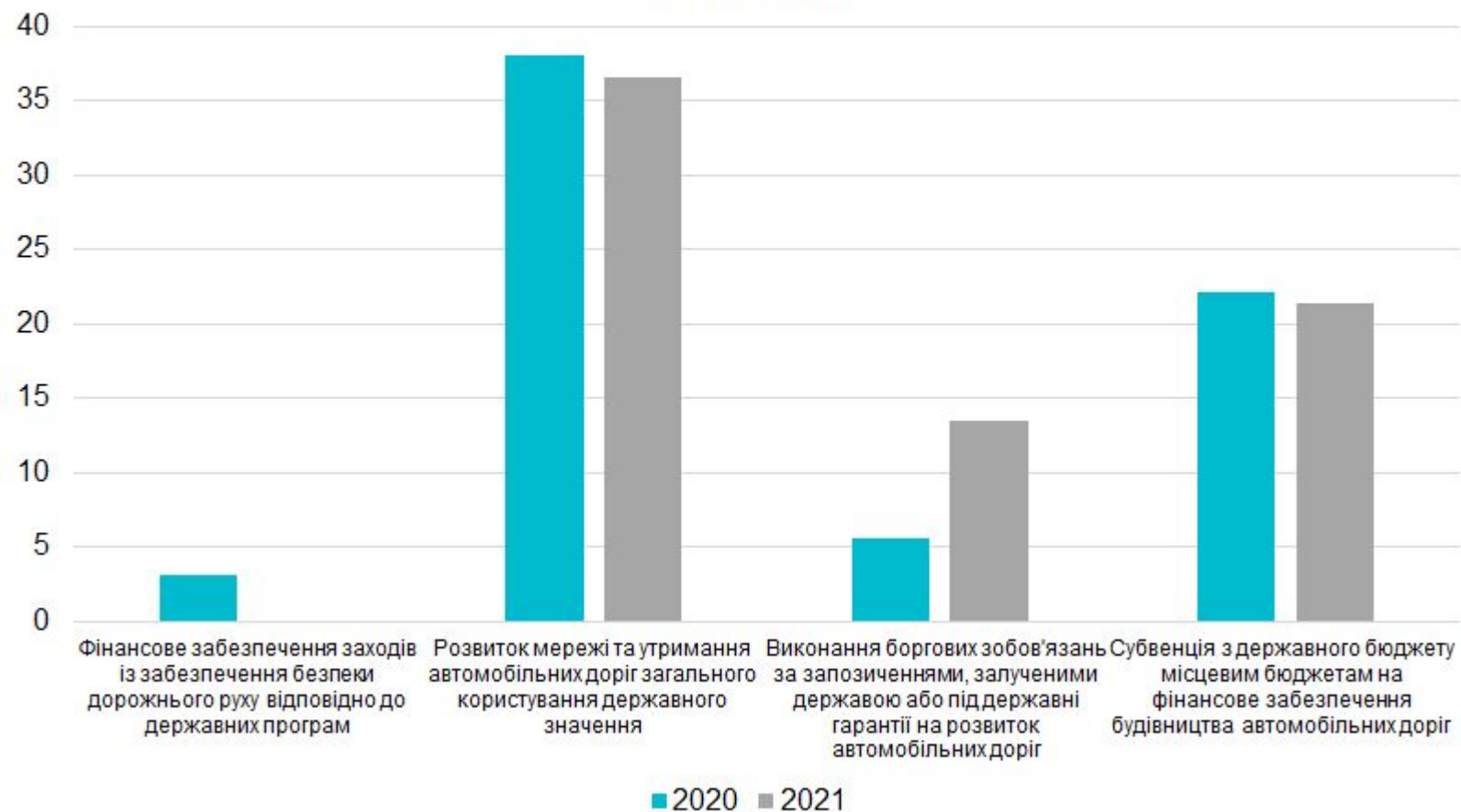
2021 рік: планові видатки на будівництво доріг - 71,7 млрд грн (5,4% видатків бюджету):

- бюджет Укравтодору збільшиться на 11,5% - до 50,4 млрд грн.
- 21,3 млрд грн - дорожня субвенція

+ Уряд обіцяє надавати гарантії під кредити Укравтодору, але можливий обсяг таких гарантій не уточнює.

