



“Бюджетний барометр”. №3.

Неочікуване диво. Скільки видатків бюджету було профінансовано в грудні та чого це вартувало урядові?

Автори:

Дарина Марчак, Анастасія Карпенко, Юлія Маркуц, Центр аналізу публічних фінансів та публічного управління

Ключові висновки:

(1) За результатами 2020 року Мінфін профінансував видатки державного бюджету на неочікувано високому рівні. У грудні фактичні видатки уряду (за загальним та спеціальним фондом) становили 201 млрд грн¹ - або 17% всіх річних видатків. Зокрема, за спеціальним фондом в грудні було профінансовано майже 40% річних видатків.

(2) Чверть цих видатків було здійснено в останні робочі дні грудня, майже половина з них - це незахищені видатки. Уряд стрімко розплачувався з постачальниками та виконавцями робіт, що може мати негативний вплив на ефективність бюджетних видатків та якість виконання робіт наприкінці року.

(3) Такий рівень фінансування став можливим лише завдяки відновленню співпраці з МВФ та пов'язаним із цим поживавленням співпраці з ЄС та Світовим банком. Це дало можливість Урядові активніше запозичувати як на зовнішньому, так і на внутрішньому ринку. В грудні лише на внутрішньому ринку уряд зміг залучити чверть річного обсягу запозичень.

(4) Втім, уряд запозичив значно більше, ніж зміг використати за цей період. На 01 січня 2021 на рахунках Держказначейства була зосереджена рекордна за останні 10 років сума коштів – 70.7 млрд грн (на ЄКР 12 млрд грн та на рахунках в іноземній валюті 58,7 млрд грн).

При цьому, за такий обсяг фінансування урядові довелось платити підвищену ціну. Ставки за внутрішніми запозиченнями за грудень виросли в середньому на 0,4-0,8 п.п. А половину всіх запозичень грудня 2020 року уряд гаситиме вже у 2021 році. Лише за грудень обсяг позик, які уряд має погасити 2021 року, виріс на третину, а вартість

¹ згідно з оперативними даними ДКСУ; без урахування власних надходжень бюджетних установ



обслуговування держборгу у 2021 році збільшилася на 10 млрд грн (+7,6%). Це посилить залежність уряду від співпраці з міжнародними партнерами у новому році.

(5) Попри високі цифри фінансування видатків, публічні фінанси далі демонструють низку негативних тенденцій.

По-перше, різноспрямовані тренди надходжень за ключовими податками. Уряд зміг виправити ситуацію з виконанням імпортного акцизу та ввізного мита. Проте не зміг зібрати весь запланований обсяг надходжень від податку на прибуток підприємств. Надходження від "імпортного" ПДВ також залишаються нижчими від плану. Тому амбітний план сукупних надходжень від внутрішнього та імпортного ПДВ може стати ахіллесовою п'ятою уряду у 2021 році.

По-друге, бюджет Пенсійного фонду не виконано і за доходами (адже при зниженні плану доходів від ПДФО у державному бюджеті на 2020 рік план надходжень ПФУ від ЄСВ, який має ту саму базу оподаткування, не змінився), і за видатками. Обсяг непогашених позичок Держказначейства Пенсійному фонду на покриття касових розривів досяг рекордних за останні 6 років 14 млрд грн.

По-третє, за оперативними даними вперше щонайменше за останні 5 років план надходжень місцевих бюджетів не виконано - на 1,6%.

(6) Криза ліквідності, яку Україні вдалося подолати наприкінці 2020 році, може "наздогнати" її у 2021.

Втім, на січень ризику фінансування планових видатків несуттєві. Згідно з помісячним розписом Мінфіну на 2021 рік, обсяг потреб у фінансуванні за загальним фондом держбюджету в січні становить 80,8 млрд грн. З яких 54 млрд грн планують профінансувати за рахунок доходів бюджету, а дефіцит у розмірі 26,6 млрд грн - за рахунок приватизації та боргового фінансування.

Більша частина цієї суми була на валютному та гривневому рахунках уряду на 1 січня. За результатом перших двох аукціонів цього року Мінфін запозичив до бюджету ще 17,6 млрд грн. Таким чином, фінансування потреб уряду на січень вже забезпечено.

Крім того, фінансування за більшістю бюджетних програм розпочнеться лише після того, як будуть затверджені паспорти цих програм. Дедлайн для їх затвердження - середина лютого. До цього часу уряд за цими програмами автоматично фінансуватиме лише захищені видатки бюджету, що означатиме обмежену потребу у фінансуванні.



Детальніше:

(1) За результатами 2020 року Мінфін виконав держбюджет на неочікувано високому рівні.

За оперативними даними річний план доходів державного бюджету виконаний на **101,5%** (перевиконання на **15,73 млрд грн**, за оперативними даними Держказначейства). Зокрема, доходи, які адмініструє Державна податкова служба, за січень-грудень становили 507,5 млрд грн (план виконаний на 110,7%). При цьому варто враховувати, що ДПС адмініструє з 2020 року не лише податки та частину чистого прибутку державних підприємств, але й **дивіденди від державних компаній** (останні становили 61,3 млрд грн).

Митниця річний план недовиконала на 28,5 млрд грн або на 8,8%: фактичні надходження становили 297 млрд грн при плані 325,5 млрд грн.

В грудні надходження, які адмініструє ДПС, досягли 34,7 млрд грн, що на 7,8 млрд грн (28,8%) більше плану на цей місяць. Грудневі доходи від митниці демонструють схожу картину: 32,6 млрд грн при плані в 26,4 млрд грн (перевиконання на 23,5%).

Хоча це - позитивний сигнал, потрібно розуміти, що державні фінанси і далі перебувають у сильному стресі. Наприклад, доходи від митних органів у грудні 2020 року виявились на 2,3 млрд грн (7,5%) більшими, ніж торік. Проте ключовий фактор цього зростання - послаблення курсу гривні. Адже у доларовому еквіваленті в грудні 2020 року імпорт був меншим на 6,7%, ніж 2019-го (5,28 млрд дол США у 2020 проти 5,66 млрд дол США у 2019). Водночас за даними НБУ середньомісячний курс гривні до долара США у грудні 2020 становив 28,17 грн, а в грудні 2019 року - 23,6 грн.

(2) Хоча дохідну частину бюджету було перевиконано, ситуація з доходами неоднозначна.

Уряд зміг виправити ситуацію з виконанням імпортного акцизу (Рис. 1). Проте, він не зміг зібрати весь запланований обсяг надходжень від податку на прибуток підприємств у 2020 році. Попри перевиконання в перші 4 місяці, в наступні 7 місяців спостерігалось хронічне невиконання плану, і за результатами листопада загальний обсяг недовиконання плану становив 2,3 млрд грн. Причина - гірші фінансові результати підприємств внаслідок коронакризи.

