



КОРОТКО ПРО ГОЛОВНЕ В ПРОЕКТІ БЮДЖЕТУ-2019

Підготував: Роман Солтисьяк, молодший економіст Центру економічної стратегії
Ірина Піонтківська, старший економіст Центру економічної стратегії

Дата: 24 вересня 2018 р.

Зміст

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Головне | 3 |
| 2 | Макроекономічні показники та основні параметри державного бюджету на 2019 рік | 4 |
| 3 | Дохідна частина | 6 |
| 4 | Видаткова частина | 7 |
| 5 | Фінансування дефіциту | 11 |

Центр економічної стратегії – незалежний центр досліджень державної політики. Завдання ЦЕС – підтримка реформ в Україні з метою досягнення стійкого економічного зростання країни. Центр робить внесок у розробку стратегії економічного зростання України, здійснює незалежний аналіз найбільш важливих аспектів державної політики, а також працює над посиленням громадської підтримки реформ.

Наші принципи:

- Економічна свобода (лібералізація, дерегуляція, приватизація)
- Вільна та чесна конкуренція
- Менша роль держави за підвищення її ефективності
- Інформаційна прозорість та свобода слова
- Верховенство права та захист приватної власності
- Здорові та стабільні державні фінанси
- Економіка, що створена на засадах знань

Заснований у травні 2015 року.

Для більш детальної інформації про ЦЕС просимо звертатися до Валерії Селезенєвої, директора з комунікацій (тел.: (044) 492-7970, office@ces.org.ua). Також запрошуємо відвідати наш сайт www.ces.org.ua та слідкувати за нами у соціальних медіа [facebook.com/cesukraine](https://www.facebook.com/cesukraine) чи twitter.com/ces_ukraine.



1 Головне

Наступний рік для українського уряду обіцяє бути нелегким – потрібно пройти період пікового боргового навантаження на тлі виборів і реформ. Це практично не залишає місця для маневрів, як перед виборцями, так і перед кредиторами. І стримані темпи росту показників урядового проекту бюджету на 2019 рік є тому свідченням. Темпи росту як доходів, так і видатків заплановані на рівні нижчому за ріст номінального ВВП. Це передбачає зниження сукупних видатків сектору загальнодержавного управління до 41.8% та помірний дефіцит (2,3% ВВП).

Піковий період виплат за зовнішніми боргами є ключовим обмежуючим фактором для бюджету наступного року. На 2019 рік припадає майже вдвічі вища сума погашень за зовнішніми боргами (\$4,3 млрд або 3,3% ВВП), і на 30% вища – за внутрішніми боргами, ніж цьогоріч. До того ж, ще 3,7% ВВП потрібно сплатити як відсотки за боргами. Високий рівень витрат на обслуговування та погашення боргів не дозволяє зменшувати податкове навантаження, обмежує можливості для росту бюджетних витрат та несе ризики рефінансування. На 2019 рік уряд планує залучити \$3,5 млрд (еквівалент 2,6% ВВП) на зовнішніх ринках (доволі значна сума як для України), а також близько \$0,7 млрд макрофінансової допомоги від ЄС та Світового Банку.

Доходна частина державного бюджету у 2019 році в основному спиратиметься на податкові надходження, в першу чергу за рахунок податків на внутрішнє споживання та на доходи, які складають близько 70% всіх доходів. Закладені темпи росту доходів (+10%) є помірними і цілком адекватні росту економіки в цілому, тож загальне податкове навантаження на бізнес не збільшуватиметься (за винятком групи підакцизних товарів). У 2019 році уряд не планує великих одномоментних неподаткових надходжень на кшталт продажу ліцензій 4G чи від спецконфіскації, як у минулі роки. Такого типу доходи доцільно обліковувати як джерела фінансування дефіциту, а не як доходи, через їх нерегулярність.

Бюджетні видатки у 2019 році зростатимуть дещо нижчими темпами, ніж доходи, через стримане підвищення прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати (на 12% до 4173 грн/міс), зменшення обсягу субсидій на оплату ЖКГ та «заморозці» видатків на сектор державного управління. Помірне зростання соціальних стандартів сповільнюватиме ріст всіх соціальних видатків, так що їх відносна сукупна частка у ВВП (разом із видатками соціальних фондів) знизиться з 16% до 15%. Разом з тим, пріоритетними напрямками витрат залишаються сектори оборони та громадського порядку, а також освіта та охорона здоров'я, які активно реформуються і потребують додаткових ресурсів на втілення змін. Сукупні видатки на оборону та громадський порядок зростуть на 16,2% порівняно з поточним роком і сягнуть рівня 6% ВВП. Слід розуміти, однак, що велика частина додаткових коштів спрямовується не на армію чи потреби Міноборони, а на утримання внутрішніх силовиків – МВС, прокуратури та ін. Щоб уникнути цьогорічних проблем з фінансуванням осучаснених пенсій та підвищених пенсій військовослужбовцям, у 2019 році уряд збільшує майже на 20%, до 166,5 млрд грн, обсяг трансферту Пенсійному фонду, 13% якого піде на покриття його дефіциту.

