

Проект Закону про державний бюджет на 2023 рік: ключові риси

Ключові висновки

1. розроблений бюджет є непопулістичним, у ньому прослідковуються адекватні поточній ситуації видатки та логічні пріоритети – оборона, безпека, соціальний захист; заплановані певні видатки для фінансування відновлення країни від наслідків Російської агресії;
2. мінімум “хотелок” для депутатів, зокрема, відсутня субвенція на соціально-економічний розвиток регіонів (т. зв. депутатська) та субвенція на інфраструктурний розвиток;
3. відсутній «ресурсний» законопроект, який уже традиційно подавався в «бюджетному» пакеті, що означає передбачуваність законодавства;
4. зниження рівня перерозподілу ВВП через бюджет (за доходами <20%), а також хоч і незначне, але зниження дефіциту бюджету в порівнянні з плановим бюджетом зі змінами-2022. Тим не менш, дефіцит передбачено на вкрай високому рівні - 1,3 трлн грн або 20% від ВВП;
5. велике сподівання на отримання значної донорської підтримки від міжнародних партнерів наступного року, що в разі не справдження може призвести до необхідності додаткового покриття Нацбанком дефіциту за рахунок емісії;
6. мораторій на підвищення цін на газ для населення. Це означатиме потребу покривати різницю між ринковою ціною та ціною для населення з державного бюджету (на субсидії та пільги [закладено](#) 37,9 млрд грн);
7. плановий дефіцит означає збільшення (внаслідок вкрай високого дефіциту) рівня державного боргу до ВВП до 100% на кінець 2023 року, що є вкрай високим показником, якого ще не було в історії сучасної України (втім, борг може бути нижчим, якщо більша частина іноземної допомоги надійде у вигляді грантів). Це на тривалий період створить значну залежність України від офіційних зовнішніх позик і значно ускладнить комерційні зовнішні позики. По завершенню війни потрібно буде проводити фіскальну консолідацію, а це буде складно через потребу фінансувати відновлення економіки.

Деталі:

Загальні положення

(1) Враховуючи вплив повномасштабної війни Росії проти України, що спричинив значне погіршення економічної ситуації та зростання невизначеності, для розрахунку показників державного бюджету використовувався помірно-консервативний сценарій, за яким реальний ВВП наступного року виросте на 4,6%. В умовах війни невизначеність є максимальною, тому значні відхилення фактичних показників від планових є дуже імовірними. Так, цього року планові показники Державного бюджету на 2022 рік не виконуються, але через невизначеність Уряд утримується від ретельного перегляду показників державного бюджету на цей рік і радше обрав підхід: вищі видатки за рахунок більшого дефіциту. Це варто враховувати, при порівнянні очікуваних бюджетних показників на 2023 рік (з проекту) з довоєнним планом або з планом зі змінами на 2022 рік. Велика ймовірність, що як ряд статей видатків, так і ряд джерел доходів будуть нижчими за планові показники цього року.

(2) За проектом державного бюджету, у 2023 році рівень перерозподілу ВВП (за доходами) через держбюджет буде нижчим за 20% (для порівняння, у 2021 році - 24%). Зменшення відбудеться за рахунок вимушеного зниження ділової активності в Україні під час війни; а також запровадження податкових змін, які сприяли зменшенню податкового навантаження на суб'єктів господарювання (зокрема, можливість переходу на спрощену систему оподаткування і сплати 2% єдиного податку майже для всіх суб'єктів).

(3) У зв'язку з дією воєнного стану в країні Мінфін не розробляв та не подавав Бюджетну декларацію на 2023-2025 роки, що було передбачено [Законом](#) від 15.03.2022 №2134-IX “Про внесення змін до розділу VI “Прикінцеві та перехідні положення” Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України”. Аналогічний підхід було застосовано при підготовці бюджету в умовах пандемії COVID-19.

(4) Традиційно до проекту бюджету Уряд запропонував [зміни](#) до Бюджетного кодексу (ПЗУ 8035 від 14.09.2022), якими серед

іншого передбачено, що:

- до загального фонду бюджету будуть зараховані надходження та гранти на бюджетну підтримку від ЄС, іноземних держав, МФО, іноземних фінансових установ, а до спеціального фонду бюджету - цільові гранти ЄС;

- до захищених видатків віднесено видатки на роботи та заходи з фізичного захисту ядерних установок та ядерних матеріалів;

- головним розпорядником коштів сектору безпеки і оборони дозволяється змінювати обсяги, мету та обмеження в часі бюджетних призначень, а також збільшувати призначення на оплату праці без внесення змін до закону про Державний бюджет за рахунок скорочення інших програм та напрямків та/або шляхом перерозподілу видатків у межах асигнувань відповідного головного розпорядника коштів;

- на період дії воєнного стану при збільшенні чисельності одного державного органу та скороченні іншого (без передачі повноважень) видатки на утримання чисельності передаються від одного органу до іншого за рішенням Уряду;

- а також внесено низку технічних змін, що стосуються місцевих бюджетів для приведення Бюджетного кодексу у відповідність з іншим законодавством (наприклад, уточнено норми з граничних запозичень для місцевих бюджетів, вилучено нечинні норми бюджетних повноважень громад у сфері охорони здоров'я, чіткіше визначено порядок надходжень акцизу з пального до місцевих бюджетів).

Варто зазначити, що ряд зміни до Бюджетного кодексу в частині зупинки дії окремих статей також передбачено в проекті Держбюджету на 2023 рік.