Провал надходжень з ПДФО в середині року вдалося вирівняти завдяки збільшенню мінімальної зарплати (по факту збільшення ефективної ставки податку на бізнес). Результат: +6 млрд грн перевиконання плану².

² за оперативними даними Міністерства фінансів



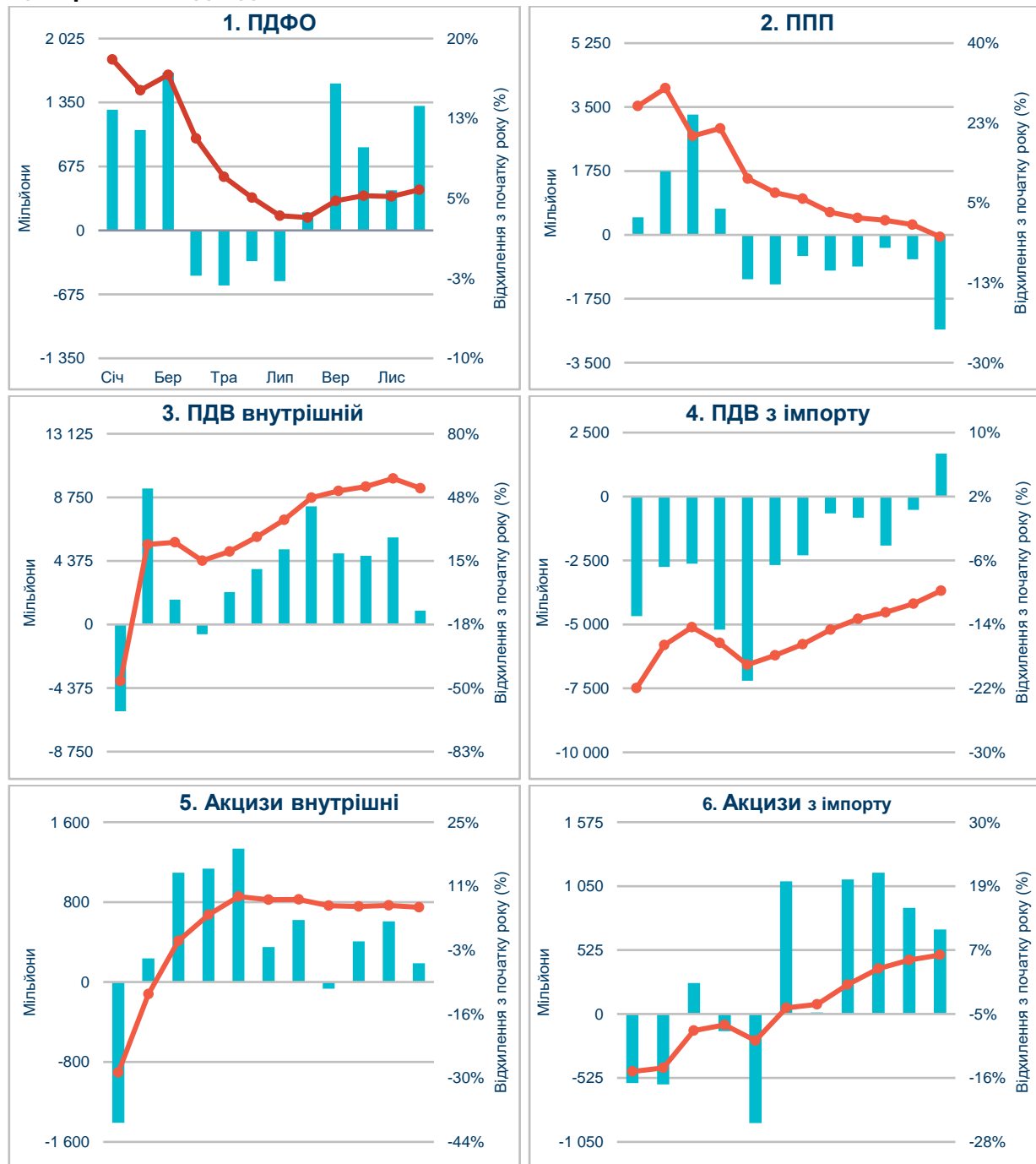
Чисті надходження з внутрішнього ПДВ були вищими від плану протягом всього року (план перевиконано на 60% станом на кінець листопада). Одна з можливих причин - все та ж пандемія. Оскільки українці майже не їздили за кордон, то витрачали гроші в Україні, що призвело до посилення внутрішнього попиту. Проте, в грудні перевиконання плану значно сповільнилось на тлі дещо більшого рівня відшкодування ПДВ, та значного покращення надходжень з імпортного ПДВ.

Водночас план з імпортного ПДВ, який формує третину надходжень бюджету, не виконано попри те, що у квітні річний план було значно зменшено. Половину цього невиконання сформовано протягом перших чотирьох місяців 2020 року. Другу половину митниця недобрала протягом наступних 8 місяців. Частково це пояснюється тим, що при перегляді бюджету у квітні 2020 року у нього заклали ослаблений курс гривні (29,5 грн/дол. США в середньому у 2020 році, тоді як фактичний курс становив 27 грн / дол. США).

У 2021 році є ризик повторення ситуації з невиконанням планів надходжень ПДВ. План з імпортного ПДВ збільшено на 9,4% порівняно з планом на 2020 рік, хоча станом на кінець листопада цей план було недовиконано на 13%, або 35,4 млрд грн. В 2020 році такий обсяг недонадходжень перекривався надходженнями від "внутрішнього" ПДВ. У 2021 році такого покриття не буде: план надходжень від внутрішнього ПДВ (з урахуванням бюджетного відшкодування) вже достатньо оптимістичний.



Рис. 1. Порівняння фактичного рівня надходжень у розрізі податків із базовим сценарієм за надходженнями.



Джерело: розрахунки экс-заступника Міністра фінансів Юрія Джигиря, у співпраці з яким підготовлено даний Барометр, на основі оперативних даних



