



ЕКОНОМІЧНА ПРАВДА

Експертна дискусія

«Що відбувається з бюджетом України?»

25 травня 2022 року Центр соціально-економічних досліджень CASE Україна провів дискусію на тему «Що відбувається з бюджетом України?». У ній взяли участь економіст CASE Україна Наталя Лещенко, експерт з бюджетної політики Юлія Касперович, модерував захід виконавчий директор CASE Україна Дмитро Боярчук.

Публікуємо ключові тези дискусії, а також стислий переказ доповідей спікерів.

Основні тези

- Податкові пільги суттєво зменшують дохідну частину бюджету України – митні пільги, лібералізація податкового адміністрування, мораторії на перевірки, скасування відповідальності, пом'якшення правил сплати пені і штрафів.
- На потреби війни з початку воєнних дій уряд додатково виділив 314 млрд грн.
- Прогнозується спад економіки на 30–50%. Розірвана логістика потребує інвестицій для відновлення міжнародної торгівлі, зростає потреба на соціальну допомогу та відновлення.
- Прийнято три пакети податкових реформ, що містять: 1) звільнення від відповідальності платників податків у разі неможливості виконати свій податковий обов'язок, зупинення податкових перевірок і термінів перебігу; 2) розширення спрощеної системи оподаткування за ставкою 2%, зниження податку на пальне – нульовий акциз і 7% ПДВ; 3) звільнення від сплати митних платежів під час ввезення товарів, автомобілів без сплати митних платежів (ПДВ, акцизу та ввізного мита).
- Доходи бюджету в зоні ризику, видатки великі і продовжують зростати. Найбільшу частину видатків з бюджету виділяють на оборону, забезпечення правопорядку та трансформовану соціальну підтримку.
- Паливна криза гальмує ділову активність та адаптацію економіки до умов війни.
- Потрібне розширення пропускної здатності митних пунктів пропуску для поживлення зовнішньоекономічної діяльності.
- Анонсовано повноцінне відновлення функціонування системи електронного адміністрування ПДВ.
- Очікується тенденція посилення міжнародної фінансової підтримки, що допоможе вирівняти видаткову частину бюджету та відновити економіку.

Переказ дискусії (відео повної дискусії [за посиланням](#))

- Яка сьогодні ситуація з бюджетом України?

Наталя Лещенко

Через державний бюджет потрібно було розподілити близько 30% ВВП, а з урахуванням місцевих бюджетів і пенсійного фонду – близько 42% ВВП. Проте війна внесла свої корективи. Уже на її початку ми побачили, що доходи дуже швидко скорочуються. Якщо в січні 2022 року вони зросли на 35%, то в березні відчутно знизилися.

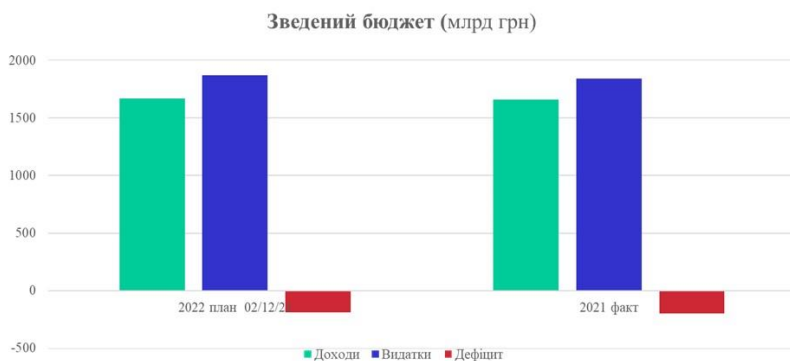


ЕКОНОМІЧНА ПРАВДА

Яким повинен був бути бюджет?



За планом через бюджети та позабюджетні фонди 2022 мало перерозподілити 42% ВВП, дефіцит мав становити 3,5% ВВП.



