

Аналіз проекту закону України

«ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2020 РІК»

(№ 2000 від 15.09.2019)

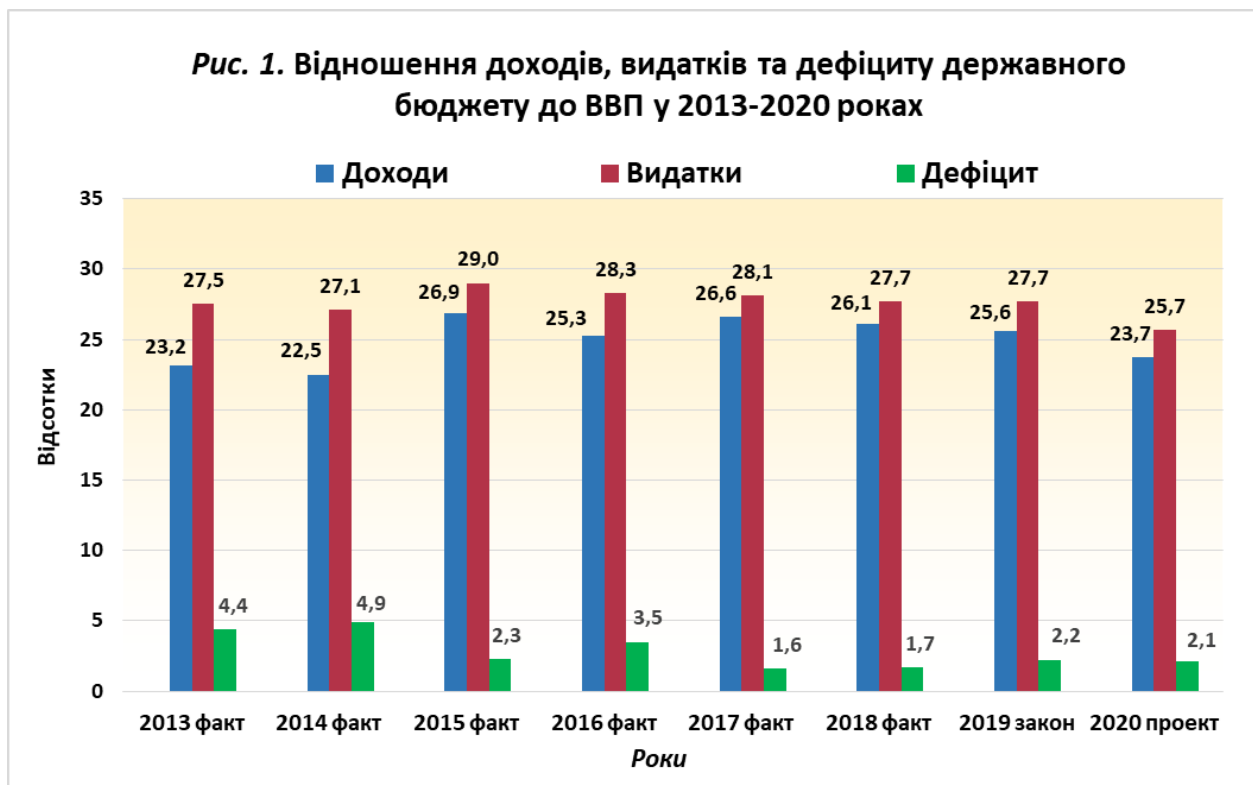
I. МАКРОЕКОНОМІЧНИЙ ПРОГНОЗ І ДОХОДИ БЮДЖЕТУ

Проект закону про державний бюджет України на 2020 рік (реєстр. № 2000) подано Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України 15 вересня 2019 року. Основу для обчислення показників державного та зведеного бюджету України на 2020 рік сформував I варіант **макроекономічного прогнозу** Уряду, який передбачає зростання реального ВВП на 3,3%, підвищення споживчих цін (грудень до грудня) на 6,0 % і генерування номінального ВВП обсягом 4551,7 млрд. грн. Вказаний варіант макроекономічного прогнозу, на нашу думку, занижує як потенційно можливі темпи економічного зростання, так і найбільш вірогідні в 2020 році темпи інфляції. За підвищення якості ринкових інститутів і покращення бізнес клімату, пом'якшення монетарної політики та надходження іноземних інвестицій темпи економічного зростання в Україні можуть бути вищими. А от темпи інфляції, вірогідно, перевищать 6% позначку, з огляду на високий ступінь монополізації та енергомісткості економіки, пригнічений стан внутрішнього попиту та чутливість економіки до впливу зовнішніх шоків. У таких умовах **фактичний номінальний ВВП у 2020 році з високою ймовірністю перевищуватиме показник офіційного прогнозу і полегшуватиме для Мінфіну завдання виконання дохідної та видаткової частин державного бюджету України, яка затверджується в абсолютних сумах.**

У даному законопроекті **доходи державного бюджету** заплановано в сумі 1079,5 млрд грн., що складає 23,7% ВВП, прогнозованого на 2020 рік. Даний відносний показник є на 1,9 в.п. ВВП меншим від планових доходів бюджету 2019 року (закон від 28.02.2019 р.) і на 2,4 в.п. ВВП меншим від фактичного рівня доходів 2018 року (див. рис. 1).

Доходи зведеного бюджету на 2020 рік прогножуються Міністерством фінансів в сумі 1394,0 млрд грн або 32,6% ВВП, що майже відповідає планованим доходам у 2019 році – 32,8% ВВП. В той же час прогнозовані доходи є на 0,7 в.п. ВВП меншими, ніж фактичні доходи 2018 року (33,3% ВВП), і на 1,5 в.п. ВВП меншими, ніж доходи 2017 року (31,1% ВВП). Скорочення відносного показника доходів зведеного бюджету в 2020 році вказує на деяке зменшення ролі держави у перерозподільних процесах. В той же час більш помітне скорочення ресурсів державного бюджету, порівняно із зведеним, демонструє продовження процесу

децентралізації і скорочення частки центрального уряду в загальній сумі доходів сектору загального державного управління.



Джерело: складено автором за даними проекту закону №2000 від 15.09.2019 і даними Держстату України.

Видатки державного бюджету в 2020 році, згідно з проектом бюджету, мають становити 1170 млрд грн або 25,7% ВВП. Відносний рівень таких видатків має знизитися на 2 в.п. ВВП відносно видатків 2018-2019 рр. Більше того, величина видатків державного бюджету на рівні 25,7% ВВП є найменшою для періоду 2013-2020 років (див. рис. 1). **Скорочення величини як державного, так зведеного бюджету, відносно ВВП України засвідчує зменшення частки держави у загальних споживчих та інвестиційних витратах суб'єктів економіки, що з одного боку, може позитивно впливати на розвиток приватного сектору, але, з іншого боку, обмежуватиме можливості держави надавати публічні блага належної якості.**

Найбільш суттєвими статтями абсолютного та відносного **приросту доходів державного бюджету** в 2020 році порівняно з 2018 та 2019 роками мають стати (див. Додаток 1):

- податок на доходи фізичних осіб – збільшення надходжень з 2,6% ВВП у 2018 р. і за планом на 2019 р. до 2,7 % ВВП у 2020 р. або номінально на 18,5 млрд грн відносно 2019 р. і на 32,9 млрд грн. відносно 2018 р.; це виглядає цілком реалістично з огляду на випереджаюче зростання реальної заробітної плати відносно темпів зростання реального ВВП;

- офіційні трансферти від ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ – збільшення надходжень у 2020 р. на 0,1% ВВП або на 1,2 млрд грн. відносно плану 2019 р. і на 1,6 млрд відносно факту 2018 р.; такі зміни пояснюватимуться збільшенням грантової підтримки Європейським Союзом - фінансуванням програми "Продовження підтримки реалізації Енергетичної стратегії України" та програми "Підтримка всеохоплюючої реформи державного управління в Україні".

