



# БЮДЖЕТ-2018: РОЗВИТОК ЗА ІНЕРЦІЄЮ

Експрес-аналіз

Підготував: Юлія Руда, економіст Центру економічної стратегії  
Ірина Піонтківська, старший економіс

Дата: 12 січня 2018 р.

## Зміст

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Головне .....</b>                               | <b>2</b>  |
| <b>1    Дохідна частина .....</b>                  | <b>6</b>  |
| <b>2    Функціональна структура видатків .....</b> | <b>7</b>  |
| <b>3    Фінансування дефіциту .....</b>            | <b>16</b> |

Засновники Центра економічної стратегії - Томаш Фіала, Іван Міклош та Святослав Вакарчуком.

Наші експерти проводять незалежний аналіз найбільш важливих аспектів державної політики та сприяють стратегії економічного зростання України. Центр підтримує реформи на основі принципів:

- Економічної свободи (лібералізації, дерегуляції, приватизації).
- Вільної та чесної конкуренції.
- Зменшення ролі держави за підвищення її ефективності.
- Інформаційної прозорості та свободи слова.
- Верховенства права та захисту приватної власності.
- Стабільних державних фінансів та здорової фінансової системи країни.
- Економіки, що створена на засадах знань.

Для більш детальної інформації про ЦЕС просимо звертатися до нас за телефоном (044) 492-7970, електронною адресою [press@ces.org.ua](mailto:press@ces.org.ua), відвідати [www.ces.org.ua](http://www.ces.org.ua) чи слідкувати у соціальних медіа [facebook.com/cesukraine](https://www.facebook.com/cesukraine) та [twitter.com/ces\\_ukraine](https://twitter.com/ces_ukraine).



## Головне

Фінальні цифри в державному бюджеті настільки ж важливі, як і процес їх формування. Цьогоріч він якісно не відрізнявся від уже звичного. Продовжилася практика змін до бюджету (особливо збільшення видатків) без прив'язки до стратегічних пріоритетів, адже середньострокова бюджетна резолюція на 2018-2020 роки не була прийнята парламентом. До того ж подані пропозиції щодо нових видатків парламентарі не завжди підкріплюють відповідними джерелами доходів. Тому під час внесення змін до проекту бюджету дефіцит, зазвичай, зростає.

**Сукупні державні видатки у 2018 році залишатимуться доволі високими – більше 44% ВВП, хоча значно нижчими порівняно із 2013 роком (див. Рисунок 1). Зниження відбулося, головним чином, через зведення нанівець квазіфіскальних видатків (зокрема, таких, як рекапіталізація Нафтогазу та банківського сектору) та неіндексацію соціальних стандартів у 2014-2015 роках.** У 2018 році уже не потрібно надавати фінансову підтримку Нафтогазу, державний бюджет не передбачає додаткового випуску цінних паперів ні для рекапіталізації банків, ні для Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (див. Таблиця 1).

**Такий високий показник перерозподілу ВВП через бюджет, як в Україні, має, наприклад, Німеччина.** При цьому, на відміну від України, Німеччина посідає одне з найвищих місць у світі за показниками ефективності урядування та контролю корупції<sup>1</sup>. Зависокий рівень державних видатків за їх низької ефективності погано позначається на економічному зростанні країни. Млявий перебіг структурних галузевих реформ утримує рівень державних видатків на високому рівні, а це, своєю чергою, пригнічує економічне відновлення. Згідно з дослідженням ЦЕС<sup>2</sup>, оптимальною часткою видатків державного сектору у ВВП є 37%; зниження до цього рівня здатне пришвидшити середньорічне економічне зростання в Україні на 0,9-3,5 п.п. ВВП.

**У бюджеті 2018 року формально дотримано критерій програми МВФ за показником дефіциту – дефіцит зменшується до 2,5% ВВП, проте для зменшення боргу в майбутньому потрібно ставити більш амбіційні цілі.** Високий рівень державного боргу вимагає високих витрат на його обслуговування та погашення, тому не дозволяє зменшувати податкове навантаження та обмежує можливості для розширення державних інвестицій та економічного зростання. Понад 13% видатків державного бюджету (або 3,9% від ВВП) спрямовується на виплату відсотків за боргом (для порівняння, видатки на медицину становлять 3,6% від ВВП). Ці кошти і не витрачаються державою для виконання своїх функцій, і не дозволяють зменшити рівень державних витрат. Якщо дефіцит перевищуватиме темпи зростання ВВП та фінансуватиметься запозиченнями, державний борг ще довгий час залишатиметься вище від межі безпеки<sup>3</sup>. За оцінками МВФ, для того щоб до 2021 року державний та гарантований державою борг знизився до 70% ВВП, первинний баланс бюджету (тобто баланс без урахування витрат на обслуговування боргу) має бути не менш, як 1,75% ВВП щороку. У 2018 році позитивний первинний баланс бюджету заплановано на рівні 1,5% ВВП. Тому варто використовувати всі понадпланові доходи (що не пов'язані з інфляцією) саме на зменшення дефіциту бюджету і основної суми боргу, а не розподіляти їх на нові видатки.

---

<sup>1</sup> За показниками якості урядування, які оцінює Світовий Банк (World Governance Indicators), Німеччина з рівнем видатків 44% від ВВП (за даними Євростату) має один з найвищих у світі показників у рейтингу щодо якості управління – 96% (від максимально можливих 100%), ефективність уряду – 94%, контроль корупції – 94%; тимчасом як Україна за цими ж показниками має відповідно 36%, 32%, 19%.

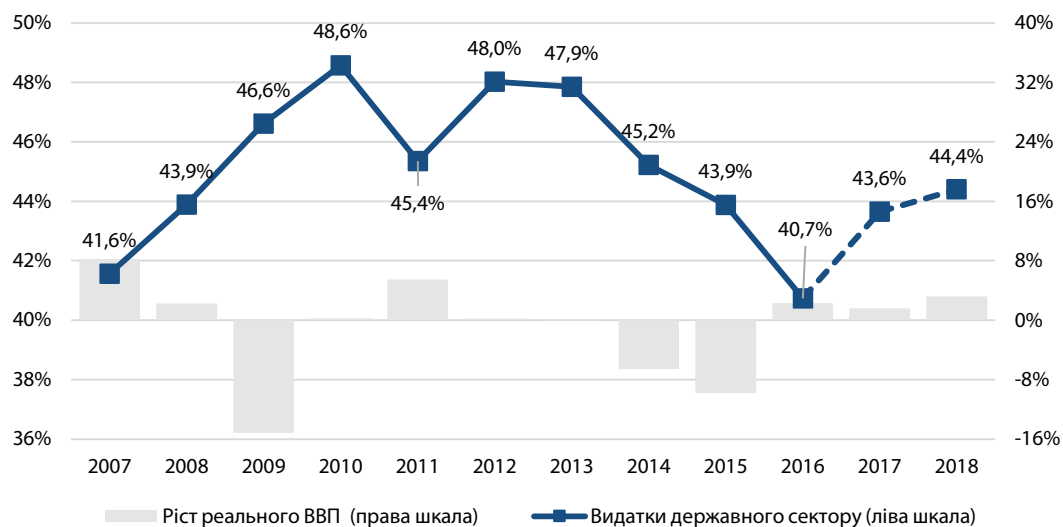
За показниками інституційної спроможності з World Governance Indicators Світового банку, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

<sup>2</sup> <http://ces.org.ua/021115-2>

<sup>3</sup> За критеріями МВФ та вимогами Бюджетного Кодексу України, безпечний рівень державного боргу становить не вище 60% ВВП.



