

## ЩОДО РЕАГУВАННЯ НА ВИКЛИКИ ПАНДЕМІЇ COVID-19 ПРИ ФОРМУВАННІ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

**А. Л. Дешко**, головний консультант відділу економічної стратегії центру економічних і соціальних досліджень НІСД

*Одним з ключових завдань формування та реалізації бюджетної політики як в світі, так і в Україні, є послаблення негативного впливу пандемії COVID-19 на економічний розвиток. Бюджетній політиці притаманні тимчасові пом'якшення фіскальних правил, віднайдення шляхів збільшення бюджетних видатків при зниженні надходжень, зростання бюджетних дефіцитів та нагромадження боргів. За відсутності стратегічної скоординованості цих змін фрагментарність та ситуативність спрямування бюджетних коштів при утриманні високого рівня бюджетного дефіциту може суттєво загострити ризики виникнення суверенних бюджетно-боргових проблем та загального зниження результативності бюджетних витрат, здійснених в період пандемії. В записці запропоновано рекомендації щодо протидії цим ризикам шляхом забезпечення системного планування бюджетного процесу, а також ревізії пріоритетів спрямування бюджетних коштів та державної підтримки, що має бути враховано, зокрема, при розробленні та ухваленні Бюджетної декларації.*

### Рекомендації

Висока невизначеність та значна мінливість проблем, які потребують оперативного реагування в умовах викликів коронакризи, обумовлює спонтанність багатьох рішень у сфері бюджетної політики України. Для уникнення ризиків бюджетних втрат важливим є відновлення контрольованості та встановлення стратегічної орієнтації бюджетної політики. Актуалізуються завдання підвищення стійкості державних фінансів, зниження їх уразливості до важко передбачуваних ситуацій, недопущення різкого нарощування заборгованості та збільшення фіскального навантаження, при виконанні завдань підтримання економічного зростання та надання достатньої державної підтримки верствам населення, які перебувають у зоні ризику. При оптимізації стратегічних і програмних документів, оновленні стратегічних планів діяльності міністерств, що передбачено п.2 постанови Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 №179 «Про затвердження Національної

економічної стратегії на період до 2030 року», підготовці проєкту Бюджетної декларації на 2022-2024 роки доцільно рекомендувати:

*Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерству фінансів України, за участі Національного банку України:*

- забезпечити впровадження системного моніторингу макроекономічних дисбалансів, що сприятиме підвищенню якості оцінювання макроекономічних ризиків та фіскальних ризиків, створенню єдиної інформаційної бази для ухвалення управлінських рішень та виробленню заходів щодо їх мінімізації, підвищити координацію роботи органів, що здійснюють макропрогнозування, у частині розроблення макропрогнозів з метою уникнення значних розбіжностей між їх окремими показниками, а також забезпечити координацію дій щодо формування фіскальної та монетарної політики з метою недопущення взаємосуперечливих заходів таких політик;

*Кабінету Міністрів України, за участі Комітету ВРУ з питань бюджету:*

- врахувати під час опрацювання проєкту Бюджетної декларації на 2022-2024 роки та проєкту Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік» та наступні роки необхідність поетапного зниження дефіциту державного бюджету до 3 % ВВП, державного та гарантованого державою боргу – до 60 % ВВП, передбачити заходи щодо зниження вартості обслуговування державного боргу, визначити пряму заборону здійснення запозичень понад обсяги, визначені Додатком №2 до закону про Державний бюджет України на відповідний рік, а також задекларувати фінансову підтримку суб'єктів господарювання для подолання наслідків пандемії COVID-19;

- доручити міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади під час підготовки стратегічних програмних документів, власних стратегічних планів роботи розробити програми заходів щодо підтримки економіки в період пандемії COVID-19 та подолання її наслідків у середньостроковій перспективі в межах їх компетенцій – з чітким формулюванням необхідних заходів та встановленням потреб у фінансуванні (що є передумовою передбачення відповідних коштів в державному бюджеті). Функції головних розпорядників у загальній системі заходів щодо підтримки закласти до Бюджетної декларації;

- врахувати в проєкті Стратегії реформування системи управління державними фінансами (до 2025 р.) виклики, які сформувалися внаслідок поширення пандемії COVID-19 та мають вплив на формування бюджетної політики, зокрема: невпорядкованість та спонтанність прийняття рішень про додаткове виділення коштів, збільшення елементів ручного управління коштами, відсутність належних фінансово-економічних обґрунтувань прийняття рішень тощо. В проєкті Плану заходів з реалізації цієї Стратегії передбачити заходи щодо підвищення результативності використання бюджетних коштів та поліпшення бюджетної дисципліни. Це стосується, зокрема, впровадження відповідальності за несвоєчасну підготовку паспортів бюджетних програм, подання фінансової та бюджетної звітності (сприяння прийняттю Верховною Радою України законопроєкту «Про внесення зміни

