

Hanna Bazhenova

Budżet Ukrainy na 2022 rok

Rada Najwyższa Ukrainy na posiedzeniu 2 grudnia 2021 r. przyjęła Ustawę „O państwowym budżecie Ukrainy na 2022 rok”. Pomiędzy pierwszym a drugim czytaniem Gabinet Ministrów zwiększył przewidywane dochody do 1,324 bln UAH (46,29 mld USD), a wydatki do 1,499 bln UAH (52,41 mld USD). Prognozowany deficyt wyniesie 188,8 mld UAH, czyli 3,5% PKB. Rząd nazwał budżet na 2022 r. „budżetem rozwoju i modernizacji”, m.in. dlatego, że znacznie zwiększą się wydatki na służbę zdrowia, edukację i infrastrukturę. Dokument nie przewiduje jednak realnego wzrostu poziomu życia obywateli Ukrainy, ponieważ jego kluczowe wskaźniki socjalne pozostają na niskim poziomie.

Głosowanie nad ustawą. Mimo że budżet Ukrainy na 2022 r. został uchwalony krótko po ustawowym terminie, jego przejście przez Radę Najwyższą było kolejną próbą sił dla ekipy rządzącej. Po zaostrzeniu się stosunków między prezydentem Wołodymyrem Zełenskim a biznesmenem Rinatem Achmetowem frakcja parlamentarna Sługa Narodu nie miała wystarczającej liczby głosów, aby przyjąć główny dokument finansowy państwa. Ustawę poparło 268 parlamentarzystów, z których jedynie 215 było przedstawicielami partii rządzącej. W celu jej uchwalenia rząd został zmuszony do prowadzenia negocjacji z deputowanymi z ugrupowań Zaufanie i Za Przyszłość. Ceną tego kompromisu było przekazanie ponad 15 mld UAH dotacji na rozwój społeczno-gospodarczy i infrastrukturalny dla okręgów większościowych, które ci deputowani reprezentują.

Minister finansów Ukrainy Serhij Marczenko nazwał budżet państwa „zrównoważonym i realistycznym”. Z kolei przewodniczący Komisji Rady Najwyższej ds. Finansów, Polityki Podatkowej i Celnej Danyło Hetmancew uważa, że przyjęty budżet wyciągnie Ukrainę z kryzysu, a także zapewni „wzrost gospodarczy i zwiększenie przychodów”.

Wskaźniki makroekonomiczne. Dochody budżetu Ukrainy w 2022 r. wyniosą 1,324 bln UAH, tj. o 9,7% lub 117,2 mld UAH więcej, niż zaplanowano na 2021 r. Wydatki wyznaczono na poziomie 1,499 bln UAH, tj. o 3,8% lub 55 mld UAH więcej niż w 2021 r. (zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 306](#)). Oznacza to, że budżet pozostanie deficytowy. Rząd przewiduje wzrost gospodarczy na następny rok na poziomie 3,8%, czyli 5,37 bln UAH, natomiast średnioroczny kurs dolara ustala na 28,6-28,7 UAH.

Najwięcej przychodów planuje się uzyskać z podatku VAT od towarów importowanych (405,7 mld UAH) oraz od towarów i usług wyprodukowanych na Ukrainie (179,6 mld UAH), podatku dochodowego od przedsiębiorstw (158,4 mld UAH) i od osób fizycznych (149,8 mld UAH), podatku akcyzowego na wyroby ukraińskie (85,8 mld UAH) i importowane (75,99 mld UAH), a także z cel importowych (35,6 mld UAH) oraz renty za korzystanie z zasobów naturalnych (71,2 mld UAH). Najwięcej opłat rentowych – 49,3 mld UAH – rząd zamierza otrzymać z wydobycia gazu, spodziewając się, że w 2022 r. ceny tego surowca nadal będą wysokie. Warto dodać, że w przededniu przyjęcia budżetu parlament uchwalił kontrowersyjną ustawę podatkową nr 5600, która podwyższa podatki dla wielu kategorii przedsiębiorstw i dla osób fizycznych. W ciągu jednego dnia Ministerstwo Finansów zdążyło „zintegrować” tę ustawę z budżetem, licząc na dodatkowe przychody w wysokości od 15 do 30 mld UAH.