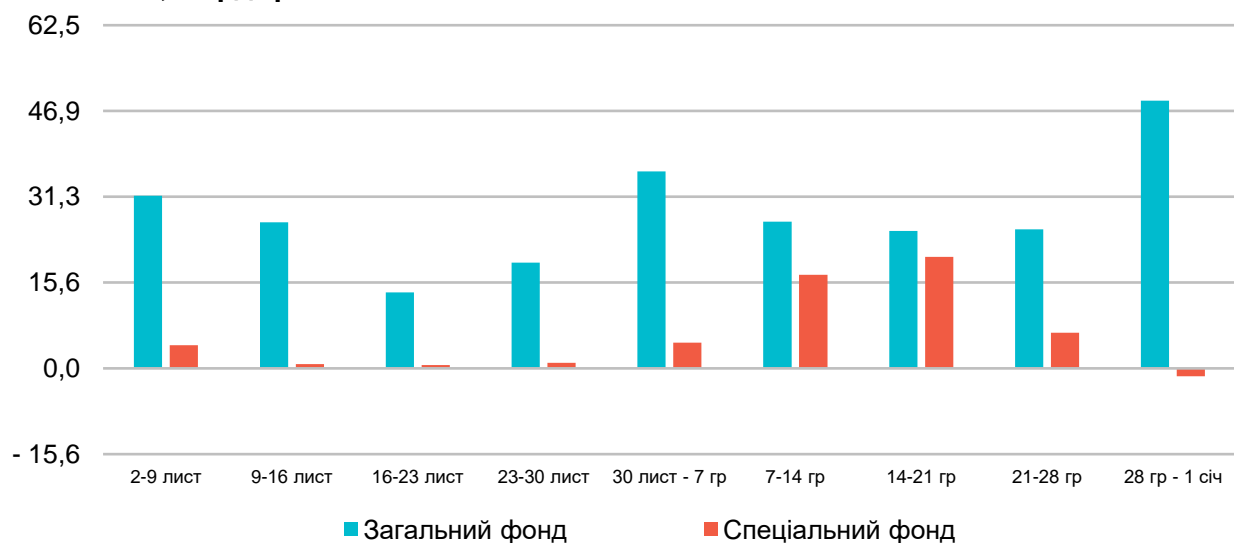
(3) Натомість багато сюрпризів грудень приніс в частині фінансування видатків державного бюджету. За оперативними даними ДКСУ, касові (оплачені) видатки уряду минулого року становили 1 099 млрд грн за загальним фондом держбюджету при плані 1 136 млрд грн (виконання на 96,7%). Касові видатки за спецфондом - 119,4 млрд грн, при плані³ 141,7 млрд грн, тобто виконання на 84,2% (без урахування власних надходжень бюджетних установ).

(4) За грудень за оперативними даними ДКСУ уряд профінансував видатків на 201 млрд грн. Зокрема, 155 млрд грн - за загальним фондом держбюджету та 46,7 млрд грн - за спеціальним фондом.

Таким чином, в грудні уряд профінансував майже вдвічі більше, ніж передбачав розпис (план) Міністерства фінансів (103,2 млрд грн, з яких 93,8 млрд грн - за загальним фондом та 9,5 млрд грн - за спецфондом⁴). Так завдяки запозиченням Мінфін зміг оплатити видатки, які не було оплачено у попередні місяці.

(5) Чверть цих видатків - 49 млрд грн за загальним фондом держбюджету - було профінансовано в чотири останні дні року - з 28 по 31 грудня (Рис. 2). З них 21,7 млрд грн - незахищені видатки, до яких відносяться оплата послуг (крім комунальних), робіт, видатків на ремонт, будівництво тощо.

Рис. 2. Динаміка касових (фактичних) видатків уряду у листопаді-грудні 2020 року, потижнево, млрд грн.



Джерело: ДКСУ

³ згідно з оперативними даними ДКСУ, за інформацією про відкриті асигнування та касові видатки державного бюджету

⁴ згідно розпису Міністерства фінансів на 1 грудня 2020

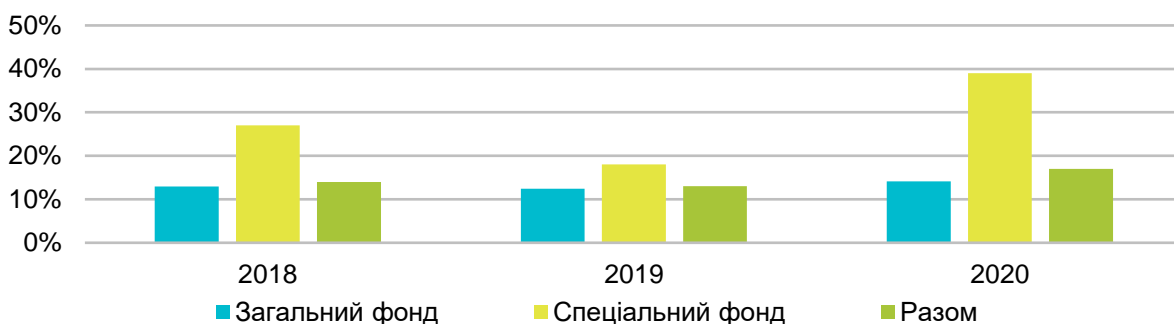


Таким чином, в останні дні року уряд стрімко розплатився з постачальниками та виконавцями робіт, що може мати негативний вплив на ефективність бюджетних видатків та якість виконання робіт наприкінці року.

(6) В цілому за останній місяць 2020 року уряд профінансував 17% всіх річних видатків бюджету або шосту частину річного плану. В грудні було профінансовано 14% всіх річних видатків загального фонду, та майже 40% річних видатків спеціального фонду бюджету.

Це - відчутно вище, ніж фінансування видатків у грудні в попередні роки. Зокрема, у 2019 році в грудні було профінансовано 13% всіх річних видатків держбюджету, у 2018 - 14% (Рис. 3).

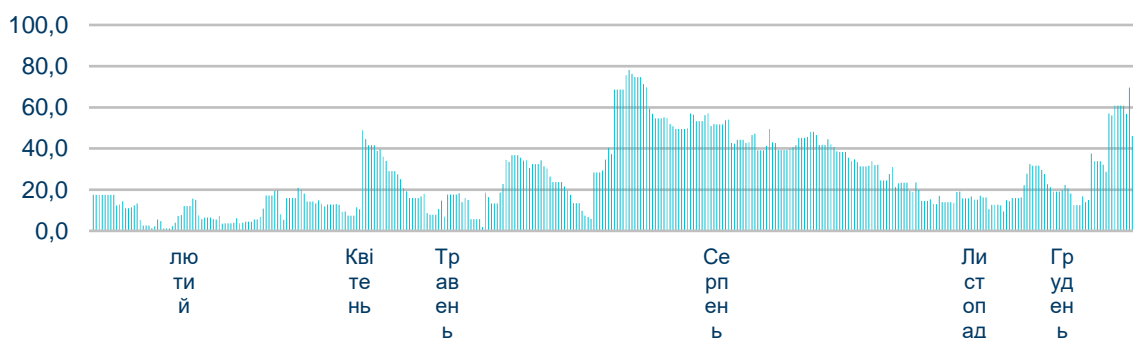
Рис. 3. Рівень фінансування річного плану видатків бюджету у грудні, %.



Джерело: ДКСУ

Такий обсяг фінансування став можливим за рахунок суттєвого поліпшення ліквідності в грудні порівняно з листопадом - завдяки активним запозиченням уряду (див. нижче). (Рис. 4)

Рис. 4. Щоденний рівень залишків на єдиному казначейському рахунку (ЄКР) у 2020 році.



Джерело: ДКСУ



(7) За результатами року всі захищені видатки профінансовані на 99% (без урахування видатків на обслуговування держборгу та міжбюджетних трансфертів). Незахищені профінансовано на 92%.