Найбільш значущими статтями скорочення доходів державного бюджету мають стати:

- **Акцизний податок з виробленої в Україні лікєро-горілчаної продукції:** зменшення абсолютної суми надходжень майже на 1 млрд грн. і на 0,1% ВВП відносно плану 2019 р. і факту 2018 р. (за незмінної ставки акцизного податку скорочення прогнозних сум надходжень у 2020 р. свідчить про тинізацію ринку лікєро-горілчаних виробів і про зниження прогнозних показників Мінфіном);
- **ПДВ з вироблених в Україні товарів** – зниження рівня надходжень з 2,2% ВВП у 2018 році та 2,4% за планом на 2019 р. і до 2,1% ВВП за планом на 2020 р.; за прогнозованого зростання споживчих цін у 2020 р. на 6% грудень до грудня Мінфін передбачає зменшення номінальної суми доходів від ПДВ на 1,1 млрд грн.; таке зменшення відносного обсягу прогнозованих доходів, на наш погляд, є необґрунтованим і може свідчити про наявність прихованих мотивів у діяльності Мінфіну (див. далі);
- **ПДВ з ввезених на територію України товарів** – зменшення доходів з 8,3% ВВП у 2018 році і 8,5% ВВП за планом на 2019 р. до 7,8% за планом на 2020 рік; при тому що імпорт товарів і послуг у дол. США в 2020 р. має збільшитися на 8% відносно 2019 р. номінальна сума ПДВ на імпорт у гривнях має зрости лише на 4,9%; Мінфін пояснює скорочення надходжень від ПДВ меншими темпами приросту імпорту, вираженого в гривнях, порівняно із зростанням номінального ВВП та зменшенням ціни на імпортований природний газ, однак вказані причини, на наш погляд, не можуть спричинити такі значні відхилення;
- **Рентна плата за користування надрами для видобування нафти:** скорочення абсолютної суми надходжень на 200 млн грн відносно 2019 р. (затвердженої суми) і на 450 млн грн відносно 2018 р., що відповідає 0,1% ВВП; таке скорочення планових надходжень виглядає сумнівним з огляду на те, що у 2020 р. прогнозується деяке зростання ціни нафти на світових ринках;
- **Частина чистого прибутку господарських організацій (державних унітарних підприємств та їх об'єднань),** що вилучається до державного бюджету – зменшення доходів з 0,2 % ВВП у 2018 р. і 0,4% ВВП за планом на 2019 р. до 0,1% ВВП згідно з проектом бюджету на 2020 рік; номінально сума

надходжень із вказаного джерела має зменшитися майже втричі - з 15,4 млрд грн (затверджено на 2019 р.) до 5,2 млрд грн (прогноз на 2020 рік), що обумовлюватиметься нормативно-правовими змінами (див. далі);

- **Дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність** – зменшення надходжень з 0,9% ВВП у 2018 до 0,7% за планом на 2019 р. і до 0,6% ВВП у проекті бюджету на 2020 р. через зменшення нормативів відрахувань і скорочення прибутків державних монополій у паливно-енергетичному комплексі і житлово-комунальному господарстві;
- **Кошти, що перераховуються до бюджету Національним банком України** – зменшення з 1,3 % ВВП у 2018 і 1,2% ВВП за планом на 2019 рік до 0,9% ВВП згідно з проектом бюджету на 2020 рік; номінально сума трансфертів від НБУ має зменшитися з 44,6 млрд грн у 2018 р. і 64,9 млрд у 2019 р. до 40,7 млрд грн у 2020 р. через зменшення прогнозного обсягу прибутку Національного банку.

Проект закону про державний бюджет на 2020 рік передбачає внесення таких **законодавчих і нормативно-правових змін**, які впливатимуть на доходну частину бюджету:

- застосування з 2020 року нормативу відрахувань частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань та дивідендів господарських товариств на рівні 50 % (у 2019 р. норматив відрахування становив 90% для підприємств з обсягами річного чистого прибутку понад 50 млн грн. і 50% для інших підприємств);
- спрямування з 2020 року 100% надходжень акцизного податку з пального і транспортних засобів, ввізного мита на нафтопродукти та транспортні засоби, до спеціального фонду державного бюджету на розвиток дорожнього господарства;
- зниження ставки рентної плати за користування надрами для видобування залізної руди (у % від вартості товарної продукції гірничого підприємства) з 8,8% у 2019 р. до 8% у 2020 р.
- підвищення специфічних ставок акцизного податку для цигарок з фільтром і без фільтра з 693,6 і 756 грн/ 1000 шт. у 2019 р. до 907,2 грн у 2020 р.

Отже, **плановий показник доходів Державного бюджету у 2020 р. зменшено Мінфіном на 1,9 в.п. ВВП відносно планового показника 2019 року та на 2,4 в.п. ВВП відносно фактичних доходів 2018 року**, при тому, що очікувані зміни законодавства і макроекономічних показників пояснюють близько половини такого зменшення.

На нашу думку, **зниження офіційного показника доходів Державного бюджету на суму близько 40 млрд грн або 0,9% ВВП, зумовлюється такими основними чинниками:**

- **покриття провалів податкового адміністрування ДФС і митниці, які з очевидністю проявилися в поточному році;**
- **створення можливостей для маневру на випадок прийняття політичного рішення щодо фінансування з бюджету несплачених пенсій особам, які проживають на окупованій території Донецької та Луганської областей, за 2014-2019 рр.**

Щодо ефективності податкового адміністрування, то згідно з оперативною звітністю Держказначейства, за січень—серпень 2019 року доходи загального і спеціального фондів держбюджету становили 671,7 млрд грн, збільшившись на 10,6% відносно аналогічного періоду 2018-го. Проте якщо скоригувати суму доходів держбюджету на обсяги тимчасових надходжень від розмитнення автомобілів на євро-номерах, то величина доходів бюджету зменшиться до 663,8 млрд. У такому разі темп номінального приросту доходів держбюджету становитиме 3,3%, а темп реального приросту буде від'ємним (-5,2%). Така динаміка реальних доходів бюджету помітно контрастує із динамікою реального ВВП України, який збільшився в I кварталі на 2,5%, а в II кварталі 2019 р. – на 4,6% відносно аналогічного кварталу 2018 р.

Щодо ризиків для видаткової частини бюджету, то надаючи інформацію про фіскальні ризики, фахівці Мінфіну відзначали: «Можливе додаткове ... зростання обсягу видатків на пенсійні виплати внаслідок прийняття законів щодо фінансування несплачених сум пенсій особам, які проживають у населених пунктах Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють повноваження. ... Розрахункова сума несплачених пенсій особам з числа внутрішньо переміщених осіб за минулі періоди та тим, що залишились проживати на непідконтрольній території, і жодного разу не звертались за поновленням пенсійних виплат, за період з серпня 2014 року по липень 2019 року може скласти від 35,5 млрд грн до 84,3 млрд гривень.»

На нашу думку, **описаний вище підхід владних структур до планування дохідної частини бюджету не відповідає принципам здорового фіскального менеджменту. Можливі додаткові зобов'язання Уряду з виплати пенсій повинні бути б або плануватися в рамках бюджету 2021 року після проходження всіх необхідних стадій бюджетного процесу, або ж фінансуватися з видатків Резервного фонду. А нагальні проблеми корупції в митних і податкових органах та їх слабкої інституційної спроможності мали**

б вирішуватися правовими та управлінськими методами, а не зниженням дохідної частини державного бюджету.

II. ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО І ЗВЕДЕНОГО БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

У розрахунках до державного бюджету враховано **прогноз видатків зведеного бюджету України на 2020 рік** у сумі 1495,3 млрд грн або 32,9% ВВП, що на є 3 в.п. ВВП меншим від планового показника 2019 р. (35,9% ВВП), на 2,2 в.п. меншим від фактичних видатків 2018 р. (35,1 % ВВП) і на 2,5 в.п. меншим від фактичних видатків 2017 р. (35,4 % ВВП). Таким чином, планова величина видатків у відносному вираженні наближається до рівня 2011 і 2014 рр. Зниження частки державних витрат у ВВП, що закладається бюджетом на 2020 р., за нинішньої надмірної ролі держави у житті суспільства мало б бути позитивним явищем. Але тривожним симптомом є те, що зменшення відносного розміру державних витрат віддзеркалює не планомірне зниження податкового навантаження на суб'єктів національної економіки (за винятком прибуткових державних підприємств) чи намагання позбутися дефіциту бюджету. Хаотичне пристосування бюджету до низької якості податкового адміністрування та бюджетного планування, а також непроведення вкрай потрібних структурних реформ у багатьох галузях бюджетної сфери зменшуватимуть потенційно можливі позитивні ефекти оптимізації бюджетних видатків.

Дані щодо відносної величини фактичних видатків Зведеного бюджету за функціональною класифікацією у період 2010-2018 рр. і планові показники на 2019-2020 роки наведені в таблиці 1.

Представлені показники **видатків зведеного бюджету** свідчать про те, що **найбільш вагомими статтями скорочення їх відносних обсягів у 2020 р.** стануть:

- **соціальний захист і соціальне забезпечення:** зменшення з 8,7% ВВП у 2018 році і 8,3% у 2019 році до 7,0% ВВП за прогнозом на 2020 рік;
- **охорона здоров'я:** зменшення обсягів фінансування з 3,3% ВВП у 2018 році і 3,2% у 2019 році до 2,9% ВВП за прогнозом на 2020 рік;
- **освіта:** зменшення з 5,9% ВВП у 2018 році до 5,6% ВВП за прогнозом на 2020 рік (у 2019 р. планові обсяги фінансування становлять 6,2% ВВП).