Гроші на дороги

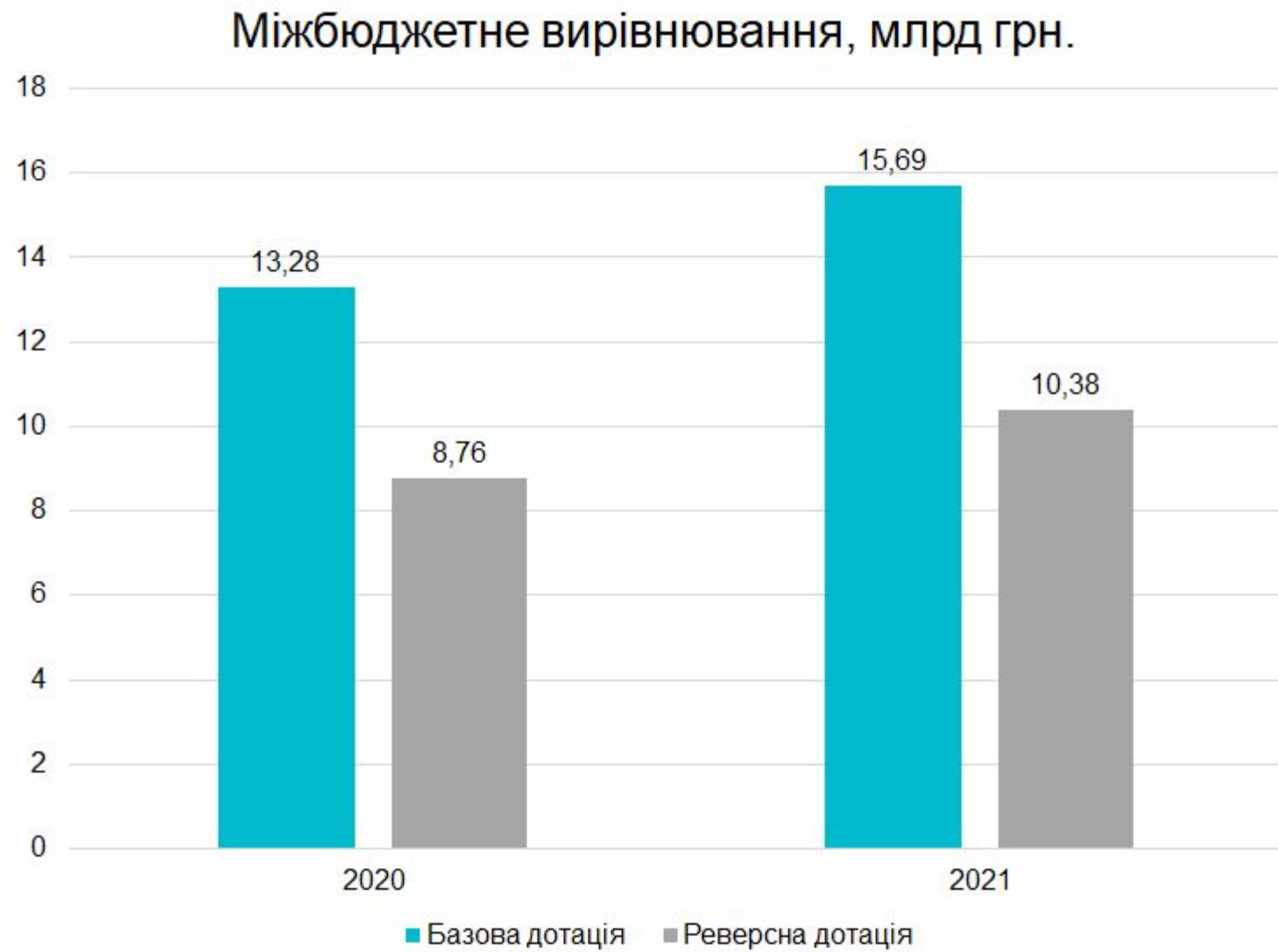
Порівняння фінансування бюджетних програм, через які спрямовуються кошти дорожнього фонду, млрд грн



Міжбюджетні відносини

- 2021 - перший рік з новим адміністративно-територіальним устроєм.
- Після місцевих виборів будуть сформовані територіальні громади по всій території країни
- Районні бюджети випадають з прямих відносин із державним та з горизонтального вирівнювання
- Бюджети територіальних громад - основна ланка місцевих бюджетів
- Зареєстровано урядовий проект закону № 4100 з "бюджетного пакету" щодо змін до Бюджетного Кодексу. Він відображає у БК адміністративно-територіальну реформу

Міжбюджетні відносини



Міжбюджетні відносини

- Загальний обсяг субвенцій не змінюється. Заплановано **24 субвенції на загальну суму 137,4 млрд грн.** (у 2020 – **35 субвенцій на суму 133,5 млрд грн.**)
- **Найбільша за обсягом - освітня субвенція:** 102,51 млрд грн у 2021 році (+ 23,4 млрд грн). Зростання - через підвищення МЗП та тарифних окладів. *АЛЕ! Коштів може не вистачити і це ляже на плечі місцевих бюджетів.*
- Інші «освітні» субвенції, які були урізані в квітні на Covid-фонд, так і не відновленні (окрім НУШ).
- Завершення етапу медреформи – відсутня медична субвенція – **фінансування через НСЗУ.** Не передбачається субвенцій на придбання ангіографічного обладнання
- **«Соціальні» субвенції в основному залишаються на рівні 2020 року.**

Субвенції на розвиток

- Збільшення ДФРР до з 4,9 млрд грн. до 9,36 млрд грн
- Відсутні субвенції:
 - на соціально-економічний розвиток громад
 - «інфраструктурна» субвенція;
 - субвенція на будівництво басейнів (було 200 млн грн.),
 - субвенція на будівництво палаців спорту (150 млн грн.)
 - субвенція на будівництво біатлонного комплексу на Франківщині.
- **АЛЕ! по трьох останніх субвенціях за січень-липень 2020 року - нульовий рівень виконання (!)**

ТОП-10 субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам у 2021 році	млн грн	у порівнянні з 2020 (з урах. змін)
Освітня субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам	102 506, 9	+29,59%
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах	21 343,6	-3,74%
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я	2 942,89	нова
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проектів в рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України	1 650,0	+29,41%
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа»	1 421,33	+34,09%
Субвенція з державного бюджету міському бюджету міста Дніпра на завершення будівництва метрополітену у м. Дніпрі	1 252,0	+54,19%
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію програми "Спроможна школа для кращих результатів"	1 000,0	-60,00%
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на заходи, спрямовані на боротьбу з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками під час навчального процесу у закладах загальної середньої освіти	1 000,0	нова
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на проектні, будівельно-ремонтні роботи, придбання житла та приміщень для розвитку сімейних та інших форм виховання, наближених до сімейних, та забезпечення житлом дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа	795,38	0,00%
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реформування регіональних систем охорони здоров'я для здійснення заходів з виконання спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту "Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей"	555,03	-15,79%

Міжбюджетні відносини

"Освітні" субвенції, млн грн.



Міжбюджетні відносини

"Соціальні" субвенції, млн грн.



