



Redakcja: Beata Surmacz (dyrektor IEŚ), Tomasz Stępniewski (z-ca dyrektora IEŚ),
Agnieszka Zajdel (sekretarz redakcji), Aleksandra Kuczyńska-Zonik, Jakub Olchowski,
Konrad Pawłowski, Agata Tatarenko

Nr 306 (3/2021) | 07.01.2021

ISSN 2657-6996
© IEŚ

Hanna Bazhenova

Budżet Ukrainy na 2021 rok

Rada Najwyższa Ukrainy na posiedzeniu w dniu 15 grudnia 2020 r. przyjęła w całości w drugim czytaniu ustawę budżetową na 2021 r. Dokument poparło 289 deputowanych. To dużo powyżej niezbędnych 226 głosów. Pomiedzy pierwszym a drugim czytaniem rząd zwiększył przewidywane dochody do 1,084 bln UAH (37,25 mld USD). Wydatki ustalono na poziomie 1,32 bln UAH (45,37 mld USD). Głosowanie nad budżetem państwa było ważne nie tylko z gospodarczego, ale także politycznego punktu widzenia, gdyż pokazało prawdziwy obraz koalicji w parlamencie oraz relacje między ukraińskimi elitami politycznymi.

Głosowanie nad ustawą. Zgodnie z normami Kodeksu Budżetowego Ukrainy parlament miał obowiązek do 1 grudnia 2020 r. uchwalić ustawę budżetową na przyszły rok. Jednak Rada Najwyższa przyjęła tę ustawę dopiero 15 grudnia. Głosowało za nią 225 deputowanych z frakcji Sługa Narodu, 21 z grupy Za Przyszłość, 20 z grupy Zaufanie, 12 z partii Batkiwszczyna i 11 deputowanych pozafrakcyjnych. Natomiast pozostałe frakcje parlamentarne nie poparły budżetu, nazywając go nieźrównoważonym, nierealistycznym i antyspołecznym.

Zrozumiałe jest stanowisko ugrupowań Za Przyszłość i Zaufanie, które często popierają frakcję prezydencką, natomiast na szczególną uwagę zasługuje stanowisko Julii Tymoszenko i jej partii Batkiwszczyna. Po raz pierwszy od 2014 r. poparła ona główny dokument finansowy państwa. Należy podkreślić, że rząd miał już spory zapas głosów popierających budżet i gdyby partia ta nie oddała ani jednego głosu, wynik głosowania także byłby pozytywny (276 głosów „za”). W związku z tym poparcie ze strony Batkiwszczyny można postrzegać jako demonstrację lojalności wobec obecnej władzy – przy tym nie tyle wobec rządu, co prezydenta Wołodymyra Zełenskiego. Niektórzy ukraińscy eksperci uważają, że odbywa się pojednanie nowych i starych elit politycznych, jednak wygląda na to, że mamy do czynienia z głosowaniem *ad hoc*.

Ustawę budżetową na 2021 r. przyjmowano w czasie trwającego protestu tysięcy przedstawicieli małego biznesu przeciwko ograniczeniom z powodu COVID-19 i zamiarom wprowadzenia obowiązku korzystania z kas fiskalnych. Drobni przedsiębiorcy sprzeciwiają się masowej fiskalizacji, motywując to tym, że z powodu ograniczeń związanych z COVID-19 ponoszą duże straty, a planowany na styczeń 2021 r. lockdown dodatkowo pogorszy ich sytuację. Rada Najwyższa 1 grudnia 2020 r. poszła na ustępstwa i do 1 stycznia 2022 r. odroczyła dla nich obowiązek posiadania kas fiskalnych. Jednak nie usatysfakcjonowało to osób samozatrudnionych, którzy domagają się zniesienia tego obowiązku, obawiając się kontroli podatkowych i kar.

Wskaźniki makroekonomiczne. Dochody państwowego budżetu Ukrainy w 2021 r. wyniosą 1,084 bln UAH (o 6% więcej w porównaniu z 2020 r.), wydatki – 1,32 bln UAH (+3,9%). Planowany jest znaczący wzrost przychodów z tytułu dodatkowych wpływów z podatku VAT od towarów i usług wyprodukowanych na Ukrainie (136 mld UAH), podatku dochodowego od osób fizycznych (137,6 mld UAH), podatku dochodowego od przedsiębiorstw (107,7 mld UAH), cel importowych (32,2 mld UAH), wielkiej prywatyzacji (do 12 mld UAH), legalizacji hazardu (7,4 mld UAH) i in.