до статті 164<sup>12</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо розширення переліку порушень бюджетного законодавства», реєстр. № 4458);

*Міністерству фінансів України спільно з головними розпорядниками бюджетних коштів:*

- під час підготовки проєктів законів України про Державний бюджет України на відповідний рік: забезпечити встановлення в бюджетних запитах, паспортах бюджетних програм та звітах про їх виконання чіткого взаємозв'язку між обсягами виділених коштів та результатами реалізації державних політик у відповідних галузях/сферах діяльності, не допускати формалізації з боку головних розпорядників бюджетних коштів підготовки звітів про аналіз виконання результативних показників бюджетних програм (впровадження вимоги щодо забезпечення надання чітких пояснень щодо зміни результативних показників у відповідних звітах), повноцінне впровадження огляду витрат державного бюджету для забезпечення якісної оцінки ефективності і доцільності видатків, публічне обговорення результатів таких оглядів та врахування під час формування галузевих стратегій, у т. ч. через впровадження відповідальності за несвоєчасну підготовку оглядів витрат керівників державних органів, в яких такі огляди проводяться;

- забезпечити визначення потреб у бюджетних видатках з урахуванням новітніх викликів, що постають в умовах пандемії COVID-19, з урахуванням необхідності адаптації державних політик, що забезпечують підтримку бізнесу, зокрема: щодо підтримки агровиробників, будівництва, комунальної, медичної та освітньої сфер, стимулювання інноваційного розвитку тощо, враховуючи напрями, яким рекомендують приділити додаткову увагу МВФ та інші міжнародні організації (Додаток 1);

*Міністерству фінансів України, Державній аудиторській службі України:*

- підготувати законопроект щодо внесення змін до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» з метою імплементації до нього Міжнародних стандартів INTOSAI, унормування ключових компонентів фінансового контролю за використанням державних коштів (державний фінансовий контроль, державний зовнішній фінансовий контроль (аудит), державний внутрішній фінансовий контроль) тощо;

- за участі Державної податкової служби та Державної митної служби забезпечити повноцінний обмін інформацією з належних цим органам інформаційних ресурсів (бази даних, реєстри, автоматизовані системи тощо) для підвищення якості фінансового контролю (аудиту);

*Міністерству розвитку громад та територій України, Міністерству фінансів України, спільно з обласними державними адміністраціями:*

- забезпечити перегляд, чіткий розподіл та закріплення повноважень між державними та місцевими органами влади під час доопрацювання проєкту Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція), що дасть можливість забезпечити спрямування з державного бюджету місцевим бюджетам

необхідного фінансового ресурсу для виконання делегованих повноважень, а також переглянути закріплений в Бюджетному кодексі України підхід щодо горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів, визначення частки відрахування до місцевих бюджетів податку на доходи фізичних осіб та формування й визначення обсягів міжбюджетних трансфертів.

### Обґрунтування

Останнім часом урядами багатьох країн світу, у тому числі України, було змінено підходи до формування й реалізації бюджетної політики. Внаслідок пандемії COVID-19 та посилення волатильності соціально-економічної динаміки, потреба підтримки бізнесу та вразливих верств населення призвела до **ревізії підходів до державної підтримки економіки, відмови від низки загальноприйнятих фіскальних правил для насичення економік додатковим фінансовим ресурсом.**

**У 2020 р. на тлі загального падіння економік багатьох країн суттєво зросли обсяги державної підтримки.** Так, наприкінці грудня 2020 р. обсяг бюджетної підтримки в світовому масштабі склав близько 14 трлн дол. США, у т.ч. пільги склали 7,8 трлн дол. США, кредити, гарантії та поповнення капіталів – 6 трлн дол. США. І, якщо в країнах з розвинутою економікою заходи бюджетної підтримки були розраховані на декілька років (їх обсяг перевищуватиме 4 % ВВП у 2021 р. та наступних роках), то **в країнах, що розвиваються, та з ринками, що формуються, підтримка, навпаки, була сконцентрована на початковому етапі, та її дія закінчується<sup>1</sup>.**

При цьому, для України експертами МВФ<sup>2</sup> загальний обсяг додаткових витрат або втрачених доходів (фіскальні заходи у відповідь на пандемію COVID-19) оцінюється на рівні 3,5 % ВВП, а обсяг підтримки ліквідності – на рівні 0,8 % ВВП. Для порівняння, в Литві – 6,5 % та 2,8 % ВВП, в Туреччині – 1,9 % та 9,4 % ВВП, в Швеції – 4,2 % та 5,3 % ВВП відповідно.