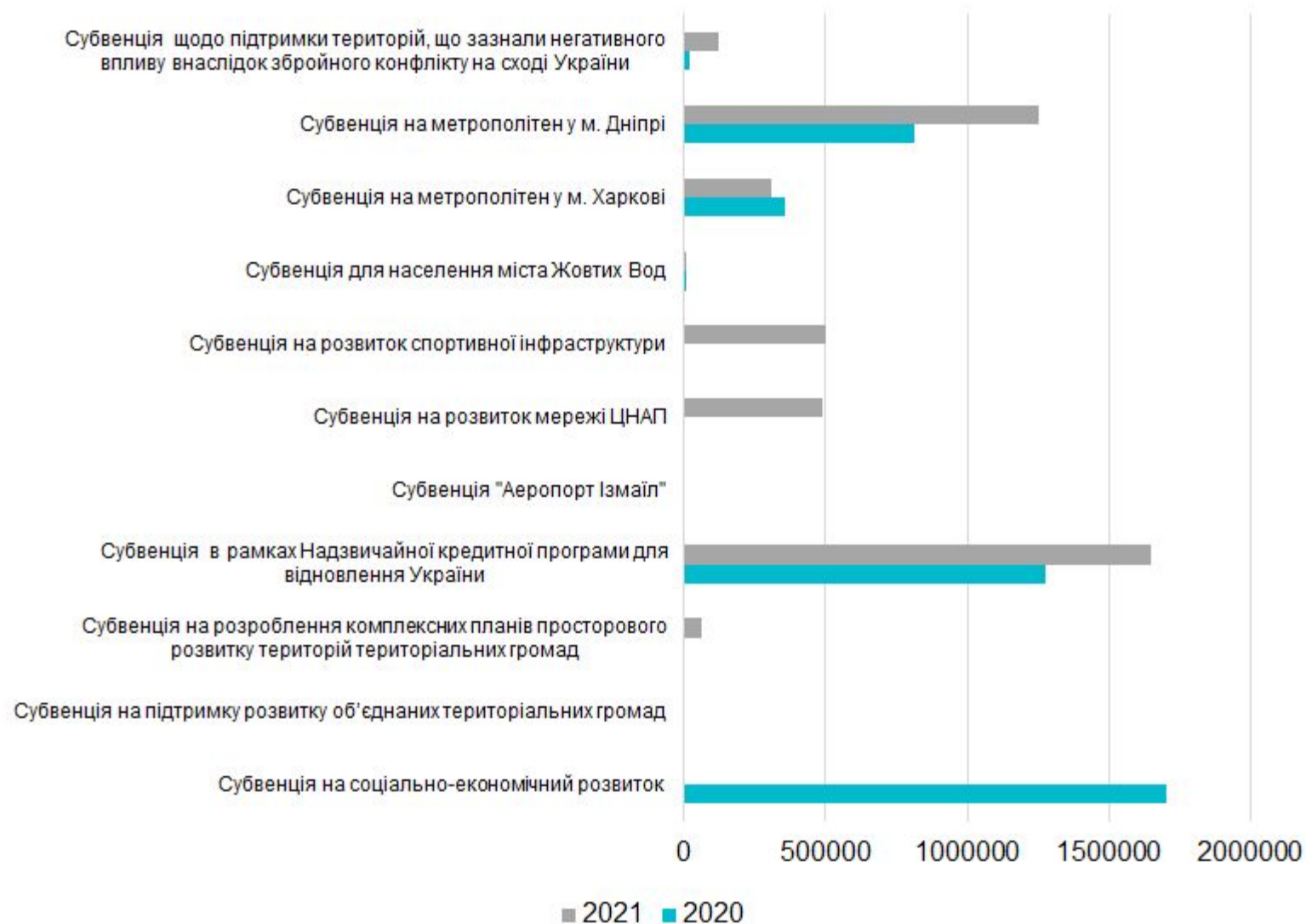
Міжбюджетні відносини

"Медичні" субвенції, млн грн.



Субвенції на розвиток

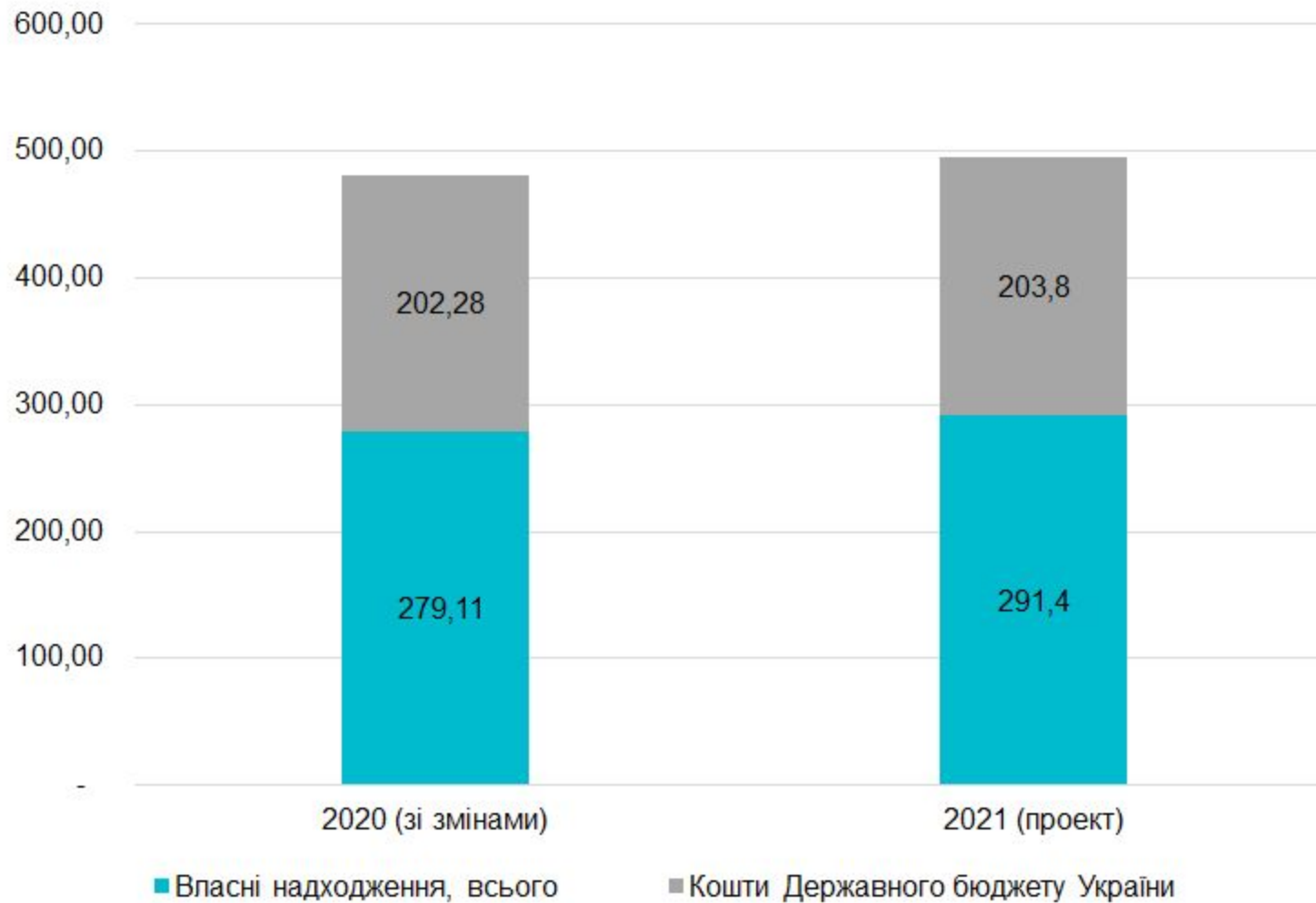
"Розвиткові" субвенції, млн грн.