(5) У матеріалах, які подаються до проекту бюджету на 2023 рік, Уряд визначає важливі фіскальні ризики - фактори, які можуть призвести до зменшення надходжень бюджету та/або потребувати додаткових витрат, що в свою чергу може спричинити збільшення дефіциту бюджету та державного боргу.

Основними з них є:

- невизначеність тривалості та інтенсивності війни. Якщо триватиме руйнування виробничих приміщень, житла та інфраструктури, може вирости безробіття та міграція;
- пошкодження та руйнування об'єктів інфраструктури, в т.ч. виробничої та житлової (за останніми [оцінками](#) Київської школи економіки станом на 5 вересня обсяг прямих втрат інфраструктури становить понад 114,5 млрд дол.);
- недоотримання фінансової допомоги від міжнародних

фінансових організацій та іноземних урядів;

- значна міграція населення як всередині країни, так і за кордон;
- погіршення збалансованості зовнішніх рахунків, що пов'язане зі скороченням валютних надходжень від експорту через заблоковані морські порти та руйнування об'єктів інфраструктури, зростанням впливу валюти за картковими операціями, що здійснюють мігранти з України за кордоном;
- зростання інфляції, значна девальвація гривні.

Доходи бюджету

(1) В проекті бюджету-2023 закладено доходи в розмірі 1,3 трлн грн, що на 3,4% менше довоєнного плану-2022 і на 17,6% менше поточного плану-2022. Водночас, падіння показників в проекті на 2023 рік і плану зі змінами на 2022 рік передусім пояснюється двома складовими. По-перше, в плані зі змінами на 2022 рік передбачено офіційні трансферти (гранти) в розмірі 131 млрд грн, а в проекті на 2023 рік - лише 252 млн грн. По-друге, план по доходах від зокрема податку на прибуток підприємств та імпортного ПДВ у 2022 році скоріш за все не буде виконано.

(2) За рахунок митниці планується акумулювати 37,4% всіх доходів бюджету-2023 (92,2% від довоєнного плану і 88,2% поточного плану бюджету-2022). За рахунок платежів, які контролюються податковою службою, планується зібрати 53% всіх доходів бюджету-2023 (104% від довоєнного плану та 102% від поточного плану бюджету-2022 року), решта - інші неподаткові надходження (допомоги, гранти, адміністративні збори та платежі та ін.).

(3) **Структура податкових надходжень не зазнає значних змін порівняно з планом на 2022 рік. Ключовими у доходах бюджету на 2023 рік (понад 57%) є непрямі податки. 46,6% надходжень до бюджету, як очікується, забезпечить ПДВ (імпортний та внутрішній), 10,7% акцизний податок (імпортний та внутрішній). Серед прямих податків найбільший внесок до бюджету очікується від ПДФО, який разом із військовим збором має забезпечити 10% всіх надходжень. Приблизно стільки ж буде отримано від податку на прибуток - 10,3% всіх доходів. Відновлюється оподаткування акцизним податком пального, що забезпечить додаткові надходження до державного та місцевих бюджетів. Наразі залишається оподаткування ПДФО виплат військовослужбовцям, хоча були [ініціативи](#) щодо його скасування. З одного боку, це важливе джерело наповнення місцевих бюджетів, але фактично це "перетікання" коштів з держбюджету до місцевих бюджетів. Крім того, обсяг цього джерела наступного року залежатиме від активності бойових дій.**

(4) **План надходжень основних податків до державного бюджету (рис.1):**

- ПДФО – 129,1 млрд грн (-13,8% до довоєнного та поточного плану-2022). Зниження надходжень від цього податку, ймовірно, пов'язане з прогнозованим зниженням зайнятості через очікувану оптимізацію кількості працівників у публічному секторі та імовірну втрату резидентства громадянами, які виїхали за кордон. Хоча на фоні інфляції та потреби індексувати зарплати все ж таки падіння на 13,8% видається завищеним;
- ПДВ (внутрішній і імпортний) - 596,3 млрд грн (-1,9% до довоєнного та +2,1% до поточного плану-2022). Основні причини зростання - інфляційні очікування у 2023 році, ослаблення гривні, відновлення споживання через

реалізацію відкладеного попиту;

- акциз (внутрішній і імпортний) – 137,4 млрд грн (-15,1% до плану-2022) – враховано **повернення оподаткування акцизним податком пального** (ПЗУ № [7668-д](#) від 29.08.2022), а також **20% зростання ставок акцизу на тютюн. Ставки акцизного податку на інші категорії підакцизних товарів** (зокрема, на алкогольні напої) **залишаться на рівні 2022 року.** Серед причин зменшення очікуваних надходжень від акцизу у порівнянні з планом-2022 - зниження виробничих потужностей низки підприємств унаслідок повномасштабної війни, а також зниження попиту з боку населення на окремі види підакцизних товарів у зв'язку із падінням реальних доходів;

- податок на прибуток підприємств – 69,4 млрд грн (-16,7% до довоєнного та -22,4% до поточного плану-2022) – очікується погіршення фінансового стану підприємств, падіння прибутку державних компаній ТОВ «Оператор ГТС України», ДП «НАЕК «Енергоатом», НЕК «Укренерго». Зокрема про це також наголошується в звіті про фінансові ризики, який Уряд подав в бюджетних документах;

- рентна плата – 120,6 млрд грн (+69,3% до плану-2022) – прогноз надходження за користування надрами для видобування корисних копалин (*крім видобування нафти та газу*) в основному враховує **індекс цін на ресурси та курс національної валюти.** У структурі рентної плати найбільше зростання надходжень очікується від рентної плати за користування надрами для видобування природного газу, що пов'язано зі зростанням і більшою прогресивністю ставок даного податку (були збільшені у березні 2022 р.).

