



“Бюджетний барометр”. №2.

Бюджетна криза. Скільки коштів не вистачає Урядові для фінансування видатків у 2020 році та які напрями не буде профінансовано

Автори:

Дарина Марчак, Анна Корнилюк, Юлія Маркуц, Богдан Корж, Центр аналізу публічних фінансів та публічного управління КШЕ

Ключові висновки:

(1) **В листопаді Уряд зіткнувся з повномасштабною кризою ліквідності.** Через брак коштів Мінфін взагалі (!) не відкривав асигнування¹ за новими незахищеними видатками бюджету. Разом з тим, Казначейство все ж профінансувало незахищені видатки на 12 млрд грн, але це була оплата попередніх “боргів”, тобто не оплачених раніше видатків.

(2) **Перевиконання плану за доходами загального фонду бюджету у жовтні та листопаді (на 15% та 6%) лише незначно полегшує ситуацію,** оскільки основна проблема була з боку відсутності доступу до запозичень.

(3) **В грудні Урядові потрібно профінансувати фактично два місячних обсяги видатків.** Місячний розпис на грудень за видатками становить 93 млрд грн (загальний фонд), але через недовиконання плану за видатками за попередні місяці **загальна сума непрофінансованих видатків сягає 195 млрд грн лише за загальним фондом державного бюджету.** Для порівняння: середній обсяг фінансування видатків за січень-жовтень становив 76,7 млрд грн на місяць.

(4) **Уряд зможе профінансувати не більше 130 млрд грн видатків. Ще понад 65 млрд грн не буде профінансовано.**

Частина видатків традиційно не встигають використати самі органи влади. Ще по частині видатків переглядають потребу в фінансуванні. Разом, це близько 2-5% видатків бюджету щороку, або близько 30 млрд грн у 2020 році. Але дану економію можуть нівелювати додаткові видатки бюджету на підтримку бізнесу під час нового запланованого локдауну.

¹ Тобто фактично не надавав права на нові платежі



Це - оптимістичний сценарій, за умови отримання 600 млн євро від ЄС, 300 млн дол - від Світового Банку та/або розміщення євробондів обсягом від 1 млрд дол.

(5) **За песимістичним сценарієм** ситуація може погіршитись за умови відсутності позитивних сигналів від МВФ (та як наслідок - підтримки інших міжнародних партнерів). За таких умов в Уряді не буде коштів на фінансування до 114 млрд грн видатків.

(6) **Ключова економія та/чи недофінансування припадуть на сектор охорони здоров'я, будівництво доріг, та оборону.**

Детальніше:

(1) **Попри перевиконання плану доходів бюджету протягом літа й осені 2020 року, в листопаді Уряд зіткнувся з повномасштабною бюджетною кризою.** Причина - надмірний розмір дефіциту бюджету через проблеми у співпраці з МВФ.

3 липня Міністерству фінансів не вдалось в достатньому обсязі брати в борг для фінансування всіх запланованих видатків. Причини - недостатній прогрес у виконанні програми МВФ та постійні кризи (через незалежність НБУ, антикорупційних органів, рішень КСУ). Як наслідок, МВФ так і не почав місію для перегляду програми і Україна не отримала очікуваний транш позики. Ці ж кризи відклали і отримання Україною першого траншу нової програми макроекономічної допомоги від ЄС. (Рис 1). Уряд планував чисті запозичення (тобто запозичення мінус погашення) за липень-листопад на рівні 139 млрд грн. Але фактично вони були від'ємні у сумі 14 млрд грн, тобто Уряд сплатив за боргами на 14 млрд грн більше, ніж запозичив.