Deficyt budżetowy w 2022 r. prognozowany jest na poziomie 188,79 mld UAH, czyli 3,5% PKB. Jest to mniej niż planowany deficyt budżetowy na rok 2021 w wysokości 246,6 mld UAH, czyli 5,5% PKB. W celu pokrycia niedoborów władze zamierzają uzyskać pożyczki na łączną kwotę 571,1 mld UAH (czyli 43% dochodów budżetu państwa).

Maksymalna kwota długu publicznego na 2022 r. wzrosła w stosunku do roku bieżącego o 6,3% – do 2,725 bln UAH (95,28 mld USD). W ten sposób poziom długu publicznego ustalono na poziomie 50,7% PKB.

Znacznym obciążeniem dla budżetu państwa w 2022 r. będzie konieczność rozliczenia długu publicznego w wysokości 574,7 mld UAH. Na jego spłatę zostanie przeznaczony 393,3 mld UAH, czyli o 75,1 mld UAH mniej niż w 2021 r. Warto podkreślić, że w przyszłym roku zmniejszą się spłaty zarówno w ramach wygaszania długu wewnętrznego, jak i długu zewnętrznego. Natomiast na obsługę długu publicznego przewidziano 181,4 mld UAH. W ten sposób łączna kwota wypłat w 2022 r. powinna sięgnąć 43,4% dochodów budżetu państwa. Sytuacja ta wyraźnie wskazuje na niestabilny stan finansów publicznych na Ukrainie i ich znaczne uzależnienie od pożyczanych środków.

Budżet państwa na 2022 r. nie przewiduje jednak istotnego wzrostu kluczowych świadczeń socjalnych. Od stycznia minimum socjalne na osobę będzie wynosiło 2393 UAH miesięcznie (81 USD), od lipca – 2508 UAH, a od grudnia – 2589 UAH. Zdaniem ekspertów, kwota ta jest co najmniej dwa razy mniejsza od rzeczywistych kosztów koszyka podstawowych produktów spożywczych, nie licząc innych wydatków. Rezultatem nieuwzględnienia realiów jest deformacja siatki płac oraz nieadekwatność rozmiarów różnych świadczeń socjalnych, m.in. wysokości emerytur. W czerwcu 2022 r. minimalna emerytura, którą obecnie otrzymuje ok. 4 mln osób, tj. 36% emerytów, wzrosła do 2027 UAH (70 USD), a w grudniu – do 2093 UAH. Znikoma podwyżka dotyczyć będzie też płacy minimalnej, która dopiero w październiku 2022 r. wzrosła z 6,5 do 6,7 tys. UAH, czyli jedynie o 3%. Przy tym inflacja w następnym roku powinna wynieść 6,2%.

Główne pozycje wydatków. Prezentując ostateczną wersję projektu budżetu państwa w parlamencie, minister finansów Serhij Marczenko podkreślił, że priorytety dokumentu podyktowane były przede wszystkim problemami gospodarki i obietnicami prezydenta. Wśród nich wymienił: podniesienie wynagrodzeń pracowników służby zdrowia, zapewnienie mieszkań dla weteranów Operacji Antyterrorystycznej, wzrost stypendiów dla studentów i wydatków na edukację integracyjną, kontynuację cyfryzacji państwa, rozwój infrastruktury, zaspokajanie potrzeb sektora bezpieczeństwa i obrony oraz przygotowanie się do ogólnoukraińskiego spisu ludności. Podkreślił też, że 9,3% wszystkich wydatków budżetu państwa na 2022 r., czyli 140 mld UAH, przeznaczony zostanie na inwestycje w rozwój gospodarczy, co jest największym wskaźnikiem wydatków kapitałowych w ostatnich dziesięciu latach.

Wydatki na bezpieczeństwo i obronę wzrosną o 56,1 mld UAH – do 323,1 mld UAH (11,3 mld USD), co stanowi 6% PKB. Jest to kwota zgodna ze Strategią Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy, według której dofinansowanie tego sektora ma wynosić co najmniej 5% PKB, co ma szczególne znaczenie zwłaszcza w okresie wzrostu napięcia na granicy ukraińsko-rosyjskiej. Większość tej kwoty – 133,49 mld UAH (4,7 mld USD) – została przeznaczona na Ministerstwo Obrony. Dla porównania w 2021 r. wynosiła ona 117,6 mld UAH. Wzrosły również wydatki na Służbę Bezpieczeństwa (do 16,15 mld UAH, czyli o 7,7%), Biuro Prokuratora Generalnego (do 16,15 mld UAH – o 21,7%) oraz Radę Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony (do 388 mln UAH – o 54,6%). Jednocześnie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, któremu podlega m.in. Gwardia Narodowa i Państwowa Służba Graniczna, otrzyma 99,23 mld UAH, czyli prawie tyle samo, co w 2021 r.