Deficyt budżetowy w 2021 r. prognozowany jest na poziomie 246,6 mld UAH, czyli 5,5% PKB (jest to mniej niż planowany deficyt budżetowy na rok 2020 w wysokości 298,4 mld UAH, czyli 7,5% PKB). Jednocześnie rząd przewiduje wzrost gospodarczy na rok bieżący na poziomie 4,6%, czyli 4,5 bln UAH. Biorąc pod uwagę trwającą pandemię COVID-19, liczba ta przedstawia się bardziej niż optymistycznie, zwłaszcza że w 2020 r. PKB państwa spadł o ok. 5%. Zakładana inflacja konsumencka w 2021 r. ma wynieść 7,3%, a średnioroczny kurs dolara planowany jest na poziomie 29,1 UAH.



Podobnie jak w ubiegłych latach, budżet Ukrainy w 2021 r. będzie w dużym stopniu uzależniony od kredytów zewnętrznych. W celu pokrycia deficytu budżetowego władze planują uzyskać do 700 mld UAH od międzynarodowych instytucji kredytowych i ze sprzedaży obligacji pożyczki państwowej. Należy podkreślić, że w 2021 r. Ukraina ma do spłacenia rekordową kwotę długu, co będzie skutkowało znacznym obciążeniem budżetu państwa. W sumie na spłatę i obsługę długu publicznego zostanie przeznaczonych ponad 627 mld UAH.

Na rok 2021 maksymalną wysokość długu publicznego przewidziano na kwotę 2,545 bln UAH (ok. 87,45 mld USD), a maksymalną kwotę zadłużenia gwarantowanego przez państwo określono na 350,5 mld UAH (ok. 12 mld USD). W ten sposób poziom długu publicznego w stosunku do PKB ustalono na poziomie 64,6%.

Budżet państwa na 2021 r. nie uwzględnia rzeczywistych realiów panujących na Ukrainie ani poziomu życia społeczeństwa ukraińskiego. Od grudnia 2020 r. minimum socjalne na osobę wynosi 2189 UAH miesięcznie (ok. 75 USD), a według zapisu w budżecie ma wzrosnąć od lipca 2021 r. do 2294 UAH, z kolei od grudnia 2021 r. – do 2393 UAH. Jednak, zdaniem ekspertów, powinno ono przekraczać 5 tys. UAH. Taka różnica powoduje deformację siatki płac w państwie i stwarza dodatkowe problemy dla osób pobierających różne świadczenia socjalne, w tym emerytów. Budżet przewiduje podwyższenie płacy minimalnej od 1 stycznia 2021 r. z 5 tys. do 6 tys. UAH (206 USD), a od 1 grudnia – do 6,5 tys. UAH brutto. Zmiana minimalnej emerytury jest praktycznie znikoma: obecnie wynosi ona 1769 UAH (61 USD), od lipca 2021 r. wzrośnie do 1854 UAH, a od grudnia – do 1934 UAH.

Główne pozycje wydatków. Największe wydatki budżetu państwa w 2021 r. są przeznaczone na: ochronę socjalną i zabezpieczenia społeczne – 23,6% (311,3 mld UAH), ochronę zdrowia – 12% (159,2 mld UAH), obsługę długu publicznego – 12% (158,68 mld UAH), edukację i naukę – 10,6% (139,5 mld UAH). Sektor bezpieczeństwa i obrony jest prawdopodobnie jedynym sektorem, który w całości otrzyma dofinansowanie w wysokości określonej przez prawodawstwo, czyli co najmniej 5% PKB. Według budżetu państwa na 2021 r. kwota ta powinna wynieść 267 mld UAH (9,2 mld USD), co stanowi 5,93% PKB. Dla porównania w 2020 r. wynosiła ona 245,8 mld UAH, tj. 5,45% PKB. Po raz pierwszy w ciągu ostatnich lat środki dla Ministerstwa Obrony zostały zmniejszone o 0,4 mld UAH w porównaniu z 2020 r. i wyniosą 117,6 mld UAH (4 mld USD). Jednocześnie znacząco wzrosły wydatki na organy ścigania, w szczególności na Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (do 98,3 mld UAH), Służbę Bezpieczeństwa Ukrainy (15 mld UAH), Biuro Prokuratora Generalnego (11,5 mld UAH), Państwowe Biuro Śledcze (2,5 mld UAH) i inne struktury ochrony porządku prawnego. Przy takim rozkładzie planowanych wydatków opozycja nazwała organy siłowe głównymi beneficjentami budżetu.