Таблиця 1

ВИДАТКИ ЗВЕДЕНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ ЗА ФУНКЦІОНАЛЬНОЮ КЛАСИФІКАЦІЄЮ, % ДО ВВП

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 план	2020 план
Видатки	32,0	34,9	34,8	33,0	34,2	35,1	35,4	35,1	35,9	32,9
Загальнодержавні функції (без обслуговування боргу)	2,0	2,1	2,0	1,7	1,6	1,6	1,9	2,1	2,2	2,1

Обслуговування державного боргу	1,8	1,8	2,3	3,1	4,3	4,0	3,7	3,3	3,6	3,2
Оборона	1,0	1,0	1,0	1,7	2,6	2,5	2,5	2,7	2,6	2,7
Громадський порядок, безпека та судова влада	2,5	2,6	2,7	2,8	2,8	3,0	3,0	3,3	3,5	3,6
Економічна діяльність	4,4	4,4	3,5	2,7	2,8	2,8	3,4	4,0	4,3	4,4
- сільське господарство, лісове та рибне господ-во	0,6	0,5	0,5	0,4	0,3	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4
- вугільна промисловість	0,8	0,9	1,0	0,6	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
- дорожнє господарство	1,3	1,1	1,1	1,1	1,4	1,1	1,4	1,7	1,7	2,0
Охорона навколишнього природного середовища	0,3	0,4	0,4	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3
Житлово-комунальне господарство	0,7	1,4	0,5	1,1	0,8	0,7	0,9	0,9	0,8	0,7
Охорона здоров'я	3,8	4,1	4,2	3,6	3,6	3,2	3,4	3,3	3,2	2,9
Духовний та фізичний розвиток	0,8	1,0	0,9	0,9	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
Освіта	6,6	7,2	7,3	6,3	5,7	5,4	6,0	5,9	6,2	5,6
Соціальний захист та соціальне забезпечення	8,1	8,9	10,0	8,7	8,9	10,8	9,6	8,7	8,3	7,0
- трансферти Пенсійному фонду	*	*	5,7	4,4	4,8	6,0	4,5	4,2	4,5	3,8
- житлові субсидії	*	*	0,1	0,1	0,7	1,6	2,2	2,0	1,4	1,0
Чисті кредити, надані державою	0,4	0,3	0,0	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Сальдо бюджету	-1,8	-3,6	-4,4	-4,5	-1,6	-2,3	-1,4	-1,9	-3,2	-2,1

Джерело: розраховано автором за даними інформаційно-аналітичних матеріалів до проекту закону №2000, даними Держказначейства і Держстату України.

Зменшення видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення пояснюється, передусім, знеціненням розміру соціальних допомог, зменшенням абсолютної та відносної величини трансфертів Пенсійному фонду (із 181,7 до 172,6 млрд грн), а також абсолютної та відносної величини житлових субсидій (із 55,1 до 47,6 млрд грн).

При порівнянні планових обсягів бюджетного фінансування 2020 року з плановими обсягами 2019 року варто відзначити і **незначне скорочення видатків на:**

- **державне управління** (із 2,2 до 2,1% ВВП);
- **обслуговування державного боргу** (із 3,6 до 3,2% ВВП);
- **житлово-комунальне господарство** (із 0,8 до 0,7% ВВП);

Таким чином, **ключові галузі із розвитку людського капіталу – освіта, охорона здоров'я, соціальний захист населення – традиційно залишаються аутсайдерами у процесі розподілу бюджетних ресурсів. Порівняння**

планових обсягів бюджетного фінансування цих галузей у 2020 році із фактичними показниками 2013 року вказує на колосальні розбіжності (-1,7% ВВП по освіті; -1,3% ВВП по охороні здоров'я і -3,0% ВВП по соціальному захисту і забезпеченню). Зазначена динаміка бюджетного фінансування вказує на фактичне згортання соціальних функцій держави та зниження якості публічних благ, які надаються громадянам, упродовж 2014-2019 рр і проектування такої ж політики на 2020 рік. Такий стан справ є однією з причин масової бідності в країні, продовження масштабної еміграції людей та перекреслює перспективи соціально-економічного відродження України.

Збільшення відносного обсягу видатків в 2020 відносно 2019 року планується за такими функціями держави:

- оборона (із 2,6 до 2,7% ВВП);
- громадський порядок, безпека та судова влада (із 3,5 до 3,6% ВВП);
- дорожнє господарство (із 1,7 до 2,0% ВВП).

Якщо розширити часовий інтервал порівняльного аналізу до 2013 року, то найбільш значущими напрямками зростання відносного обсягу бюджетних видатків у 2020 р. порівняно з 2013 р. є такі:

- обслуговування державного боргу (приріст видатків на 0,9 в.п. ВВП);
- оборона (на 1,7 в.п. ВВП);
- громадський порядок, безпека та судова влада (на 0,9 в.п. ВВП);
- дорожнє господарство (приріст видатків на 0,9 в.п. ВВП).

Отже, аналіз показників видаткової частини зведеного бюджету України в динаміці свідчить про збереження політичних пріоритетів правлячої еліти на користь виплати відсотків за державним боргом, фінансування діяльності правоохоронних органів, підвищення обороноздатності держави, а також вкладень у ремонт і будівництво автошляхів.

Фінансування державою витрат на оборону є запорукою збереження української державності, а інвестиції в транспортну інфраструктуру є необхідним важелем активізації економічної діяльності та подолання депресивності багатьох територій України. Тому зростання відносного обсягу державних видатків на оборону і дорожнє господарство протягом 2014-2020 рр. було та є об'єктивною необхідністю. Але беззастережне збільшення державних видатків на органи правопорядку і обслуговування державного боргу не мало раціональних аргументів в умовах занепаду, структурної деградації економіки та виникнення масштабної соціально-демографічної кризи в країні.

Одним із чинників високих витрат на обслуговування боргу є надзвичайно високі відсоткові ставки за облігаціями внутрішньої державної позики (ОВДП). Так, у серпні 2019 р. середньозважена дохідність гривневих ОВДП становила 16% річних при прогнозованих темпах інфляції на 2019 р. – 7,4%. Серед 36 країн з ринками, що формуються, Україна мала одну з найвищих номінальних дохідностей внутрішніх облігацій і знаходилася на 3-му місці в рейтинговому списку. За рівнем номінальних відсоткових ставок 1-річних облігацій (17,8% річних) Україну випереджали лише Єгипет (17,9%) і Аргентина (30,5%). В той же час за показником реальної дохідності державних облігацій Україна займала I місце (близько 9% річних). Для порівняння: у Болгарії, Словаччині та Словенії номінальні ставки мали від'ємні значення, а в Хорватії, Угорщині, Чехії, Польщі та Таїланді ставки не перевищували 2% річних. А в Марокко, Китаї, Сербії, Чилі, Малайзії, Румунії, В'єтнамі, Йорданії та Колумбії номінальні ставки знаходилися у діапазоні 2,1 – 4,5% річних (джерело даних - investing.com).

Проведений нами аналіз планових видатків державного бюджету за програмною класифікацією на 2020 рік дозволяє встановити основних бенефіціарів і постраждалих від зміни обсягів бюджетного фінансування. У таблиці 2 наведено видатки Державного бюджету за програмною класифікацією, які підлягатимуть найбільшому скороченню у 2020 році відносно планових видатків поточного року, затверджених Законом про Державний бюджет від 28.02.2019 р.

Таблиця 2

**ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ЗА ПРОГРАМНОЮ КЛАСИФІКАЦІЄЮ,
ЯКІ ПІДЛЯГАТИМУТЬ НАЙБІЛЬШОМУ СКОРОЧЕННЮ
У 2020 Р. ПОРІВНЯНО З 2019 Р.**

Код програмної класифікації видатків	Найменування згідно з відомчою і програмною класифікаціями	Абсолютний приріст видатків 2020/ 2019, млн грн	Темпи приросту видатків 2020 до 2019, %
2200000	Міністерство освіти і науки України		
2201160	Підготовка кадрів закладами вищої освіти та забезпечення діяльності їх баз практики	-3 627,3	-11,6
2201170	Здійснення методичного та аналітичного забезпечення діяльності закладів освіти	-881,1	-88,8
2300000	Міністерство охорони здоров'я України		
2301400	Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру	-1 703,1	-25,9
2311410	Медична субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам	-41 101,8	-73,8

2311600	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реформування регіональних систем охорони здоров'я для здійснення заходів з виконання спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту "Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей"	-889,1	-57,4
3511000	Міністерство фінансів України (загальнодержавні видатки та кредитування)		
3511060	Додаткові дотації з державного бюджету місцевим бюджетам	-6 951,3	-45,5
2800000	Міністерство аграрної політики та продовольства України (до 2019 року)		
2801230	Фінансова підтримка розвитку фермерських господарств	-800,0	-100,0
2801350	Державна підтримка розвитку хмелярства, закладення молодих садів, виноградників та ягідників і нагляд за ними	-400,0	-100,0
2801540	Державна підтримка галузі тваринництва	-3 500,0	-100,0
2801580	Фінансова підтримка сільгосптоваровиробників	-881,8	-100,0

Джерело: розраховано автором за даними аналітичних матеріалів до проекту закону №2000 від 15.09.2019.