(5) **Найменше доходів у порівнянні до плану 2022 року планується отримати від:**

- **акцизного податку на пальне, вироблене в Україні** (6,5% від плану-2022), що свідчить про прогнозовану відсутність виробництва пального в Україні. Основною причиною є руйнування Кременчуцького нафтопереробного заводу внаслідок обстрілу Росією.

- **ренти за транспортування.** Однією із причин такого падіння є те, що у 2023 році взагалі не планується надходжень рентної плати за трубопровідний транзит аміаку територією України за який у 2022 році досі планується отримати 1,29 млрд грн (виконання за 7 міс. 2022 року - 21,9%).

(6) **За планом Національний банк має перерахувати до державного бюджету 19,4 млрд грн, як частину свого чистого прибутку, що на 5,8 млрд грн або 42,6% більше, ніж заплановано на 2022 рік. Важливо, що за 7 місяців 2022 року план по цій статті доходів уже перевиконано на +38,4% - НБУ перерахував 18,8 млрд грн. У 2022 році ці кошти від НБУ були зараховані до загального фонду. В 2023 році вся сума чистого прибутку НБУ, який перераховується до держбюджету, буде **зарахована до спецфонду державного бюджету** і**

спрямована на фінансування Фонду ліквідації наслідків збройної агресії.

Ймовірно, від НБУ також надходитимуть кошти як від інвестора в ОВДП – у цьому році так [профінансовано](#) вже 315 млрд грн при плановому обсязі випуску військових ОВДП 400 млрд грн. Обсяг такої емісії в наступному році буде залежати від розмірів допомоги міжнародних партнерів, а також від можливостей НБУ зменшувати інфляційний вплив такого викупу за допомогою резервів. Емісія через викуп ОВДП Нацбанком, якщо вона здійснюватиметься, буде одним із драйверів інфляції разом із девальвацією гривні.

(7) Надходження **грантів** заплановані у розмірі **252 млн грн** - ця сума вже гарантована міжнародними партнерами. Досвід 2022 року свідчить про ймовірність надходження частини коштів від партнерів в формі грантів, а не позик. Поки що в проекті на 2023 рік переважно вся міжнародна підтримка прописана у форматі позик. Для порівняння, в рамках ініціативи Президента United24 за понад 4 місяці було зібрано [186 млн дол.](#), які спрямовані на рахунки Національного банку й закріплені за профільними міністерствами - Міністерством оборони, Міністерством охорони здоров'я та Міністерством інфраструктури. Звичайно, Міністерство фінансів працюватиме над тим, щоб отримати максимальний обсяг допомоги у вигляді грантів, але значна частка допомоги надійде як кредити.

(8) Бюджет-2023 зазнає втрат через дію податкових пільг. Зокрема у 2023 році «випадаючі» доходи бюджетів - тобто кошти, які могли б надійти до державного/ місцевих бюджетів, але не надійдуть через дію податкових пільг (які містяться у довідниках пільг, що є втратами доходів бюджету) - становитимуть **62,6 млрд грн.**

Найбільші втрати (традиційно) - від пільг з ПДВ - **46,3 млрд грн**, із них:

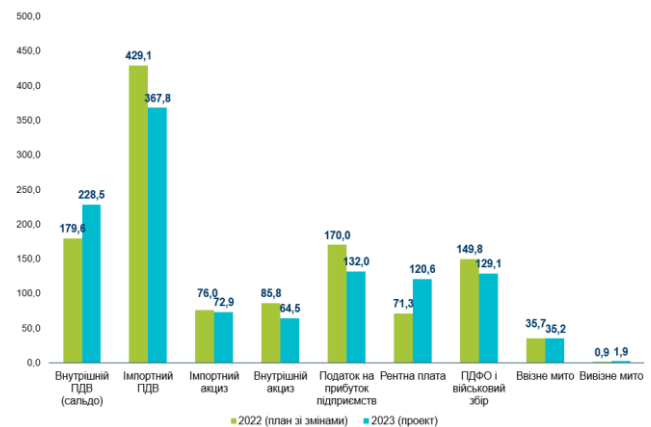
- охорона здоров'я – 20,7 млрд грн;
- постачання продукції оборонного призначення - 11 млрд грн;
- постачання тютюнових виробів, тютюну та промислових замінників, рідин, що використовуються в електронних сигаретах - 4,6 млрд грн;

- освіта – 4 млрд грн;
- будівництво житла - 1,7 млрд грн;
- операції з перевезення пасажирів міським транспортом - 1,1 млрд грн.

Також, є пільги з:

- **податку на майно**, які є втратами місцевих бюджетів – 14,2 млрд грн. Наступного року ці втрати за оцінкою будуть на рівні нинішнього року та на 0,8 млрд грн (+6,1%) перевищать фактичні втрати у 2021 р.;
- **акцизного податку з імпортованих товарів** – 0,2 млрд грн (+58,3% у порівнянні з показниками фактичних втрат у 2021 р. і +30,6% до очікуваних втрат у 2022 р.);
- **податку на прибуток підприємств** – 2,1 млрд грн (+17,9% у порівнянні з показниками фактичних втрат у 2021 р. і -30% до очікуваних втрат у 2022 р.).