(8) Непрофінансованими залишились видатки на загальну суму 60 млрд грн. З них 38 млрд грн - це видатки загального фонду держбюджету (або 3% від річного плану). Та ще 22,3 млрд грн - це видатки спеціального фонду (16% річного плану). **Це відповідає нашим прогнозам обсягу можливої економії за видатками виходячи з динаміки попередніх років.** Водночас це значно перевищує рівень фінансування видатків, який ми прогнозували (129,5 млрд грн за загальним фондом державного бюджету).

З недофінансованих видатків загального фонду 16 млрд грн припадають на економію за видатками на обслуговування державного боргу. Це може бути зумовлено відхиленням цільової структури запозичень та їхньої вартості від закладеної у бюджет-2020. Зокрема, бюджет-2020 розраховувався виходячи з припущення, що середньозважена вартість ОВДП становитиме 14,6% за внутрішніми борговими інструментами. Проте фактично середньозважена вартість запозичень уряду у 2020 році становила, за даними НБУ, 10,2% для гривневих ОВДП та 3,4% для доларових ОВДП.

(9) Інша важлива тенденція - це традиційна груднева активізація перерозподілу бюджетних коштів між різними бюджетними програмами (так званих “перекидок”), яку здійснює уряд за погодженням з бюджетним комітетом ВР.

За грудень 2020 року Урядом було прийнято 13 постанов про «перекидки» на загальну суму 12,5 млрд грн (перерозподіл коштів відбувся зі 119 (!) бюджетних програм на 13). З них 11 млрд грн було перераховано до Covid-фонду (включаючи частину коштів, яку раніше з Covid-фонду передавали на інші програми). Найбільше коштів було передано з програм Мінсоцполітики - 5,3 млрд грн, резервного фонду та Мінохорони здоров'я - по 2,4 млрд грн, хоча варто зазначити, що спрямовано з Фонду кошти було передусім на програми МінСоцу та МОЗу (які отримали додатково з Фонду призначень на суми відповідно 11,5 млрд грн та 11,7 млрд грн).

Загалом за листопад-грудень 2020 р. обсяг “перекидок” на Covid-фонд становив 18,6 млрд грн (7,6 млрд грн у листопаді і 11,0 млрд грн – в грудні). Виділено з Ковід фонду було 24,0 млрд грн (в тому числі за рахунок коштів, які були у Фонді до цього), в т.ч. в листопаді – 7,5 млрд грн, в грудні – 16,5 млрд грн).

(10) Власне, сам Covid-фонд наприкінці року зазнав значних та цікавих змін. На кінець року розмір Covid-фонду **досягнув 80,9 млрд грн** порівняно з початковим розміром 64,5 млрд грн. Це стало наслідком перекидок видатків з інших програм на Фонд, а також ухвалення змін до Закону про державний бюджет у листопаді 2021 року.



Так, в листопаді Верховна Рада ухвалила зміни до бюджету, якими збільшила обсяг Фонду зі 63,3 млрд грн до 72,2 млрд грн, передбачивши, що на потреби фонду буде спрямовано (за спеціальним фондом бюджету) 8,9 млрд грн з коштів, що мали надійти до бюджету внаслідок вирішення проблеми заборгованості між НАК “Нафтогазом”, Укрнафтою, та держбюджетом. Водночас, за даними МінФіну, плановий обсяг Covid-фонду на 31 грудня сягнув 80,9 млрд грн. Таке збільшення на додаткові 8,7 млрд грн стало можливим саме завдяки “перекидкам”, про які йшлося у попередньому пункті.

За оперативними даними МінФіну, на 31 грудня касові видатки Фонду сягнули 66,5 млрд грн. 4,3 млрд грн не було використано з передбачених на охорону здоров'я (з них 3 млрд грн - за загальним фондом і 1,3 млрд грн - за спецфондом); 6,8 млрд грн - на соціальний захист (з яких 4,6 млрд грн - за загальним фондом та 2,2 млрд грн - за спецфондом). І ще не розподіленими залишились 2,5 млрд грн за спеціальним фондом держбюджету.

Склалася цікава ситуація: згідно з Бюджетним кодексом, невикористані залишки коштів за загальним фондом повертаються до бюджету; а 6,1 млрд, невикористаних за спеціальним фондом можуть бути використані розпорядниками наступного року лише за умови, що у бюджеті нового року є відповідні бюджетні призначення (тобто ті самі програми, на які ці кошти розподілялись у минулому році).

Втім, ймовірно, уряд вийде із ситуації або внесенням змін до бюджету-2021, або розподілом невикористаних залишків на вже наявні у бюджеті програми (вакцинації, соціальне страхування тощо).

Боргова політика

(11) Високий рівень фінансування видатків у грудні пояснюється значно більш агресивним, ніж ми прогнозували, рівнем запозичень Мінфіну наприкінці 2020 року.

За оперативними даними Мінфіну, у грудні він запозичив до держбюджету 166 млрд грн або 25% від уточненого річного плану. З них 113,6 млрд грн - це запозичення на внутрішньому ринку. З яких, в свою чергу, 51,4 млрд грн було залучено на одному аукціоні 15 грудня. Ще 52,4 млрд грн становили запозичення на зовнішньому ринку.

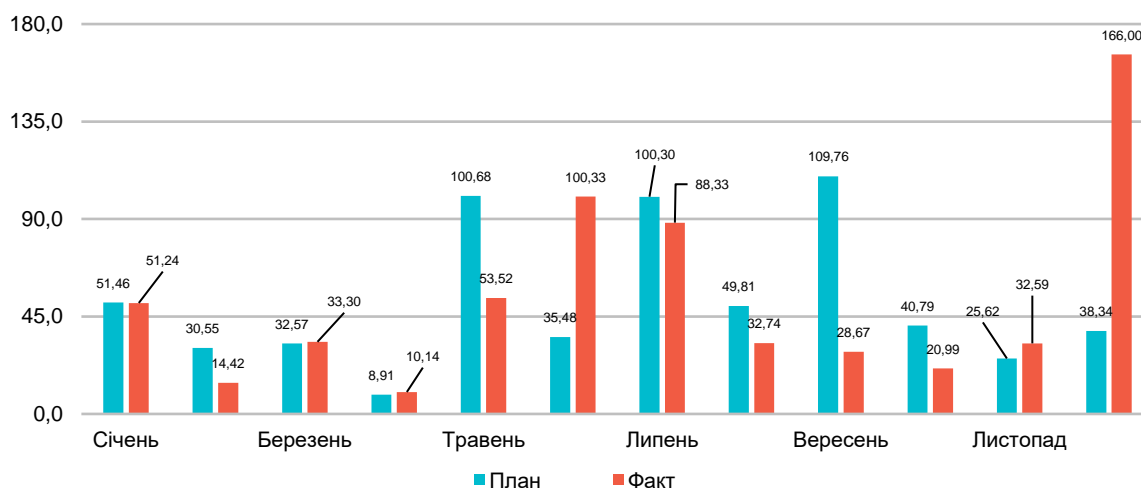
Загальна сума запозичень у грудні **втричі перевищила плановий рівень запозичень на цей місяць** (згідно з розписом від 01.09.2020) і вдвічі - нашу оцінку спроможності Мінфіну здійснити внутрішні запозичення побудовану на динаміці запозичень у попередні місяці.