За абсолютними сумами і темпами річного приросту в розрізі бюджетних програм державного бюджету найбільше передбачається зменшити видатки на:

- підготовку кадрів закладами вищої освіти та забезпечення діяльності їх баз практики (-3 627,3 млн грн або -11,6% відносно планових асигнувань 2019 р.);
- здійснення методичного та аналітичного забезпечення діяльності закладів освіти (-881,1 млн грн або – 88,8%);
- забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру (-1 703,1 млн грн або -25,9%);
- додаткові дотації з державного бюджету місцевим бюджетам (-6 951,3 млн грн або -45,5%);

Медична субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам буде заміщатися реалізацією з 2020 р. програми **державних гарантій медичного обслуговування населення** (код 2308060), яка фінансуватиметься з державного бюджету.

Уряд відмовився від кількох **бюджетних програм підтримки фермерства і розвитку сільського господарства**, запропонувавши, натомість, програму здешевлення банківських кредитів для придбання землі, Так, у бюджеті 2020 року не передбачені програми:

- фінансової підтримки розвитку фермерських господарств (планові асигнування на 2019 рік – 800 млн грн);
- державної підтримки розвитку хмелярства, закладення молодих садів, виноградників та ягідників і нагляд за ними (2019 рік – 400 млн грн);
- державної підтримки розвитку тваринництва (2019 рік – 3 500 млн грн);
- фінансової підтримки сільськогосподарських товаровиробників - часткової компенсації вартості сільськогосподарської техніки та обладнання (планові асигнування на 2019 рік – 881,8 млн грн);

Загалом обсяги державної підтримки розвитку сільського господарства і фермерства, згідно з планами Уряду, повинні зменшитися з 6,1 млрд грн. у 2019 році до 4,5 млрд грн у 2020 р. (включаючи програму здешевлення банківських кредитів для придбання землі).

Поряд з цим, ряд головних розпорядників бюджетних коштів та їх бюджетних програм отримують у 2020 р. більші суми асигнувань, як у номінальному, так і реальному вираженні. У таблиці 3 представлено видатки державного бюджету за програмною класифікацією з найбільшим приростом фінансування у 2020 році порівняно з 2019 роком. **Збільшення обсягів фінансування за абсолютними сумами і темпами річного приросту** передбачається за такими бюджетними програмами і такими розпорядниками бюджетних коштів:

Рада національної безпеки і оборони України (+27 986,1 млн грн або +15749% відносно планових видатків 2019 р.)

у тому числі: нерозподілені видатки на національну безпеку і оборону (+27 986,1 млн грн);

Апарат Міністерства внутрішніх справ України (+1 006,2 млн грн або +8,3%);

Державне бюро розслідувань (+791,5 млн грн або +71,2%)

у тому числі: забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань (+791,5 млн грн або +71,2%)

Міністерство юстиції України (+777,6 млн грн або +5,6%)

у тому числі: виконання покарань установами і органами Державної кримінально-виконавчої служби України (+722,2 млн грн або +11,7%);

Міністерство інфраструктури України (+1069,2 млн грн або +30,3%)

у тому числі: розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування державного значення (+24 550,7 млн грн або +182,4%);

субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах (+7 496,2 млн грн або +51,1%);

Державний фонд регіонального розвитку (+1 830 млн грн або +23,9%);

Апарат Державного комітету телебачення і радіомовлення України (+1 008 млн грн або +91,8%)

у тому числі: фінансова підтримка Національної суспільної телерадіокомпанії України (+1 006,5 млн грн або +100,2%);

Державне агентство України з питань кіно (+525,7 млн грн)

у тому числі: державна підтримка кінематографії (+508,3 млн грн);

Міністерство охорони здоров'я України (+53 663,9 млн грн або +136,4%)

у тому числі: реалізація програми державних гарантій медичного обслуговування населення (+56 843,7 млн грн або +373,1%);

громадське здоров'я та заходи боротьби з епідеміями (+1 921,3 млн грн або +107,2%);

підготовка і підвищення кваліфікації кадрів у сфері охорони здоров'я, підготовка наукових та науково-педагогічних кадрів (+808,2 млн грн або +15,3%);

Національна академія наук України

у тому числі: наукова і науково-технічна діяльність наукових установ Національної академії наук України (+446,7 млн грн або +11,4%);

Міністерство освіти і науки України

у тому числі: освітня субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам (+7 909,7 млн грн або +11,4%);

підготовка кадрів закладами фахової передвищої освіти (+4 843,5 млн грн або +18 943,5%).

Бюджетну програму «надання первинної медичної допомоги населенню» (2019 рік) буде трансформовано в програму державних гарантій медичного обслуговування населення з плановим обсягом фінансування 72,1 млрд грн. Але, крім первинної медичної допомоги, дана програма покриватиме також витрати на реімбурсацію вартості лікарських засобів; надання екстреної медичної допомоги за новою організаційною моделлю; надання окремих послуг вторинної (спеціалізованої) та третинної (високоспеціалізованої) амбулаторної та стаціонарної медичної допомоги; надання паліативної медичної допомоги та медичної реабілітації.

У проект Державного бюджету України на 2020 рік включено ряд **нових бюджетних програм**, зокрема:

- проведення Всеукраїнського перепису населення (сума - 3 441,6 млн грн);
- проведення відповідно до законодавства чергових місцевих виборів (2 155,0 млн грн);
- "нерозподілені видатки на національну безпеку і оборону", які будуть розподілені окремо за рішенням Ради національної безпеки і оборони, в сумі 27 986,1 млн грн;
- видатки на розвиток закладів вищої освіти (250,0 млн грн).

ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ЗА ПРОГРАМНОЮ КЛАСИФІКАЦІЄЮ З НАЙБІЛЬШИМ ПРИРОСТОМ ФІНАНСУВАННЯ У 2020 р. ПОРІВНЯНО З 2019 р.

Код програмної класифікації видатків	Найменування згідно з відомчою і програмною класифікаціями	Абсолютний приріст видатків 2020/ 2019, млн грн	Темпи приросту видатків 2020 до 2019, %
0901000	Генеральна прокуратура України	400,9	5,5
0901010	Здійснення прокурорсько-слідчої діяльності, підготовка та підвищення кваліфікації кадрів прокуратури	397,9	5,6
1001000	Апарат Міністерства внутрішніх справ України	1006,2	8,3
1701000	Апарат Державного комітету телебачення і радіомовлення України	1008,0	91,8
1701080	Фінансова підтримка Національної суспільної телерадіокомпанії України	1 006,5	100,2
2200000	Міністерство освіти і науки України	1 696,3	4,0
2201260	Загальнодержавні заходи у сфері освіти	909,2	-
2201420	Підготовка кадрів закладами фахової передвищої освіти	4 843,5	18933,5
2211190	Освітня субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам	7 909,7	11,4
2300000	Міністерство охорони здоров'я України	53 663,9	136,4
2301040	Громадське здоров'я та заходи боротьби з епідеміями	1 921,3	107,2
2301070	Підготовка і підвищення кваліфікації кадрів у сфері охорони здоров'я, підготовка наукових та науково-педагогічних кадрів закладами фахової передвищої та вищої освіти	808,2	15,3
2301090	Загальнодержавні заклади та заходи у сфері медичної освіти	362,0	14648,7
2308060 (2308020)	Реалізація програми державних гарантій медичного обслуговування населення (надання первинної медичної допомоги населенню)	56 843,7	373,1
2500000	Міністерство соціальної політики України		
2501630	Модернізація системи соціальної підтримки населення України	590,0	105,4
2760000	Міністерство розвитку громад та територій України (загальнодержавні видатки та кредитування)	545,0	4,4
2761070	Державний фонд регіонального розвитку	1 830,0	23,9
3100000	Міністерство інфраструктури України	1 069,2	30,3
3107020	Фінансове забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм	1 070,9	51,1
3111020	Розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування державного значення	24 550,7	182,4

3131090	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг заг.користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах	7 496,2	51,1
3600000	Міністерство юстиції України		
3601020	Виконання покарань установами і органами Державної кримінально-виконавчої служби України	722,2	11,7
3806000	Державне агентство України з питань кіно	525,7	-
3806030	Державна підтримка кінематографії	508,3	-
6420000	Державне бюро розслідувань	791,5	71,2
6421010	Забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань	791,5	71,2
6500000	Рада національної безпеки і оборони України	27 986,1	15 749,1
6540000	Національна академія наук України		
6541030	Наукова і науково-технічна діяльність наукових установ Національної академії наук України	446,7	11,4

Джерело: розраховано автором за даними аналітичних матеріалів до проекту закону №2000 від 15.09.2019.