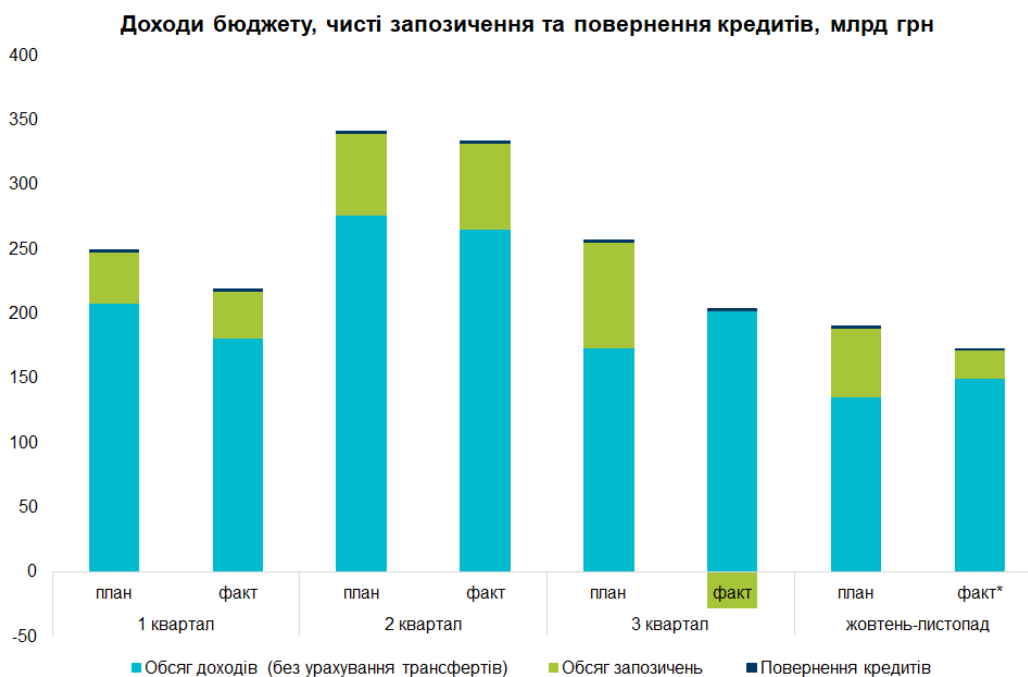
В листопаді, при плані запозичити для фінансування дефіциту 25,6 млрд грн² (за загальним фондом), фактично Уряд зміг запозичити лише 9,2 млрд грн (34%). У жовтні ситуація була аналогічною: план - 31,3 млрд грн. Факт - 13,4 млрд грн (43% від плану).

Аби хоч трохи виправити ситуацію та залучити кошти для рефінансування (погашення) попередніх боргів, наприкінці листопада Мінфін **пішов на значне підвищення вартості запозичень (Рис. 2).**

² "Чисті" запозичення розраховані як різниця між сукупним обсягом запозичень та сукупним обсягом погашень державного боргу.



Рис. 1. Загальний фінансовий ресурс доступний для фінансування видатків бюджету в 2020 році. План та фактичний рівень виконання.



Джерело: Дані Державної казначейської служби, розписів Міністерства фінансів, розрахунків Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління КШЕ

* для листопада фактичний обсяг погашення боргу розрахований за даними Міністерства фінансів на основі планових платежів по погашенню боргу на 01.11.2020

Рис. 2. Вартість короткострокових гривневих запозичень для Міністерства фінансів.



Джерело: Міністерство фінансів України



(2) Це призвело до нестачі ресурсів для фінансування видатків бюджету та значного накопичення непрофінансованих видатків уже на початок листопада. Чим ближче до кінця року, тим краще органи влади процедурно готові до освоєння коштів бюджету. Уряд зіткнувся з проблемою, коли органи влади почали більш активно виставляти рахунки до оплати, а можливості Уряду профінансувати всі видатки вичерпались.

Всього за листопад Урядові потрібно було профінансувати видатки на 234,6 млрд грн³ або 18% всіх річних видатків бюджету. З яких:

- План за видатками на листопад (загальний фонд): 104,5 млрд грн.
- Неоплачені видатки загального фонду за попередні місяці: 94,4 млрд грн.
- План за видатками на листопад (спеціальний фонд): 8,8 млрд грн.
- Неоплачені видатки спеціального фонду за попередні місяці: 26,9 млрд грн.

Водночас фактично в листопаді Уряд оплатив видатки лише у сумі 104,1 млрд грн. З яких:

- Фактичні видатки за загальним фондом 97,5 млрд грн
- Фактичні видатки за спеціальним фондом: 6,6 млрд грн⁴

(3) Через нестачу коштів на фінансування всього обсягу видатків Уряд був змушений блокувати частину з них.

По-перше, Міністерство фінансів припинило відкривати асигнування - тобто надавати Держказначейству право на здійснення виплат - за частиною видатків (ймовірно, не пріоритетних для Уряду). На 30 листопада Міністерство фінансів відкрило асигнування лише на 77% від планового обсягу видатків на листопад.