Таким чином, завдяки агресивним запозиченням грудня, уточнений річний план запозичень було виконано на 94%⁵, в тому числі - на 95% за внутрішніми запозиченнями та на 92% - за зовнішніми.

⁵ Згідно з даними ДКСУ за листопад



Рис. 5. Планові та фактичні обсяги запозичень до загального фонду державного бюджету, млрд грн.



Джерело: "План" - розпис фінансування загального фонду Держбюджету (від 01.09.20), "Факт" - дані Мінфіну щодо продажу ОВДП

(12) Такий обсяг фінансування видатків став можливим виключно завдяки відновленню співпраці з міжнародними партнерами, передусім МВФ та ЄС, що дозволило отримати кошти першого траншу макрофінансової допомоги ЄС, а також здійснити розміщення Єврооблігацій.

(13) Втім, доцільність такого обсягу запозичень на внутрішньому ринку виглядає сумнівною.

За даними Мінфіну, на 01 січня 2021 на рахунках Держказначейства була зосереджена рекордна за останні 10 років сума коштів – 70,7 млрд грн (на ЄКР 12 млрд грн та на рахунках в іноземній валюті 58,7 млрд грн).

Таким чином, Уряд запозичив значно більше, ніж зміг використати за цей період. Більше того: ця сума перевищує потребу уряду у запозиченнях щонайменше на півтора місяці наперед (плановий обсяг запозичень на січень-лютий 2021 року становить 108,4 млрд грн).

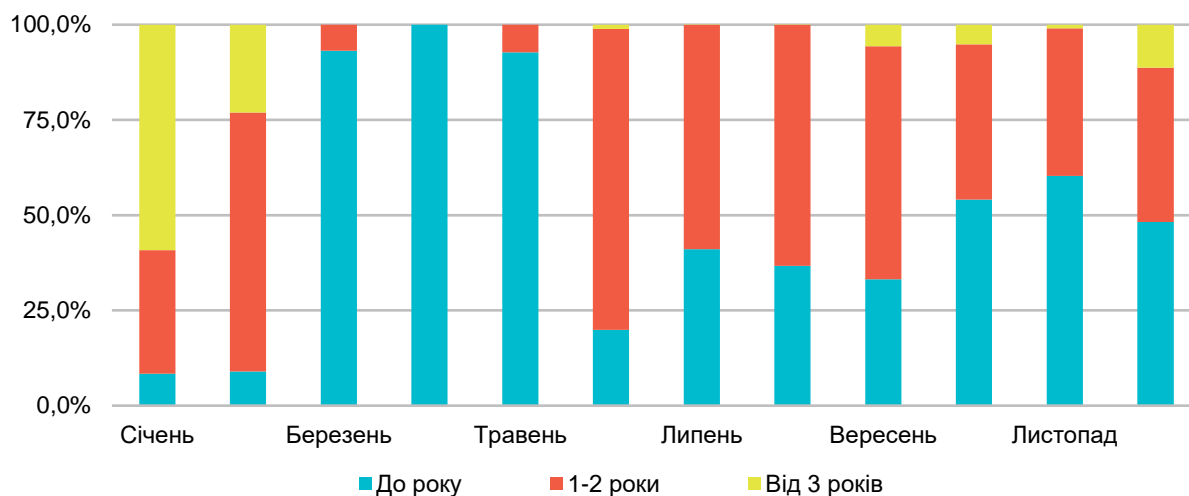
Водночас, такий обсяг запозичень у грудні мав низку негативних ефектів на держфінанси.

По-перше, половина запозичень здійснених в грудні - це запозичення строком до 1 року (**Рис. 6**). Погашати ці позики Уряд буде вже 2021 року. Лише за грудень обсяг позик, які уряд має погасити у 2021 році, зріс на третину, - з 336,5 млрд грн до 443,5 млрд грн. А видатки на обслуговування держборгу у 2021 році - на 10 млрд грн (зі 131 до 141 млрд грн). На **Рис. 7** видно, як збільшувались прогнозовані платежі за державним боргом у 2021 році внаслідок запозичень здійснених з серпня по грудень 2020 року.



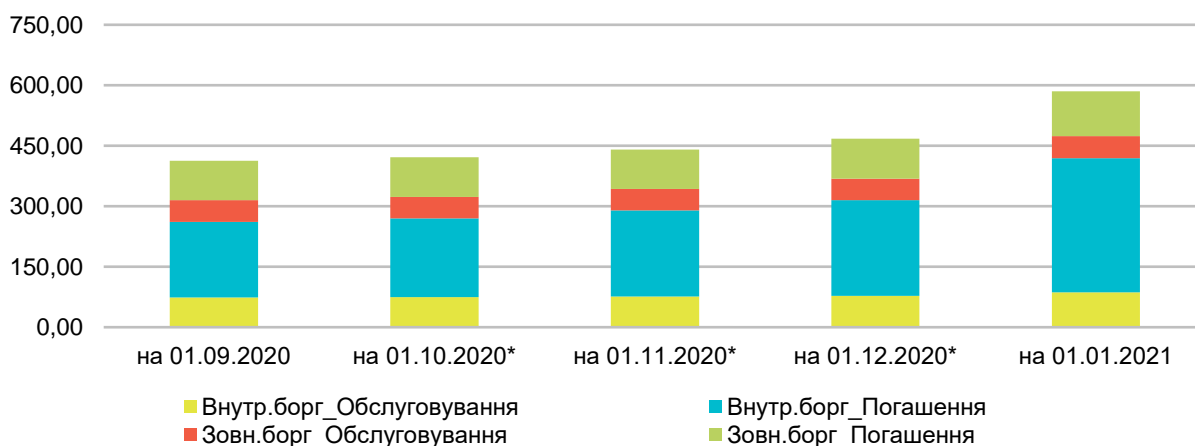
Ці платежі закладено в бюджет-2021. Тим не менш, вони підвищують залежність уряду від боргового фінансування у новому році та - якщо влада знову поставить на паузу співпрацю з МВФ та іншими міжнародними партнерами - ризики повторення кризи ліквідності, яку уряд пережив у листопаді 2020.

Рис. 6. Структура ОВДП розміщених Мінфіном у 2020 році за строком погашення.



Джерело: Міністерство фінансів, розрахунки Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління КШЕ

Рис. 7. Зміна обсягу прогнозних платежів за державним боргом у 2021 році за чинними угодами.