Також, на третину більше коштів, ніж минулого року, виділяється на розвиток та ремонт доріг, як національного, так і місцевого значення.

Загалом, урядовий проект бюджету є консервативним і має ризики недовиконання в частині фінансування дефіциту через значні потреби у рефінансуванні боргів та занадто оптимістичних очікуваннях від приватизації. Також з боку видатків є ризик недооцінки необхідних витрат для фінансування субсидій на оплату послуг ЖКГ у разі підвищення цін на газ.



2 Макроекономічні показники та основні параметри державного бюджету на 2019 рік

Проект державного бюджету на 2019 рік розроблений на основі базового сценарію офіційного урядового прогнозу показників економічного та соціального розвитку країни¹, який є доволі консервативним поглядом на економічний розвиток наступного року і передбачає втілення реформ передбачених середньостроковим планом пріоритетних дій уряду до 2020 року. Основними факторами росту економіки будуть розширення внутрішнього попиту та сприятлива зовнішньоекономічна кон'юнктура. Очікувані урядом макроекономічні показники на 2019 рік загалом узгоджені з прогнозом НБУ, хоча і є такі, що відрізняються (Таблиця 1).

Таблиця 1. Показники макроекономічного розвитку у 2017-2019 роках

| Показник | 2017 | 2018 (о) | 2019 (уряд) | 2019 (НБУ) | Зміна, % до попереднього року |
|---|-------|-------------|----------------|---------------|-------------------------------------|
| Номінальний ВВП, млн грн | 2 983 | 3 458 | 3 947 | 3 845 | 14,1% |
| ВВП, % реальна зміна | 2,5% | 3,2% | 3,0% | 2,5% | - |
| Індекс споживчих цін, % зміна грудень до грудня | 13,7% | 8,1% | 7,4% | 5,8% | - |
| Індекс споживчих цін, % зміна середня за рік | 14,5% | 11,0% | 8,7% | 7,7% | - |
| Обмінний курс, грн за \$ (середній за рік) | 26,3 | 27,6 | 28,2 | - | 2,5% |
| Мінімальна заробітна плата (на кінець року), грн/міс | 3 200 | 3 723 | 4 173 | - | 12,1% |
| Середньомісячна заробітна плата, грн/міс | 7 104 | 8 713 | 10 129 | - | 16,3% |
| Реальна зміна середньої заробітної плати, % | 18,9% | 10,4% | 6,9% | - | - |
| Експорт товарів та послуг, % зміна | 18,3% | 8,2% | 8,3% | 0,1% | - |
| Імпорт товарів та послуг, % зміна | 21,1% | 9,8% | 9,1% | 4,0% | - |

Джерело: НБУ, МЕРТ, ukrstat.gov.ua

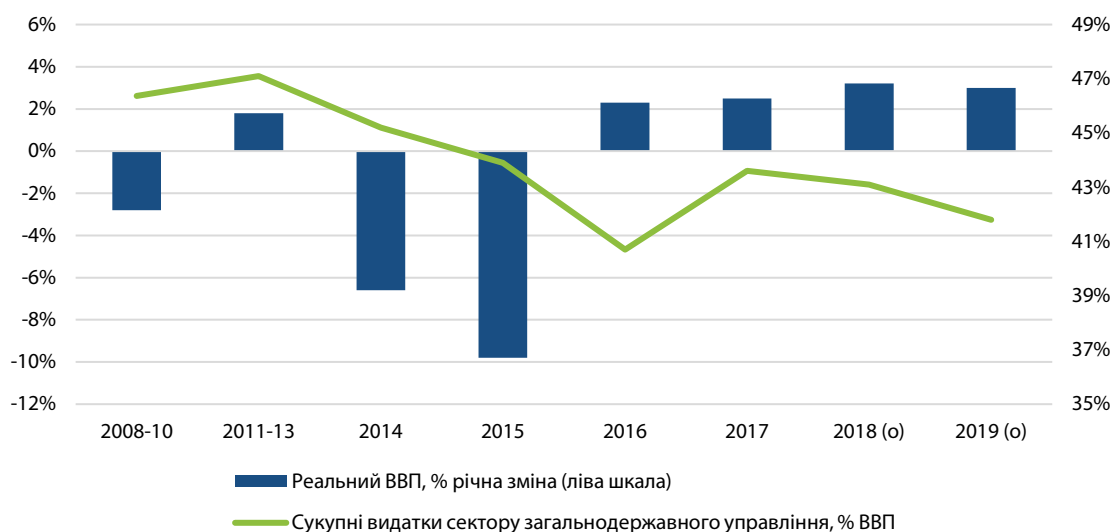
Проект державного бюджету передбачає граничний показник дефіциту у 2019 році на рівні 2,3% ВВП, який загалом має узгоджуватися з параметрами кредитної програми МВФ. Згідно з проектом бюджету, доходи державного бюджету зростуть на 9,8% до 1 008,3 млрд грн, а видатки – на 8,9% до 1 098,4 млрд грн. Оскільки за урядовим планом у 2019 році доходи зростатимуть нижчими темпами, ніж номінальний ВВП, частка доходів державного бюджету у ВВП має знизитися до 25,3% (з 26,5% у 2018 році), а частка видатків – до 28,1% ВВП (з 29,2% у 2018 році).