Внаслідок цього циклічно скорегований первинний баланс (cyclically adjusted primary balance) у 2020 р. в Україні склав лише -1,75 % ВВП, тоді як у країнах з розвинутими економіками він сягнув -7,63 % ВВП, а в країнах з ринками, що розвиваються, та економіках із середнім рівнем доходу – 6,19 % ВВП.<sup>3</sup> Це свідчить про **помірні обсяги фіскального стимулювання економіки України у 2020 р.** (зважаючи, що в минулі роки баланс мав позитивне значення), що значним чином було пов'язано з високим рівнем витрат на обслуговування боргу та низькими можливостями залучення фінансового ресурсу.

Міжнародні фінансові організації з метою мінімізації впливу наслідків пандемії COVID-19, в першу чергу на економіки країн, що розвиваються, і які мають

<sup>1</sup> Гаспар В., Лэм Р., Мауро П., Раисси М. Государственная поддержка имеет жизненно важное значение в период, когда страны спешат вакцинировать население. URL: <https://www.imf.org/ru/News/Articles/2021/01/28/blog-fm-update-government-support-is-vital-as-countries-race-to-vaccinate>

<sup>2</sup> Fiscal Monitor April 2021. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/03/29/fiscal-monitor-april-2021>

<sup>3</sup> [https://www.imf.org/external/datamapper/GGCBP\\_G01\\_PGDP\\_PT@FM/ADVEC/FM\\_EMG/FM\\_LIDC](https://www.imf.org/external/datamapper/GGCBP_G01_PGDP_PT@FM/ADVEC/FM_EMG/FM_LIDC)

обмежений фінансовий ресурс для підтримки суб'єктів господарювання та населення, рекомендують спрямовувати додатковий ресурс для інвестицій в сферу охорони здоров'я та освіти, розвитку інфраструктури, забезпечуючи також достатній контроль за результативністю таких витрат (Додаток 1).

Тому **оптимізація джерел бюджетних надходжень та напрямів бюджетних витрат, підвищення результативності та ефективності таких витрат є пріоритетними завданнями при формуванні бюджетної політики в Україні.** В першу чергу це має виражатися у повноцінному впровадженні середньострокового бюджетного планування та забезпеченні співпраці Уряду та Верховної Ради України щодо підготовки й прийняття Бюджетної декларації на 2022-2024 рр. та формування проекту Державного бюджету України на 2022 рік саме на її основі.

В умовах обмеженості бюджетного ресурсу актуалізуються питання підвищення якості його розподілу, а також протидії утворенню макроекономічних дисбалансів, які в подальшому можуть блокувати виконання завдань бюджетної політики. **Проте в Україні не запроваджено механізмів раннього виявлення макроекономічних дисбалансів та оперативного вироблення заходів щодо їх мінімізації** (в ЄС з цією метою існує «табло макроекономічних дисбалансів»). Моніторинг фіскальних ризиків, який розпочато останніми роками, охоплює досить вузьке коло показників, і також не передбачає розроблення заходів щодо їх мінімізації.

Як рекомендує МВФ<sup>4</sup>, при визначенні фіскальних ризиків на перспективу мають бути охоплені ризики, що існували до кризи, і додаткові ризики, які викликані діями та заходами політики, пов'язаними з мінімізацією наслідків пандемії COVID-19. Також поставлено завдання поступового повернення до фіксованої бюджетної стратегії. У випадку України така стратегія має бути інтегрована до **Бюджетної декларації на 2022-2024 роки, що має стати додатковим чинником в забезпеченні прозорості бюджетної політики.**

Тому в Україні при підготовці проекту Бюджетної декларації на 2022-2024 роки та проекту Державного бюджету України на 2022 рік слід врахувати існуючі ризики, що мають визначальний вплив на формування бюджетної політики, та передбачити відповідні напрями корекції:

– **мінімізація дисбалансів у системі державних фінансів та недопущення зростання боргового навантаження.** Національний банк у квітні ц.р. погіршив прогноз приросту ВВП на 2021 р. – з +4,2 % до +3,8 % та ІСЦ – з 7,0 % до 8,0 %<sup>5, 6</sup>, при тому, що Державний бюджет України на 2021 р. сформовано з урахуванням зростання ВВП на 4,6 % та ІСЦ – 7,3 %. Погіршення потенціалу для наповнення