Наведені дані підтверджують наш попередній висновок про те, що **фаворитами Уряду в процесі розподілу бюджетних коштів на 2020 рік традиційно стали силові відомства: Міністерство внутрішніх справ, Рада національної безпеки і оборони, Державне бюро розслідувань, Міністерство юстиції України.** Помітне збільшення фінансування передбачено і за напрямком будівництва та утримання автомобільних доріг державного і місцевого значення. Новим пріоритетом Уряду в 2020 році стане державна підтримка кінематографії та збільшення обсягів фінансування Національної суспільної телерадіокомпанії України. У сферах освіти і охорони здоров'я при загальному скороченні реальних обсягів фінансування приріст асигнувань матиме місце за окремими бюджетними програмами. Це відобразить як продовження процесу реформування даних сфер, так і перерозподіл повноважень між центральним урядом та місцевими органами влади (зокрема, в частині медичного обслуговування населення та надання послуг фахової освіти).

Аналіз **видаткової частини державного і зведеного бюджетів України за економічною класифікацією** свідчить про незначне зростання планового обсягу капітальних видатків. Так, **капітальні видатки державного бюджету мають зрости від 2% ВВП у 2018 р. до 2,3% у 2020 р.** А **капітальні видатки зведеного бюджету, згідно із прогнозом Мінфіну, повинні збільшитися від 4,1% ВВП у 2018 р. до 4,2% у 2020 році.** Такі зміни ми оцінюємо позитивно, оскільки ефективні державні інвестиції в економічну та соціальну інфраструктуру потенційно можуть

стати потужним чинником підвищення продуктивності факторів виробництва та акселератором економічного зростання в країні.

У таблиці 4 наведені дані щодо структури видаткової частини державного і зведеного бюджетів України за економічними категоріями. Як бачимо, частка капітальних видатків у структурі державного бюджету України має збільшитися з 7,1% у 2018 р. і 7,9% за планом на 2019 р. до 9,1% за проектом бюджету на 2020 р. У структурі зведеного бюджету також прогнозується помітне зростання частки капітальних видатків: від 11,5% фактичного показника у 2018 р. до 12,2% у 2019 р. і до 12,8% у 2020 р.

Таблиця 4

СТРУКТУРА ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО І ЗВЕДЕНОГО БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ ЗА ЕКОНОМІЧНОЮ КЛАСИФІКАЦІЄЮ У 2018-2020 РОКАХ, %

Найменування	Зведений бюджет			Державний бюджет		
	2018 факт	2019 план	2020 проект 15.09.2019	2018 факт	2019 план	2020 проект 15.09.2019
Поточні видатки	88,5	87,7	85,2	92,9	92,0	88,4
Оплата праці	21,6	22,3	24,2	14,5	15,4	15,6
Нарахування на оплату праці	4,5	4,6	5,0	2,8	3,0	3,0
Предмети, матеріали, обладнання та інвентар	2,4	2,2	2,2	2,1	1,9	1,8
Оплата послуг (крім комунальних)	2,7	3,9	6,9	1,3	2,7	7,0
Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	2,0	2,2	2,7	0,9	0,9	0,9
Окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм	9,4	7,1	3,4	3,7	4,2	3,9
Обслуговування боргових зобов'язань	9,4	10,1	9,9	11,8	12,8	12,5
Субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям)	4,0	5,2	2,1	1,3	1,3	1,2
Соціальне забезпечення	24,1	22,4	22,1	16,9	19,8	25,7
Капітальні видатки	11,5	12,2	12,8	7,1	7,9	9,1
Придбання обладнання і предметів довгострокового користування	1,8	1,6	0,7	1,2	1,1	0,9
Капітальне будівництво (придбання)	1,6	1,4	0,2	1,2	0,8	0,3
Капітальний ремонт	2,2	2,5	0,2	0,3	0,4	0,2
Капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям)	4,5	5,1	4,0	3,8	2,9	5,0
Нерозподілені видатки	0,0	0,1	2,0	0,0	0,0	2,5
Всього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: розраховано автором за даними інформаційно-аналітичних матеріалів до проекту закону № 2000 від 15.09.2019, даними Держказначейства і Держстату України.

Із загальної суми капітальних видатків державного бюджету, планованих на 2020 рік (106,5 млрд грн), передбачається виділити 2,3 млрд грн на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проектів. Відповідно до статті 25 проекту закону про бюджет, державні капітальні вкладення на вказані цілі на 2020 рік повинні плануватися за бюджетною програмою Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (код 1211120) та розподілятися між головними розпорядниками бюджетних коштів за рішенням Кабінету Міністрів на підставі рішення Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проектів.

Вказана сума – 2,3 млрд грн, очевидно, є недостатньою для фінансування масштабних інвестиційних проектів і піднесення інвестиційного процесу в державному секторі на новий рівень. Крім того, хронічними проблемами у сферах планування та реалізації державних інвестиційних проектів залишаються такі:

1) відсутність стратегічного планування суспільних інвестицій на загальнодержавному рівні, що ускладнює формування державних пріоритетів і робить процес відбору інвестиційних проектів вразливим до впливу лобістських атак;

2) брак єдиних процедур розгляду та відбору інвестиційних проектів, які фінансуються з державного бюджету, що впливає на обґрунтованість прийняття рішень щодо вибору певних проектів і на можливість їх завершення та ефективного функціонування у майбутньому;

3) відсутність єдиних деталізованих методологічних настанов з оцінки інвестиційних проектів, що обумовлює низьку інституційну спроможність проводити таку оцінку, а також відсутність єдиних технічних стандартів;

4) не проведення активного моніторингу і контролю показників реалізації інвестиційних проектів на центральному рівні, відсутність єдиної бази з показниками завершених інвестиційних проектів і тих, що реалізуються;

5) недостатнє ресурсне забезпечення системи координації управління державними інвестиціями, брак кадрового резерву професійних менеджерів з реалізації масштабних проектів у системі органів влади.

Не зважаючи на вказані організаційно-методологічні вади, є певні сподівання та очікування, що Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства як виконавець бюджетної програми 1211120 буде в змозі забезпечити **підвищення ефективності управління державними інвестиціями на всіх стадіях їх планування і впровадження**, а також позбутися корупційної складової у вказаних процесах.

Надалі вважаємо, що **обсяг капітальних видатків Державного бюджету варто поступово збільшувати до рівня 2,5-2,7% ВВП, а обсяг капітальних видатків Зведеного бюджету – до 4,8-5,2% ВВП**. При цьому слід забезпечити перерозподіл загального обсягу капітальних видатків на користь придбання обладнання і предметів довгострокового користування в бюджетних установах, а також капітального будівництва (придбання), зменшуючи при цьому частку капітальних трансфертів підприємствам, частина яких використовується на покриття тривалих збитків і рекапіталізацію державних підприємств і банків Урядом.

III. ДЕРЖАВНИЙ БОРГ І ФІНАНСУВАННЯ ДЕФІЦИТУ БЮДЖЕТУ

Дефіцит державного бюджету заплановано в сумі 95,1 млрд грн або 2,1% ВВП, який є дещо меншим від планового дефіциту поточного року – 2,2% ВВП. Фактичний рівень дефіциту складав 2,3% ВВП у 2015 році, 3,5% у 2016 році, 1,6% у 2017 та 1,7% ВВП у 2018 році (див. рис. 1).

Міністерство фінансів прогнозує **розмір державного боргу і гарантованого державою боргу** станом на 31.12.2020 року в сумі 2463,3 млрд грн. або 54,1% ВВП. Для порівняння: станом на 31.12.2018 року обсяг державного і гарантованого боргу становив 2168,5 млрд грн. або 60,9% до ВВП. У поточному році станом на 31.07.2019 р. номінальна сума боргу дорівнював 2066,9 млрд грн. Таким чином, законом про бюджет закладається тенденція подальшого зростання абсолютної суми державного та гарантованого боргу при скороченні його відносного розміру. Однак, **зменшення відносної величини державного боргу в 2020 році не стане індикатором підвищення ступеню збалансованості державних фінансів чи проведення боргових операцій, а відобразить вплив макроекономічних тенденцій - зростання реального ВВП і ревальвації обмінного курсу гривні.**

З урахуванням структури державних запозичень у 2019 р. та планових запозичень у 2020 р. Мінфін прогнозує на кінець 2020 р. частку внутрішнього боргу на рівні 38,6% від обсягу державного і гарантованого боргу, а частку зовнішнього боргу на рівні 61,4%. Тобто структура державного боргу України в наступному році має дещо покращитися, але валютні ризики структури державного боргу залишатимуться при цьому вкрай високими.

Таким чином, з огляду на високий рівень боргового навантаження і несприятливу валютну структуру боргу, **ризик боргової стійкості в Україні все ще оцінюються як доволі високі**. Надмірний обсяг державного і гарантованого державою боргу наражає державні фінанси України на вплив ризиків рефінансування боргу, ризиків зростання світових відсоткових ставок і девальвації національної валюти, які можуть викликати боргові

ускладнення при виникненні осередків дестабілізації на міжнародних фінансових ринках чи погіршенні внутрішньо-економічної ситуації в Україні.