¹ <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-prognozu-ekonomichnogo-i-socialnogo-rozvitku-ukrayini-na-20192021-roki>



Картина публічних фінансів України буде неповною, якщо обмежити погляд лише показниками державного бюджету. Додавши до нього прогностні показники доходів та видатків місцевих бюджетів та фондів загальнообов'язкового соціального страхування, отримаємо сукупні показники фінансових ресурсів сектору загальнодержавного управління (СЗДУ). За розрахунками ЦЕС, на 2019 рік сума перерозподілу ВВП через державний сектор зменшиться порівняно з 2018 роком і становитиме 39,6% ВВП для обсягу доходів та 41,8% ВВП для обсягу видатків (Рисунок 1). Це зменшення можна лише вітати, оскільки коли неефективна держава перерозподіляє велику частку ВВП, це погано позначається на економічному зростанні країни².

Рисунок 1. Динаміка видатків сектору загальнодержавного управління у 2007-2018* рр., у % від ВВП



Джерела: Державне казначейство України, супровідні документи до проект Закону про Державний бюджет 2019 року, Держстат, розрахунки ЦЕС.

Таблиця 1. Прогностні фінансові показники сектору загальнодержавного управління у 2017-2019 роках, млрд грн

| | 2017 | 2018 (о) | 2019 (проект) | 2018 | 2019 |
|---|-----------|-----------|---------------|-------|-------|
| | млрд. грн | млрд. грн | млрд. грн | %ВВП | %ВВП |
| Зведений бюджет | | | | | |
| Доходи | 1 017.0 | 1 162.2 | 1 292.7 | 33.6% | 32.8% |
| Видатки та чисте кредитування | 1 059.1 | 1 242.8 | 1 382.7 | 35.9% | 35.0% |
| Сальдо (- дефіцит/+ профіцит) | -42.1 | -80.6 | -90.0 | -2.3% | -2.3% |
| Бюджети соціальних фондів (вкл. ПФУ) | | | | | |
| Власні доходи | 190.1 | 249.7 | 270.1 | 7.2% | 6.8% |
| Власні видатки | 184.7 | 247.0 | 267.8 | 7.1% | 6.8% |
| Сальдо (- дефіцит/+ профіцит) | 5.4 | 2.8 | 2.3 | 0.1% | 0.1% |

2 Згідно з дослідженням ЦЕС, оптимальним рівнем частки видатків державного сектору у ВВП є 37%, зниження до якого здатне пришвидшити середньорічне економічне зростання в Україні на 0,9-3,5 п.п. ВВП.
<http://ces.org.ua/021115-2>



Сектор загальнодержавного управління (СЗДУ)

| | | | | | |
|------------------------------------|---------|---------|---------|-------|-------|
| Сукупні доходи СЗДУ | 1 207.1 | 1 411.9 | 1 562.8 | 40.8% | 39.6% |
| Сукупні видатки СЗДУ | 1 243.8 | 1 489.8 | 1 650.4 | 43.1% | 41.8% |
| Баланс СЗДУ (- дефіцит/+ профіцит) | -36.7 | -77.9 | -87.7 | -2.3% | -2.2% |

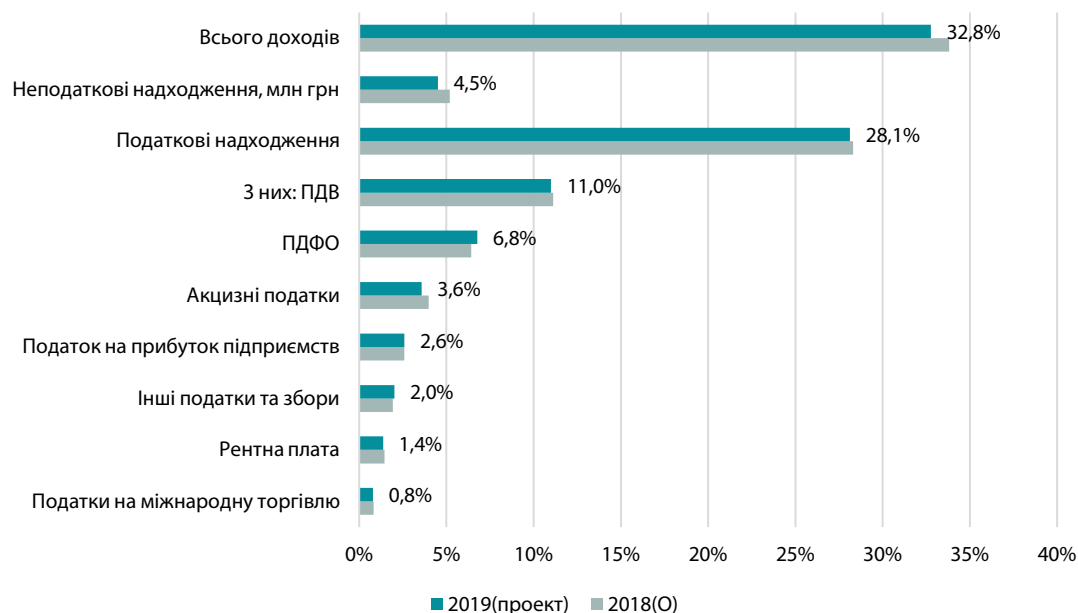
Джерело: проект Закону про Державний бюджет 2019 року, Державне казначейство, Міністерство фінансів, Пенсійний фонд, розрахунки ЦЕС