Поки що бюджет на плаву, але буде гірше. Воєнні дії, а відповідно неможливість провадження господарської діяльності, обмежують базу оподаткування. У лютому-березні воєнні дії відбувалися на територіях, що фактично забезпечують половину доходів економіки. Наразі їх відновлюють дуже повільно. Сім областей, на яких точилися бойові дії в травні 2022 року, забезпечують приблизно 20% доходів економіки.

Де-факто доходи скорочуються



Якщо доходи в січні зросли на 35%, темпи зростання в березні становили 11%, а в квітні вони впали на 21%.

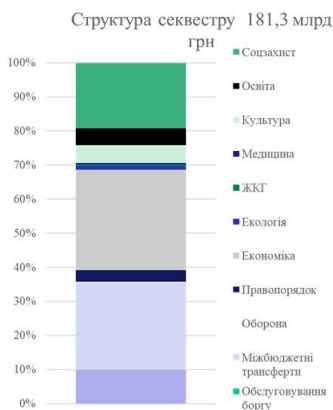


Усі знають про проблему заблокованих портів, тільки Одеська митниця приносила п'яту частину доходів. Відновлення доходів потребує змін у логістиці, експорті-імпорті, умовах юридичних та інфраструктурних обмежень. Надалі дедалі відчутнішим буде негативний вплив численних податкових пільг, запроваджених на початку війни, – це і митні пільги, і пільги для мікро- та середніх підприємств. Крім того, є лібералізація податкового адміністрування, мораторії на перевірки, скасування відповідальності, пом'якшення правил сплати пені та штрафів.



ЕКОНОМІЧНА ПРАВДА

Війна внесла свої корективи щодо потреб

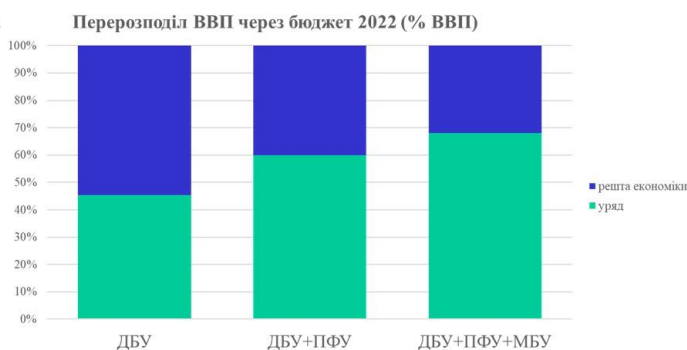


З іншого боку, війна диктує нам і збільшення потреб. Уже в березні 2022 року видатки були вдвічі більші, аніж у березні 2021 року. Це результат зростання видатків на соціальний захист та оборону, а також чисельності тих, хто потребує допомоги. Уже зареєстровано 4 млн внутрішньо переміщених осіб. Де факто соціальних видатків за квартал збільшилося на 20%, видатки на оборону зросли вп'ятеро до 75 млрд гривень. На потреби війни з початку бойових дій додатково виділено 314 млрд гривень, насамперед на оборону, порядок, трансформовано соціальну підтримку. На жаль, лише частину з них вдалося рефінансувати за рахунок перерозподілу інших податків. Якщо навіть падіння ВВП становитиме 30%, то тільки через державний бюджет буде перерозподілено половину, а з урахуванням місцевих бюджетів – 2/3 ВВП.

Потреба у видатках - непосильно велика



За умов падіння ВВП лише на 30% (один з найбільш оптимістичних сценаріїв)



Коли потреби зростають, податки падають. Природно, що обсяг фінансування перевищує доходи і становить половину видатків. Основне джерело фінансування бюджету – це НБУ. Очікуємо, що й надалі видатки перевищуватимуть доходи, економіка впаде на 30–50%. За різними оцінками, знищено 30–50% підприємств, половина тих, що припинили працювати, вже заявили про 5 млн осіб безробітних. Крім того, Україну просто залишають люди. Покинуло 6 млн, і навіть з урахуванням тих, хто повернувся, ми втратили 4 млн населення, порівняно з 2021 роком було зайнято 15.6 млн осіб в економіці України.