Рисунок 1. Динаміка видатків державного сектору (без квазіфіскальних видатків, з пенсійним та соціальними фондами) у 2007-2018\* рр., у % від ВВП



\* Прогнозовані значення ВВП, доходів та видатків бюджету на 2017 та 2018 роки – дані пояснювальної записки до проекту Закону про Державний бюджет 2018 року

Джерела: Державне казначейство України, Пенсійний фонд України, Фонди соціального страхування, проект Закону про Державний бюджет 2018 року, пояснювальна записка до проекту закону, Закон про Державний бюджет 2017 року.

**Бюджет 2018 року формували з урахуванням реформ освіти та охорони здоров'я: у структурі витрат на ці галузі внесено невеликі зміни. При цьому медицина залишається відносно недофінансованою, натомість помітно більше коштів, ніж минулого року, виділяється на ремонт та утримання доріг, а також на громадський порядок та безпеку.** Доволі багато видатків залишаються неефективними, так само залишається слабким зв'язок між стратегічними цілями уряду і бюджетними програмами (багато з яких практично не зазнають змін і фінансуються рік у рік без належної оцінки їх ефективності та доцільності).

Таблиця 1. Прогнозні фінансові показники загального сектору державного управління у 2017-2018 роках, млн грн

| Показник  | 2017 (план<br>зі змінами) | 2018 (1<br>читання) | 2018 (2<br>читання) | 2017, %<br>ВВП | 2018 (1),<br>% ВВП | 2018 (2),<br>% ВВП |
|---|---------------------------|---------------------|---------------------|----------------|--------------------|--------------------|
| Доходи державного бюджету   | 770 967                   | 877 043             | 913 614             | 27,1%          | 27,0%              | 27,4%              |
| Видатки та чисте кредитування<br>державного бюджету                   | 848 614                   | 954 988             | 995 463             | 29,8%          | 29,4%              | 29,9%              |
| <b>Дефіцит/профіцит<br/>державного бюджету</b>                        | <b>-77 647</b>            | <b>-77 945</b>      | <b>-81 849</b>      | <b>-2,7%</b>   | <b>-2,4%</b>       | <b>-2,5%</b>       |
| Власні доходи місцевих<br>бюджетів                                    | 203 033                   | 241 757             | 241 757             | 7,1%           | 7,4%               | 7,3%               |
| Сукупні доходи зведеного<br>бюджету                                   | 974 000                   | 1 118 800           | 1 155 371           | 34,2%          | 34,4%              | 34,7%              |
| Сума видатків зведеного<br>бюджету                                    | 1 051 647                 | 1 196 745           | 1 237 220           | 37,0%          | 36,8%              | 37,1%              |
| Власні надходження<br>Пенсійного фонду та інших<br>соціальних фондів* | 190 516                   | 241 677             | 241 677             | 6,7%           | 7,4%               | 7,3%               |
| <b>Всього витрати Зведеного<br/>бюджету та Фондів</b>                 | <b>1 242 163</b>          | <b>1 438 422</b>    | <b>1 478 897</b>    | <b>43,6%</b>   | <b>44,3%</b>       | <b>44,4%</b>       |
| Квазіфіскальні видатки**  | 48 888                    | -                   | -                   | 1,7%           | -                  | -                  |
| <b>Загальна сума видатків<br/>державного сектору</b>                  | <b>1 291 051</b>          | <b>1 438 422</b>    | <b>1 478 897</b>    | <b>45,4%</b>   | <b>44,3%</b>       | <b>44,4%</b>       |

\*Сума власних видатків Пенсійного фонду України та позабюджетних соціальних фондів наведена за оцінкою ЦЕС на основі бюджетної документації та звіту МВФ за 4.04.2017 року.

\*\*Витрати держави на рекапіталізацію банків та фонду страхування вкладів фізичних осіб.

Джерело: проект Закону про Державний бюджет 2018 року, Закон про Державний бюджет 2017 року, Державне казначейство, Міністерство фінансів, Кабінет Міністрів, Пенсійний фонд, Міжнародний валютний фонд, розрахунки ЦЕС



## 1 Дохідна частина

Сукупні доходи Держбюджету збільшуються порівняно до бюджету 2017 року – за рахунок росту як податкових надходжень (+0,7 п.п. від ВВП), так і неподаткових (+0,3 п.п. від ВВП). Різке зростання неподаткових надходжень відбулося саме між першим і другим читанням (див. Таблиця 2) – додалися очікування щодо продажу ліцензій на користування радіочастотним ресурсом та збільшилися очікування щодо перерахування прибутків держпідприємств.

Таблиця 2. Прогнозні показники доходів державного бюджету у 2017-2018 роках, млн грн

| Вид доходу   | 2017                 | 2018           | 2018           | % зміна<br>р/р (рік<br>до року) | 2017         | 2018          |
|--|----------------------|----------------|----------------|---------------------------------|--------------|---------------|
|  | (план зі<br>змiнами) | (1 читання)    | (2 читання)    |                                 | % ВВП        | % ВВП         |
| <b>Податкові надходження</b>   | <b>630 096</b>       | <b>747 572</b> | <b>759 352</b> | <b>20,5%</b>                    | <b>22,1%</b> | <b>↑22,8%</b> |
| Податок та збір на доходи фізичних осіб  | 77 178               | 90 775         | 91 124         | 18,1%                           | 2,7%         | 2,7%          |
| Податок на прибуток підприємств  | 67 120               | 72 327         | 81 827         | 21,9%                           | 2,4%         | ↑2,5%         |
| Рентна плата та плата за використання природних ресурсів   | 49 591               | 46 540         | 46 280         | -6,7%                           | 1,7%         | ↓1,4%         |
| Податок на додану вартість з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування | 302 866              | 383 700        | 384 300        | 26,9%                           | 10,6%        | ↑11,5%        |
| ввезених на територію України товарів  | 81 606               | 85 900         | 84 300         | 3,3%                            | 2,9%         | ↓2,5%         |
| Акцизні податки  | 221 260              | 297 800        | 300 000        | 35,6%                           | 7,8%         | ↑9,0%         |
| Мито   | 113 336              | 125 649        | 124 077        | 9,5%                            | 4,0%         | ↓3,7%         |
| Інші податки та збори  | 23 521               | 26 753         | 28 698         | 22,0%                           | 0,8%         | ↑0,9%         |
| Інші податки та збори  | -3 516               | 1 827          | 3 046          | -186,6%                         | -0,1%        | 0,1%          |
| <b>Неподаткові надходження</b>   | <b>112 098</b>       | <b>117 929</b> | <b>141 270</b> | <b>26,0%</b>                    | <b>3,9%</b>  | <b>↑4,2%</b>  |
| в тому числі прибутки державних та комунальних підприємств   | 25 188               | 20 973         | 34 823         | 38,3%                           | 0,9%         | 1,0%          |
| трансферт від НБУ  | 45 000               | 47 824         | 49 549         | 10,1%                           | 1,6%         | 1,5%          |
| <b>Доходи від операцій з капіталом</b>   | <b>369</b>           | <b>345</b>     | <b>345</b>     | <b>-6,5%</b>                    | <b>0,0%</b>  | <b>0,0%</b>   |
| <b>Офіційні трансферти (включаючи реверсну дотацію та трансферти іноземних урядів)</b>                           | <b>5 700</b>         | <b>11 029</b>  | <b>7 779</b>   | <b>36,5%</b>                    | <b>0,2%</b>  | <b>0,2%</b>   |
| <b>Цільові фонди</b>   | <b>22 703</b>        | <b>167</b>     | <b>4 867</b>   | <b>-78,6%</b>                   | <b>0,8%</b>  | <b>↓0,1%</b>  |
| <b>РАЗОМ доходи</b>  | <b>770 967</b>       | <b>877 042</b> | <b>913 614</b> | <b>18,5%</b>                    | <b>27,1%</b> | <b>27,4%</b>  |

Джерело: проект Закону про Державний бюджет 2018 року, Закон про Державний бюджет 2017 року, розрахунки ЦЕС.