3 Дохідна частина

На 2019 рік уряд поки що не закладає масштабних змін у податковому законодавстві (зокрема, в проекті бюджету не закладено введення податку на виведений капітал), і зростання доходів заплановане доволі стримане. Доходи зведеного бюджету збільшуються на 11% порівняно з бюджетом поточного року в основному за рахунок росту податкових надходжень (+11,7%), тоді як неподаткові знижуються на 5,2% порівняно з очікуваними показниками 2018 року. (Рисунок 2). Основними бюджетоутворюючими податками залишаються податки на доходи та споживання – вони сформують дві третини доходів зведеного бюджету.

Найбільші зміни в оподаткуванні відбуватимуться у акцизних ставках, переважна більшість яких фактично коригується на очікуваний рівень інфляції, окрім тютюнових виробів, ставки для яких виростуть в середньому на 30% передбачених чинним Податковим кодексом. Частка доходів від рентної плати знизиться на 0,1% ВВП через заплановане зниження ренти на видобуток газового конденсату (приблизно на 65%).

Рисунок 2. Прогнозна структура доходів зведеного бюджету у 2018-2019 роках, % ВВП



Джерело: Міністерство фінансів, Держстат, розрахунки ЦЕС.



У 2019 році неподаткові доходи зменшаться на 5,2%, що у в першу пов'язано з відсутністю доходів від продажу ліцензій на 4G³ (оскільки це був одноразовий дохід, який взагалі не слід було включати до доходів – він мав би обліковуватися як фінансування дефіциту поряд із надходженнями від приватизації) та зменшення трансферту від НБУ. На 2019 рік уряд очікує отримати від НБУ 45,6 млрд грн (майже на 5,0 млрд грн менше, ніж цього року), що скоріш за все пов'язане із зниженням інфляції, в той же час очікувані надходження частини прибутку державних підприємств мають зрости на 22% порівняно з поточним роком.

4 Видаткова частина

Уряд закладає 10% росту видатків державного бюджету у 2019 році, що на фоні 14% росту номінального ВВП виглядає скромно, особливо якщо врахувати факт виборів. Втім, це має пояснення. По-перше, пікові виплати за зовнішніми боргами потребуватимуть суттєвих запозичень для їх рефінансування, і, таким чином, накладатимуть обмеження на фінансування дефіциту з ринку. Значний обсяг нових запозичень вимагатиме неабияких зусиль для того, щоб переконати кредиторів у макроекономічній стабільності та платоспроможності країни. Для цього потрібно, щоб бюджет підтримував структурні реформи, інвестиції в інфраструктуру та мав помірні показники видатків на споживання. По-друге, результатом переговорів з МВФ може стати підвищення тарифів на газ для населення і уряд буде змушений перерахувати обсяг субсидій на оплату ЖКГ, оскільки за вищої ціни буде вочевидь більша кількість домогосподарств, які їх потребуватимуть і відповідатимуть критеріям їх отримання.

За функціональною класифікацією видатків бюджету пріоритетними напрямками витрат у 2019 році залишаються сектори оборони та громадського порядку, а також економічна діяльність. Освіта та охорона здоров'я, які активно реформуються і потребують додаткових ресурсів на втілення змін, теж залишаються на верхніх щаблях у списку пріоритетів уряду, хоча відносні частки витрат за цими напрямками дещо знизяться у 2019 році (Рисунок 3). Як в освіті, так і в охороні здоров'я продовжуватиметься оптимізація мережі закладів та зміна принципів фінансування освітніх та медичних послуг для населення.

Стримане підвищення прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати (на 12% до 4 173 грн/міс), зменшення обсягу субсидій на оплату ЖКГ сповільнюватиме ріст всіх соціальних видатків, тому їх відносна частка у зведеному бюджеті має знизитись до 8,1% ВВП. Прикметною особливістю бюджетних видатків у 2019 році є фактичне замороження росту витрат на оплату праці в державних органах (за винятком оборонних та силових відомств) після досить високих темпів росту заробітних плат в секторі державного управління у 2017-2018 рр.

³ Продаж ліцензій на використання радіочастотного ресурсу 4G відбувся у 2018 році і приніс в державну казну 8,0 млрд грн, що перевищує закладені в бюджеті 6,5 млрд. грн.



Рисунок 3. Прогнозна структура видатків зведеного бюджету у 2018-2019 роках, % ВВП



Джерело: Міністерство фінансів, Держстат, розрахунки ЦЕС.