ЕКОНОМІЧНА ПРАВДА

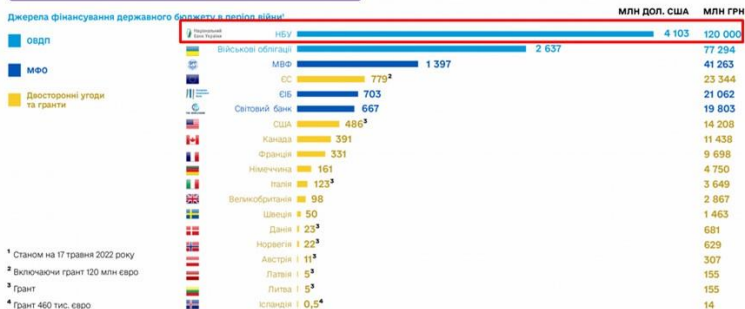
НБУ – важливе джерело фінансування



ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ РІВНО РОЗПОДІЛЕНЕ МІЖ ВІЙСЬКОВИМИ ОБЛІГАЦІЯМИ ТА ПИЇГОВИМ ФІНАНСУВАННЯМ З ПОЧАТКУ ПОВНОМАСШТАБНОЇ ВІЙНИ



11 994 МЛН ДОЛ США АБО 352 781 МЛН ГРН
Загальний обсяг фінансування



Розірвана логістика потребує інвестицій для відновлення міжнародної торгівлі. Зростає потреба на соціальну допомогу та відновлення. Треба також брати до уваги можливість інтенсифікації воєнних дій та адміністративні ресурси, такі як вільні кошти на рахунках – виплата авансових платежів або більш рання сплата платежів державним підприємствам майже вичерпалася.

Видатки можуть швидко зростати, а структура змінюватися. В умовах війни уряд був змушений обрати гнучкість за рахунок зменшення контролю, спрощений перерозподіл ресурсів. Передусім виділяють кошти на оборону і режим воєнного стану, а вже потім фінансують інші видатки.

- Як багато змін у податковому режимі впливають на бюджет?

Юлія Касперович

Не можу не почати зі слів вдячності всім тим платникам податків, які зараз за можливості своєчасно і повно виконують свої зобов'язання, працюють набіло і тим самим підтримують Збройні Сили України. Дякую всім тим громадянам, які йдуть на самооподаткування, перераховуючи дуже великі обсяги коштів і на благодійні рахунки Національного банку України, і громадським та волонтерським організаціям. Усе це свідчить про наш патріотизм і єднання, додає віри і впевненості до наближення нашої перемоги.

Держава також навзаєм підтримала платників податків податковою лібералізацією та дерегуляцією. **Найперший пакет** податкової реформи ухвалено 3 березня № 2118, прийнято безпрецедентні дерегуляції. **По-перше**, це звільнення від відповідальності платників податків у разі неможливості виконати свій податковий обов'язок з пізнішим виконанням. **По-друге**, це зупинення податкових перевірок. **По-третє**, зупинення перебігу термінів. Уже прийнято п'ятий пакет, проголосований 12 травня, який перебуває на підписі у Президента. Це буде Закон № 2260, який ці дерегуляції звужує. Держава має на це повне право, адже економіка почала поступово адаптуватися до стану війни. Державна податкова служба України вже почала бачити певні зловживання цими нормами. Відновлення повноцінного функціонування системи електронного адміністрування ПДВ також потребує початку камеральних перевірок.



З цього першого пакета найважливіше, що залишається для малого бізнесу, – це звільнення від санкцій за порушення застосування РРО, тобто касових апаратів, за винятком підакцизних товарів.