Найбільш помітні зміни – це збільшення податку на додану вартість із ввезених в Україну товарів – ріст на 1,2 п.п. ВВП, або на 35,6% відносно 2017 року. Такі оптимістичні прогнози продиктовані, по-перше, значним ростом таких надходжень у 2017 році – на 35%<sup>4</sup> завдяки зростанню імпорту<sup>5</sup>. До того ж прогнозується збільшення імпорту на 8% у 2018 році та послаблення гривні, що також підвищуватиме надходження від ПДВ на імпортовані товари. Введення розстрочки на сплату ПДВ на імпорт обладнання може зменшити очікувані надходження від ПДВ на імпорт приблизно на 10-12% (або 30-35 млрд грн) за припущення, що всі скористаються цією можливістю і сплачуватимуть ПДВ за ввезеним обладнанням рівними частинами впродовж 24 місяців.

Акцизні збори зменшуються – на 0,3 п.п. ВВП. І це незважаючи на збільшення ставок – шляхом індексації на 8,1% (прогнозний індекс споживчих цін) та збільшення специфічних ставок на тютюнові вироби на 20%. Проте ми бачимо спад виробництва тютюнових виробів (на 7% у січні-серпні 2017 року), вин (-9%) та інших спиртних напоїв (-14%)<sup>6</sup>, нафти й нафтопродуктів (-16%). За три квартали 2017 року збори за акцизами недовиконані на 5%.

У неподаткових доходах помітне різке збільшення надходжень від державних підприємств – на 38% порівняно з 2017 роком. При перегляді бюджету до другого читання відбувся значний стрибок – із 21 млрд до 35 млрд грн. Закладений обсяг трансферту від НБУ також збільшився до другого читання – з 47,8 до 49,6 млрд грн, що на 11% вище, ніж очікується цього року. До другого читання поповнилися й неподаткові платежі – коштами з продажу ліцензій на 4G на суму понад 6,5 млрд грн.

Близько 0,8% ВВП, отримані у 2017 році за цільовими фондами, – це надходження від конфіскації майна. Спочатку повторення цих доходів не планувалося у 2018 році, проте у проекті до другого читання вони з'явилися – у розмірі 4,7 млрд грн. Такі одноразові надходження, як спецконфіскація, приватизація та продаж частот, коректніше було би спрямовувати на фінансування дефіциту бюджету, а не до доходів, про що детальніше говоримо нижче.

## 2 Функціональна структура видатків

Найбільшими змінами видаткової частини проекту бюджету у 2018 році є зростання витрат на економічну діяльність (+0,3 в.п. ВВП), підтримання громадського порядку (+0,4 в.п. ВВП) та загальнодержавні функції (+0,2 в.п. ВВП) порівняно до попереднього року. Як оцінити, позитивною чи негативною є така динаміка?

Країни Центральної та Східної Європи (надалі – ЦСЄ), що стали членами ЄС після 2004 року<sup>7</sup>, можуть слугувати орієнтиром оптимальної структури бюджету для України. Порівнювати Україну зі всіма країнами ЄС було би некоректно, адже у країн з високим ВВП та розбудованою інфраструктурою розмір і структура видатків відрізняються від менш розвинених країн. Країни ж ЦСЄ є посткомуністичними, мають набагато менший ВВП на душу населення порівняно до «старих» країн ЄС і розвинуту соціальну систему, чим схожі з Україною. До того ж, країни ЦСЄ відповідають вимогам ЄС щодо фіскальної дисципліни та показують економічне зростання, а тому можуть слугувати для нас прикладом.

Середні видатки зведеного бюджету у цих країнах складають 42,1% від ВВП, що у випадку України може бути якраз тим прийнятним рівнем видатків, за якого бюджет буде принаймні бездефіцитним.

---

<sup>4</sup> Ріст рік до року за січень-серпень.

<sup>5</sup> [https://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2017/zd/tsztt/tsztt\\_u/tsztt0817\\_u.htm](https://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2017/zd/tsztt/tsztt_u/tsztt0817_u.htm)

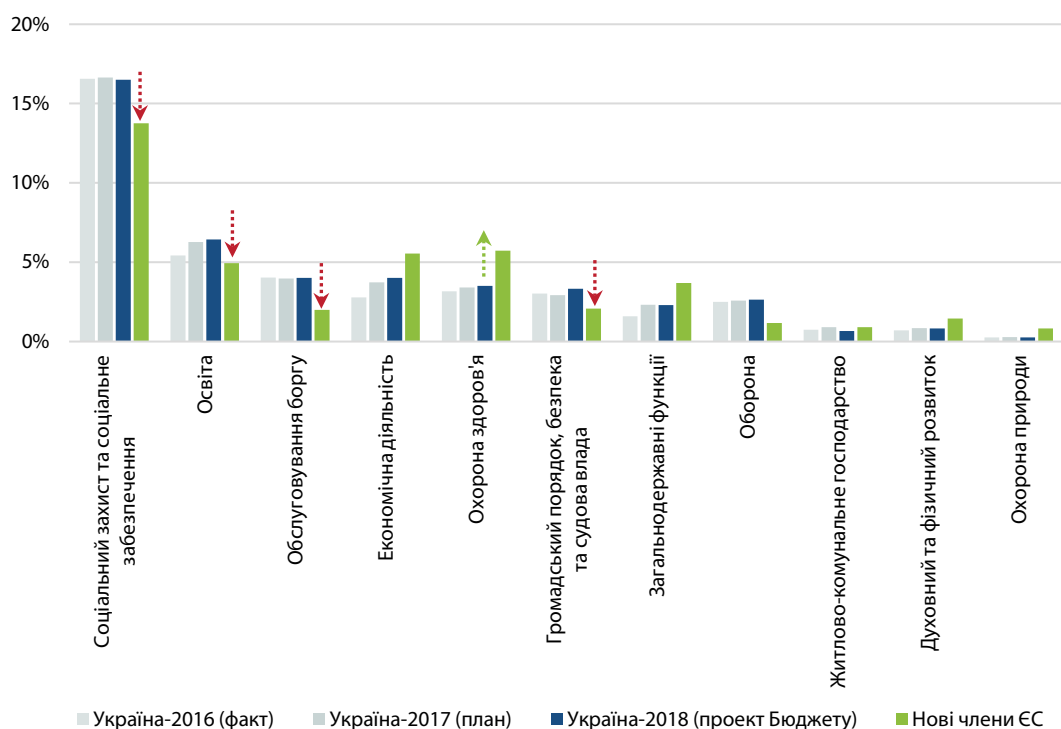
<sup>6</sup> [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/pr/ipp\\_vd\\_m/ipp\\_vd\\_m\\_u/ipp\\_vdm0817\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/pr/ipp_vd_m/ipp_vd_m_u/ipp_vdm0817_u.htm)

<sup>7</sup> 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.