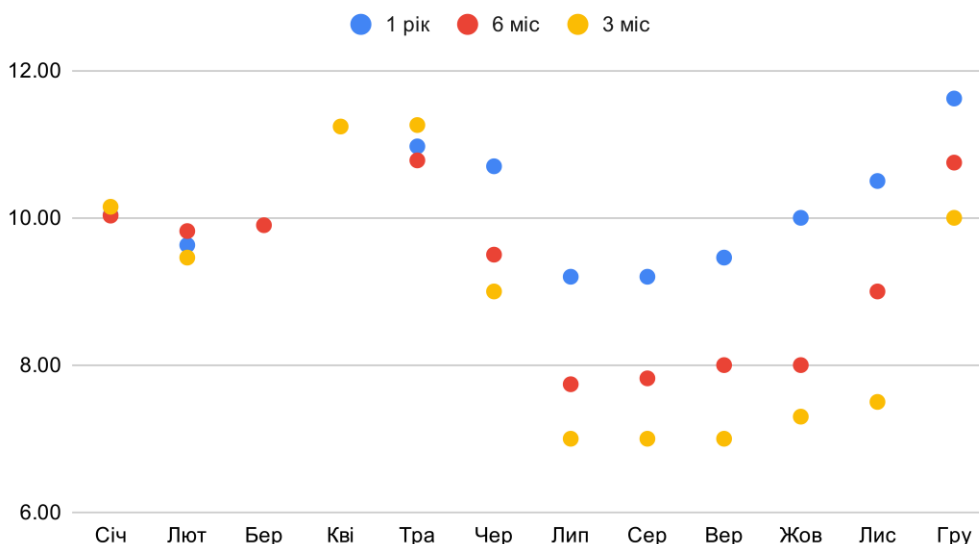


Джерело: Міністерство фінансів

По-друге, для досягнення таких результатів Мінфіну довелося піти на відчутне підвищення вартості запозичень. При цьому, аби подовжити термін запозичень та зменшити частину коротких позик (які потрібно буде гасити вже протягом 2021 року), найбільше Мінфін підвищив ставки саме за паперами зі строком погашення понад рік (Рис. 8).



Рис. 8. Зміна ставок за гривневими запозиченнями у 2020 році.

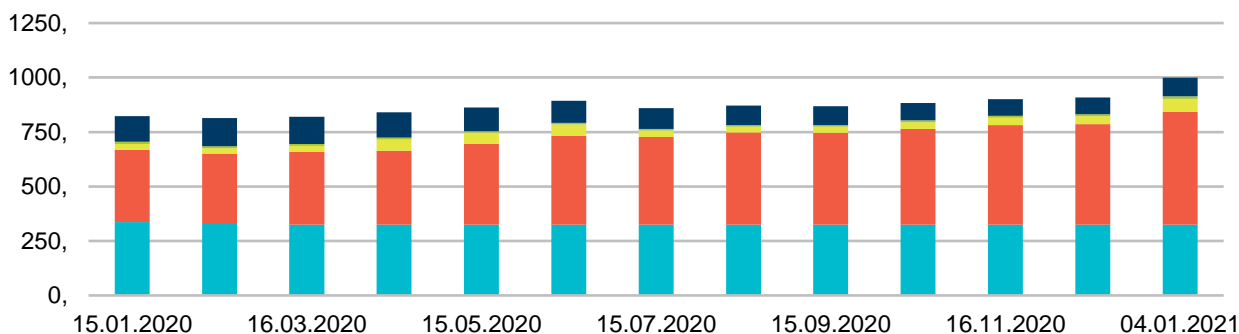


Джерело: Міністерство фінансів

Це допомогло поживавити розміщення облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП). Зокрема, до купівлі ОВДП повернулись нерезиденти. Цьому сприяли як і порівняно висока реальна ставка, так і позитивний сигнал щодо співпраці України та МВФ та значна ліквідність на світових фінансових ринках.

Обсяг ОВДП у власності банків за грудень виріс на 59,1 млрд гривень (або на 12,84%). Портфель ОВДП юридичних осіб збільшився на 24,2 млрд грн (або на 71,36%), фізичних осіб - на 2,24 млрд грн (або на 25,28%). ОВДП у власності нерезидентів стало на 9,93 млрд грн (або на 13,17%) більше, ніж в листопаді. (Рис. 9).

Рис. 9. Структура власників ОВДП у 2020 році, млрд грн.



Джерело: НБУ



Підвищення ставок суперечить політиці зниження вартості запозичень, якої Міністерство фінансів доволі успішно дотримувалось уже тривалий час. Така політика є вкрай важливою для зменшення обсягу прямих видатків з бюджету на обслуговування держборгу.

Нарешті, чверть ОВДП, розміщених Мінфіном у грудні, - це валютний борг. Він збільшує курсові ризики для країни. В цілому ж, в загальному обсязі запозичень у 2020 році, 41,6% запозичень були у гривні та 58,4% - у валюті.

Пенсійний фонд

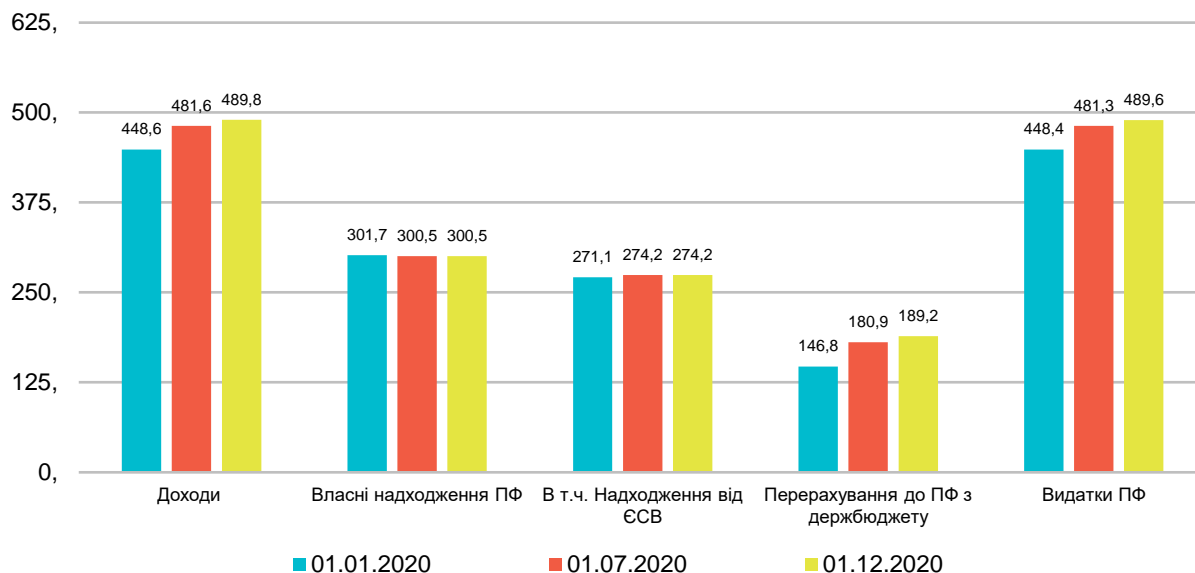
(14) Попри виконання державного бюджету на високому рівні, проблеми не вдалось приховати на інших напрямках, зокрема в частині виконання бюджету Пенсійного фонду (ПФ).