Рис. 1. План надходження податків до бюджету у 2022-2023 роках, млрд грн



Джерело: Державний бюджет на 2022 рік (зі змінами), Проект Державного бюджету на 2023 рік

Дефіцит бюджету

(1) **Дефіцит бюджету-2023 планується на рівні 20% ВВП через значне зростання видатків на оборону, скорочення економіки та обмежені можливості для збільшення податкових зборів (рис. 2).** Відповідно, наприкінці 2023 році очікуваний рівень державного боргу сягне 100% ВВП. Це значно більше Маастрихтського критерію (60%), та «безпечного» (який не гальмує економічне зростання) рівня 64% для країн, що розвиваються, визначеного [дослідженням](#) Світового банку, але це вимушений захід. На 2022 рік початково був передбачений граничний дефіцит держбюджету у розмірі 3,5% ВВП, але у зв'язку з повномасштабною війною його підвищили до 23,7% ВВП.

(2) **В поточних умовах можливості залучити борг на ринкових умовах сильно обмежені.** НБУ є найбільшим інвестором в ОВДП, купивши військові облігації на суму 315 млрд грн з початку повномасштабної війни. Втім, після 24 лютого Уряд на внутрішньому ринку витратив на погашення ОВДП на 55 млрд грн більше, ніж залучив від них (без урахування НБУ). Також відсутній доступ і до міжнародних ринків капіталу. В серпні 2022 Уряд погодив умови реструктуризації з держателями облігацій зовнішніх

державних позик. Терміни погашення всіх серій суверенних єврооблігацій продовжено на 2 роки, а купонні платежі, які припадають на наступні два роки, відстрочуються до кінця дії дворічного періоду. При цьому за відстроченим доходом нараховуються відсотки. Також інвестори у державні деривативи (ВВП-варанти) погодилися на відсутність виплат за ними у 2023 році. Це сприятиме економії коштів на обслуговування та погашення зовнішнього боргу у 2023 році.

(3) **На відміну від попередніх років, більшу частину боргу 2023 року (95% або 1 596 млрд грн) планується залучити за кордоном - у МФО чи напряму від урядів інших країн (рис.3).** 10% цих коштів надійдуть в рамках чинних кредитних проектів зі Світовим Банком, ЄІБ, ЄБРР тощо. Решту коштів планується отримати (1) від МВФ (630 млрд грн або 15 млрд дол. - проте для цього потрібно розробити та ухвалити відповідну програму), (2) від Уряду США та інших офіційних кредиторів (576 млрд грн або 13,65 млрд дол.), та (3) від ЄС (217 млрд грн або 5,15 млрд дол.). Через військові дії та погіршення бюджетних показників залучення на ринкових умовах на зовнішніх ринках малоімовірно. Обмеженість внутрішнього ресурсу і апетиту

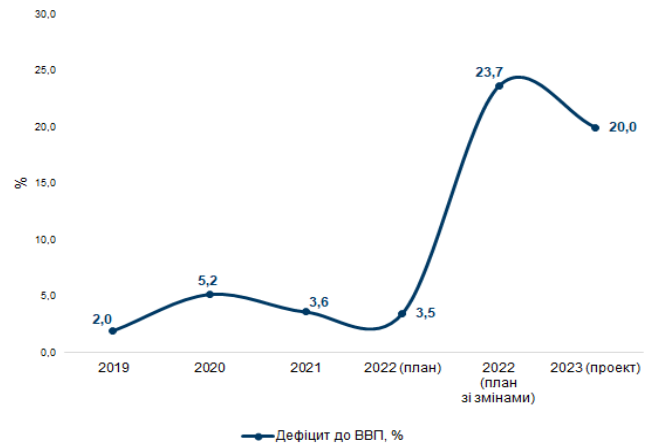
до ОВДП у банків, страхових компаній, локальних інвесторів на фоні стриманого підвищення ставок Мінфіном обумовлює незначні заплановані обсяги залучення на внутрішньому ринку - 91 млрд грн (для порівняння, з початку війни на аукціонах було розміщено ОВДП на приблизно 140 млрд дол.), хоча фактичні залучення можуть бути більшими. Якщо очікування щодо розмірів кредитування від партнерів не виправдаються, то, ймовірно за все, дефіцит буде покриватися за рахунок емісії НБУ. Це несе ризики підвищеної інфляції, девальвації, і подальшого погіршення боргових показників держави.

(4) Як наслідок різкого зростання боргу у 2022-2023 рр., видатки на обслуговування держборгу зростають на 143 млрд грн або 78% у 2023 році у порівнянні з планом 2022 року. Видатки на обслуговування боргу зростають з 12,4% у 2021 році до 14,5% видатків загального фонду бюджету. Також відчутно зростає саме зовнішній борг. На кінець 2023 зовнішній борг становитиме 79%, внутрішній – 21%, у порівнянні з 58% та 42% відповідно у 2021 році. Отже, виростає частка валютного боргу, що зробить державний борг більш чутливим до знецінення національної валюти. Вартість нових запозичень (без урахування вже наявних кредитних проектів) у 2023 очікується відносно низькою:

- 1 426 млрд грн від МФО та двосторонніх партнерів за середньозваженою ставкою 3%,
- 91 млрд грн від ОВДП за середньозваженою ставкою 16,8% (у порівнянні з 11,7% початково очікуваних на 2022).