Якщо порівняти витрати за функціональними напрямками в Україні та цих країнах, можна легко побачити, які напрямки недофінансовані/перефінансовані, і чи є бюджет-2018 кроком до оптимального бюджету (див. Рисунок 2). На жаль, бюджет 2018 року загалом не наближається до оптимального рівня видатків за функціональними категоріями – охорона здоров'я, економічна діяльність, загальнодержавні видатки, культура та охорона довкілля залишаються помітно недофінансованими порівняно з країнами ЦСЄ, тимчасом як соціальний захист, освіта, громадський порядок, обслуговування боргу отримуються відносно більшу частку видатків, ніж у країнах ЦСЄ. Порівняно з попередніми роками, у 2018 році очікується помітний рух у правильному напрямку лише у економічній діяльності (за рахунок дорожнього фонду), за рештою категорій (за винятком оборони) великих зрушень не спостерігається.

Рисунок 2. Динаміка державних витрат за окремими напрямками в Україні та їх відхилення від витрат у країнах – нових членах ЄС\*, у % від ВВП



\* Вказано фактичні видатки за 2016 рік та плановані видатки на 2018 (дані додатку за ст. 38 БКУ)

Джерело: проект Закону про Державний бюджет 2018 року, Державне казначейство, Євростат, Пенсійний фонд, розрахунки ЦЕС.

### Обслуговування боргу за загальнодержавні видатки

**Витрати на обслуговування державного боргу (3,9% від ВВП) є вдвічі вищими, ніж у країнах ЦСЄ (2% від ВВП), що заважає перерозподіляти більше коштів на такі недофінансовані напрямки, як охорона здоров'я, економічна діяльність та загальнодержавні функції.** З огляду на значний рівень боргу (72,4% ВВП у кінці листопада 2017 року – державний і гарантований державою борг) та наявність дефіциту бюджету, обслуговування боргу залишатиметься вагомим статтею бюджетних видатків у найближчі роки.





Граничний рівень державного та гарантованого державою боргу за Бюджетним кодексом становить 60% від ВВП<sup>8</sup>, але Україні слід замислитися над тим, щоб скоротити його нижче за цю межу безпеки, адже значна частина боргу, номінована в іноземній валюті, та висока залежність від сировинних ринків суттєво збільшують валютні ризики. Для цього на фінансування дефіциту та погашення боргів слід спрямовувати всі нерегулярні доходи (не лише приватизаційні, а й надходження на кшталт конфіскованих коштів), замість фінансувати поточні видатки. У майбутньому це окупиться зменшенням ризиків та зниженням витрат на виплату відсотків за боргами. Але, на жаль, уряд та Верховна Рада діють інакше. У 2017 році несподівані доходи, тобто гроші від спецконфіскації, які могли би стати джерелом фінансування дефіциту бюджету, були розподілені як звичайні доходи. У бюджеті 2018 року гроші від спецконфіскації знову зараховуються у доходи бюджету. За словами заступника міністра фінансів, рішення спрямувати ці кошти саме на погашення дефіциту бюджету та державного боргу було узгоджене із МВФ<sup>9</sup>.

**Загальнодержавні витрати без врахування обслуговування боргу** збільшуються на 0,2 п.п. ВВП за рахунок росту витрат на оплату праці в державному секторі, зокрема, через збільшення видатків на управління Державної фіскальної служби (з майже 8 млрд до 11,6 млрд грн – тобто на 45%), вищих органів державного управління, органів місцевої влади та місцевого самоврядування. До того ж, на виконавчу владу на місцях видатки збільшилися на 3 млрд грн (з 6,6 до 9,5 млрд грн), а на реалізацію комплексної реформи державного управління виділено 1,5 млрд грн (0,3 млрд грн – минулого року). Все це пов'язано з підвищенням заробітних плат державних службовців згідно з вимогами закону про державну службу<sup>10</sup>.

#### **Соціальні видатки**

**Соціальні видатки (16,8% ВВП<sup>11</sup>) в Україні більші за відповідні видатки країн ЦСЄ (13,8% від ВВП), проте прогноз на 2018 рік видається навіть недооціненим, зважаючи на «осучаснення» пенсій. Оскільки протягом років високої інфляції соціальні стандарти знецінилися, не варто ставити за ціль зменшення цих стандартів, проте потрібно підвищити ефективність соціальних видатків: ввести реєстри та проводити перевірку нужденності отримувачів допомоги.**

Основною частиною видатків державного бюджету за цим напрямком залишається трансферт Пенсійному фонду для покриття його дефіциту та виплат, які має здійснювати бюджет через ПФ (див. Таблиця 3). Прийнята пенсійна реформа<sup>12</sup> буде поступово зменшувати навантаження на Пенсійний фонд, оскільки зменшений коефіцієнт стажу та збільшені вимоги до стажу стосуються саме майбутніх пенсіонерів. Що ж стосується негайних виплат, то задеклароване урядом «осучаснення» пенсій і більший, ніж очікувалося раніше, розмір мінімальної пенсії, можуть потребувати додаткових коштів.

---

<sup>8</sup> Бюджетний кодекс, стаття 18. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page2>

<sup>9</sup> <https://www.epravda.com.ua/publications/2017/07/14/627107/>

<sup>10</sup> Мінімальний посадовий оклад державного службовця має зрости двічі за 2018 рік – з 1 січня та 1 липня 2018 року – до 1,5 та 1,75 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб відповідно (тобто до 2643 та 3083 грн на місяць). <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page5>

<sup>11</sup> Оціночно, з урахуванням збільшення видатків на субсидії ЖКХ у Державному бюджеті до другого читання.

<sup>12</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62088](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62088) та [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62091](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62091)



Таблиця 3. Прогнозні показники видатків Державного бюджету у 2017-2018 роках, млн грн

| Категорія видатків   | 2017<br>(зі змінами) | 2018<br>(1 читання) | 2018<br>(2 читання) | 2017,<br>% ВВП | 2018 (2),<br>% ВВП | 2017, % ВВП<br>(Зведений<br>бюджет) | 2018 (1)*,<br>% ВВП<br>(Зведений<br>бюджет) |
|--|----------------------|---------------------|---------------------|----------------|--------------------|-------------------------------------|---|
| Загальнодержавні функції   | 147 997              | 176 550             | 177 186             | 5,2%           | 5,3%               | 6,1%                                | 6,3%  |
| в т.ч. обслуговування боргу  | 113 268              | 130 200             | 130 200             | 4,0%           | 3,9%               |                                     |   |
| Оборона  | 73 288               | 85 697              | 88 566              | 2,6%           | 2,7%               | 2,6%                                | 2,6%  |
| Громадський порядок,<br>безпека та судова влада                      | 82 680               | 107 571             | 109 363             | 2,9%           | ↑3,3%              | 2,9%                                | 3,3%  |
| Економічна діяльність  | 43 900               | 75 492              | 84 008              | 1,5%           | ↑↑2,5%             | 3,7%                                | 4,0%  |
| в т.ч. Дорожнє господарство  | 17 408               | 27 760              | 30 993              | 0,6%           | ↑0,9%              |                                     |   |
| Субвенція на ремонт і<br>утримання доріг                             | -                    | 11 409              | 11 531              | -              | ↑0,3%              |                                     |   |
| Вугільна галузь та інші<br>галузі з видобутку<br>твердого палива     | 2 247                | 863                 | 2 563               | 0,1%           | 0,1%               |                                     |   |
| Сільське господарство  | 9 784                | 12 656              | 14 635              | 0,3%           | 0,4%               |                                     |   |
| Державний фонд<br>регіонального розвитку                             | 3 500                | 8 100               | 6 000               | 0,1%           | 0,2%               |                                     |   |
| Електроенергетична<br>галузь   | 31                   | 667                 | 667                 | 0,0%           | 0,0%               |                                     |   |
| Житлово-комунальне<br>господарство                                   | 39                   | 139                 | 344                 | 0,0%           | 0,0%               | 0,9%                                | 0,7%  |
| Охорона здоров'я   | 78 512               | 85 301              | 86 652              | 2,8%           | ↓2,6%              | 3,4%                                | 3,5%  |
| в т.ч. Медична субвенція   | 55 920               | 51 429              | 57 367              | 2,0%           | ↓1,7%              |                                     |   |
| Інші субвенції на охорону<br>здоров'я                                | 6 507                | 4 053               | 4 053               | 0,2%           | 0,1%               |                                     |   |
| Освіта   | 93 346               | 103 531             | 105 001             | 3,3%           | 3,2%               | 6,3%                                | 6,4%  |
| в т.ч. Освітня субвенція   | 52 593               | 61 261              | 62 153              | 1,8%           | 1,9%               |                                     |   |
| Інші субвенції на освіту   | 259                  | 1 974               | 1 974               | 0,0%           | 0,1%               |                                     |   |
| Соціальний захист та<br>соціальне забезпечення                       | 276 414              | 269 809             | 286 663             | 9,7%           | ↓8,6%              | 10,0%                               | 9,1%  |
| в т.ч. Пенсійний фонд<br>України                                     | 141 315              | 141 315             | 139 313             | 5,0%           | 4,2%               |                                     |   |
| Субвенція на соціальний<br>захист                                    | 55 311               | 59 643              | 61 870              | 1,9%           | 1,9%               |                                     |   |
| Субвенція на пільги ЖКГ<br>та паливо/газ                             | 68 656               | 57 789              | 73 708              | 2,4%           | 2,2%               |                                     |   |
| Духовний та фізичний<br>розвиток                                     | 7 979                | 8 304               | 10 534              | 0,3%           | 0,3%               | 0,9%                                | 0,8%  |
| Охорона навколишнього<br>природного середовища                       | 4 128                | 4 297               | 4 566               | 0,1%           | 0,1%               | 0,3%                                | 0,0%  |
| Міжбюджетні трансферти<br>(окрім освітніх, медичних та<br>пільг ЖКГ) | 32 819               | 31 438              | 35 753              | 1,2%           | 1,1%               | -                                   |   |
| <b>Всього витрати бюджету</b>  | <b>841 103</b>       | <b>948 129</b>      | <b>988 634</b>      | <b>29,6%</b>   | <b>29,7%</b>       | <b>37,0%</b>                        | <b>36,8%</b>                                |