Услід за першим пакетом пішов **другий** – закон України від 15 березня № 2120. Тут була найбільш радикальна реформа – розширення спрощеної системи оподаткування для всіх суб'єктів господарювання за ставкою 2% доходу; зниження податкового навантаження на пальне, обнулення акцизу та зниження ПДВ з 20% до 7%. Саме ця пільга зберегла економіку від того шокового зростання цін на пальне, яке могло відбутися під впливом і зростання світових цін, і зміни логістики, доставки в Україну. У цьому пакеті фізичні особи-підприємці першої та другої груп отримали також право не сплачувати єдиний податок; фізичні особи-підприємці на загальній і спрощеній системі оподаткування, а також особи, які провадять незалежну професійну діяльність, та члени фермерського господарства отримали право не сплачувати єдиний внесок за себе. Запроваджено також мораторій на перевірки та штрафи щодо ЄСВ.

Третій пакет: перша пільга – спрощенці отримали право на звільнення від сплати митних платежів під час ввезення товарів. Друга пільга – звільнення фізичних осіб від сплати митних платежів (ПДВ, акциз, ввізне мито) під час ввезення транспортних засобів. Цю пільгу надано без обмеження кількості ввезення цих транспортних засобів, їхньої вартості або цільового використання. У кожному із цих пакетів податкової реформи містяться пільги для підтримки армії, благодійників і постраждалих внаслідок війни.

Щодо широких **пільг, які мають найбільший вплив на бюджет.** Перша – це пільга щодо ввезення спрощенцями товарів без сплати митних платежів. Її мета – безпосередньо наситити внутрішній ринок товарами широкого вжитку, вона зіграла свою роль, і нам вдалося уникнути їх дефіциту. Зараз цю пільгу разом із втратами бюджету від 8 квітня до 17 травня оцінюють у 4.64 млрд гривень, за даними телеграм каналу «Железний нардеп». Ця пільга почала шкодити конкурентоспроможності вітчизняного виробника щодо тих імпортованих товарів, які ввозять без сплати митних платежів. Тому постає питання про доцільність її збереження.

Друга пільга щодо ввезення автомобілів фізичними особами без сплати митних платежів (ПДВ, акцизу та мита). Упродовж 9 квітня – 19 травня було ввезено 94.4 тис. авто. Утворилися великі черги на митних пунктах пропуску, вони навіть заважали вільному проходженню військових і гуманітарних вантажів. Потім кількість цих пунктів пропуску звузили до трьох.

Потенційні втрати бюджету оцінюють у 10.5 млрд гривень. Політика – це мистецтво можливого компромісу, у дискусіях почали яскраво кристалізуватися суспільні інтереси. З одного боку, ті, хто отримує кошти від бюджету, не задоволені цими великими втратами. Автолюбители ж відповідають, що ці втрати потенційні, а не фактичні, бо за відсутності пільги такого великого ввезення автомобілів не відбулося б.

З іншого боку, існують автовласники, які раніше ввозили автомобілі за повними митними платежами і зараз вони, звісно, не задоволені такою пільгою, відчуваючи себе дискримінованими. Багато автомобілів, на жаль, під час війни було пошкоджено та втрачено. На 19 травня кількість ввезених автомобілів була 94.4 тис., пошкоджених – 94.5 тис., тобто приблизно ті втрати, що ми мали під час війни, цією пільгою вдалося автопарк компенсувати.

Ще з іншого боку, екологи та урбаністи стверджують, що українські міста не розраховані на таку велику кількість автівок, треба присідати на електросамокати, велосипеди, громадський



транспорт. Їм відповідають, що це потреба передусім жителів сільської місцевості. Експерти авторинку кажуть, що нульове розмитнення дає змогу стимулювати суміжні сектори економіки, автівки збільшують мобільність українців, з окупованих міст можна було вибратися тільки на власному транспорті, і вони поживлять економічне відновлення активності громадян і бізнесу.