W 2021 r. zwiększono kwoty przeznaczone na walkę z korupcją i utrzymanie aparatu najwyższych władz państwa. Przykładowo wydatki na prezydenta i Biuro Prezydenta wzrosną o 39% (do 1,27 mld UAH), na Radę Najwyższą – o 24% (do 2,54 mld UAH) i na Gabinet Ministrów – o 11% (do 2,53 mld UAH). W okresie kryzysu gospodarczego i pandemii takie wydatki wskazują na wyraźne lekceważenie sytuacji panującej w kraju i promowanie osobistych priorytetów władz.

Zgodnie z Ustawą „O państwowych gwarancjach finansowych opieki medycznej dla ludności” co najmniej 5% PKB powinno zostać przeznaczone na realizację programu gwarancji medycznych. Jednak sektor służby zdrowia od wielu lat finansowany jest na poziomie 3-3,5% PKB. Ciągłe niedofinansowanie doprowadziło do upadku systemu służby zdrowia i odpływu personelu medycznego z kraju. Mimo że w budżecie państwa na 2021 r. na ten sektor przeznaczono o 27,9 mld UAH więcej niż w roku poprzednim, stanowi to nieco więcej niż połowę realnego zapotrzebowania Ministerstwa Zdrowia, które zamiast 296 mld otrzymało tylko 159,2 mld UAH (5,47 mld USD). Środki te mają zostać przeznaczone na zwiększenie pensji pracownikom służby zdrowia o 30%, realizację programu państwowych gwarancji opieki medycznej (123,4 mld UAH) oraz walkę z koronawirusem (19,4 mld UAH, z czego 2,6 mld na szczepienia). Jednak nie wiadomo jeszcze, czy będą wypłacane dopłaty dla medyków zaangażowanych w walkę z COVID-19.

Kolejną ważną pozycją wydatków są środki na rozwój infrastruktury drogowej. Po raz pierwszy w historii państwa w budżecie przeznaczono 4,03 mld UAH na rozwój pasażerskiej infrastruktury kolejowej. Na rozwój portów lotniczych zostanie wydany 1 mld UAH, a dodatkowe 1,4 mld UAH – na dokończenie budowy lotniska w Dnieprze.



Wnioski. Budżet Ukrainy na 2021 r. nie stwarza warunków do społeczno-gospodarczego rozwoju państwa, a *de facto* zachowuje istniejący permanentny kryzys gospodarczy. Ukraina nie będzie w stanie osiągnąć zakładanego wzrostu PKB na poziomie 4,6%, a realnie może on wynieść zaledwie 1% lub być nawet ujemny. Doprowadzi to do niespełnienia wskaźników dochodów budżetowych i niektóre pozycje budżetu nie będą w pełni finansowane. W efekcie w 2021 r. może powtórzyć się sytuacja z końca 2020 r., kiedy niedofinansowanie wydatków wynosiło ok. 100 mld UAH. Ze względu na to najprawdopodobniej do końca pierwszego kwartału 2021 r. budżet może zostać skorygowany.

Drugim poważnym zagrożeniem jest deficyt w wysokości 5,5% PKB. Jest to znacznie więcej, niż warunkowo bezpieczny poziom deficytu przewidziany przez Kodeks Budżetowy (3% od prognozowanego PKB). Finansowanie deficytu zwiększy dług publiczny, który będzie kosztowny w obsłudze i ograniczy dostępność kredytów dla sektora prywatnego. Kolejne obciążenie budżetu państwa długami przyczyni się do wzrostu ryzyka inflacyjnego i zmniejszenia możliwości finansowania programów socjalnych.

Na tle trwającej pandemii COVID-19 sytuacja w gospodarce Ukrainy pozostaje w skrajnie trudnym położeniu: spadło kredytowanie gospodarki, podobnie jak napływ kapitału zagranicznego, trwa recesja w przemyśle, rośnie bezrobocie itd. Wyjście z tej sytuacji władze upatrują w dalszej kumulacji długów, a jednocześnie zwiększają wydatki na sektor ochrony porządku publicznego. Takie podejście jest skrajnie niebezpieczne dla ukraińskiego rządu w zakresie zapewnienia stabilności makroekonomicznej państwa i wywiązywania się ze swoich zobowiązań społecznych.