Врізка 1. Порівняння функціональної структури бюджетних видатків України та країн ЦСЄ

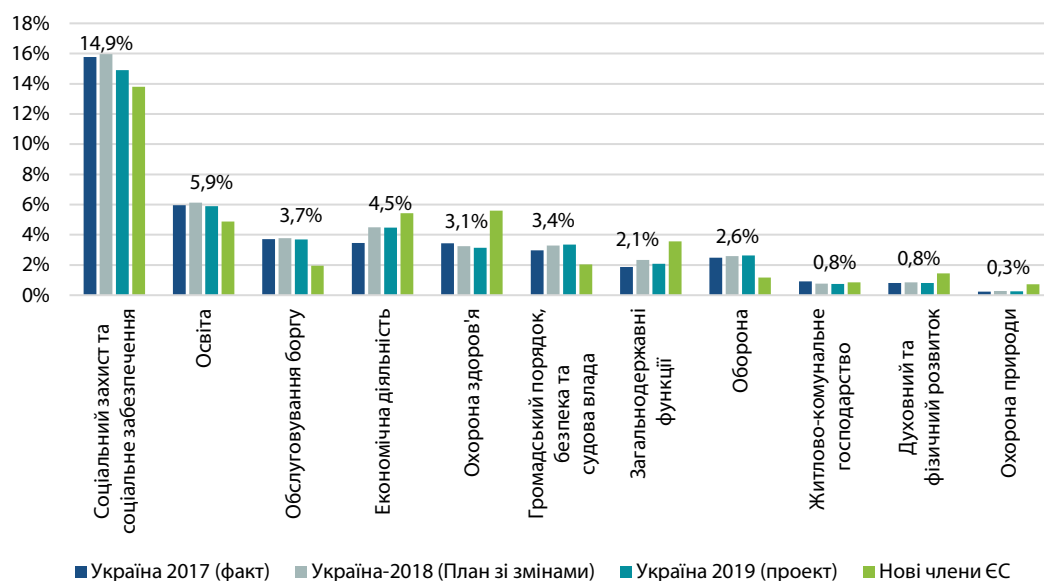
Країни Центральної та Східної Європи (надалі – ЦСЄ), що стали членами ЄС після 2004 року⁴, можуть слугувати орієнтиром оптимальної структури бюджету для України. Порівнювати Україну зі всіма країнами ЄС було б некоректно, адже у країн з високим ВВП та розбудованою інфраструктурою розмір і структура видатків відрізняються від менш розвинених держав. Країни ж ЦСЄ є посткомуністичними, мають набагато менший ВВП на душу населення порівняно зі «старими» членами ЄС, розвинуту соціальну систему, чим схожі з Україною. До того ж, країни ЦСЄ відповідають вимогам ЄС щодо фіскальної дисципліни та демонструють економічне зростання, а тому можуть слугувати прикладом для України.

Якщо порівняти витрати за функціональними напрямками в Україні та цих країнах, можна легко побачити, які напрямки недофінансовані/перефінансовані, і чи є бюджет-2019 кроком до оптимального бюджету (Рисунок 1).

У 2019 перевищення фінансування в українському бюджеті порівняно із державами ЦСЄ спостерігатиметься за категоріями оборона, громадський порядок, безпека та судова влада, соціальний захист та освіта. За видатками на економічну діяльність, охорону здоров'я та загальнодержавними функціями Україна відставатиме від держав ЦСЄ. Серед вищезгаданих категорій динаміку зближення із державами ЦСЄ порівняно із попередніми роками демонструватимуть лише категорії соціального захисту (завдяки пенсійній реформі та економічної діяльності (завдяки росту видатків на ремонт доріг).

⁴ Це 11 країн: Чехія, Естонія, Угорщина, Латвія, Литва, Польща, Словаччина, Словенія – вступили до ЄС у 2004 році; Румунія, Болгарія – у 2007; Хорватія – у 2013 році.

Рисунок 1. Динаміка державних витрат за окремими напрямками в Україні та їх відхилення від витрат у країнах – нових членах ЄС*, у % від ВВП



Джерело: <https://ec.europa.eu/eurostat>, <http://www.treasury.gov.ua> та сайт Верховної ради

У 2019 році видатки на соціальний захист зменшаться на 1,1% ВВП порівняно з попереднім роком, що все ще більше за рівень країн ЦСЄ (14,9% ВВП для України проти 13,8% ВВП для порівнюваних країн). Серед держав ЦСЄ Польща та Словенія випереджають Україну із 16,9% ВВП та 16,7% ВВП відповідно.

Порівняно з державами ЦСЄ, Україна приблизно у два рази більше витрачає на обслуговування боргу (3,7% ВВП проти 1,9% ВВП відповідно). Серед держав ЦСЄ лише Хорватія має вищий рівень державних витрат на обслуговування боргу (3,9% ВВП). Станом на 31.08.2018 відношення державного та гарантованого боргу до ВВП склало 62%. У 2019 році планується його зменшення до 60,1%,5 тобто очікується наближення впритул до законодавчо встановленої межі безпечності.