- Доходи ПФ (з урахуванням коштів державного фонду) очікуються в обсязі **495,2 млрд грн.**, що на **2,84% більше** від актуальної версії бюджету фонду на поточний рік.
- **Зростання доходів - помірне і реалістичне** (виправляємо помилки 2020 року, коли в бюджет ПФ було закладено зростання надходжень ЄСВ 13%)
- **Видатки бюджету на фінансування Пенсійного фонду залишаться на тому ж рівні, що і у 2020 році** (203 млрд грн у 2021 році, порівняно з 202 млрд грн у 2020 році).
- **Власні надходження очікуються більшими на 12,3 млрд грн.** (4,41%), головним чином через заплановане зростання обсягу ЄСВ на 12,39 млрд грн. (на 4,52%).

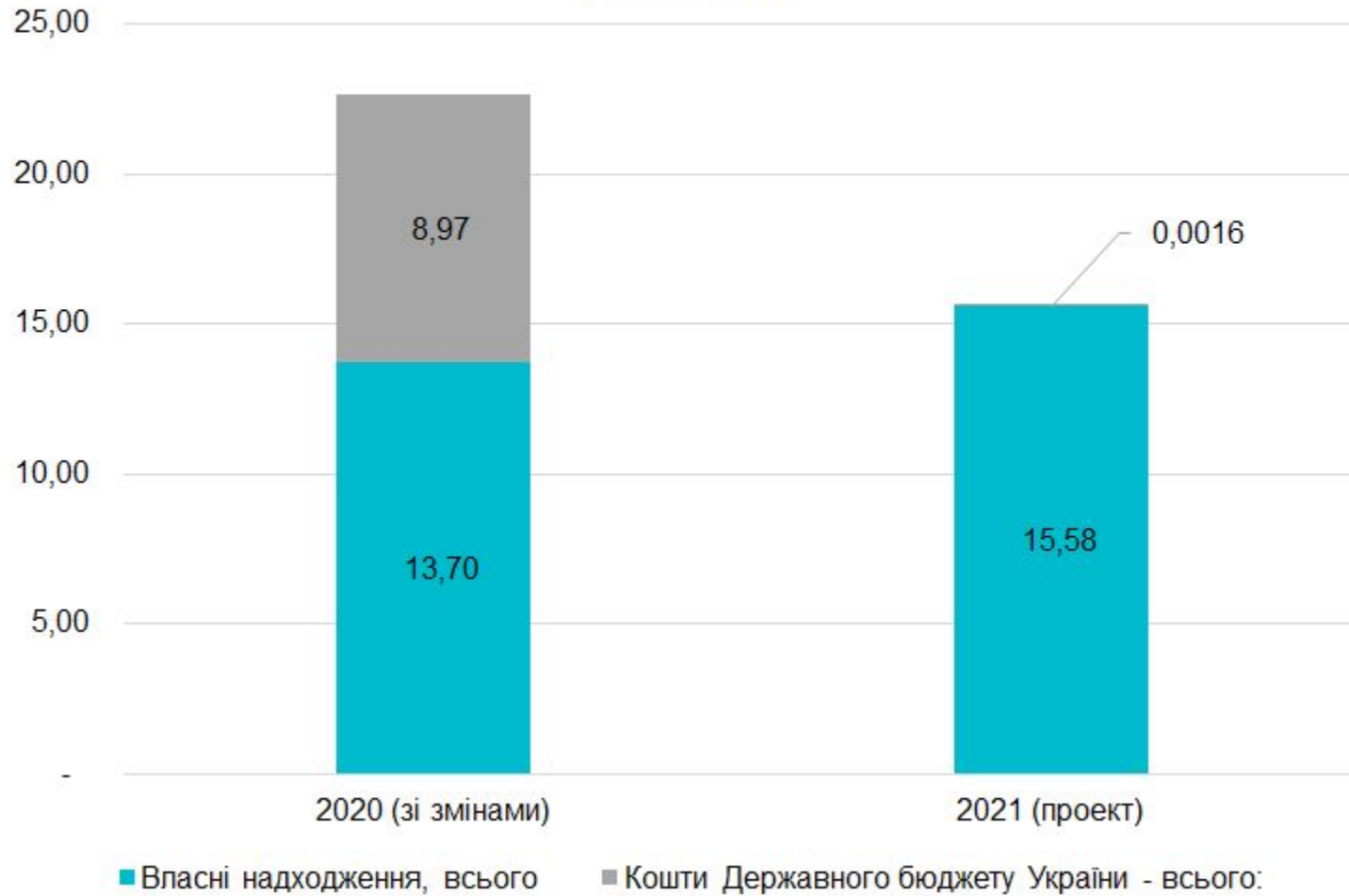
Бюджет Пенсійного фонду

Бюджет Пенсійного фонду України, млрд грн.