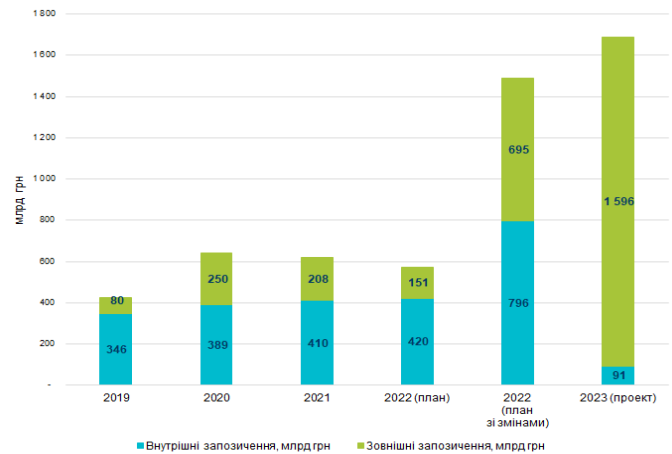
(5) Бюджетний кодекс забороняє надавати державні гарантії на суму понад 3% планових доходів загального фонду державного бюджету. У 2023 році обсяг надання державних гарантій не обмежено. Була призупинена дія й всіх інших фіскальних правил, що викликано необхідністю фінансувати оборону та безпеку держави і передбачити певне фінансування підтримки та відновлення економічної активності суб'єктів господарювання в умовах війни РФ проти України.

Рис. 2. Дефіцит державного бюджету до ВВП, %



Джерело: Державний бюджет на 2022 рік (зі змінами), Проект Державного бюджету на 2023 рік

Рис.3. Обсяг внутрішніх і зовнішніх запозичень, млрд грн



Джерело: Державний бюджет на 2022 рік (зі змінами), Проект Державного бюджету на 2023 рік

Видатки бюджету

(1) В проекті бюджету на 2023 рік видатки плануються на рівні 2,5 трлн грн, що на 1 трлн грн (+68%) більше довоєнного плану-2022, та на 119 млрд грн (-5%) менше зміненого плану на 2022 рік. Пріоритетами є посилення обороноздатності та безпеки, соціальна сфера (рис.4). Відповідно, майже 60% видатків сконцентровано у трьох міністерствах: Міноборони – 858 млрд грн (+37,4% або 234 млрд грн до плану зі змінами-2022), МВС – 210 млрд грн (+2,3% або 5 млрд грн до плану зі змінами-2022), Мінсоцполітики – 406 млрд грн (-4,48% або -19 млрд грн до плану зі змінами-2022).

(2) Найвищим пріоритетом на 2023 рік є фінансування видатків на оборону та безпеку. У проекті бюджету-2023 загальні видатки на безпеку і оборону передбачені в обсязі 1141,1 млрд грн (17,8% ВВП та 45,4% від загальної суми видатків), із них:

- 1121,1 млрд грн - видатки за бюджетними програмами Міноборони, інших суб'єктів сектору безпеки і оборони;
- 20 млрд грн - державні гарантії.

Рис. 4. Видатки за функціональною класифікацією* (загальний та спеціальний фонд), млрд грн



*разом із загальнодержавними видатками та кредитуванням
Джерело: Державний бюджет на 2022 рік (зі змінами), Проект Державного бюджету на 2023 рік

Із загального фінансування бюджетних програм Міноборони 858 млрд грн **99% усіх коштів ідуть на дві бюджетні програми:**

- **492,2 млрд грн** - заробітні плати, медицина, допомога сім'ям військових;
- **355,1 млрд грн** - закупівля та ремонт озброєння та військової техніки.

Загалом на **грошове забезпечення та заробітну плату військовослужбовців (з нарахуваннями)** буде спрямовано **564 млрд грн із загального фонду.**

(3) **Видатки на соціальне забезпечення у проекті бюджету на 2023 рік становлять 406,1 млрд грн (-19,1 млрд грн або -4,5% до поточного плану 2022 року)** (рис. 5). Причина скорочення - зменшення трансферту до Пенсійного фонду на 20,1 млрд грн. Але при цьому, програма із забезпечення виплати пенсій залишається найбільшою у Мінсоцполітики - 232,9 млрд грн (57,4% всього фінансування Міністерства). Мінсоцполітики [планує посилити адресність виплат](#), більше прив'язуючи їх до фінансового стану отримувача допомоги, а не до його соціального статусу, а також надавати допомогу тим категоріям громадян, для яких соціальні виплати від держави є основним доходом, із числа людей, які опинились у складних життєвих обставинах, малозабезпечених, осіб з інвалідністю.

(4) Загальна сума видатків (без урахування загальнодержавних видатків та кредитування) зменшилась на 39 млрд у порівнянні з планом зі змінами-2022, і збільшилась на 862 млрд грн у порівнянні з довоєнним планом (рис. 6).

Окрім збільшення видатків на безпеку і оборону, майже вдвічі виросли видатки **Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості** - за рахунок однієї програми "Виконання державних цільових програм реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу" (збільшення з 2,5 до 7,7 млрд грн) та **Міністерства фінансів** - на 11% також за рахунок програми "Забезпечення функціонування Фонду розвитку підприємництва" (Програма 5-7-9) - збільшення з 7 до 16 млрд грн.