Дискусія триває, найімовірніше, цю пільгу буде обмежено, тут не лише втрати, для бюджету є також користь. Під час ввезення автомобілів сплачують неподатковий збір на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій. 2021 року його загальна сума становила більш як 6 млрд гривень, це безпосередньо втрати державного бюджету. Щодо місцевих бюджетів, то загальний обсяг пільг Асоціація міст України оцінює на рівні 50–60 млрд гривень, зокрема сюди входять пільги сплати на землю нерухомого майна, екологічного податку на невідконтрольних, окупованих і прифронтових територіях.

- Податки зросли, велика компенсація військовослужбовцям, які на передній лінії, великі обсяги податків ідуть для переміщених осіб. На що саме зараз виділяють найбільшу їх частину?

Наталя Лещенко

Ми спостерігаємо, що в березні видатки були вдвічі більшими. Передусім це видатки на оборону, які збільшено вп'ятеро до 79 млрд гривень. Другий пріоритет – видатки на соціальну допомогу, які зросли майже вдвічі. Запроваджено кілька трансформованих програм для внутрішньо переміщених осіб. По-перше, це оновлена програма надання щомісячної допомоги на проживання – 2000 гривень на звичайну особу та 3000 гривень на дітей та осіб з інвалідністю. За попередньою оцінкою кількості внутрішньо переміщених осіб, які зареєструвалися, – 4 млн осіб, на місяць виходить 8 млрд. Наступна програма – програма прихисту, яка має компенсувати вартість комунальних послуг. За цією програмою середній платіж на сім'ю становить приблизно 460 грн. Якщо помножити ті самі 4 млн осіб на 460 грн, вийде близько 2 млрд гривень. Крім того, маємо згадати про нову програму ЄПідтримки, трансформовану з вакцинальної тисячі, і відповідно найманим працівникам і фоп, які втратили прибуток, мали надавати допомогу в сумі 6500 грн. Її надано в сумі 22 млрд гривень, але і цього виявилось недостатньо, хоча додатково виділили 2 млрд гривень. Проте не всі люди, які подали заяви, змогли отримати допомогу.

На потреби війни з початку воєнних дій уряд додатково виділив 314 млрд грн. По-перше, це оборона – лівова частка потреб. По-друге, це завдання забезпечення правопорядку. Трохи менша сума – це трансформована соціальна підтримка. Зважаючи на очікуване падіння економіки і доходів, ми маємо думати про те, що навантаження бюджету економіки може призвести до 70%.

- Базові видатки не зникнуть, навіть якщо прибрати зміни, запроваджені на початку агресії. Які перспективи, як зводити бюджет за доходами та видатками?

Юлія Касперович

Тенденція за доходами та видатками великою мірою залежить від тривалості війни та її характеру. Економіка поступово адаптується до цього стану війни, відбувається поліпшення ділової активності, щоправда, паливна криза її підгальмувала. Помірна інфляція провокує зростання цін на пальне. Нас чекає дуже критична оцінка ефективності наданих широких



митних пілг. Вони почали і шкодити вітчизняним товаровиробникам і конкурентоспроможності, а також спричиняти тиск на валютний курс і погіршувати сальдо платіжного балансу. Недовиконання митних платежів залишатиметься, нам необхідно розширювати пропускну спроможність митних пунктів пропуску для поживлення зовнішньоекономічної діяльності, передусім експортної – це першорядне завдання.

Проте є дві позитивні обнадійливі новини. Перша, це скасовує квоти на наші товари, друга – Президент України під час візиту до Польщі анонсував підписання двосторонньої угоди про спільний прикордонно-митний контроль.