Згідно із проектом бюджету, фінансування за борговими операціями має збільшитися з 73,7 млрд грн у 2019 році до 90,9 млрд грн у 2020 році (див. табл. 5). У 2020 році із загальної суми **державних запозичень** – 383,8 млрд грн, 242,1 млрд грн має бути отримано за рахунок внутрішніх запозичень. Це становить 63,1 % від їх загальної суми (62,2% за планом на поточний рік). Сума внутрішніх і зовнішніх державних позик має збільшитися з 345,9 млрд грн у 2019 р. до 383,8 млрд грн у 2020 р. або на 11%. Проектом закону передбачається, що обсяг зовнішніх запозичень до загального і спеціального фонду бюджету в 2020 р. становитиме 141,7 млрд грн, зменшившись на 2,2 млрд грн відносно 2019 р. До спеціального фонду державного бюджету в 2020 році планується залучити 22,6 млрд грн від іноземних банків, держав та міжнародних фінансових організацій на фінансування проектів розвитку державного сектору та національної економіки.

Граничний розмір **державних гарантій** на 2020 рік визначено у розмірі 28,88 млрд. грн., що на 1,6 млрд грн. більше, ніж закладено у бюджеті 2019 року. Встановлений граничний обсяг державних гарантій за кредитами відповідає 3% прогнозованих доходів загального фонду Державного бюджету. У 2020 році має бути продовжена норма, запроваджена законом про бюджет 2019 р., щодо надання державою лише часткових гарантій за кредитами, які залучаються підприємствами-позичальниками (крім проектів з підвищення обороноздатності держави). Статтею 6 проекту закону про бюджет передбачена можливість надання гарантій Кабінету Міністрів України для забезпечення часткового виконання, але не більше 80% боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування інвестиційних проектів. Таку норму ми оцінюємо позитивно, оскільки вона дозволяє нівелювати проблеми морального ризику у взаємовідносинах кредитора, позичальника і гаранта.

Таблиця 5

ПЛАН ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ НА 2019 І 2020 РОКИ

Код	Найменування згідно з класифікацією фінансування бюджету	Всього		Загальний фонд	
		2020 план	2019 план	2020 план	2019 план
Загальне фінансування		95 130 530	89 989 320	73 236 121	69 617 200
400000	Фінансування за борговими операціями	90 898 121	73 678 465	68 236 121	52 517 200
401000	Запозичення	383 808 027	345 925 614	361 146 027	324 764 349
401100	Внутрішні запозичення	242 076 027	202 019	242 076 027	202 019
401200	Зовнішні запозичення	141 732 000	143 906	119 070 000	122 745

402000	Погашення	-292 909 907	-272 247	-292 909 907	-272 247
402100	Внутрішні зобов'язання	-164 159 629	-150 480	-164 159 629	-150 480
402200	Зовнішні зобов'язання	-128 750 277	-121 767	-128 750 277	-121 767
500000	Надходження від приватизації державного майна	5 000 000	17 100 000	5 000 000	17 100 000
600000	Фінансування за активними операціями	-767 591	-789 145	0	0
601000	Зміни обсягів депозитів і цінних паперів для управління ліквідністю	-792 145	-792 145	0	0
601200	Розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів	-792 145	-792 145	0	0
601220	Придбання цінних паперів	-792 145	-792 145	0	0
602000	Зміни обсягів бюджетних коштів	24 554	3 000	0	0
602100	На початок періоду	24 554	3 000	0	0

Джерело: складено автором за даними Додатку №2 до проекту закону №2000 від 15.09.2019 та Закону №2696-VIII від 28.08.2019 р.

Обсяг платежів з погашення державного боргу на 2020 рік прогнозується у розмірі 292,9 млрд грн, що на 20,7 млрд грн більше планового показника на 2019 рік. У наступному році дещо збільшаться виплати на погашення як внутрішнього, так і зовнішнього державного боргу: із 150,5 до 164,2 млрд грн за внутрішнім боргом та із 121,8 до 128,8 млрд грн за зовнішнім боргом. Не зважаючи на помірні темпи приросту, **сумарний обсяг платежів за державним боргом** у 2020 р. буде гігантським. За розрахунками Міністерства фінансів, платежі за державним боргом становитимуть близько 438,1 млрд грн, з яких обслуговування державного боргу – 145,2 млрд грн, а погашення державного боргу – 292,9 млрд гривень. Сумарний обсяг боргових платежів у 2020 р. має досягти 40,6% доходної частини Державного бюджету (без позик), а відсоткові платежі за державним боргом – 13,5% доходів. Така ситуація породжуватиме колосальні виклики для стабільності державних фінансів і платіжного балансу країни.

У наступному році Уряд планує розміщувати на внутрішньому ринку переважно 2-річні, 3-річні та 7-річні ОВДП, які сумарно дозволять мобілізувати до бюджету 168 млрд грн. Крім того, згідно з планами Уряду, 25 млрд грн має надійти до бюджету від розміщення 3-місячних і 6-місячних ОВДП, а також 25 млрд грн – від розміщення 12-місячних ОВДП. Тобто строковість ОВДП буде поступово підвищуватися, але вартість таких запозичень залишатиметься непомірно

високою. За прогнозом Мінфіну середньозважена відсоткова ставка за ОВДП у 2020 році становитиме 14,6% річних (див. табл. 6).

Таблиця 6

ПЛАН ДЕРЖАВНИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ ДО ЗАГАЛЬНОГО ФОНДУ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА 2020 РІК

Перелік кредитів/ вид	Кредитор	Обсяг надходження, тис. грн.	Відсоткова ставка
Всього державні запозичення:		361 146,0	
1. Зовнішнє запозичення		119 070,0	
ОЗДП 5-15р.	Інвестори на зовнішньому ринку капіталу	117 600,0	прогнозна середньозважена відсотк. ставка - близько 8%
Позика МБРР (Проект модернізації системи соціальної підтримки населення)	Міжнародний банк реконструкції та розвитку	1 470,0	базова ставка LIBOR для дол. США + змінний спред
2. Внутрішнє запозичення		242 076,2	
ОВДП 3-міс.	Інвестори на внутрішньому ринку капіталу	12 500,0	прогнозна середньозважена відсоткова ставка - близько 14,6%
ОВДП 6-міс.		12 500,0	
ОВДП 12-міс.		25 000,0	
ОВДП 2р.		64 038,0	
ОВДП 3р.		64 038,0	
ОВДП 5 р.		24 000,0	
ОВДП 7р.		40 000,0	

Джерело: інформаційно-аналітичні матеріали до проекту закону №2000 від 15.09.2019.

Якщо допустити, що на початок 2020 року дохідність ОВДП становитиме близько 15% річних, то середньорічна дохідність 14,6% означає формування дохідності на кінець року на рівні 14,2%. Прості арифметичні підрахунки засвідчують, що при темпах інфляції 6,5-7% на рік (як закладається Урядовим макро-прогнозом), реальна відсоткова ставка за ОВДП у 2020 р. становитиме близько 7,5% річних.

Номинальна дохідність внутрішніх державних облігацій на рівні 14-15% річних і реальна дохідність на рівні близько 7,5% річних, є аномалією, яка не має прецедентів у міжнародній практиці (див. с. 10) та не відображає співвідношення попиту і пропозиції позичкового капіталу в Україні. Здоровий глузд і державницька позиція вказують на те, що країна, яка страждає від масової бідності та депопуляції населення, відбиваючи при цьому військову агресію на своїх східних кордонах, не повинна витрачати обмежені бюджетні ресурси на збагачення фінансових посередників.

На нашу думку, реалізація підготованого Мінфіном плану фінансування дефіциту в частині обсягів внутрішніх державних запозичень виглядає цілком реалістичною, оскільки в Україні наявні значні обсяги позичкового капіталу, які не задіяні в економічному обігу. З іншого боку, емітент ОВДП – **Мінфін, як представник інтересів держави, а не фінансового капіталу, повинен перейти до більш радикального зниження відсоткових ставок за ОВДП.**

З метою часткового рефінансування валютних боргів держави проектом бюджету передбачено залучити у наступному році 4,2 млрд дол. США від розміщення єврооблігацій та 50 млн дол. США за позикою МБРР на модернізацію системи соціальної підтримки населення. Прогнозована Мінфіном відсоткова ставка за облігаціями зовнішньої позики (ОЗДП) у 2020 році становитиме близько 8% річних. При порівнянні 8% ставки із ставками запозичень в іноземній валюті на внутрішньому ринку, раціональний емітент державних облігацій повинен був би надавати перевагу внутрішнім позикам, відмовляючись від дорогих зовнішніх. Адже, у липні 2019 р. Мінфін розміщував короткострокові доларові ОВДП з дохідністю 6,5% річних і середньострокові доларові ОВДП з дохідністю 7% річних. А останні запозичення у євро на внутрішньому ринку у червні 2019 р. мали дохідність на рівні 4,6% річних.