При цьому, Мінфін не відкрив жодного (!) асигнування за **незахищеними статтями - при плані 16,6 млрд грн.** В листопаді-2019 було відкрито асигнувань на 101% захищених і на 75% незахищених видатків відповідно. Хоча протягом листопада Казначейство все ж оплатило 12,6 млрд грн незахищених видатків, оплати стосувались видатків, асигнування за якими було відкрито в попередні місяці.

На 2 млрд грн із запланованих на листопад 8,8 млрд грн не було відкрито асигнувань за видатками спеціального фонду.

Загальний обсяг видатків, які оплатило Держказначейство, відповідає рівню минулих років (Рис. 3, 4). Втім, для повної оплати всіх видатків він мав би збільшити обсяг фінансування хоча б на 50%.

³ Без урахування оплати власних надходжень бюджетних установ, що надходять за спеціальним фондом.

⁴ Без урахування оплати власних надходжень бюджетних установ, що надходять за спеціальним фондом.

Дані на 30 листопада. Фінальні дані за листопад можуть змінитись за рахунок операцій, проведених в останній день цього місяця.



Рис. 3. Порівняння обсягу відкритих асигнувань (права на здійснення оплати) видатків бюджету в листопаді 2020 і 2019 років.



Джерело: Державна казначейська служба України

Рис. 4. Порівняння обсягу касових видатків бюджету в листопаді 2020 і 2019 років.



Джерело: Державна казначейська служба України

По-друге, в листопаді Казначейство не профінансувало частину вже сформованих фінансових зобов'язань за відкритими раніше асигнуваннями загальним обсягом 15 млрд грн. Хоча частково причиною цього можуть бути суто



процедурні питання, вартий уваги той факт, що даний розмір непрофінансованих зобов'язань є одним з найбільших за останній рік.

Втім, за захищеними видатками асигнування були відкриті на 99% плану, оскільки вони відкриваються автоматично⁵ (Рис. 5).

(4) За результатами листопада обсяг неоплачених видатків бюджету ще більше виріс. На кінець жовтня обсяг непрофінансованих видатків бюджету становив 94,4 млрд грн (за загальним фондом). На кінець листопада⁶ - 101,4 млрд грн, або 9,5% річного плану видатків бюджету.

Рис. 5. Плановий та фактичний стан фінансування видатків державного бюджету в листопаді, станом на 30 листопада



Джерело: Дані Державної казначейської служби

Фінальні дані за листопад можуть змінитись за рахунок операцій проведених в останній день цього місяця. Дані по спеціальному фонду - без урахування власних надходжень бюджетних установ.

(5) В грудні ситуація значно погіршиться. Формально за грудень Урядові потрібно профінансувати 103 млрд грн видатків, із яких 93,3 млрд грн - це видатки загального фонду. Але з урахуванням видатків неоплачених у попередні періоди, **обсяг видатків**

⁵ Дані ДКСУ на 30 листопада 2020. Фінальні дані за листопад можуть змінитись за рахунок операцій, проведених в останній день цього місяця.

⁶ Дані ДКСУ на 30 листопада 2020.