Бюджет
соціальних
фондів

Бюджет Фонду ЗДССУ на випадок безробіття, млрд грн.

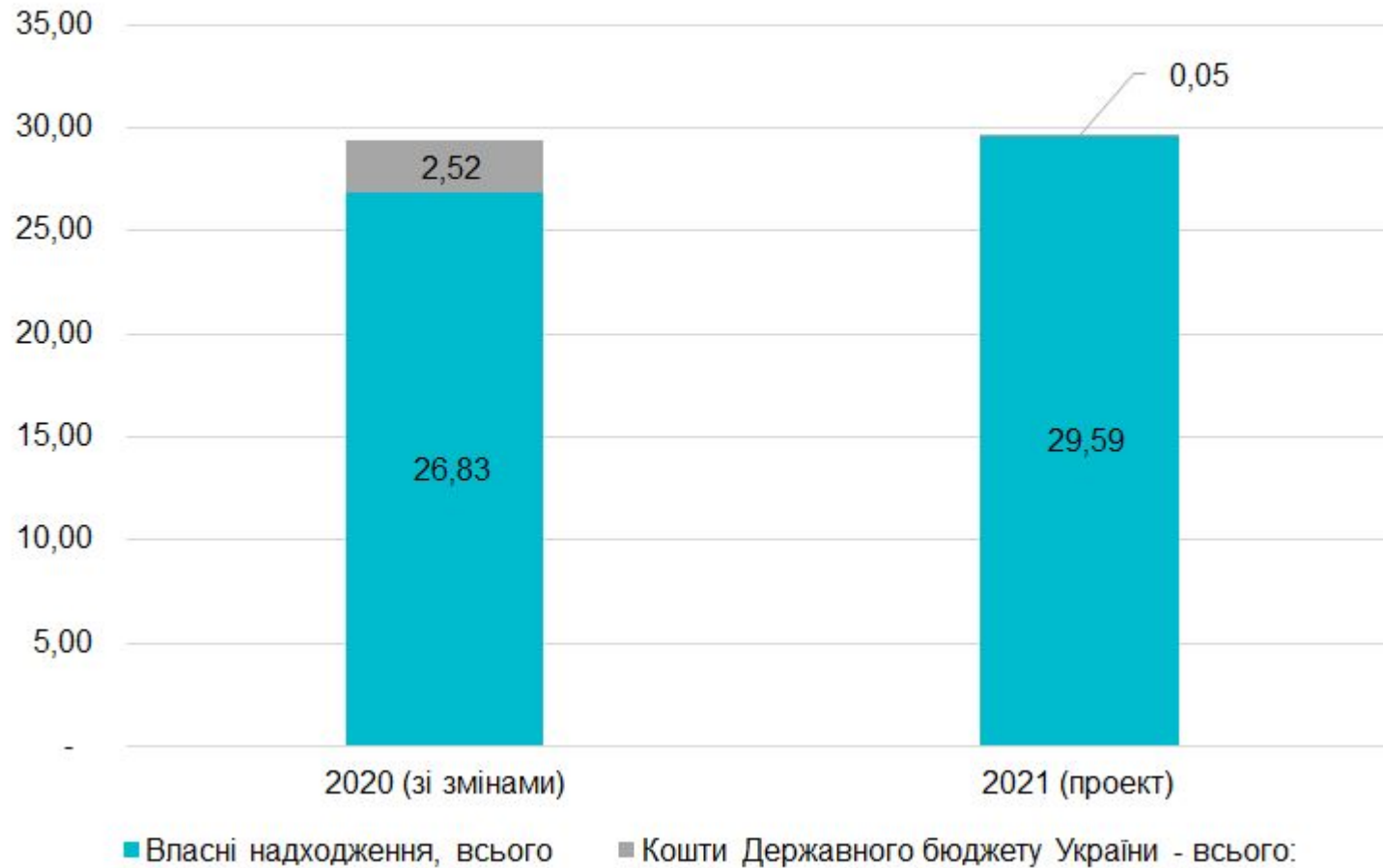


Бюджет
соціальних
фондів

Ризики збалансованості бюджету Фонду ЗДССУ на випадок безробіття

- За січень-серпень 2020 року отримували допомогу по безробіттю **835,5 тис. осіб**, що на 38,2% більше, ніж за той час у минулому році. З них розпочато виплату допомоги по безробіттю за період карантину (з 12 березня по 31 серпня) - 374,2 тис. осіб (що на 97,5% більше, ніж в той же період минулого року)
- У чинному бюджеті фонду видатки передбачено у розмірі **20,35 млрд грн** (15,6 млрд грн на матеріальне забезпечення на випадок безробіття, соціальні послуги та заходи сприяння зайнятості, профілактика настання страхових випадків, допомога по частковому безробіттю + 4,7 млрд грн. на часткове безробіття через ковід)
- В проекті бюджету на 2021 видатки передбачено лише **12,43 млрд грн** (на матеріальне забезпечення на випадок безробіття, соціальні послуги та заходи сприяння зайнятості, профілактика настання страхових випадків, допомога по частковому безробіттю)
- У середньому у 2020 році витрачається **1,38 млрд грн./місяць** виплат допомоги. У проекті на 2021 закладено **1,03 млрд грн./місяць** загальних видатків Фонду
- Якщо середньомісячну суму загальних видатків фонду з проекту-2021 (1,03 млрд) розділити на сьогоднішній середній розмір допомоги на одну особу (за серпень 2020 – 3623 грн), то отримаємо орієнтовне значення максимальної кількості осіб, що зможуть розраховувати на допомогу щомісячно (в середньому за рік) - **285,82 тис. осіб** (а де факто буде ще менше, тому що тут враховані й інші видатки фонду, крім виплати допомоги і, в той же час, не враховано індексацію виплат, яка очікуватиметься разом із загальним підвищенням соціальних стандартів). Для довідки – у січні спокійного 2019 року була рівно така кількість безробітних, що отримували допомогу – **285 тис. осіб**, а у січні 2020 року вже **318,5 тис. осіб**

Бюджет Фонду соціального страхування України, млрд грн.