Крім того, в 2020 році багато експертів прогнозують виникнення кризових явищ на світових фінансових ринках, що може ускладнити залучення зовнішніх позик Урядом України. Таким чином, [план державних запозичень Міністерства фінансів щодо залучення зовнішніх комерційних позик в сумі 4,2 млрд дол. США під 8% річних є непевним у частині обсягів запозичень і не вигідним в частині їх вартості.](#)

Очевидно, що в таких умовах основна увага при пошуку джерел фінансування бюджетного дефіциту має приділятися внутрішнім державним позикам (хоча частина їх, викуплена нерезидентами, по-суті являють собою зовнішні позики). Поряд з цим, Уряд має більш активно працювати з іноземними офіційними кредиторами і донорами, як двосторонніми, так і багатосторонніми. Їх позики в більшості випадків є довгостроковими і характеризуються низькою вартістю. Залучення таких ресурсів дозволить покрити потреби Уряду в зовнішньому фінансуванні, які є необхідною складовою підтримання стабільності платіжного балансу і державного бюджету в період масштабних зовнішньо-боргових виплат.

Масовий приплив іноземних портфельних інвесторів на ринок ОВДП в 2019 році (станом на 01.10.2019 р. сума їх вкладень в ОВДП сягнула 97 млрд грн) та значні обсяги вільного капіталу резидентів України вказують на можливість реалізації таких пропозицій. Крім того, вкладення нерезидентів України в ОВДП за стандартною класифікацією міжнародних організацій вважаються зовнішнім боргом держави, а не внутрішнім. Таким чином, проводячи розміщення внутрішніх державних облігацій, Уряд фактично залучатиме як зовнішні позики, так і внутрішні, які з високою вірогідністю дозволять покрити річні потреби в позичковому фінансуванні державного бюджету України.

IV. ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ

Отже, комплексний аналіз видатків зведеного бюджетів України свідчить про те, що найбільш значущими напрямками **зростання відносного обсягу бюджетних видатків** у 2020 р. порівняно з 2017 р. мають стати:

- громадський порядок, безпека та судова влада (на 0,6 в.п. ВВП);
- дорожнє господарство (на 0,6 в.п. ВВП);
- оборона (на 0,2 в.п. ВВП).

Видатки на **обслуговування боргу**, хоча й зменшуються впродовж 2015-2019 років, у наступному році мають перевищити рівень 2013 р. на 0,9 в.п. ВВП.

На наш погляд, зростання відносного обсягу державних видатків на оборону і дорожнє господарство було та є економічно виправданим і відображає поточні пріоритети політико-економічного розвитку держави. Але беззастережне збільшення видатків на органи правопорядку і обслуговування боргу не мало раціональних аргументів в умовах структурної деградації економіки та масштабної соціально-демографічної кризи.

Аналіз даних додатку №3 проекту закону про бюджет підтверджує ці висновки і вказує на те, що фаворитами Уряду в процесі розподілу бюджетних коштів на 2020 рік, як і до цього, залишатимуться Міністерство внутрішніх справ, Рада національної безпеки і оборони, Державне бюро розслідувань, Міністерство юстиції, Міністерство інфраструктури України. Поряд з цим, Мінфін передбачає середньозважену відсоткову ставку за ОВДП у 2020 р. на рівні 14,6%, яка є однією з найвищих у світі. На виплату відсотків за державним боргом в 2020 р. має бути спрямовано 145,2 млрд грн бюджетних коштів, що складає 13,5% доходів бюджету.

З іншого боку, ключові галузі із розвитку людського капіталу – освіта, охорона здоров'я, соціальний захист населення – традиційно залишаються аутсайдерами у процесі розподілу бюджетних ресурсів. Так, **найбільш вагомими статтями скорочення відносних обсягів** видатків зведеного бюджету в 2020 р. мають стати:

- **соціальний захист і соціальне забезпечення:** зменшення з 9,6% ВВП у 2017 р. і 8,3% у 2019 р. до 7,0% ВВП за прогнозом на 2020 р.;
- **охорона здоров'я:** зменшення з 3,4% ВВП у 2017 р. і 3,2% у 2019 р. до 2,9% ВВП у 2020 р.;
- **освіта:** зменшення з 6,0% ВВП у 2017 р. і 6,2% у 2019 р. до 5,6% ВВП у 2020 р.

Зазначена динаміка бюджетного фінансування вказує на поступове згортання соціальних функцій держави та зниження якості публічних благ упродовж 2014-2019 рр і проектування такої ж політики на 2020 рік.

Для подолання проблем масової бідності, зупинки масштабної еміграції за кордон та підвищення якості людського капіталу при опрацюванні проекту державного бюджету України на 2020 рік вважаємо за необхідне:

- **перерозподілити видатки Державного бюджету обсягом близько 45 млрд грн (або 1% ВВП) від функції «громадський порядок, безпека та судова влада» і «обслуговування державного боргу» на користь освіти, охорони здоров'я і соціального захисту та забезпечення;**
- **збільшити плановий показник доходів Державного бюджету на 2020 рік на суму близько 40 млрд грн або 0,9% ВВП і спрямувати ці кошти на освіту, охорону здоров'я та збільшення державних інвестицій в соціально-економічну інфраструктуру.**

Але прийняття останньої пропозиції має супроводжуватися:

а) посиленням ефективності податкового адміністрування у частині справляння акцизного податку і ПДВ, включаючи ПДВ з імпортованих товарів;

б) нівелюванням ризиків збільшення видатків на виплату трансфертів Пенсійному фонду не за рахунок зниження дохідної частини, а через включення відповідних асигнувань у бюджет 2021 р. (в разі необхідності).

З огляду на ризиковість і витратність **плану фінансування бюджетного дефіциту**, відображеного в проекті бюджету на 2020 рік, вважаємо за необхідне внесення таких коректив:

- **зниження середньої відсоткової ставки за ОВДП з 14,2% річних до рівня близько 9% річних на кінець 2020 року;**
- **зменшення плану зовнішніх комерційних запозичень з 4,2 млрд дол США до 1-1,5 млрд дол. США і покриття різниці в 2,7 – 3,2 млрд дол. за рахунок внутрішніх державних запозичень і започаткування нових програм співпраці з іноземними офіційними кредиторами.**

Матеріал підготовлено:

д-ром екон. наук

ТЕТЯНОЮ БОГДАН

завідувачкою відділу державних фінансів

GROWFORD Institute

ПОКАЗНИКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ ЗА ДОХОДАМИ у 2018 - 2020 рр.

Код бюджетної класифікації	Назва	2018 факт	2019 затв.	2020 прогноз	2018 факт	2019 затв.	2020 прогноз
		<i>тис. грн.</i>			<i>% ВВП</i>		
10000000	Податкові надходження	753 815 646	860 659 281	925 752 944	21,2	21,4	20,3
11000000	Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості	188 624 095	201 675 258	239 270 351	5,3	5,0	5,3
11010000	Податок та збір на доходи фізичних осіб	91 741 786	106 155 258	124 670 351	2,6	2,6	2,7
11020000	Податок на прибуток підприємств	96 882 310	95 520 000	114 600 000	2,7	2,4	2,5
13000000	Рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів	45 265 693	58 302 020	58 148 628	1,3	1,5	1,3
13010000	Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів	386 973	697 900	615 900	0,0	0,0	0,0
13020000	Рентна плата за спеціальне використання води	976 780	1 021 900	972 400	0,0	0,0	0,0
13030000	Рентна плата за користування надрами	39 817 431	52 538 980	52 674 944	1,1	1,3	1,2
13030100	Рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин заг.державного значення	3 482 113	3 655 300	3 977 100	0,1	0,1	0,1
13030700	Рентна плата за користування надрами для добування нафти	5 515 437	6 166 175	5 966 613	0,2	0,2	0,1
13030800	Рентна плата за користування надрами для видобування природного газу	27 905 754	40 142 567	40 053 522	0,8	1,0	0,9
13030900	Рентна плата за користування надрами для видобування газового конденсату	3 382 103	2 573 938	2 676 609	0,1	0,1	0,1
13060000	Рентна плата за користування радіочастотним ресурсом	2 622 036	2 595 700	2 457 900	0,1	0,1	0,1
13080000	Рентна плата за транспортування	1 462 473	1 447 540	1 427 484	0,0	0,0	0,0
14000000	Внутрішні податки на товари та послуги	493 360 605	565 077 466	591 946 000	13,9	14,1	13,0
14020000	Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)	71 143 803	85 922 861	87 993 000	2,0	2,1	1,9
14020100	Спирт	150 211	150 000	136 000	0,0	0,0	0,0
14020200	Лікero-горілчана продукція	6 178 931	6 805 000	5 881 000	0,2	0,2	0,1
14020300	Виноробна продукція, для виробництва якої не викор. спирт етиловий	1 491 552	1 245 000	1 511 000	0,0	0,0	0,0