Протягом 2020 року за ініціативою президента було здійснено одразу кілька кроків з підвищення рівня пенсійних виплат. Зокрема:

- з 1 квітня запроваджено доплати до пенсій у сумі 500 грн 80-річним особам (при цьому для вказаних пенсіонерів зі страховим стажем принаймні 20 років для жінок та 25 років для чоловіків пенсійна виплата не може бути менша, ніж 2600 грн);
- у квітні виплачено одноразову допомогу пенсіонерам в розмірі 1000 грн у зв'язку з COVID-19;
- збільшено пенсійне забезпечення військовослужбовців,
- у травні (хоча планували пізніше) проведено індексацію пенсій на 11%, встановлено мінімальні пенсійні виплати на рівні 2100 грн особам, які мають тривалий страховий стаж (щонайменше 30 років для жінок та 35 років для чоловіків).
-

Аби профінансувати ці ініціативи, протягом 2020 року до бюджету ПФ двічі вносилися зміни, внаслідок яких план видатків ПФ було збільшено на 41,2 млрд грн або на 9% (**Рис. 10**). Профінансувати ці додаткові видатки планували збільшивши доходи на ті ж 9% - за рахунок збільшення виплат з державного бюджету: сумарно на 38 млрд грн. **Сумарний обсяг фінансування ПФ з державного бюджету у 2020 році за планом мав сягнути 210,5 млрд грн.**

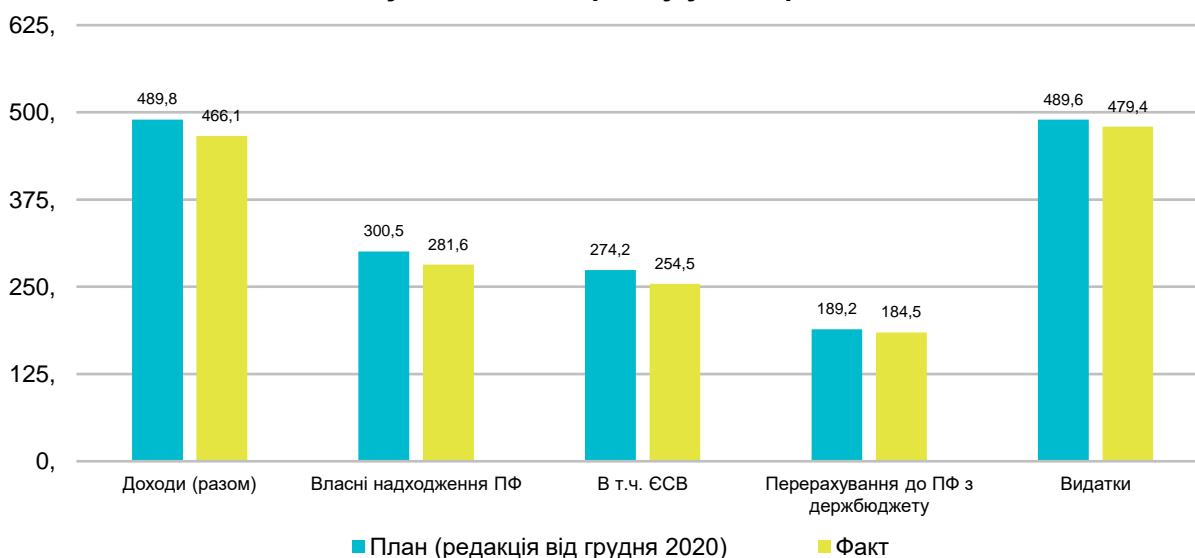
Рис. 10. Як змінювались планові доходи та видатки Пенсійного фонду у 2020 році?



Джерело: Бюджет Пенсійного фонду <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/22-2020-n#Text>; звіти Пенсійного фонду України

Втім, виконати збільшений бюджет ПФ ні за доходами, ні за видатками урядові не вдалось. За оперативними даними ПФ, сукупні доходи Пенсійного фонду у 2020 році становили 466,1 млрд грн - це на 23,7 млрд грн менше від плану. Сукупні видатки - 479,4 млрд грн або на 10,2 млрд грн менше від плану (**Рис. 11**).

Рис. 11. Виконання бюджету Пенсійного фонду у 2020 році



Джерело: Бюджет Пенсійного фонду <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/22-2020-n#Text>; звіти Пенсійного фонду України



Ключова причина - значно менші, ніж планові, надходження від ЄСВ: 254,5 млрд грн при плані 274,2 млрд грн.

Чому? Плануючи бюджет Фонду на 2020 рік, уряд будував його на розрахунок, що за результатами року зможе зібрати на 13% більше надходжень від ЄСВ, ніж у 2019. Фактично ж зростання становило 8% - а квітні і травні обсяг надходжень від ЄСВ був нижчим, ніж в аналогічні місяці 2019 - оскільки у зв'язку з локдауном уряд звільнив деякі підприємства та фізосіб від сплати ЄСВ. І навіть коли парламент вніс зміни до Державного бюджету на 2020 рік і передбачив скорочення доходів від ПДФО, аналогічних змін не було внесено в бюджет ПФУ щодо скорочення власних доходів, зокрема від ЄСВ, що має ту ж базу нарахування, що і ПДФО.

Дещо нижчим (на 4,6 млрд грн), ніж план, виявився і обсяг фінансування ПФ з бюджету.

Розрив ліквідності Пенсійного фонду у розмірі 13,3 млрд грн уряд профінансував за рахунок позичок з ЄКР - неповернутий залишок позичок на кінець року становив 14 млрд грн. **Це - рекордний обсяг позичок за останні роки.** Наприклад, у 2019 році обсяг непогашених позик на кінець року становив 1,1 млрд грн, на кінець 2018 - 4,8 млрд грн.