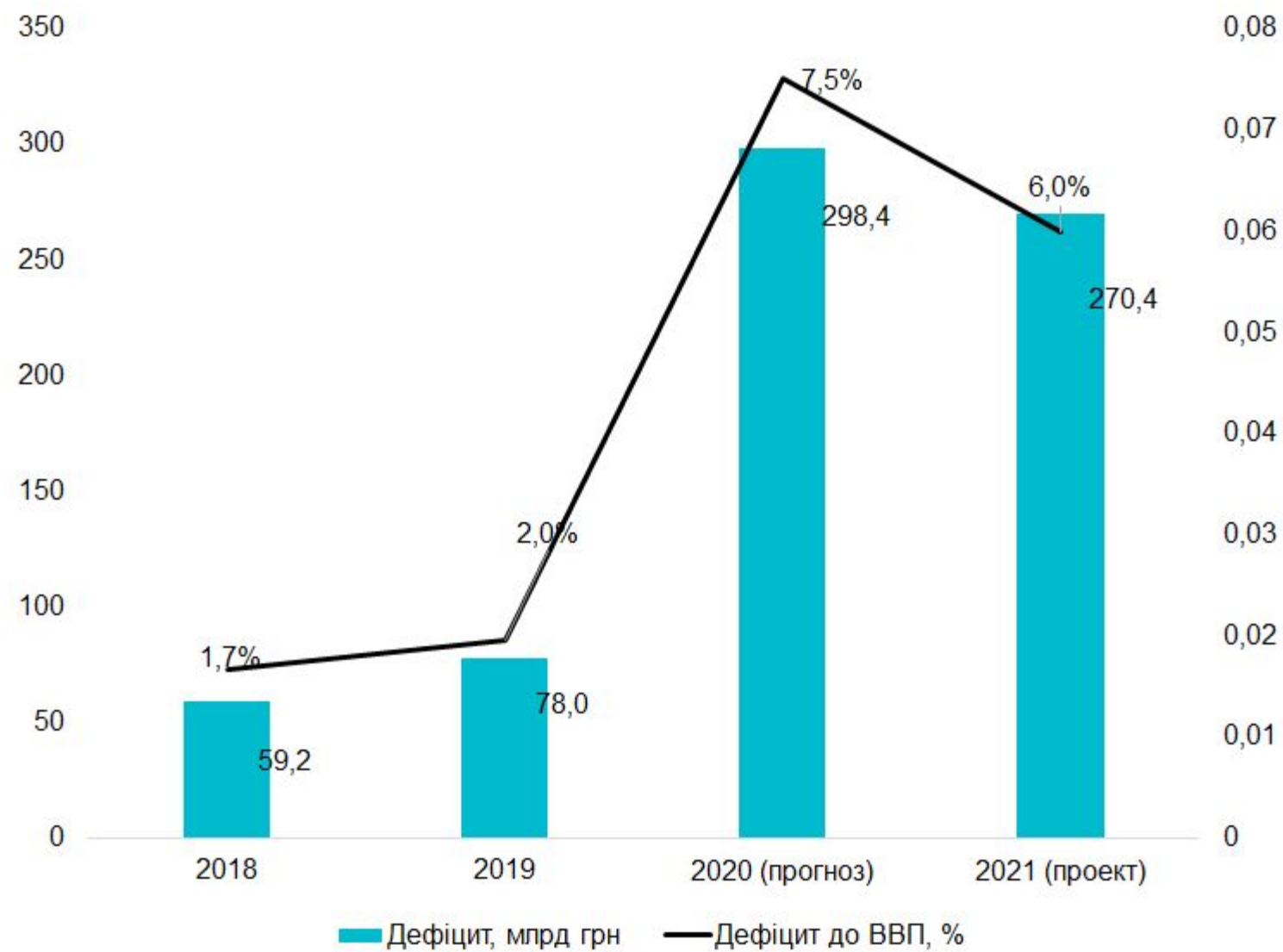


Бюджет
соціальних
фондів

Дефіцит/ фінансування бюджету

- **Бюджет не є збалансованим.** Дефіцит бюджету передбачається на рівні 270 млрд грн, або 6% ВВП. Це - на 28 млрд грн менше, ніж плановий дефіцит у 2020.
- **Значний дефіцит призведе до подальшого збільшення потреб у залученні боргового фінансування.** Протягом 2021 року Мінфіну для покриття дефіциту та повернення боргів потрібно буде залучити **702 млрд грн.**
- Для порівняння: у 2020 році, з рекордним обсягом дефіциту, Мінфіну потрібно запозичити з різних джерел **642 млрд грн.**