Код бюджетної класифік-ії	Назва	2018 факт	2019 затв.	2020 прогноз	2018 факт	2019 затв.	2020 прогноз
14020400	Пиво	4 701 482	4 712 000	4 748 000	0,1	0,1	0,1
14020600	Тютюн та тютюнові вироби	31 817 225	56 721 000	57 040 000	0,9	1,4	1,3
14020800	Транспортні засоби	90 462	122 000	90 000	0,0	0,0	0,0
14021300	Електрична енергія	5 389 850	6 221 000	6 765 000	0,2	0,2	0,1
14021900	Пальне	9 993 676	9 796 861	11 648 000	0,3	0,2	0,3
14022300	Виноробна продукція, для виробництва якої викор. спирт етиловий	214 970	150 000	174 000	0,0	0,0	0,0
14030000	Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів	47 708 616	44 310 605	53 553 000	1,3	1,1	1,2
14030200	Лікєро-горілочна продукція	983 014	779 000	1 374 000	0,0	0,0	0,0
14030300	Виноробна продукція	471 885	181 000	486 000	0,0	0,0	0,0
14030600	Тютюн та тютюнові вироби	565 387	970 000	1 456 000	0,0	0,0	0,0
14030800	Транспортні засоби	3 989 862	3 884 000	4 019 000	0,1	0,1	0,1
14031900	Пальне	40 921 051	38 136 605	46 044 000	1,1	0,9	1,0
14060000	Податок на додану вартість з вироблених в Україні товарів з урахуванням бюджетного відшкодування	79 130 864	94 600 000	93 500 000	2,2	2,4	2,1
14070000	Податок на додану вартість з ввезених на митну територію України товарів	295 377 322	340 244 000	356 900 000	8,3	8,5	7,8
15000000	Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції	27 076 621	31 544 000	32 864 000	0,8	0,8	0,7
15010000	Ввізне мито	26 560 412	30 793 000	32 510 000	0,7	0,8	0,7
15010100	Мито на товари, що ввозяться суб'єктами підприємницької діяльності	19 763 154	22 710 000	24 678 000	0,6	0,6	0,5
15010500	Мито на нафтопродукти, транспортні засоби та шини	6 316 209	7 834 000	7 832 000	0,2	0,2	0,2
15020000	Вивізне мито	516 209	751 000	354 000	0,0	0,0	0,0
15020100	Мито на товари, що вивозяться суб'єктами підприємницької діяльності	516 204	751 000	354 000	0,0	0,0	0,0
19000000	Інші податки та збори	-505 147	4 060 536	3 523 966	0,0	0,1	0,1
19010000	Екологічний податок	2 779 618	4 060 367	3 523 521	0,1	0,1	0,1
20000000	Неподаткові надходження	164 683 135	155 386 851	141 075 112	4,6	3,9	3,1
21000000	Доходи від власності та підприємницької діяльності	87 170 391	95 378 552	77 446 526	2,4	2,4	1,7
21010000	Частина чистого прибутку державних або комунальних унітарних підприємств, що вилучається до бюджету, та дивіденди на акції госп. товариств з часткою держ. або комунальної власності	39 732 978	44 544 000	32 445 700	1,1	1,1	0,7

Код бюджетної класифік-ї	Назва	2018 факт	2019 затв.	2020 прогноз	2018 факт	2019 затв.	2020 прогноз
21010100	Частина чистого прибутку господарських організацій (держ.унітарних підприємств та їх об'єднань), що вилучається до дбюджету відповідно до закону	7 713 605	15 385 200	5 225 300	0,2	0,4	0,1
21010500	Дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність	31 119 377	29 158 800	27 220 400	0,9	0,7	0,6
21020000	Кошти, що перераховуються Національним банком України відповідно до Закону "Про Національний банк України"	44 614 319	47 600 000	40 709 000	1,3	1,2	0,9
21040000	Плата за розміщення тимчасово вільних коштів державного бюджету	311 574	328 193	291 105	0,0	0,0	0,0
21080000	Інші надходження	2 511 519	2 906 359	4 000 721	0,1	0,1	0,1
21081000	Пеня за порушення термінів розрахунків у сфері зовніш-ньоєкономічної діяльності, за невиконання зобов'язань та штрафні санкції	216 271	215 653	166 548	0,0	0,0	0,0
21081100	Адміністративні штрафи та інші санкції	888 429	791 373	1 836 577	0,0	0,0	0,0
21081300	Адміністративні штрафи у сфері безпеки дорожнього руху	786 953	983 739	1 171 301	0,0	0,0	0,0
22000000	Адміністративні збори та платежі, доходи від некомер-ційної господ. діяльності	18 413 624	9 588 208	9 892 232	0,5	0,2	0,2
22010000	Плата за надання адміністративних послуг	10 224 773	1 610 793	2 006 441	0,3	0,0	0,0
22011200	Плата за видачу, продовжен-ня, переоформлення ліцензій на мовлення, та ліцензій провайдера програмної послуги	69 054	19 000	20 000	0,0	0,0	0,0
22011400	Плата за видачу, переоформ-лення, ліцензій на користування радіочастотним ресурсом України	8 055 745	29 000	200 000	0,2	0,0	0,0
22012100	Збір за видачу спеціальних дозволів на користування надрами та кошти від продажу таких дозволів	798 790	200 000	250 000	0,0	0,0	0,0
22012500	Плата за надання інших адміністративних послуг	547 284	611 018	702 671	0,0	0,0	0,0
22012700	Плата за надання відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, за одержання інформації	503 172	509 160	564 100	0,0	0,0	0,0

Код бюджетної класифік-ії	Назва	2018 факт	2019 затв.	2020 прогноз	2018 факт	2019 затв.	2020 прогноз
22030000	Судовий збір та надходження від звернення застави у дохід держави	3 638 989	3 774 366	3 946 371	0,1	0,1	0,1
22060000	Кошти, отримані за вчинення консульських дій	1 079 205	865 950	804 712	0,0	0,0	0,0
22070000	Виконавчий збір	773 013	660 634	655 918	0,0	0,0	0,0
22080000	Надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном	1 445 609	1 200 000	1 270 000	0,0	0,0	0,0
22110000	Єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України	919 492	1 166 000	930 000	0,0	0,0	0,0
24000000	Інші неподаткові надходження	12 399 906	16 766 128	17 338 294	0,3	0,4	0,4
24060300	Інші надходження	2 322 350	5 178 530	3 266 246	0,1	0,1	0,1
24061500	Надходження до Державного спеціалізованого фонду фінансування загальнодерж. витрат на авіаційну діяльність та участь України у міжнар. авіаційних організаціях	330 110	369 200	432 000	0,0	0,0	0,0
24063100	Кошти, отримані відповідно до статті 8 Закону України "Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки"	327 475	785 400	785 400	0,0	0,0	0,0
24110000	Доходи від операцій з кредитування та надання гарантій	1 605 499	2 397 949	2 839 660	0,0	0,1	0,1
24110100	Плата за надання державних гарантій та кредитів (позик), залучених державою	584 864	827 593	945 515	0,0	0,0	0,0
24110200	Плата за користування кредитами (позиками), залученими державою	1 018 723	1 569 506	1 893 360	0,0	0,0	0,0
24140000	Збори на обов'язкове держ. пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій	7 161 103	7 477 584	9 365 534	0,2	0,2	0,2
24140300	Збір під час набуття права власності на легк. автомобілі	3 282 983	3 623 605	4 553 736	0,1	0,1	0,1
24140500	Збір з операцій придбання (купівлі-продажу) нерухомого майна	1 444 496	1 280 078	1 811 041	0,0	0,0	0,0
24140600	Збір з користування та надання послуг стільникового рухомого зв'язку	2 152 646	2 236 793	2 688 202	0,1	0,1	0,1
25000000	Власні надходження бюджетних установ	46 699 215	33 653 963	36 398 060	1,3	0,8	0,8

Код бюджетної класифік-ії	Назва	2018 факт	2019 затв.	2020 прогноз	2018 факт	2019 затв.	2020 прогноз
25010000	Надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами	29 228 945	33 412 023	36 177 583	0,8	0,8	0,8
25020000	Інші джерела власних надходжень бюджетних установ	17 470 270	241 940	220 477	0,5	0,0	0,0
30000000	Доходи від операцій з капіталом	657 530	1 235 326	646 144	0,0	0,0	0,0
32000000	Надходження від реалізації державних запасів товарів	573 178	1 195 894	607 853	0,0	0,0	0,0
33000000	Кошти від продажу землі і нематеріальних активів	50 787	10 323	7 185	0,0	0,0	0,0
40000000	Офіційні трансферти	1 464 846	1 854 287	3 062 220	0,0	0,0	0,1
42000000	Від Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ	1 464 846	1 854 287	3 062 220	0,0	0,0	0,1
50000000	Цільові фонди	187 504	167 384	189 478	0,0	0,0	0,0
50070000	Надходження до Фонду соціального захисту інвалідів	187 363	167 384	189 478	0,0	0,0	0,0
Разом доходів (без трансфертів)		920 808 660	1 019 303 128	1 070 725 898	25,9	25,4	23,5