У 2019 році видатки на економічну діяльність залишаться на рівні попереднього року. Проте, частка даної категорії витрат все ще залишатиметься нижчою за рівень держав ЦСЄ (4,5% ВВП та 5,4% ВВП). Серед держав ЦСЄ лише Литва має нижчий рівень витрат на економічну діяльність (3% ВВП), ніж Україна. Значне зростання даної категорії витрат сприятиме розбудові інфраструктури. Зокрема, витрати на дорожній фонд зростуть на 8,3 млрд грн порівняно з 2018 роком, з 47,7 млрд грн до 56 млрд грн. На безпеку дорожнього руху буде виділено усього 2,5 млрд грн, а на розвиток доріг місцевого значення 17,7 млрд грн. Видатки на підтримку сільського господарства зменшаться з 7,3 до 6,9 млрд грн. 6

За рівнем витрат на освіту Україна випереджає усі держави ЦСЄ (5,9% ВВП порівняно з 4,9% ВВП), втім за якістю освіти Україна поступається багатьом країнам ЦСЄ. Освітні витатки усіх держав ЦСЄ є нижчими за 6% ВВП, а у Румунії вони становлять лише 3,3% ВВП.

У 2019 році видатки на охорону здоров'я зменшаться на 0,1% ВВП. В Україні видатки на медицину є нижчими, ніж у державах ЦСЄ, а відставання від середнього показника 5,6% ВВП становитиме

5 Згідно з проектом уряду і з розрахунку очікуваного обмінного курсу на кінець 2019 року на рівні 29,4 грн за \$.

6 Згідно з проектом уряду



2,5% ВВП. Найнижчий рівень витрат за даною категорією демонструє Латвія (3,7% ВВП), що є вищим, ніж в Україні.

Україна значно випереджає більшість держав ЦСЄ за рівнем видатків на оборону (2,6 % ВВП порівняно з 1,2% ВВП), лише у Естонії оборонні видатки є співставними із українськими (2.4 % ВВП). Тенденція до зростання військових видатків є виправданою для української економіки через військовий конфлікт на Сході країни та російську агресію.

У 2019 році витрати на громадський порядок, безпеку та судову владу зростуть на 18,4 млрд грн – з 114 млрд грн до 132,3 млрд (+0,15 % ВВП). В Україні видатки бюджету за даною категорією є вищими, ніж в усіх державах ЦСЄ. Україна випереджає лідера у ЦСЄ - Болгарію - на 0,8% ВВП (3,4 % ВВП та 2,6% ВВП відповідно).

У 2019 році видатки на охорону природи залишатимуться стабільно низькими (0,3% ВВП). За даною категорією видатки в Україні є нижчими, ніж в усіх державах ЦСЄ. У Польщі, Литві та Хорватії – країнах із найнижчим рівнем – видатки на охорону природи є на 0,3% ВВП вищими, ніж в Україні.

Видатки на духовний та фізичний розвиток у 2019 році дещо знизяться порівняно з минулим роком – 0,81% ВВП порівняно з 0,86% ВВП. За цим показником Україна значно відстає від держав ЦСЄ (1,4% ВВП).

Оборона та громадський порядок: Сукупні видатки на оборону та громадський порядок зростуть на 16,2% порівняно з поточним роком і сягнуть рівня 6% ВВП (на 0,2% вище ніж цього року), що є цілком прийнятним показником для країни, яка веде війну на частині своєї території. На 2019 рік планується зростання сукупних видатків на оборону на 14,5 млрд грн (з 89,6 млрд грн до 104,2 млрд грн), а на громадський порядок, безпеку та судову владу на 18,4 млрд грн (з 114 млрд грн до 132,3 млрд грн). Найвищими темпами ростимуть виплати військовослужбовцям (з 84 млрд до 108 млрд грн (+28,6%), а збільшення обсягів видатків на модернізацію військової техніки буде більш скромним – 3,9 млрд грн (+12,1%). Ростимуть витрати на національну поліцію, а також за рахунок створення нових антикорупційних органів (зокрема, антикорупційних судів). Серед органів громадського порядку найбільше зростуть видатки на апарат Міністерства внутрішніх справ (+16,3 млрд грн) та Національну поліцію України (+5,1 млрд грн). Також у проекті бюджету 2019 передбачено виділити 287 млн грн на Вищий антикорупційний суд у рамках угод з міжнародними донорами.

Економічна діяльність: У 2019 році видатки на економічну діяльність залишаться на рівні 4,5% ВВП. Уряд визначив пріоритетними напрямками продовження модернізації дорожньої інфраструктури (1,7% ВВП), підтримку сільськогосподарських виробників (0,2% ВВП), ліквідацію збиткових шахт та заходи енергозбереження.