<sup>4</sup> К.Вендлинг, Л.Доэрти, Т.Курристин та ін. Бюджетирование в условиях кризиса: рекомендации относительно подготовки бюджета на 2021 год. URL: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/Russian/ru-special-series-on-covid-19-budgeting-in-a-crisis-guidance-for-preparing-the-2021-budget.ashx?la=en>

<sup>5</sup> Інфляційний звіт, квітень 2021 р. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/inflyatsiyniy-zvit-kviten-2021-roku>

<sup>6</sup> Інфляційний звіт, січень 2021 р. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/inflyatsiyniy-zvit-sichen-2021-roku>



державного та місцевих бюджетів на тлі вимушеного високого рівня витрат соціального характеру, спричинених пандемією COVID-19, вже призвело до збільшення дефіциту держбюджету до 5,2 % ВВП у 2020 р. та до прогнозних 5,5 % ВВП у 2021 р. Збільшується навантаження на бюджет в частині обслуговування державного боргу (у 2020 р. частка видатків на обслуговування державного боргу склала 9,4 %, у 2021 р. планується на рівні майже 12 %). При цьому високими залишаються ризики зростання вартості запозичень (у квітні 2021 р. середньозважена вартість ОВДП в національній валюті зросла до 11,11 %, тоді як у влітку 2020 р. складала менше 9 %) за зростання облікової ставки Національного банку до 7,5 % річних. Тому, зусилля мають бути спрямовані на недопущення надмірного збільшення дефіциту державного бюджету з орієнтацією на поступове його зниження до 3 % ВВП, як це визначено Бюджетним кодексом України. В першу чергу це потребуватиме покращення адміністрування сплати податків, виваженої політики щодо державних видатків поряд із зниженням непродуктивних/неефективних бюджетних витрат;

– **досягнення оптимального балансу між видатками соціального та капітального характеру.** Зважаючи на пріоритетність здійснення саме витрат соціального характеру, залишається достатньо високим ризик недофінансування капітальних видатків, які можуть забезпечити поштовх в стимулюванні економічного зростання. У 2020 р. план капітальних видатків з державного бюджету було виконано на 84,4 %, а з місцевих – на 82,3 %. Водночас в умовах високих пандемічних ризиків значною є потреба у видатках на розвиток системи освіти та охорони здоров'я. Зокрема, ООН рекомендує забезпечити збереження частки витрат на освіту як пріоритету для формування державної політики<sup>7</sup> в Україні;

– **недопущення прийняття рішень щодо державної підтримки без належних фінансових розрахунків** як в частині стимулювання економічного зростання та підтримки МСП, так і для соціального захисту населення в умовах пандемії (особливо тих, що стосуються встановлення пільг в оподаткуванні). У 2020 р. це, наприклад, призвело до втрати частини потенційного фінансового ресурсу місцевих бюджетів;

– **роз'яснення припущень і ризиків**, що закладаються до проєкту Бюджетної декларації та проєкту Державного бюджету України, щодо перспектив розвитку економіки та напрямів державної підтримки (впровадження нових чи продовження дії існуючих пільг, фінансова підтримка тощо), причин пріоритетності вибору підтримки галузей економіки чи верств населення тощо. Доцільно провести низку презентацій з боку Уряду щодо тривалості заходів бюджетної підтримки, відновлення зайнятості, пом'якшення наслідків пандемії, а також фіскальних ризиків. Це вимагає попереднього формування чіткого плану дій для забезпечення інформаційного посилення

<sup>7</sup> Концептуальна записка: Образование в эпоху COVID-19 и в последующий период. URL: [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy\\_brief\\_-\\_education\\_during\\_covid-19\\_and\\_beyond\\_russian.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_-_education_during_covid-19_and_beyond_russian.pdf)

для суб'єктів економіки в частині підтвердження намірів держави щодо подальшої їх підтримки, що має бути здійснено у 2021 р.;

– **підвищення рівня бюджетної дисципліни.** Нині це виявляється в несвоєчасному затвердженні паспортів бюджетних програм (станом на 06.05.2021 до Казначейства не **надійшло 57** паспортів бюджетних програм), порушенні бюджетного законодавства (органами Казначейства у січні – березні 2021 р. попереджено 7544 порушення бюджетного законодавства, допущених розпорядниками та одержувачами коштів державного та місцевих бюджетів на загальну суму 4088,9 млн грн<sup>8</sup>), порушеннях фінансово-бюджетної дисципліни та недоліках у господарській діяльності об'єктів фінансового контролю (у 2020 р., за даними Держаудитслужби, виявлено порушень, що призвели до втрат фінансових та матеріальних ресурсів, на суму 154,4 млрд грн<sup>9</sup>). Крім того, «традиційна» концентрація значної частини видатків держбюджету в останні місяці року (у грудні 2020 р. вони склали 227,3 млрд грн при середньомісячному значенні за 11 міс. у 96,4 млрд грн) свідчить про вади у сфері бюджетного планування з боку як головних розпорядників бюджетних коштів, так і Мінфіну.