Тенденцією також буде безумовне відновлення повноцінного функціонування системи електронного адміністрування ПДВ. Це буде її друге народження, перше відбулося на початку 2015 року. Це друге народження відбуватиметься дуже складно тому, що підприємства України взаємопов'язані ланцюжками постачання товарів, і багато контрагентів, на жаль, опинилися на непідконтрольних територіях лінії фронту. Зараз платники податків стурбовані: якщо їхні постачальники не зареєструють податкові накладні, то доведеться платити повністю все податкове зобов'язання. Повноцінне відновлення системи електронного адміністрування ПДВ має забезпечити початок відновлення бюджетного відшкодування ПДВ. Була ідея відшкодування за січень 2022 року в обсязі більш як 17 млрд гривень здійснити добровільно облігаціями внутрішньої державної позики. Від цієї ідеї відмовилися тому, що такі облігації на вторинному ринку продавали з дуже великим дисконтом з прямими збитками експортерів і, по-друге, ці облігації ставали б конкурентними до тих облігацій, які випускає Мінфін на аукціонах первинного продажу військових облігацій. Тобто облігацій ПДВ радше вже не буде, буде виплата живими грошима, але поки що йдеться про закриття тільки січня.

Щодо видатків залишатиметься необхідність економії за більшістю напрямів. У пріоритетах залишатиметься армія та соціальний захист. У громадян дуже великий запит на оптимізацію державних видатків і підвищення якості публічних послуг. На засіданні чергових робочих груп Національної Ради з відновлення ми дійшли консенсусу, що нам потрібно повертатися до оглядів витрат, цей інструмент стає дедалі актуальнішим.

Ми очікуємо на тенденцію посилення міжнародної фінансової підтримки, зокрема на виділення 40 млрд дол. США, анонсованих Сполученими Штатами Америки та підписаних Президентом. З них 9 млрд має бути економічна допомога, зокрема 8 млрд має прямо надійти до бюджету.

- Щодо ситуації з дефіцитом, розрив великий – у квітні це 5 млрд дол. США. Як його фінансувати?

Наталя Лещенко

Три-чотири місяці – це дуже короткий час для кардинально якісних і фективних змін. Це буде гасіння пожежі, і єдина найбільша надія – це кошти з-за кордону, які нам необхідні. Уряд також повинен докладати зусиль використати ті кошти, які не було використано 2021 року і залишилися на цей рік, але це невеликі суми, вони нас не врятують. Звичайно, найпріоритетніші видатки на оборону, правопорядок і соціальний захист не будуть скорочувати, тому можливий перегляд інших статей видатків. Потрібні будуть якісь контрзаходи, бо тільки роздавати не варіант. Вже є 160 постанов, які змінюють бюджетне та податкове законодавство, у такому ж гнучкому режимі уряд змінюватиме його й надалі.



- Коли і за яких умов ми можемо повернутися до фінансової самодостатності?

Юлія Касперович

Найбільш бажана відповідь – це наша перемога над країною-агресором – Російською Федерацією, і компенсація нею всіх тих пошкоджень і втрат, всього того болю, який нам спричинено. Конче потрібно задіяти всі можливі і неможливі юридичні механізми, сподіваємося, наші юристи відпрацюють це спільно з міжнародною підтримкою.

Щодо практичніших кроків, указом Президента України від 21 квітня цього року № 266 утворено Національну Раду з відновлення України від наслідків війни. Того самого дня на сайті «Української правди» вміщено статтю першої віце-прем'єр-міністерки економіки щодо бачення відновлення України. Ця стаття справила дуже позитивне враження на економістів, вона охоплювала 10 знакових точок: повний доступ до ринків країн Євросоюзу, вступ України до Євросоюзу, дерегуляція, швидка логістика, ставка на експорт переробленої продукції, пріоритет військово-промислового комплексу, енергетична потужність, енергетична незалежність, кліматична модернізація і локалізація. Я цілком підтримую всі ці напрями, сподіваюся на їх якнайшвидше впровадження. Зараз на базі Національної Ради відновлення України від наслідків війни напрацьовують ту ідеологію економічної політики, яка її реалізовуватиме.

Як експерт з податкової політики я передбачаю, що можливо саме податковий напрям стане рушійною силою у відновленні. Звичайно, пріоритетами підтримки обов'язково залишатиметься військово-промисловий сектор, ІТ, сільське господарство (принаймні у формі четвертої групи єдиного податку) та інші механізми, які зараз напрацьовуватимуть на платформі Нацради.