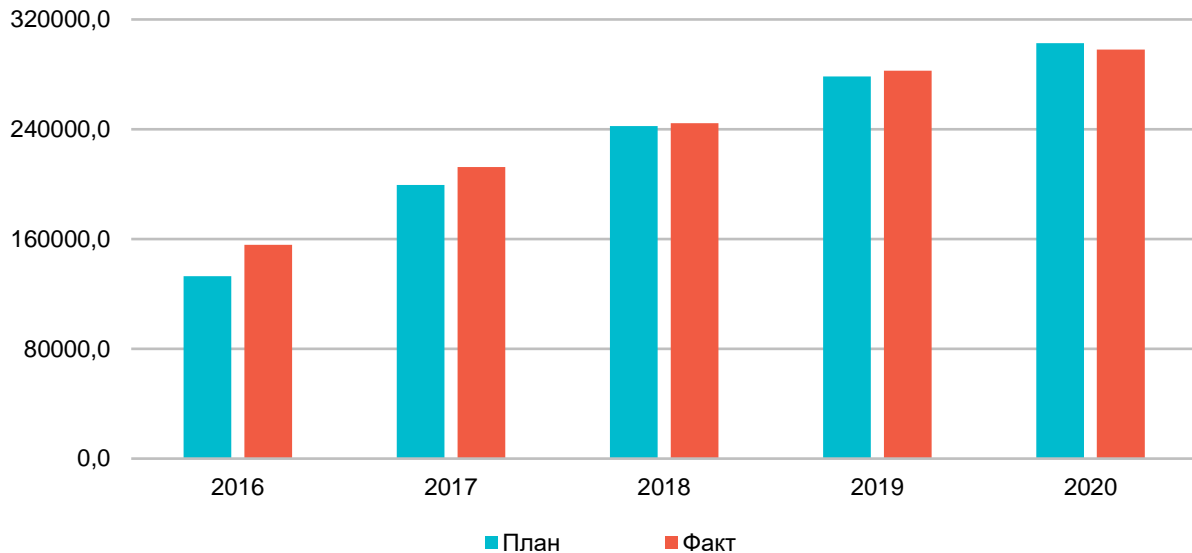
Шанси на те, що ці позички будуть повернуті до бюджету повністю, мізерні. Протягом 2018-2019 років Пенсійний фонд також брав позики на покриття касових розривів, і частину цих позик ще й досі не повернув.

Місцеві бюджети

(15) Ситуація із виконанням місцевих бюджетів у 2020 році також невтішна. У зв'язку із коронакризою план доходів місцевих бюджетів недовиконано вперше щонайменше за останні 5 років, хоча рівень невиконання є несуттєвим - 1,6% від плану (згідно з оперативними даними ДКСУ). (Рис. 12)



Рис. 12. Виконання місцевих бюджетів у 2016-2020 роках, млн грн.



Джерело: ДКСУ

Ключові фактори недобору надходжень - (1) нижчі від планових надходження від ПДФО, навіть з урахуванням збільшення надходжень з цього податку у вересні-грудні у зв'язку зі зростанням мінімальної заробітної плати, що, ймовірно, є наслідком недостатньо консервативного перегляду плану по ПДФО з боку місцевих бюджетів; (2) нижчі надходження від решти податків - єдиного податку, який сплачують підприємці на спрощеній системі, рентної плати, і (очікувано) туристичного збору (Табл. 1).

В цілому по країні частка податкових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів за 11 місяців зростає з 90,54% до 92,18%. Найвищою ця частка є у Дніпропетровській та Кіровоградській областях, а найнижчою у Закарпатській та Волинській.

Таблиця 1. Виконання дохідної частини місцевих бюджетів у січні-листопаді, % від плану.

	2018	2019	2020
Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості	90,96%	90,47%	85,92%
Податок та збір на доходи фізичних осіб	90,08%	89,88%	85,36%
Податок на прибуток підприємств	104,80%	100,23%	96,32%
Рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів	107,64%	101,92%	95,74%
Внутрішні податки на товари та послуги	93,20%	90,38%	99,64%
Місцеві податки	97,08%	98,11%	94,11%



	2018	2019	2020
Податок на майно	92,57%	95,76%	91,55%
Збір за місця для паркування транспортних засобів	93,16%	111,57%	85,95%
Туристичний збір	114,85%	134,09%	70,80%
Єдиний податок	102,13%	100,48%	96,81%
Інші податки та збори	65,21%	103,33%	96,07%
Неподаткові надходження	88,26%	92,08%	83,92%
Власні надходження бюджетних установ	85,31%	90,51%	74,42%
Доходи від операцій з капіталом	64,62%	65,74%	71,37%
Офіційні трансферти	86,73%	87,62%	76,27%
Цільові фонди	107,53%	88,46%	72,41%
Разом	88,83%	90,07%	88,46%

Джерело: дані ДКСУ

(16) Відповідно меншим плану є рівень виконання річного плану і за видатками. За січень-листопад 2020 року (детальні дані за грудень поки що відсутні) річний план видатків було виконано на 76,71%. Це - нижче, ніж показники 2019 (79,02%) та 2018 (78,92%) років. Найкраще профінансовано медичну галузь, соцзахист та сферу освіти. Найгірше - охорону довкілля та економічний розвиток (що відповідає тенденціям попередніх років). **(Таблиця 2).**

Таблиця 2. Фінансування видатків місцевих бюджетів за 11 місяців 2020 року, млн грн.

Галузь	річний план	факт (11 міс.)	% виконання річного плану
Загальнодержавні функції	43 560,41	35 934,02	82,49%
Громадський порядок, безпека та судова влада	1 999,12	1 559,38	78,00%
Економічна діяльність	111 823,15	73 601,62	65,82%
Охорона навколишнього природного середовища	3 777,47	1 737,10	45,99%
Житлово-комунальне господарство	34 727,84	26 958,35	77,63%
Охорона здоров'я	51 323,44	40 830,06	79,55%
Поліклініки і амбулаторії, швидка та невідкладна допомога	8 396,74	6 896,30	82,13%
Духовний та фізичний розвиток	23 675,32	18 665,46	78,84%
Освіта	214 297,75	170 372,08	79,50%
Соціальний захист та соціальне забезпечення	25 794,97	20 724,79	80,34%
Разом	510 979,48	390 382,87	76,40%

Джерело: ДКСУ



(17) Місцеві бюджети профінансували (за рахунок власних доходів та отриманих з центру субвенцій) майже 20% всіх медичних публічних видатків на боротьбу з COVID-19. З березня по 31 грудня 2020 року з місцевих бюджетів на боротьбу з COVID-19 було виділено 10,2 млрд грн. Серед найбільших платників – департаменти охорони здоров'я Дніпропетровської ОДА (490 млн грн.), Закарпатської ОДА (186 млн грн.) та Київської МДА (164 млн грн.).

Висновки

Таким чином, завдяки відновленню (в останню мить) активної співпраці з міжнародними партнерами, уряд зміг у 2020 році виконати закон про державний бюджет на високому рівні. Але таке виконання мало низку негативних наслідків: інтенсивне витрачання коштів в останні дні грудня (що може мати негативний ефект на ефективність їхнього використання та якість окремих робіт); залучення коштів за підвищеною вартістю, та невикористання цих коштів у повній мірі; збільшення боргового навантаження на бюджет 2021 року.