<sup>8</sup> Інформація щодо наданих органами Казначейства розпорядникам (одержувачам) бюджетних коштів попереджень про неналежне виконання бюджетного законодавства. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/news/informaciya-shchodo-nadanih-organami-kaznachejstva-rozporjadnikam-oderzhuvacham-byudzhethnih-koshtiv-poperedzhen-pro-nenalezhne-vikonannya-byudzhethno-zakonodavstva>

<sup>9</sup> Публічний звіт за 2020 рік: Про діяльність Державної аудиторської служби України. URL: [https://dasu.gov.ua/attachments/60567d79-9784-4c4f-8d5c-abb9af46d467\\_%D0%9F%D0%A3%D0%91%D0%9B%D0%86%D0%A7%D0%9D%D0%98%D0%99%20%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2\\_2020\\_.pdf](https://dasu.gov.ua/attachments/60567d79-9784-4c4f-8d5c-abb9af46d467_%D0%9F%D0%A3%D0%91%D0%9B%D0%86%D0%A7%D0%9D%D0%98%D0%99%20%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2_2020_.pdf)

Додаток 1

РЕКОМЕНДАЦІЇ  
ЩОДО СПРЯМОВАНOSTІ ПОДАТКОВО-БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ  
(підготовлено на основі рекомендацій МВФ, ВООЗ, ОЕСР)<sup>10,11,12</sup>

Податково-бюджетна політика повинна забезпечити можливість «зеленої», цифрової і соціально інтегрованої трансформації економіки після пандемії COVID-19. До основних завдань належать:

- Збільшення інвестицій в розвиток систем охорони здоров'я (включаючи вакцинацію та розвиток первинної медико-санітарної допомоги), освіти. Зокрема, ВООЗ рекомендує зростання державних витрат на розвиток первинної медико-санітарної допомоги на 1 % ВВП. Крім того, як відзначає ОЕСР, з економічної точки зору закриття шкіл на тривалий період може завдати серйозної шкоди розвитку людського капіталу; тому важливим є швидке впровадження ефективних механізмів дистанційного навчання, які б забезпечували як безпосередньо навчання, так і міжособистісну взаємодію.

- Стимулювання інвестицій в інфраструктуру. Реалізація проєктів (у т.ч. за участю приватного сектора) повинна бути спрямована на пом'якшення наслідків зміни клімату та забезпечення цифровізації. За розрахунками ОЕСР, для підтримки існуючої інфраструктури й задоволення майбутніх потреб слід інвестувати близько 5-7 % ВВП в сектори інфраструктури (в Україні інвестується близько 3 % ВВП).

- Зміцнення систем соціального захисту шляхом розширення охоплення найуразливіших верств населення. Крім додаткового бюджетного стимулювання, такі заходи можуть включати перерозподіл витрат на користь більш ефективних програм, підвищення якості ідентифікації одержувачів пільг і надання їм допомоги. Це також може включати впровадження програм сприяння особам, які вимушено залишилися без роботи, у поверненні на робочі місця, зміну місця роботи за допомогою впровадження програм субсидування найму, а також розширення програм щодо навчання і пошуку роботи.

- Переосмислення підходів до оподаткування з метою підвищення справедливості оподаткування, зміцнення податкового потенціалу для фінансування додаткових соціальних витрат.

- Скорочення непродуктивних витрат, підвищення прозорості ініціатив щодо здійснення бюджетних витрат і вдосконалення методів управління для отримання всіх переваг заходів бюджетної підтримки.

- Забезпечення балансу між наданням підтримки в короткостроковому періоді для забезпечення стійкого відновлення економіки і підтриманням прийняттого рівня державного боргу протягом тривалого періоду.

<sup>10</sup> Бюджетный вестник: справедливый шанс. Глава 2. URL: <https://www.imf.org/ru/Publications/FM/Issues/2021/03/29/fiscal-monitor-april-2021>

<sup>11</sup> ВООЗ настоятельно призывает страны к построению более справедливого и более здорового мира после пандемии COVID-19 URL: <https://www.who.int/ru/news/item/06-04-2021-who-urges-countries-to-build-a-fairer-healthier-world-post-covid-19>

<sup>12</sup> Реагирование на кризис, связанный с пандемией COVID-19, в странах восточного партнерства. URL: <https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners/Covid-19-crisis-response-in-eu-eastern-partner-countries-RUS.pdf>