Я хочу звернутися до наших глядачів, що ті структурні реформи, які відбуватимуться в Україні, безпосередньо торкатимуться кожного. Ми самі свідомо переходимо на енергоефективність, енергоощадність, пересідаємо на громадський транспорт, велосипед чи самокат, це наш безпосередній внесок у фінансову самодостатність.

Наша самодостатність – це побудова нашої цифрової держави, це вже питання національної безпеки. Запорукою цієї фінансової самодостатності має стати виконання нашого багаторічного не виконаного домашнього завдання щодо зміцнення інституційної спроможності державних органів, зокрема митних, забезпечення невідворотності покарання за вчинені правопорушення, нульова толерантність до корупції, захист прав власності, підвищення довіри до судової системи.

Наталя Лещенко

Так, основна умова – це закінчення воєнних дій. Економіка адаптується, але для того, щоб вийти на той рівень, який був торік, нам знадобиться ще не один рік. Звичайно, щоб це сталося швидше, потрібно залучати кошти й ухвалювати зміни в адмініструванні і підвищенні ефективності видатків.

- Як щодо друку емісії пов'язаного з економікою для покриття потреб бюджету всіх рівнів?

Юлія Касперович



Емісія є, але її нейтралізують, принаймні її частину. Національний банк і Мінфін дуже обачно ставляться до цього інструменту, відображають це у своїй комунікаційній політиці, і надалі цей підхід буде збережено.

- Військовий збір та ініціатива підвищення ставки – це збір, який не передбачає цільового використання, а донаповнює загальну дохідну частину бюджету?

Юлія Касперович

Я цілком погоджуюся, справді, військовий збір спрямовують до загального фонду бюджету, тому важко відстежувати цільове спрямування цих коштів саме на потреби безпеки та оборони. У законопроекті № 7311 була ініціатива про підвищення ставки військового збору вдвічі. Це було негативного сприйнято в широких суспільних колах, бо вже багато років очікують зниження навантаження на фонд оплати праці. Вимога щодо цього зниження проходить наскрізною червоною лінією через побажання бізнесу. Чудовий був би варіант, наприклад, якби поступове зниження – повільне, пів відсотка, можливо, кілька відсотків – поступово заміщувати надходженням коштів міжнародної фінансової допомоги. Це був би дуже позитивний сигнал для бізнесу, громадян повертатися на свої місця для відновлення ділової активності.

Щодо цільового спрямування військового збору, в альтернативних редакціях законопроекту № 7311 вже було враховано це побажання, тож цільове спрямування – дуже слухна пропозиція.

- Чи будуть закони, спрямовані на залучення іноземних інвестицій і зменшення податків на заробітну плату?

Юлія Касперович

Ідеологію економічної політики і податкової політики, яка буде її рушійною силою, зараз напрацьовують на базі кількох комітетів Національної Ради з питань відновлення економіки від наслідків війни. Ця робота дуже плідна, відбувається багато засідань, триває дуже великий мозковий штурм. Зменшення навантаження на оплату праці – основна ідея, але питання в тому, яким чином замінити ті надходження, які випадатимуть. Ситуація з виконанням бюджету, на жаль, поки що залишається напруженою.

Наталя Лещенко

Зниження ставки на фонд оплати праці не допоможе залучати інвестиції, це спірне питання. Прямі податки найбільш негативні для інвестицій, але тоді їх потрібно чимось компенсувати. Уряд з часом все одно буде намагатися виправити ситуацію через підвищення доходів за рахунок податків. Це потрібно мати на увазі в середньостроковій перспективі, але в короткостроковій казати про це зарано.

Юлія Касперович

Цілком погоджуюся, інструментів заохочення інвестицій можна навести багато. Іноземні інвестиції йтимуть з іноземною фінансовою підтримкою, на яку ми дуже розраховуємо.