Освіта: За освітнім напрямком спостерігатиметься скорочення частки витрат відносно ВВП до 5,9% (з 6,1% ВВП у 2018 році). Освітня реформа продовжуватиметься у 2019 році, хоча й деякі з її елементів (як то підвищення оплати праці вчителів) не будуть втілюватися в життя тими темпами, які передбачались, раніше. В секторі потрібно провести оптимізацію мережі шкіл, і мати чітке розуміння про чисельність вчителів та кількість закладів освіти, які потребують модернізації, щоб адекватно оцінити обсяг необхідних ресурсів. Стипендії виростуть на 7,7% у 2019 році, фактично це індексація на рівень очікуваної урядом інфляції.



Соціальний захист та соціальне забезпечення: Видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення зростатимуть, але нижчими темпами, ніж номінальний ВВП, завдяки стриманому підвищенню мінімальних соціальних стандартів. Тож відносна частка соцвидатків у зведеному бюджеті знизиться на 0,45% ВВП до 8,1% ВВП, сумарні ж видатки включно з соціальними фондами становитимуть 14,9% ВВП, що на 1,1% ВВП нижче за очікуваний показник 2018 року (16% ВВП). Щоб уникнути цьогорічних проблем з фінансуванням осучаснених пенсій та підвищених пенсій військовослужбовцям, у 2019 році уряд збільшує майже на 20%, до 166,5 млрд грн, обсяг трансферту Пенсійному фонду, з яких лише 50 млрд грн піде на покриття його дефіциту.

У проекті бюджету 2019 року скорочуються видатки на субсидії по оплаті послуг ЖКГ з 70 млрд. грн до 55 млрд. грн, внаслідок жорсткіших критеріїв призначення субсидій введених навесні 2018 року. Так, в ході перевірок Мінсоцполітики виявило серед отримувачів субсидій 925 тис. сімей, які декларували нульовий дохід і ніхто з їх членів не був зареєстрований на біржі праці (таким домогосподарствам, члени яких працюють в неформальному секторі або за кордоном автоматично нараховуватиметься дохід на рівні трьох прожиткових мінімумів, що зменшуватиме розмір субсидії для таких домогосподарств). Також приблизно 50 тис. домогосподарств, які отримують субсидії та проживають у великих квартирах та будинках, втратять право на отримання субсидій. Втім, у разі підвищення тарифів на газ для населення, кількість тих, хто потребуватиме субсидій може зрости і урядові потрібно буде збільшити асигнування на субсидії.

Охорона здоров'я: Видатки на охорону здоров'я скоротяться на 0,1% ВВП до 3,1% ВВП, проте реформа первинної ланки медичного обслуговування продовжиться. У 2018 році відбувся запуск Національної служби здоров'я, на фінансування якої у 2019 році буде виділено 19 млрд грн (майже втричі більше, ніж цьогоріч). Також на надання первинної медичної допомоги наступного року буде спрямовано на 55% більше коштів, 15,3 млрд грн, ніж у 2018 році.

Обслуговування державного боргу: Видатки на виплату відсотків за державним боргом поступово зменшуються відносно ВВП, але все ще залишаються на високому рівні – 3,7% від ВВП у 2019 році (проти 3,8% у 2018). Через повільне зростання економіки, значні суми державного та гарантованого боргу та дефіцитний бюджет обслуговування боргу залишатиметься вагомою статтею бюджетних видатків у найближчі роки.

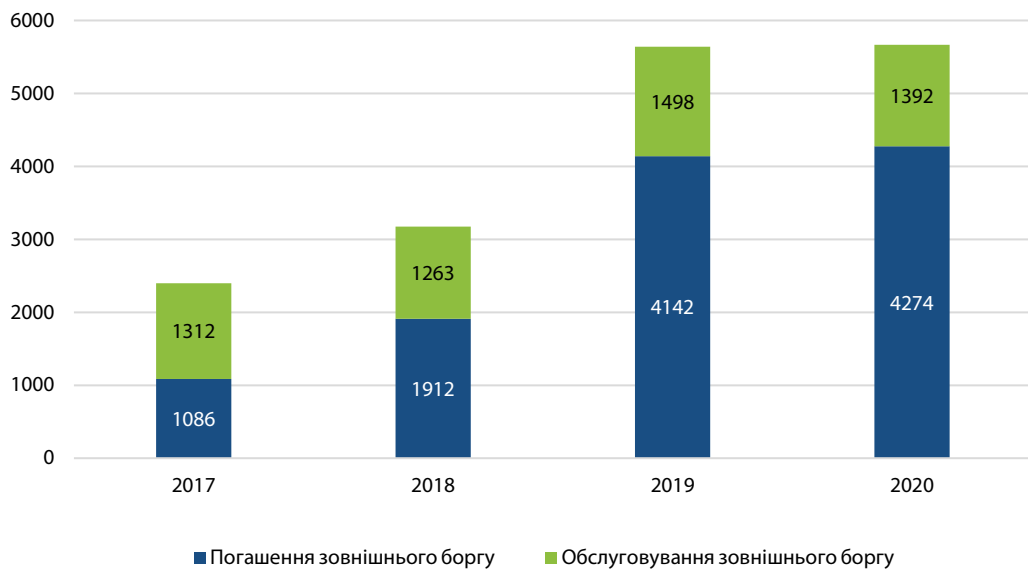
Загальнодержавні видатки: Обсяг витрат на загальнодержавні потреби має скоротитись з 2,3% ВВП у 2018 році до 2,1% ВВП у 2019 році. Уряд пропонує фактично «заморозити» ріст заробітних плат працівниками органів державного управління після кількох років стрімкого підвищення. Після введення в дію нового закону про державну службу в 2016 році, заробітні плати державних службовців більш, ніж подвоїлись. Гідна оплата праці на державній службі була одним з елементів реформи сектору державного управління, оскільки мала допомогти залучити та утримати якісні кадри. Втім, в умовах відсутності точної інформації про чисельність працівників державних органів та дієвих механізмів контролю за виплатами сукупні видатки на оплату праці в державному управлінні стрімко зросли, чого не можна сказати про ефективність роботи державного апарату.