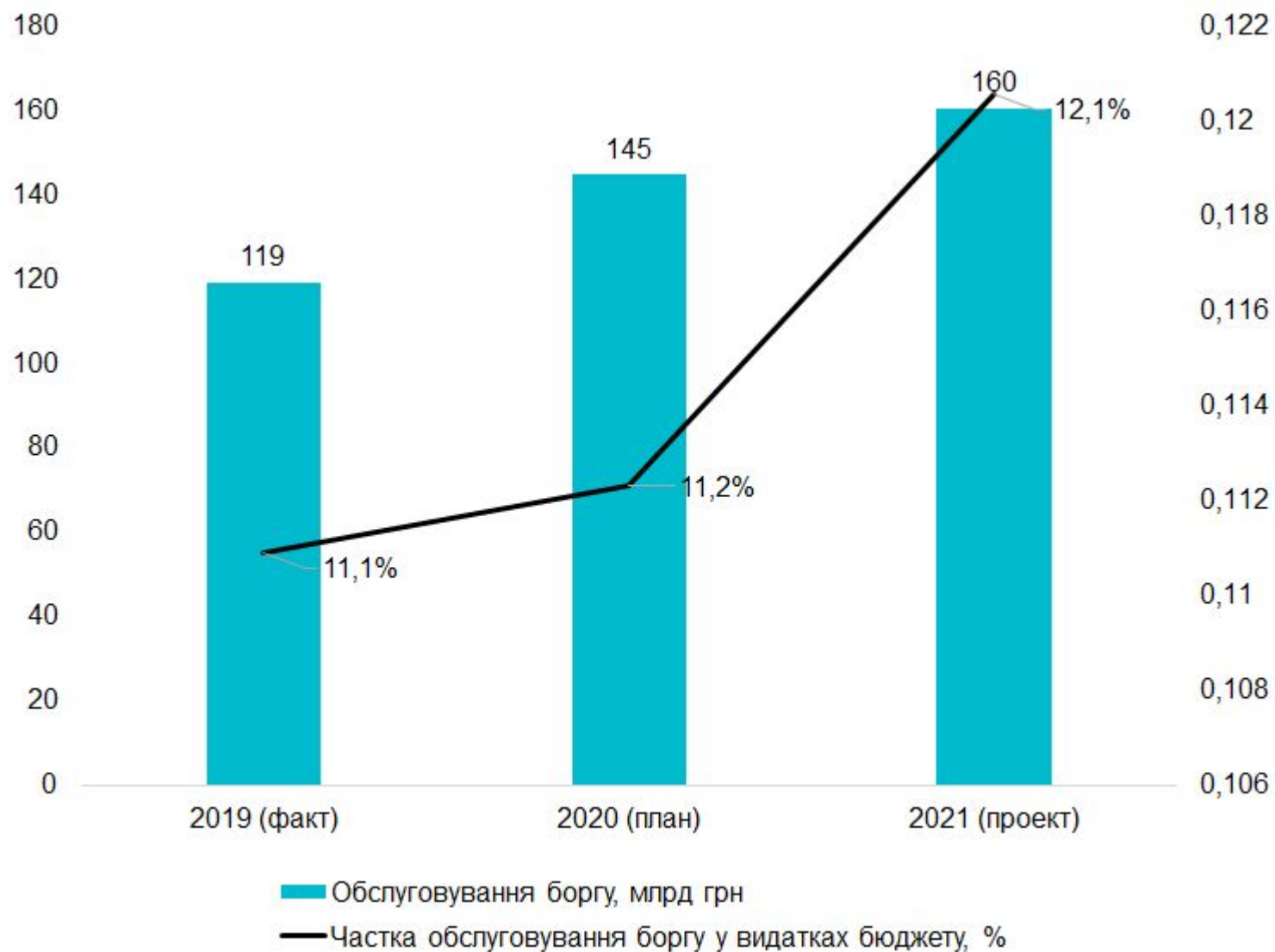
Дефіцит бюджету



Дефіцит/ фінансування бюджету

- **Це значно збільшить витрати на обслуговування держборгу.** У 2021 році вони зростуть 10%, і коштуватимуть бюджету 160 млрд грн (або 12% видатків бюджету).
- **Тобто кожна восьма (!) гривня видатків бюджету вже йде на обслуговування боргів!**
- **Це потребує термінових кроків щодо зменшення навантаження з обслуговування держборгу.** А це - зменшення обсягу та (як наслідок) вартості запозичень.
- Також у бюджеті закладені **1,15 млрд грн на виплати за деривативами.** Але це - лише 0.7% (!) від загальних витрат на обслуговування решти держборгу (160 млрд грн).

Витрати на обслуговування держборгу



Дефіцит/ фінансування бюджету

- Хоча обсяг держборгу і його обслуговування збільшується, співвідношення державного та гарантованого державою боргу до ВВП скоротиться порівняно з 2020 р. та **становитиме 64,6%**
- Причина скорочення - **зростання номінального ВВП**