Водночас фінансування зменшилось (відносно плану зі змінами) для: Міненергетики - 188 млрд або -97% - через виключення компенсації ПСО на 111 млрд грн та врегулювання заборгованості перед суб'єктами ринку природного газу на 76 млрд грн; **Мінекономіки - 18 млрд або - 84,7%** (передача Держпродспоживслужби до Секретаріату Кабміну - 6,9 млрд грн, завершення програми «єПідтримка» - 8,8 млрд та інших програм); **Мінінфраструктури - 15 млрд або - 81%** (зменшення переважно за рахунок ліквідації програм, пов'язаних з будівництвом мосту в Києві, оновленням вагонів, а також покращенням залізничної та аеропортової інфраструктури). У решті міністерств спостерігається зниження обсягу фінансування у розмірі від 1 до 5 млрд грн.

(5) В проекті бюджету-2023 скасовано (або переструктуровано в нові) 90 бюджетних програм, які містяться в бюджеті-2022, на загальну суму 455,3 млрд грн. **Уряд відмовився від більшості інвестиційних проектів**, серед яких "Президентський університет" (**500 млн грн**) та "Державні капітальні вкладення на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проектів" (**3,2 млрд грн**). З одного боку, реалізація інвестпроектів наразі не є

пріоритетом, бо першочерговим є забезпечення видатків на оборону і безпеку, через що реалізація більшості інвестпроектів призупиняється. Можливо, після закінчення війни розпочаті капітальні проекти будуть завершені в рамках відновлення країни. Водночас на окремі проекти передбачене фінансування в межах інших бюджетних програм уже зараз. Скоротилась кількість бюджетних програм Мінсоцполітики: так, всі соціальні виплати було об'єднано в три програми, що покликано підвищити ефективність розподілу коштів.

Соціальні стандарти у 2023 році та бюджети соціальних фондів

Загальний прожитковий мінімум 1 грудня 2022 року виросте на 196 грн до 2589 грн і залишиться без змін упродовж наступного 2023 року. Мінімальна заробітна плата (МЗП) з 1 жовтня 2022 року виросте на 200 грн до 6700 грн і також залишиться незмінною до кінця 2023 року. Втім, фактичний прожитковий мінімум, який розраховує Мінсоцполітики, протягом 2022 року збільшився на 1833 грн, і зараз дорівнює МЗП (6500 грн). Фактичний прожитковий мінімум буде зростати у 2023 разом із інфляцією, тоді як розміри низки соціальних виплат та інших виплат прив'язані до ухваленого в бюджету розміру прожиткового мінімуму.

У 2023 році доходи й видатки Пенсійного фонду України плануються в обсязі 590 млрд грн. Ми не можемо порівняти його з 2022 роком, адже бюджет Пенсійного фонду на цей рік так і не був затверджений. У 2023 році трансферт з державного бюджету до Пенсійного фонду планується менший на 20,1 млрд грн від поточного плану й становитиме 232,9 млрд грн проти 253 млрд грн у 2022 році. Наразі з прогнозованого бюджету Пенсійного фонду складно однозначно зрозуміти, чи буде проведена індексація пенсій 2023 року. Втім, скоріше ні, адже її можна профінансувати лише за рахунок значного зростання доходів від ЄСВ, чого в бюджеті наразі немає. Отже, вірогідно, повториться ситуація поточного року - коли нереалістичний бюджет ПФУ Уряд не затверджує, але упродовж року перераховує ПФУ гроші з держбюджету. Так, у поточному році плановий трансферт до Пенсійного фонду збільшився сумарно на 20,7% порівняно з довоєнним планом.

У 2023 відбудеться скорочення доходів Фонду соціального страхування України на 22,3%, а видатків на 23,7% порівняно з поточним планом на цей рік. У 2022 році значно знизилась надходження фонду, тому план на 2023 рік побудовано з урахуванням цього зниження. Фактична фінансова потреба Фонду значно вища, і для вирішення цієї проблеми потрібно оптимізувати його видатки. 21 вересня парламентом ухвалив законопроект [3663](#) про об'єднання адміністративних структур Пенсійного фонду та Фонду соціального страхування, який допоможе зменшити видатки на адміністрування відповідних виплат.

Уряд прогнозує, що у 2023 році бюджет Фонду безробіття зменшиться на 1,7 млрд грн, а трансферт цьому фонду із державного бюджету не передбачено у проекті-2023. Власні надходження Фонду будуть меншими на 276 млн грн через зменшення надходжень від ЄСВ. Якщо рівень зайнятості у 2023 році знизиться, то разом із недонадходженням коштів від ЄСВ це, ймовірно, призведе до дефіциту коштів на виплату допомоги з безробіття.

(6) Фінансування більшості інфраструктурних проектів з об'єктивних причин також припинено. Але заплановано **17 проектів на загальну суму 12,1 млрд грн**, із яких:

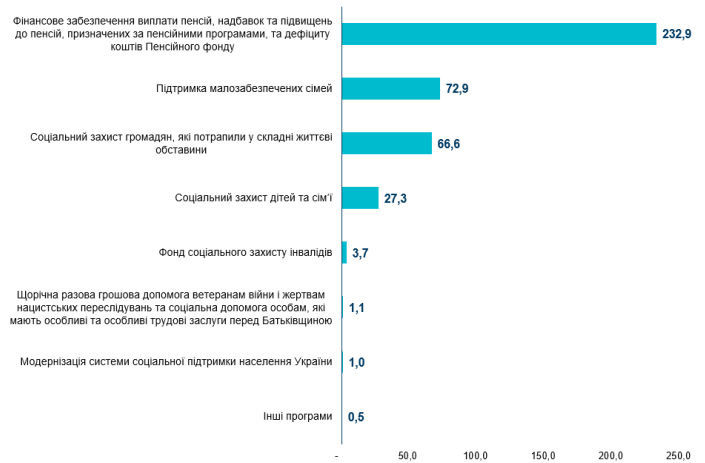
- 1,5 млрд грн - на будівництво та закупівлю житла для військовослужбовців
- 4,6 млрд грн - будівництво метрополітену у м. Дніпро (фінансування зі спеціального фонду за рахунок кредитних коштів, наданих задовго до початку повномасштабної війни)
- 1,5 млрд грн - будівництво третьої гілки метрополітену у м.Харків (аналогічно метрополітену у м.Дніпро)
- 2 млрд грн - розбудова прикордонної дорожньої інфраструктури та облаштування пунктів пропуску
- 1,5 млрд грн - облаштування безпечних умов у закладах загальної середньої освіти
- 1 млрд грн - придбання шкільних автобусів

(7) Окремим напрямом у проекті бюджету-2023 є фінансування відновлення України внаслідок Російської агресії. Заплановано функціонування **Фонду ліквідації наслідків збройної агресії** на суму **19,4 млрд грн** у складі спецфонду держбюджету. Його створення передбачається вже цього року (до Парламенту подано законопроект [8027](#)). Кошти Фонду спрямовуватимуться на будівництво втраченого житла, відновлення критичної інфраструктури, будівництво будівель цивільного захисту, закупівлю автобусів і спецтехніки для шкіл, закладів охорони здоров'я, комунальних підприємств. **Джерело наповнення Фонду у 2023 році** - це кошти, що перераховуються НБУ як частина чистого прибутку (весь запланований в бюджеті обсяг). Доходами фонду також можуть бути кошти від реалізації примусово вилученого майна, яке належить РФ та її резидентам, проте наразі у бюджеті немає планів щодо обсягу таких доходів.

(8) **Уряд не забуває про підтримку бізнесу в умовах дії воєнного стану** - в проекті бюджету-2023 заплановано **1,4 млрд грн на грантову підтримку для створення і розбудови бізнесу**. Передбачається, що це сприятиме створенню **300 тис. нових робочих місць**, що особливо важливо з урахуванням можливого зростання безробіття. Збільшено **фінансування Фонду розвитку підприємництва** - Програма 5-7-9 (з **7 до 16 млрд грн** до плану зі змінами-2022). Заплановано **більше 1 млрд грн на розвиток аграрної сфери** та забезпечення безпеки аграрної продукції, яка може постраждати внаслідок війни, зокрема на фінансову підтримку сільгосптоваровиробників (201 млн грн) та формування статутного капіталу Фонду часткового гарантування кредитів у сільському господарстві" (360 млн).

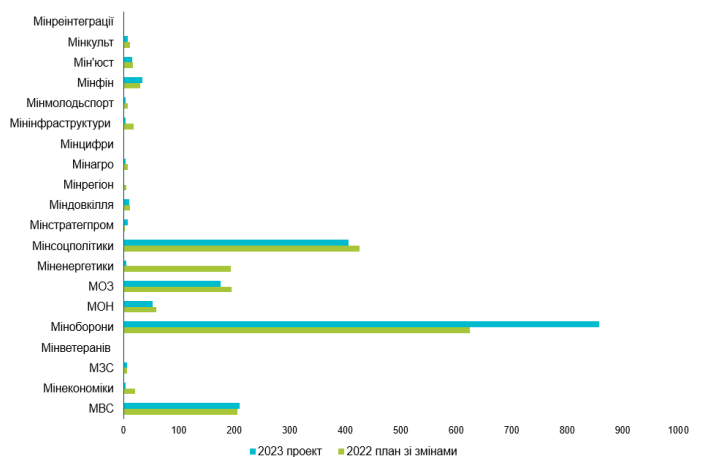
(9) Загальне фінансування дорожньої сфери у 2023 році скоротиться у порівнянні з планом 2022 року на 14,9 млрд грн. Змінився також і фокус фінансування - з побудови нових доріг на ремонт пошкоджених внаслідок війни. Також Парламент у другому читанні прийняв законопроект [7669](#), який скасовує норми про те, що гроші дорожнього фонду можуть іти тільки на військові потреби та виплату боргів. Також запланована субвенція на дороги місцевого значення у сумі 13,6 млрд грн, що на майже 45% (11 млрд грн) менше плану 2022 року (рис.7). Видається, що держава виділила мінімально можливе фінансування на забезпечення дорожньої інфраструктури для кожного регіону, яке в першу чергу буде спрямоване на ремонт та відновлення доріг. За останніми оцінками Київської школи економіки, втрати від ушкоджень та руйнувань дорожньої інфраструктури становлять 28,5 млрд дол.