5 Фінансування дефіциту

Піковий період виплат за зовнішніми боргами є ключовим обмежуючим фактором для бюджету наступного року. На 2019 рік припадає майже вдвічі вища сума погашень за зовнішніми боргами (\$4,3 млрд або 3,3% ВВП), і на 30% вища (3,8% ВВП) – за внутрішніми боргами, ніж цьогоріч (Таблиця 4). Високий рівень витрат на обслуговування та погашення боргів не дозволяє зменшувати податкове навантаження, обмежує можливості для росту бюджетних витрат та несе ризики рефінансування. Обсяг зовнішніх запозичень у проекті державного бюджету на 2019 рік становить 143,9 млрд грн (\$4,9 млрд), з яких \$3,5 млрд (еквівалент 2,6% ВВП) уряд планує залучити з-за кордону (значна сума для України в умовах високої турбулентності на зовнішніх ринках), а також близько \$0,7 млрд макрофінансової допомоги від ЄС та Світового Банку.



Рисунок 4. Погашення та обслуговування прямих зовнішніх боргів у 2017-2020, \$ млрд



Джерело: Мінфін, Держстат, розрахунки ЦЕС

Головним джерелом фінансування дефіциту державного бюджету у 2019 році мають стати внутрішні запозичення. Обсяг чистих внутрішніх запозичень (запозичення за вирахуванням погашень) становитиме 51,5 млрд грн., частина з яких буде номінована у іноземній валюті. Втім, ресурси внутрішнього боргового ринку обмежені банківським сектором, а зовнішні інвестори можуть побоюватися вкладати гроші у внутрішні облігації у період політичної невизначеності.

Таблиця 4. Прогнозні показники фінансування дефіциту державного бюджету у 2017-2019 роках

| Вид фінансування | 2017 | 2018 | 2019 | 2018 | 2019 |
|--------------------------------------|----------|-------------------------------|----------------------|-------|-------|
| | млрд грн | (план зі змінами) млрд грн | (проект) млрд грн | % ВВП | % ВВП |
| Фінансування за борговими операціями | 115.2 | 56.3 | 73.7 | 1.6% | 1.9% |
| Чисті зовнішні запозичення | 37.0 | 47.5 | 22.1 | 1.4% | 0.6% |
| Зовнішні запозичення | 103.4 | 108.2 | 143.9 | 3.1% | 3.6% |
| Зовнішні погашення | -66.5 | -60.7 | -121.8 | -1.8% | -3.1% |
| Чисті внутрішні запозичення | 78.2 | 8.8 | 51.5 | 0.3% | 1.3% |
| Внутрішні запозичення | 375.3 | 123.8 | 202.0 | 3.6% | 5.1% |
| Внутрішні погашення | -298.0 | -115.0 | -150.5 | -3.3% | -3.8% |
| Приватизація державного майна | 3.4 | 21.3 | 17.1 | 0.6% | 0.4% |
| Фінансування за активними операціями | -75.9 | 7.7 | -0.8 | 0.2% | 0.0% |
| Всього дефіцит (+)/профіцит (-) | 42.6 | 85.3 | 89.99 | 2.5% | 2.3% |

Джерело: проект Закону про Державний бюджет 2019 року, Державне Казначейство України, власні розрахунки ЦЕС



У 2019 році від приватизації уряд знову планує отримати 17,1 млрд грн (як і у 2016 та 2017 рр). Втім, за останні три роки уряд жодного разу не спромігся виконати план по приватизації більше, ніж на чверть запланованого. Найбільш «вдалим» був 2017 рік, коли були продані державні частки у низці енергокомпаній.⁷ Ризик невиконання плану надходжень від приватизації є доволі високим зважаючи на історію питання та на виборчий період, тож до амбіційного плану запозичень може додатися ще й «приватизаційна» частка, якщо не вдаватися до скорочення витрат бюджету.

⁷ Зокрема, ПАТ ДТЕК «Дніпроенерго» та ПАТ ДТЕК «Дніпрообленерго», <http://www.spfu.gov.ua/ua/news/fdmu-uspishno-prodav-akcii-dtek-dniproenergo-ta-dtek-dniprooblenergo-3318.html>