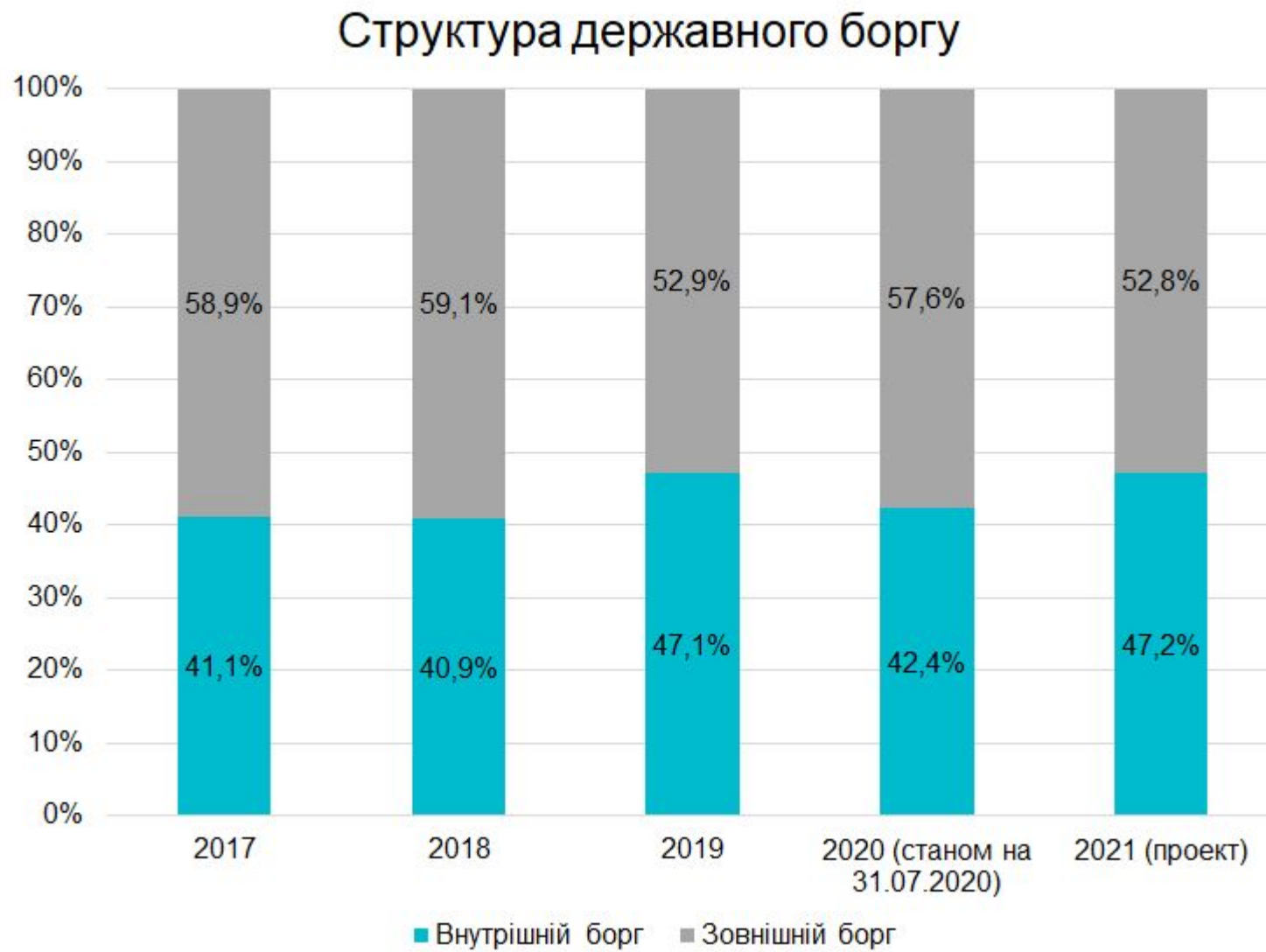
Державний та гарантований державою борг



Дефіцит/ фінансування бюджету

- На внутрішньому ринку планується залучити 78% коштів. Мінфін планує наростити випуск ОВДП майже наполовину порівняно з планом на 2020 рік.
- Обсяг запозичень від МФО (включаючи МВФ) скоротиться і становитиме лише до 1,5 млрд дол.
- Фактично це означає, що Уряд планує скорочення співпраці з міжнародними партнерами. (Станом на вересень 2020 року Україна ще не вибрала 2,9 млрд дол тільки від МВФ за діючою програмою Stand-By, з яких Україна може - за оптимального сценарію - вибрати до кінця 2020 року не більше 1,5 млрд дол)
- Ще 3 млрд дол уряд планує запозичити на зовнішніх ринках через розміщення євробондів. Але для успішного розміщення євробондів потрібно продовження співпраці з МВФ.
- Якщо ставка на внутрішній борг “спрацює”, це дозволить скоротити частку зовнішнього боргу у структурі запозичень (з 57,6% на 31.07.2020 р до 52,8% на кінець 2021 року).

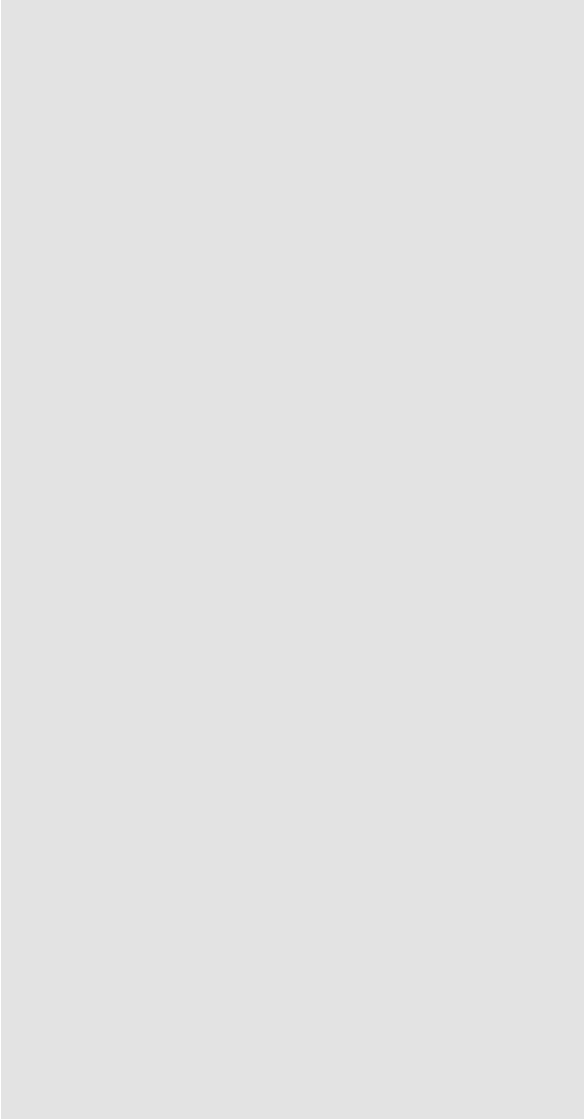
Структура держборгу



Фіскальні правила «на паузі»

Уряд другий рік поспіль ставить на “паузу” дію фіскальних правил, передбачених у Бюджетному Кодексі. Зокрема, норм, які:

- Забороняють рівень дефіциту держбюджету вище 3%ВВП
- Забороняють надавати державні гарантії поза межі і напрямки, що визначені законом про Державний бюджет України
- Забороняють надавати державні гарантії на суму більше 3% планових доходів загального фонду державного бюджету.
- Забороняють перевищення співвідношення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу 60%ВВП.
- зобов'язують Законом про державний бюджет встановлювати розмір не лише граничного державного боргу, але й державного гарантованого боргу



Дякуємо за увагу