Рис. 5. Видатки на бюджетні програми Міністерства соціальної політики на 2023 рік, млрд грн



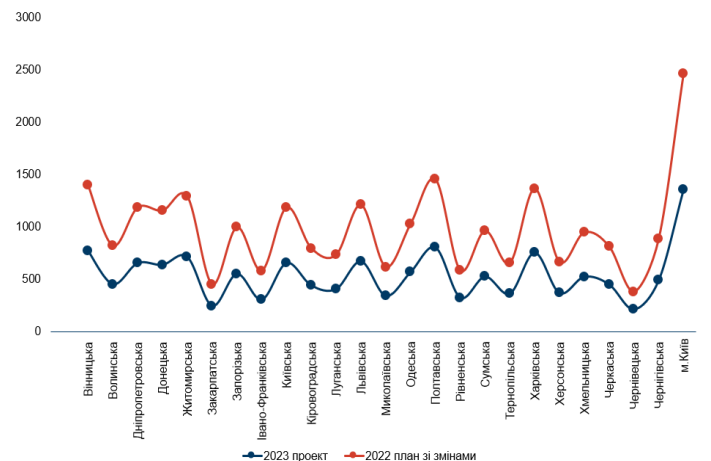
Джерело: Проект Державного бюджету на 2023 рік

Рис. 6. Видатки міністерств (загальний та спеціальний фонд), млрд грн



Джерело: Державний бюджет на 2022 рік (зі змінами), Проект Державного бюджету на 2023 рік

Рис. 7. Орієнтовний обсяг субвенції на дороги в розрізі регіонів, млн грн



Джерело: Державний бюджет на 2022 рік (зі змінами), Проект Державного бюджету на 2023 рік

Міжбюджетні відносини

(1) У проекті бюджету на 2023 рік заплановано суттєво меншу кількість трансфертів місцевим бюджетам - 23 програми (при цьому не будуть продовжені 24 програми з тих, що є в поточному бюджеті). Обсяг трансфертів (дотацій та субвенцій) зменшено на 28,3 млрд грн до **181,7 млрд грн** (на 13,5% менше, ніж план-2022 зі змінами) (табл.). **Відсутній Державний фонд регіонального розвитку (план на 2022 рік – 5,2 млрд грн)**. Відповідно до статті 24¹ Бюджетного кодексу, його обсяг має бути не меншим за 1,5% прогнозного обсягу доходів загального фонду державного бюджету. Дію цієї статті на наступний рік в законопроекті пропонується призупинити. Також відсутня субвенція на соціально-економічний розвиток, але вона може з'явитися до наступних читань, як це було в попередні роки.

(2) Для місцевих бюджетів заплановано нову додаткову дотацію для постраждалих від агресії територій у сумі 23,9 млрд грн. Це обсяг досить великий, і це важливо, бо ресурсу в органів місцевого самоврядування на деокупованих територіях не буде з очевидних причин (під час окупації бізнес там не працював і не сплачував податки, інші податки та неподаткові платежі не надходили або надходили в невеликому розмірі). Як саме буде розподілятися ця дотація - поки незрозуміло.

(3) У 2023 році планується досить значне зростання базової (на 12,6 млрд грн до 28,9 млрд грн) і реверсної (на 8,3 млрд грн до 19,1 млрд грн) дотації. Також змінено принцип горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів - на 2023 рік його здійснено на основі очікуваних надходжень у 2022 році податку на доходи фізичних осіб (а не з урахуванням факту попереднього року). Також, при розрахунку дотацій враховано надходження ПДФО з виплат військовослужбовцям, але не враховано кількість ВПО в кожній громаді, що важливо в поточних умовах зростання їхньої кількості, особливо для західних регіонів.

(4) У 2023 році заплановано суттєве зниження освітньої субвенції - на 20,5 млрд грн (на 19%) до поточного плану-2022. І навіть при заморожених заробітних платах цього може не вистачити на оплату праці вчителів.

Ймовірно, сума ще буде уточнена до II читання після остаточних даних по контингенту учнів (після 5 вересня). На 2023 рік відсутня субвенція на нову українську школу (НУШ), що погано, оскільки НУШ вже дійшла до 5 класу, і потрібні видатки на забезпечення реформованої освіти. Водночас заплановані нові субвенції на бомбосховища у школах - 1,5 млрд грн (важливо, оскільки освітній процес треба продовжувати) і на придбання шкільних автобусів - 1 млрд грн (також важливо, оскільки дуже багато автобусів було передано в 2022 році на потреби армії, а з відновленням навчання в них знову виникла потреба у шкільних автобусів, особливо в контексті зміни мережі шкіл як задля економії, так і через руйнування внаслідок війни).

Таблиця. ТОП-10 субвенцій та дотацій з державного бюджету місцевим бюджетам у 2023 році

Назва субвенції/дотації	млрд грн	порівняно з 2022 (зі змінами)
Освітня субвенція	27,5	-19%
Базова дотація	28,9	+77,7%
Додаткова дотація для постраждалих від агресії територій	23,9	нова
Субвенція на дороги	13,5	-44,9%
Субвенція на реалізацію проектів у рамках Програми з відновлення України	5,3	+ у 7 разів
Субвенція на будівництво метрополітену в м. Дніпрі	4,6	+ у 3 рази
Додаткові дотації	3,7	-27,7%
Субвенція на компенсації для отримання житлових приміщень для ВПО	3,3	+15%
Субвенція на компенсації за житлові приміщення ветеранам	1,7	=
Субвенція на реалізацію проектів в рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України	1,48	=

Джерело: Проект Державного бюджету на 2023 рік

Автори:

Юлія Маркуц, Дмитро Андрієнко, Інна Студеннікова, Тарас Маршалок, Ліна Задорожня, Центр аналізу публічних фінансів та публічного управління при Київській школі економіки

Центр аналізу публічних фінансів та публічного управління створено Київською школою економіки за підтримки уряду 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.