\* Цифри Зведеного бюджету подаються у версії бюджету до першого читання, оскільки при подачі документів до другого читання не подавалися відповідні додатки (до статті 38 БКУ) із видатками Зведеного бюджету.

Джерело: проект Закону про Державний бюджет 2018 року, Закон про Державний бюджет 2017 року, Казначейство, розрахунки ЦЕС.



Загальне збільшення видатків пенсійного і соціальних фондів на 0,1 п.п. ВВП (з 11,7% до 11,8% від ВВП, якщо рахувати загалом видатки державного бюджету, місцевих бюджетів та соціальних фондів) здається дуже консервативною оцінкою. Раніше прогнозувалося, що «осучаснення» збільшить витрати на пенсії лише за четвертий квартал 2017 року на 22-23 млрд грн<sup>13</sup>, або 0,8% від ВВП (без них видатки пенсійного і соціальних фондів становили би 10,9% від ВВП у 2017 році). Також прогноз на 2018 рік не включає таких модифікацій до пенсійної реформи, як вищий за плановий ріст мінімальних пенсій (для пенсіонерів старше 65 років), тому вірогідно цифра у 2018 році збільшиться.

На 2018 рік обсяг трансферту з Держбюджету закладений навіть меншим за показник 2017 року – 139,3 млрд грн. Це означає, що усе збільшення видатків, пов'язане з «осучасненням», планується покрити ростом доходів від ЄСВ – для цього вони (за поточною консервативною оцінкою) мають зрости на 27%. База ЄСВ розширюється за рахунок обов'язкової участі в пенсійній системі фермерів, проте немає доступних розрахунків, наскільки це розширення покриває збільшення видатків. Це породжує ризик збільшення дефіциту, зафіксованого на домовленому з МВФ рівні.

Щодо інших соціальних допомог, видатки на субсидії ЖКГ, оцінені спочатку консервативно, були до другого читання збільшені на 16 млрд грн – до 73,7 млрд грн. Таким чином, видатки на субсидії становлять 2,2% від ВВП, що вдвічі більше за видатки на дороги, наприклад. Пріоритети тут виставлені на користь «проїдання», а не економії – видатки на енергоефективність становлять лише 2 млрд грн. Лише близько 120 тисяч сімей мають отримати допомогу на утеплення<sup>14</sup>, тоді як 7,5 млн сімей отримують субсидії.

Тут також важливо зосередитися на тому, як таргетувати субсидії та інші соціальні допомоги. У 2016 році безготівкові пільги спрямовувалися більше найбагатшим 20% населення, ніж найбіднішим. Наприклад, у середньому одне домогосподарство із вищого квінтіля отримувало близько 300 грн пільг та субсидій на оплату ЖКГ, а домогосподарства з нижчого квінтіля – в середньому по 200 грн<sup>15</sup>. В останньому Меморандумі МВФ<sup>16</sup> стоїть завдання створення єдиної бази даних усіх соціальних виплат до кінця грудня 2017 року. І це структурний маяк, тобто одна із основних вимог кредитора до України. Влітку поточного року урядова постанова анонсувала створення бази даних субсидіантів, проте новин про це з липня не було. База даних потрібна не лише для контролю виплат, що відбуваються зараз, а й для здійснення монетизації субсидій у майбутньому.

#### **Видатки на економічну діяльність**

**Видатки на економічну діяльність збільшуються (із 3,7% до 4%<sup>17</sup> ВВП), і це позитивна ознака, зважаючи на необхідність розбудовувати інфраструктуру (у країнах ЦСЄ на цей напрям витрачається 5,6% ВВП).**

---

<sup>13</sup> [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=250370353](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=250370353)

<sup>14</sup> [https://www.slideshare.net/volodymyrgroysman/2018-83135679?ref=https://espreso.tv/article/2017/12/01/povnistyuu\\_gotovyy\\_proekt\\_byudzhetu\\_2018\\_prezentaciya\\_uryadu](https://www.slideshare.net/volodymyrgroysman/2018-83135679?ref=https://espreso.tv/article/2017/12/01/povnistyuu_gotovyy_proekt_byudzhetu_2018_prezentaciya_uryadu), слайд 10.

<sup>15</sup> Витрати і ресурси домогосподарств України, Держстат, 2016

<sup>16</sup> <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/04/04/Ukraine-2016-Article-IV-Consultation-and-third-review-Biunder-the-Extended-Arrangement-44798>

<sup>17</sup> У фінальному бюджеті цифра може складати 4,2% від ВВП. Оскільки зміни у місцевих бюджетах невідомі, неможливо напевне назвати цифру.



Найбільше державного фінансування за цим напрямком отримує дорожнє господарство. До того ж запроваджуються 11 млрд грн субвенцій на дороги, яких не було минулого року. Залишаються питання із використанням цих коштів, адже щороку пік використання припадає на останні місяці року, коли погодні умови не є оптимальними для ремонту чи будівництва інфраструктурних об'єктів. У 2016 році 47,4% капітальних видатків були здійснені за останні два місяці року, і в попередні роки капітальні видатки теж розподілялись за подібним графіком. І 2017 року на кінець жовтня кошти на дорожнє господарство були використані лише на 65%<sup>18</sup>. Фактичні витрати зміщуються на кінець року, що знижує їх ефективність через поспіх використати кошти до кінця календарного року. Тому потрібно впроваджувати середньострокове бюджетування, яке дозволить наперед планувати витрати і домовлятися з виконавцями, а також при потребі переносити частину витрат на майбутні періоди без необхідності витратити їх до кінця року незалежно від рівня ефективності витрачання.