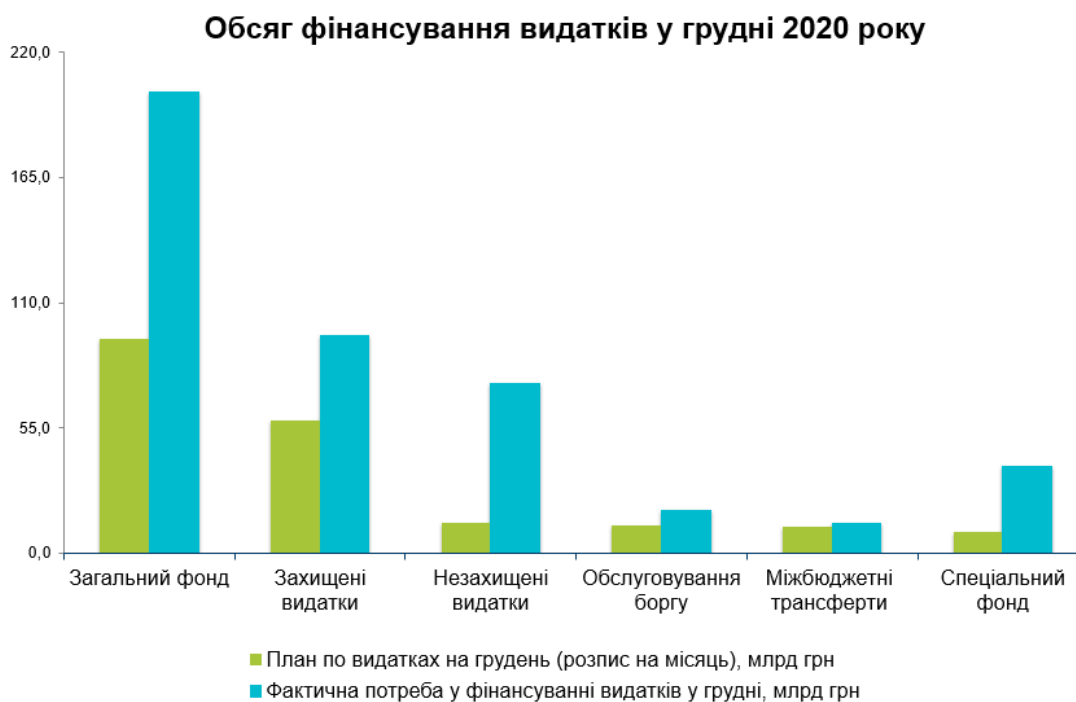


до фінансування має бути вдвічі більшим - 215 млрд грн. В тому числі 194,7 млрд грн⁷ - за загальним фондом (Рис 6).

Частина цих коштів зазвичай не встигають освоювати самі розпорядники коштів - або ж приходять до розуміння про недоцільність даних видатків. Щороку така “економія” по видатках складає 2-5% загального обсягу видатків бюджету, тож може сягнути 30-32 млрд грн в 2020 році.

Водночас, одночасно Президент подав до Верховної Ради одразу три проекти закону щодо підтримки бізнесу і населення під час запланованого локдауну, які можуть “з’їсти” таку економію.

Рис. 6. Обсяг видатків бюджету, який має бути профінансований в грудні (за загальним фондом), млрд грн.



Джерело: Дані Державної казначейської служби, розрахунки Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління КШЕ

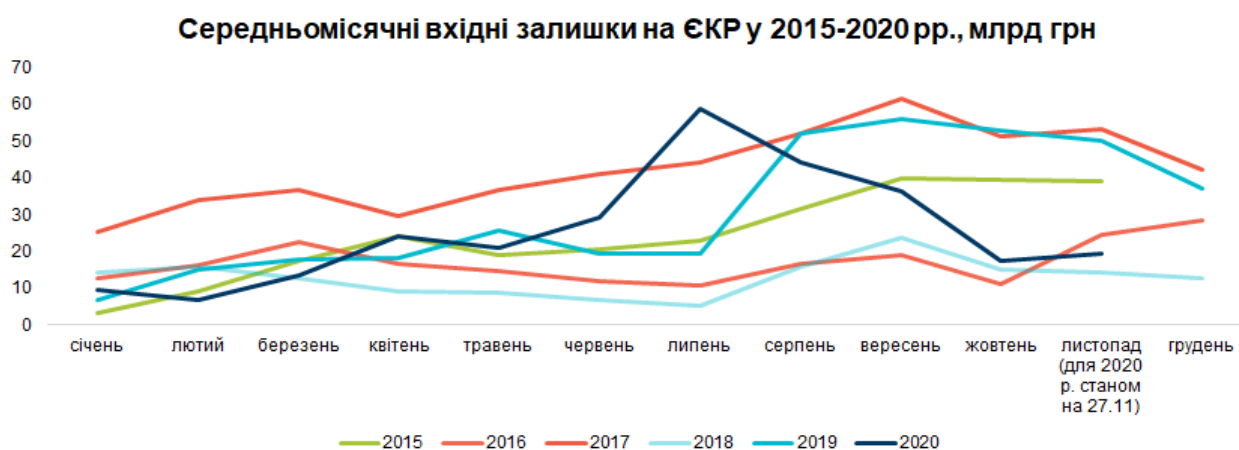
⁷ З урахуванням даних по виконанню спецфонду по ДКСУ на 30 листопада 2020, що не враховують власні надходження бюджетних установ. Тому фінальні дані за листопад будуть дещо меншими за рахунок операцій, проведених в останній день цього місяця, та за рахунок власних надходжень бюджетних установ.



(6) Ресурсів для фінансування цих потреб наразі немає. За рахунок доходів бюджету Уряд зможе профінансувати лише третину витратів - 60 млрд грн (за загальним фондом) при плані на грудень 55 млрд грн.