Na opiekę zdrowotną planuje się wydać 194,4 mld UAH (6,8 mld USD), czyli o 34,8 mld UAH (+22%) więcej niż wcześniej. Rząd zapewnia, że wystarczy to na podniesienie pensji lekarzom do 20 tys. UAH i personelowi medycznemu – do 13,5 tys. UAH miesięcznie, zgodnie z obietnicą prezydenta. Większość wydatków na służbę zdrowia – 157 mld UAH – stanowią środki na realizację programu państwowych gwarancji opieki medycznej, jednak kwota ta nadal nie osiąga ustawowego minimum 5% PKB. Ponadto na program budżetowy „Zdrowie społeczne i środki zwalczania epidemii” przeznaczono 4,3 mld UAH, a na szczepienia przeciw COVID-19 – 2,6 mld UAH, czyli tyle samo, co w 2021 r. Nie przewidziano jednak dodatkowych środków na dopłaty lekarzom zaangażowanym w walkę z koronawirusem.

Główną cechą budżetu na 2022 r. jest finansowanie „dużych projektów” prezydenta Wołodymyra Zełenskiego, których z roku na rok przybywa. Przede wszystkim należy do nich uruchomiona dwa lata temu inicjatywa „Wielkie Budownictwo”, do której w przyszłym roku dołączą kolejne projekty: „Wielka Termomodernizacja”, państwowa linia lotnicza UNA i „Prezydencki Uniwersytet”.

Wnioski. Budżet Ukrainy na 2022 r. jest nadal budżetem konsumpcyjnym. Wysoki poziom obciążeń dłużnych gospodarki i finansów publicznych oraz skumulowany dług świadczą o istnieniu ryzyka zdolności obsługi zadłużenia, zwłaszcza w przypadku wystąpienia niekorzystnych czynników zewnętrznych. Z kolei przekierowanie znacznej części środków budżetowych na spłatę długów w sposób obiektywny ogranicza zdolność państwa do świadczenia wysokiej jakości usług publicznych obywatelom i podmiotom gospodarczym, a także zapewniania wsparcia socjalnego grupom wrażliwym i wpływania na wydajność gospodarki.

Jedną z głównych pozytywnych cech budżetu państwa na 2022 r. jest to, że jego deficyt nie przekracza 3,5% PKB. Wynosi to 1,7 razy mniej, niż planowano w latach 2020 i 2021, co prawie odpowiada poziomowi państw rozwiniętych. Jednak powodem zmniejszenia deficytu były surowe wymagania MFW, a nie dobra wola parlamentarzystów. Budżet przewiduje także szereg pozytywnych inicjatyw, w tym wzrost wynagrodzeń dla pracowników służby zdrowia i stypendiów dla studentów, kontynuację szeroko zakrojonej cyfryzacji państwa i rozwój infrastruktury. Niemniej kluczowe wskaźniki socjalne – płaca minimalna i minimum socjalne, z którym powiązane są prawie wszystkie świadczenia i płatności socjalne – pozostają na dość niskim poziomie.

Budżet zapewni funkcjonowanie Ukrainy, ale nie przyczyni się do niezbędnego wzrostu gospodarczego, gdyż nie wskazuje jasnych podstaw do rozwoju ekonomicznego. Ze względu na niestabilność cen gazu w przyszłym roku i brak realnych bodźców do przyciągania inwestycji, tempo wzrostu wielu sektorów, m.in. rolnictwa i przemysłu chemicznego, może ulec osłabieniu. Realne rozkręcenie gospodarki będzie możliwe tylko w przypadku, gdy zostanie przyjęty klarowny ekonomiczny program rządu i będą działać uproszczone zasady prowadzenia biznesu dla przedsiębiorców. Jednak w świetle przyjętej ustawy podatkowej scenariusz ten jest mało prawdopodobny.