Зберігаються і такі видатки, як підтримка вугільної галузі – 1,4 млрд грн закладено на погашення заборгованостей за енергію вугільними підприємствами, і ще 300 млн грн – на здешевлення кредитів для них (ці видатки з'явилися у проекті до другого читання). При цьому державна стратегія розвитку вугільної галузі відсутня.

Продовжується підтримка сільськогосподарських виробників – причому з фокусом на тваринництво. До другого читання підтримка тваринництва значно збільшилася за рахунок 1,7 млрд грн коштів, призначених раніше на більш широку категорію «розвитку сільськогосподарських виробників» (і ще 300 млн грн із цієї категорії було перекинуто на новий рядок – «підтримка хмелярства»). Загалом державна підтримка тваринництва становить 4 млрд грн. Фінансова підтримка інших сільгоспвиробників складатиме 975 млн грн, підтримка фермерів – 1 млрд грн.

#### **Видатки на освіту та науку**

##### **Освітні видатки дещо збільшуються (до 6,4% ВВП) і перевищують рівень країн ЦСЄ на 1,5 п.п.**

За наявними документами важко сказати про точний розподіл видатків між рівнями освіти у зведеному бюджеті 2018 року. Проте за даними минулих років, у структурі фінансування освіти в Україні існують викривлення: на середню освіту витрачається менше, а на дошкільну та особливо вищу – набагато більше, ніж у країнах ЦСЄ. У зведеному бюджеті-2018 простежуються наміри збільшення видатків на середню освіту та зменшення видатків на вищу освіту, що є рухом у правильному напрямку.

*Середня освіта.* Освітня субвенція з Держбюджету, з якої виділяються кошти на заробітну плату педагогічним працівникам у школах, збільшується з 52,6 до 62 млрд грн (тобто на 18%). Це відображення плану підвищити зарплати вчителів на 25%, піднявши їх ще на один щабель вище за тарифною сіткою. Щоправда, кількість учителів в Україні є завеликою (кількість учнів на одного вчителя становить 9 порівняно із 13 у країнах з високим доходом та 28 у країнах з невисоким середнім доходом за класифікацією Світового банку). Поступова зміна мережі за допомогою створення опорних шкіл з часом повинна оптимізувати кількість вчителів та суттєвіше збільшити оплату їх праці. Зарплати технічних працівників, оплата комунальних послуг та інші видатки на утримання шкіл продовжують фінансуватися з місцевих бюджетів.

Проектом бюджету передбачено 1,4 млрд грн на підвищення енергоефективності шкіл, закупівлю меблів та обладнання, створення Національної освітньої онлайн-платформи, навчання учителів, які наступного навчального року розпочнуть викладання у 1-му класі за новим Державним стандартом початкової освіти. На навчання дітей з особливими потребами впроваджується принцип "гроші за дитиною".

---

<sup>18</sup> Видатки за функціональною класифікацією видатків та кредитування бюджету, Звіт про виконання Державного бюджету за січень-жовтень 2017 року, <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=385894>

*Вища освіта.* На підготовку кадрів та підвищення кваліфікації (разом зі стипендіями) припадатиме 37 млрд грн, з них 22,8 млрд грн – у віданні Міносвіти, а загалом підготовку кадрів різного рівня продовжують фінансувати 25 різних відомств. Таке розпорошення відповідальності та фінансування зменшує ефективність видатків на освітній напрямок і погано позначається на якості вищої освіти.

Понад 400 ВНЗ I-II рівня акредитації передаються у комунальну власність, їх фінансування переводиться на місцеві бюджети (видатки – 0,2% ВВП). Роль цих закладів у контексті державних функцій та системи освіти незрозуміла: вони частково дублюють функції професійно-технічної освіти, а частково – вищої освіти. Переведення цих закладів у зону відповідальності міст не вирішує питання їх ролі, але дозволить місцевій владі самій розпоряджатися ними і визначати доцільність їх існування. Ті заклади, які не мали статусу окремих юридичних осіб і залишаються у структурі університетів, будуть фінансуватися за їх рахунок.

Витрати на академічні стипендії для студентів пропонують скоротити на 21% – з 3,98 до 3,16 млрд грн. У 2018 році, за розрахунками Міністерства фінансів, частка студентів, що отримують стипендію, повинна становити 25% студентів-бюджетників (зараз 40-45%). У 2018 році стипендію розраховуватимуть на рівні з прожитковим мінімумом (на початок 2018 року він складатиме 1700 грн<sup>19</sup>). Соціальні стипендії також зменшуються – з майже 1 млрд до 631 млн грн – це пов'язано із переведенням ВНЗ I-II рівня на місцеві бюджети.

*Наука.* Видатки на наукові дослідження збільшуються на 24% – до 7,9 млрд грн. Дещо більше половини цих коштів традиційно виділено НАНУ. Важливо, що окремим рядком закріплені 500 млн грн за новою бюджетною програмою «Підтримка розвитку пріоритетних напрямів наукових досліджень» – для тих підрозділів НАН, які успішно пройдуть нову атестацію. Також задекларовані зміни принципів фінансування науки – виходячи з чинних нормативних документів, фінансування тепер має залежати від ефективності наукової установи, а не від її потреб.<sup>20</sup> Як каже уряд, «якщо виявиться, що установа працює неефективно, її повинні будуть реорганізувати чи ліквідувати, і навпаки – у разі позитивної оцінки нарощуватимуть обсяги підтримки».<sup>21</sup> Проте, як зазначено в урядовому повідомленні, конкретної методики оцінювання ще нема, тому фінансування наукових досліджень у бюджеті 2018 року розроблялося на основі попередніх малоефективних принципів, тобто переважно спрямоване на базові потреби наукових установ.

### **Видатки на охорону здоров'я**

**Видатки на охорону здоров'я збільшуються до 3,5% ВВП (лише на 0,1 п.п. від ВВП), що залишає медицину недофінансованою порівняно із рівнем країн ЦЄ, де на медицину держави витрачають 5,7% ВВП.** Всередині цих видатків проходять структурні зміни, пов'язані із запуском реформи охорони здоров'я. Із 2018 року система первинної допомоги базується на сімейних лікарях, а державне фінансування здійснюватиметься із центру (Національна служба здоров'я України, НСЗУ) за принципом «гроші ходять за пацієнтом». На це у Держбюджеті спочатку було виділено 13 млрд грн. Проте запуск НСЗУ відкладається до липня 2018 року, тому замість 13 у бюджеті тепер цифра 7.