Ще частину витратів можна оплатити за рахунок гривневих та валютних залишків єдиного казначейського рахунку. На 1 грудня обсяг гривневих коштів на ЄКР становив 19,8 млрд грн (Рис. 7).

Рис. 7. Обсяг залишків на єдиному казначейському рахунку



Джерело: Дані Державної казначейської служби

Для фінансування решти витратів потрібно буде здійснювати запозичення. Якщо ефект економії коштів буде нівельовано новими витратками бюджету на боротьбу з Covid, і Уряд не використовуватиме кошти ЄКР, то урахуванням плану погашень на грудень уряду потрібно буде запозичити 164 млрд грн (за загальним фондом).

За найоптимістичнішим сценарієм, Уряд зможе залучити близько 98 млрд грн.

Для цього йому потрібно буде:

- Мати публічну підтримку від МВФ
- Встигнути отримати транш макрофінансової допомоги ЄС (600 млн євро)
- Встигнути або розмістити єврооблігації (1 млрд дол)
- Отримати кошти Світового Банку (300 млн дол) (ймовірність чого ми оцінюємо, як низьку)
- Залучити близько 50 млрд грн через ОВДП - але для цього доведеться підвищити ставки за ними

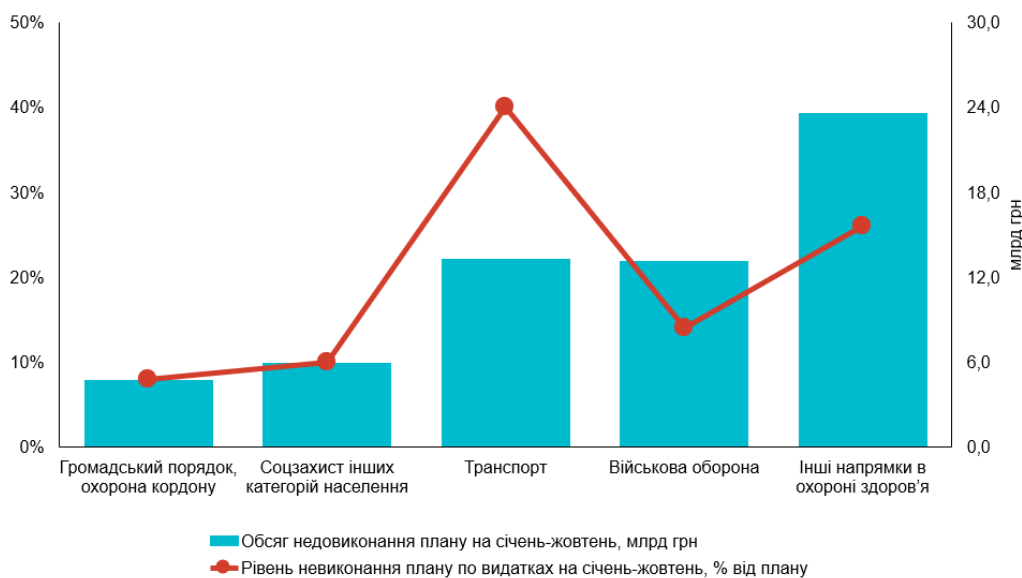
За песимістичним сценарієм, в грудні Уряд зможе залучити лише внутрішнє боргове фінансування в обсязі до 50 млрд грн (цього року це - найвищий обсяг запозичень за місяць), зі значним підвищенням ставок за запозиченнями.



(8) Найбільше Уряд фактично зекономить на охороні здоров'я, будівництві дорог, фінансуванні оборони.

Нашу оцінку того, які видатки не фінансуватимуться, побудовано на основі виконання різного типу видатків за результатами січня-жовтня. Із загального обсягу недофінансування видатків на 94,4 млрд грн 60,5 млрд грн припадає всього на 5 сфер. У тому числі - 23,4 млрд за сферою охорони здоров'я; 13 млрд грн - дорожнє господарство; 13,3 млрд грн - військову оборону; 5,9 млрд грн - соціальний захист окремих категорій населення; 4,7 млрд грн - громадський порядок, безпека та охорона кордонів. Ми очікуємо, що ці сфери й залишаться лідерами за обсягом непроведених видатків.

Топ-5 напрямів видатків бюджету за рівнем невиконання



Джерело: Дані Державної казначейської служби, розрахунки Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління КШЕ