<sup>19</sup> [https://espreso.tv/article/2017/08/15/chomu\\_skorochuyut\\_kilkist\\_stypendiy\\_ta\\_khto\\_yiyi\\_otrymaye\\_v\\_2018\\_roci](https://espreso.tv/article/2017/08/15/chomu_skorochuyut_kilkist_stypendiy_ta_khto_yiyi_otrymaye_v_2018_roci)

<sup>20</sup> 19 липня 2017 року КМУ ухвалив Порядок проведення державної атестації наукових установ. Згідно з ним, наукова установа може бути віднесена до I, II, III чи IV класифікаційної групи. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/540-2017-%D0%BF>

<sup>21</sup> <http://mon.gov.ua/usi-novivni/novini/2017/07/19/kabmin-zatverdiv-novij-poryadok-derzhavnoyi-atestacziyi-naukovix-ustanov/>



За рахунок цього, власне, медична субвенція (що спрямовується на виплату зарплат медикам) зменшується з 2% ВВП до 1,7%. Утримання приміщень, оплата комунальних послуг лікарень та енергоносіїв – це відповідальність місцевих бюджетів, минулого року їх видатки склали 0,6% від ВВП, цього року закладається 0,9% від ВВП. Проте після переведення всієї медицини на нову систему фінансування (після 2021 року) кошти більше не будуть виділятися у вигляді субвенції місцевим бюджетам, НСЗУ виділятиме їх лікарням за виконання послуг.<sup>22</sup>

У середині 2017 року 4 млрд грн було виділено на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості (для реалізації законопроекту, поданого Президентом<sup>23</sup>), у 2018 році виділяється 1 млрд (загалом потрібно 13 млрд). Логіка у тому, щоб спрямувати ці 13 млрд грн на оновлення матеріально-технічної бази медзакладів у перспективних центрах медичних послуг майбутніх ОТГ. Щодо цих коштів є невирішені питання. Гроші виділяються у момент, коли порядку розподілу цих коштів ще немає, його має узгодити Кабмін, а ще не всі ОТГ і госпітальні округи сформовано<sup>24</sup>. При цьому стандартного механізму переносу невикористаних доходів від року до року у бюджеті немає – 4 млрд грн, виділені минулого року з конфіскованих коштів, зберігаються на рахунках спеціального фонду для здійснення витрат у 2018 році<sup>25</sup>.

### **Видатки на оборону, правоохоронну діяльність, суди**

**Видатки на оборону залишаються об'єктивно високими, зважаючи на ситуацію на Сході, а на історично перефінансований громадський порядок – збільшуються з 2,9% до 3,3% ВВП. Через порівняно велику чисельність правоохоронців сукупні витрати на забезпечення правопорядку в Україні є на 1,2 п.п. ВВП вищими за відповідні видатки у країнах Центральної та Східної Європи.** При цьому результативність роботи та рівень довіри до правоохоронців в Україні є низькими порівняно з іншими країнами.

Збільшення видатків на судову адміністрацію та Міністерство юстиції (див. Таблиця 4) пов'язане із збільшенням оплати праці у судах<sup>26</sup> та пенітенціарній системі. При цьому на кожного працівника пенітенціарної системи припадає 1,5 в'язня, що свідчить про неефективність функціонування даної системи (у ЄС в середньому 2). До того ж в Україні вдвічі більше ув'язнених у розрахунку на кількість населення. Якщо привести систему покарань у відповідність до законів ЄС (позбавлення волі у ряді випадків замінити штрафами або громадськими роботами), їх стане менше, а відповідно, і видатки на пенітенціарну систему зменшаться<sup>27</sup>. Отже, збільшення зарплат у пенітенціарній системі могло би відбутися і без збільшення видатків у цьому напрямку загалом – а лише за допомогою зменшення кількості працівників.

Ліквідується Вищий господарський та адміністративний суд, а виділені на 2018 рік кошти – це кошти на їх ліквідацію.

<sup>22</sup> <https://voxconnector.org/oleksandr-slobozhan-depoziti-gromad-na-rahunkax-derzhbankiv-ce-absolyutno-pozitivnij-trend/>

<sup>23</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62554](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62554)

<sup>24</sup> Реформа передбачає створення госпітальних округів. В одному окрузі може бути дві лікарні. В процесі формування ОТГ одна лікарня може занепасти, а одна – перетворитися у центр надання медичних послуг. Головне у такому випадку – профінансувати правильну лікарню, щоб потім не доводилося фінансувати іншу.

МОЗ потрібно завершити роботу з формуванням госпітальних округів. Міністерство уже визначилося з їх переліком. На часі створення госпітальних рад – дорадчих органів, які розроблятимуть п'ятирічні плани розвитку госпітального округу, визначатимуть кількість медичних закладів у окрузі та ін.

<sup>25</sup> Пункт 24 Прикінцевих положень до Закону про бюджет 2017 року, зміни від 9.12.2017  
<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1801-19/page2>

<sup>26</sup> <https://www.epravda.com.ua/publications/2017/09/4/628586/>

<sup>27</sup> Низка правозахисників вказують на можливість пом'якшення законодавства та приведення його до європейських норм. Вісник Центру суддівських студій, №2-3, 2004 [http://www.judges.org.ua/article/Vesnik\\_2.pdf](http://www.judges.org.ua/article/Vesnik_2.pdf)



Таблиця 4. Прогнозні показники видатків державного бюджету за розпорядниками, що виконують функції громадського порядку, 2017-2018 роки, млн грн

| Громадський порядок  | 2017<br>(зі змінами) | 2018<br>(1 читання) | 2018<br>(2 читання) | 2018/2017,<br>% | 2017,<br>% ВВП | 2018 (2),<br>% ВВП |
|--|----------------------|---------------------|---------------------|-----------------|----------------|--------------------|
| Державна судова адміністрація України                      | 8 632                | 13 487              | 13 487              | 56%             | 0,30%          | ↑0,40%             |
| Верховний Суд України                                      | 1 013                | 1 594               | 1 733               | 57%             | 0,04%          | 0,05%              |
| Вищий господарський суд України                            | 149                  | 47                  | -                   | -69%            | 0,01%          | -                  |
| Вищий адміністративний суд України                         | 96                   | 43                  | -                   | -56%            | 0,00%          | -                  |
| Конституційний Суд України                                 | 173                  | 182                 | 182                 | 5%              | 0,01%          | 0,01%              |
| Міністерство юстиції України                               | 9 095                | 12 693              | 12 693              | 40%             | 0,32%          | ↑0,38%             |
| Генеральна прокуратура України                             | 5 826                | 6 769               | 6 769               | 16%             | 0,20%          | 0,20%              |
| Служба безпеки України                                     | 6 748                | 7 652               | 7 652               | 13%             | 0,24%          | 0,23%              |
| Міністерство внутрішніх справ України                      | 53 150               | 63 919              | 65 988              | 20%             | 1,87%          | ↑1,98%             |
| <i>Апарат Міністерства внутрішніх справ України</i>        | 5 508                | 6 238               | 7 138               | 13%             | 0,19%          | 0,21%              |
| <i>Адміністрація Державної прикордонної служби України</i> | 7 923                | 9 044               | 9 344               | 14%             | 0,28%          | 0,28%              |
| <i>Національна гвардія України</i>                         | 10 414               | 10 652              | 10 902              | 2%              | 0,37%          | 0,33%              |
| <i>Державна служба України з надзвичайних ситуацій</i>     | 8 158                | 10 744              | 11 234              | 32%             | 0,29%          | ↑0,34%             |
| <i>Національна поліція України</i>                         | 19 141               | 24 367              | 24 496              | 27%             | 0,67%          | ↑0,74%             |
| <i>Державна міграційна служба України</i>                  | 2 006                | 2 874               | 2 874               | 43%             | 0,07%          | 0,09%              |
| Служба зовнішньої розвідки України                         | 1 102                | 1 533               | 1 783               | 39%             | 0,04%          | 0,05%              |

Джерело: проект Закону про Державний бюджет 2018 року, Закон про Державний бюджет 2017 року, власні розрахунки ЦЕС.

Заробітні плати прокурорів у 2018 році також збільшуються<sup>28</sup>. Згідно з пояснювальною запискою до проекту відповідної постанови, реалізація документа потребує додаткових витрат держбюджету в сумі 1,3 млрд гривень у 2017 році<sup>29</sup>, а обмеження кількості прокурорів у 10 тис. осіб було зняте, що означає можливе підвищення їх чисельності. Проте у бюджеті видатки на Генпрокуратуру збільшуються на 0,9 млрд грн і залишаються незмінними відносно ВВП.

<sup>28</sup> <http://www.pravda.com.ua/rus/news/2017/08/30/7153560/>

<sup>29</sup> <http://www.pravda.com.ua/news/2017/08/30/7153560/>





Також додається 0,65 млрд грн фінансування для новоствореної структури – Державного бюро розслідувань (ДБР), яке перебирає на себе частину функцій прокуратури. Достеменно невідомо, чи відбулося розмежування функцій між прокуратурою та ДБР; цілком ймовірно, що в результаті неефективності видатків за напрямком збільшиться через дублювання певних функцій.

За дослідженням Рахункової палати, 85% видатків на прокуратуру становлять саме заробітні плати.<sup>30</sup> При тому, що в Україні втричі більше прокурорів на душу населення, ніж у країнах ЄС, тут криється простір для оптимізації видатків. Є багато запитань саме до системи оплати праці у прокуратурі, оскільки 70–80% оплат – це додаткові види заробітної плати та преміювання. При цьому надбавки за високі досягнення у праці або за виконання особливо важливої роботи, як правило, встановлювалися на максимальному рівні без урахування конкретних результатів роботи працівників органів прокуратури і фактично перетворилися в обов'язкову виплату.<sup>31</sup>

### 3 Фінансування дефіциту

**Зовнішні запозичення та приватизаційні надходження залишаються головними джерелами фінансування дефіциту державного бюджету у 2018 році, попри плани уряду зменшувати валютні ризики та частку зовнішнього боргу та переходити на внутрішнє фінансування<sup>32</sup>.**

Обсяг зовнішніх запозичень у проекті державного бюджету на 2018 рік становить 108,2 млрд грн (3,6 млрд дол.), погашення – 61 млрд грн (2,05 млрд дол.) – майже вдвічі більше, ніж у 2017 році. Чисті зовнішні запозичення становитимуть 46,5 млрд грн. Із загальної суми зовнішніх запозичень 16 млрд грн (0,6 млрд дол.) – це кошти, які уряд планує отримати від міжнародних фінансових організацій для фінансування затверджених проектів розвитку (видатки спеціального фонду бюджету). Обсяг чистих внутрішніх запозичень становитиме 9,7 млрд грн (див. Таблиця 5).

Таблиця 5. Прогнозні показники фінансування дефіциту державного бюджету у 2017-2018 роках

| Вид фінансування                            | 2017 (план зі змінами) | 2018 (1 читання) | 2018 (2 читання) |             |
|---|------------------------|------------------|------------------|-------------|
|   | млн грн                | млн грн          | млн грн          | % ВВП       |
| <b>Фінансування за борговими операціями</b> | <b>61 338</b>          | <b>56 236</b>    | <b>56 236</b>    | <b>1,7%</b> |
| <b>Сальдо зовнішнього боргу</b>             | 56 052                 | 46 502           | 46 502           | 1,4%        |
| Зовнішні запозичення                        | 86 990                 | 108 203          | 108 203          | 3,2%        |
| Зовнішні погашення                          | -30 938                | -61 701          | -61 701          | -1,9%       |
| <b>Сальдо внутрішнього боргу</b>            | 5 286                  | 9 734            | 9 734            | 0,3%        |
| Внутрішні запозичення                       | 103 907                | 123 758          | 123 758          | 3,7%        |
| Внутрішні погашення                         | -98 621                | -114 024         | -114 024         | -3,4%       |
| <b>Приватизація державного майна</b>        | <b>17 100</b>          | <b>22 500</b>    | <b>22 500</b>    | <b>0,7%</b> |
| <b>Фінансування за активними операціями</b> | <b>-791</b>            | <b>-791</b>      | <b>3 113</b>     | <b>0,1%</b> |
| <b>в т.ч. придбання цінних паперів</b>      | -792                   | -792             | -792             | 0,0%        |
| <b>Разом дефіцит (+)/профіцит (-)</b>       | <b>77 647</b>          | <b>77 945</b>    | <b>81 849</b>    | <b>2,5%</b> |

Джерело: проект Закону про Державний бюджет 2018 року, Закон про Державний бюджет 2017 року, власні розрахунки ЦЕС

<sup>30</sup> [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16749840/zvit\\_17-1.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16749840/zvit_17-1.pdf)

<sup>31</sup> [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16749840/zvit\\_17-1.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16749840/zvit_17-1.pdf)

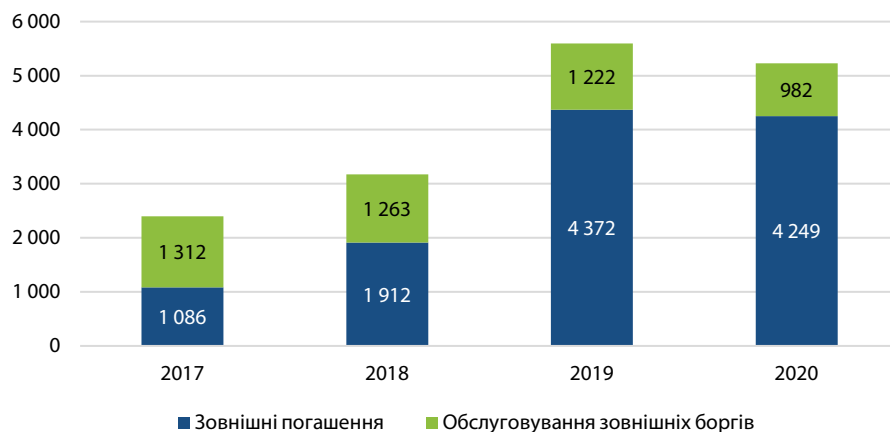
<sup>32</sup> Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 рр. Розпорядження КМУ №142-р від 8 лютого 2017 року. <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249797370> та Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2018-2010 рр. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/file/text/58/f471282n11.pdf>





**Від приватизації уряд планує отримати 22,5 млрд грн**, тобто є ризику з боку фінансування дефіциту – як у попередні роки, проектом бюджету передбачаються оптимістичні надходження від приватизації, які складають значну частину фінансування дефіциту державного бюджету. За останні два роки, попри урядовий оптимізм, приватизація не виправдала очікувань: завдяки продажу енергокомпаній<sup>33</sup> за 9 місяців 2017 року приватизаційні надходження склали 3,3 млрд грн порівняно з планом у 17 млрд грн. Ризик недовиконання плану надходжень від приватизації може потребувати більших обсягів запозичень або ж скорочення дефіциту бюджету.

Рисунок 3. Погашення та обслуговування зовнішніх боргів у 2017-2020, млн дол. США



Джерело: Мінфін

**Пікові виплати за державним боргом припадають на 2019-2020 роки** (див. Рисунок 3), тому Україні потрібно бути «зразковим» позичальником для боргового ринку, щоб мати можливість рефінансування боргів на гарних умовах.

Також варто використовувати всі понадпланові доходи (що не пов'язані з інфляцією) саме на зменшення дефіциту бюджету і зменшення основної суми боргу. Адже той рівень боргу, що є зараз (72,4% ВВП у листопаді 2017 року) значно перевищує безпечний показник (60% ВВП) і тягне за собою великі витрати на обслуговування боргу (3,9% ВВП). Загалом позитивним кроком є розробка та затвердження середньострокової стратегії управління державним боргом<sup>34</sup>, яка допоможе у разі успішної її реалізації зменшити боргове навантаження, зменшить валютні ризики, підвищить кредитоспроможність держави і, як наслідок, здешевить запозичення в майбутньому.

<sup>33</sup> 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>

<sup>34</sup> Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2018-2010 рр. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/file/text/58/f471282n11.pdf>