

## АНАЛІЗ ПРОЄКТУ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА 2020 РІК (ПОДАННЯ 15 ВЕРЕСНЯ 2019 РОКУ)

### ПІДГОТУВАЛИ:

Ірина Піонтківська, старший економіст ЦЕС  
Валентин Літвінов, молодший економіст ЦЕС  
Анастасія Телетьон, молодший економіст ЦЕС

---

### ДАТА:

16 жовтня 2019 р.

# ЗМІСТ

|   |    |
|---|----|
| Головне.....  | 4  |
| 1. Макроекономічні показники та основні параметри проекту державного бюджету на 2020 рік..... | 5  |
| 2. Дохідна частина .....  | 7  |
| 3. Видаткова частина .....  | 8  |
| 3.1.1. Оборона та громадський порядок.....  | 11 |
| 3.1.2. Економічна діяльність.....   | 11 |
| 3.1.3. Освіта .....   | 11 |
| 3.1.4. Соціальний захист та соціальне забезпечення.....                                       | 12 |
| 3.1.5. Охорона здоров'я.....  | 12 |
| 3.1.6. Обслуговування державного боргу.....   | 13 |
| 3.1.7. Загальнодержавні витрати .....   | 13 |
| 4. Фінансування дефіциту.....   | 13 |

---

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. Заснований у травні 2015 року.

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.

Для більш детальної інформації про ЦЕС просимо звертатися до Андрія Федотова, директора з комунікацій (тел.: (044) 492-7970, [office@ces.org.ua](mailto:office@ces.org.ua)).

Також запрошуємо відвідати наш сайт [www.ces.org.ua](http://www.ces.org.ua) та слідкувати за нами у соціальних медіа [facebook.com/cesukraine](https://facebook.com/cesukraine) чи [twitter.com/ces\\_ukraine](https://twitter.com/ces_ukraine).

---

# ГОЛОВНЕ

Проект закону про державний бюджет на 2020 рік розроблений за консервативними прогнозними макроекономічними показниками, які були затверджені урядом 15 травня поточного року. Він не враховує амбітні цілі Кабміну щодо зростання економіки (5-7%) та багато ініціатив, з якими команда президента виходила на вибори. Заплановане зменшення перерозподілу ВВП через сектор державних фінансів та скорочення бюджетного дефіциту, що безперечно є позитивним аспектом. Сукупні доходи сектору загальнодержавного управління (зведений бюджет та бюджети соцфондів, включаючи Пенсійний фонд) становитимуть 37,5%, а видатки 39,9% від ВВП. У 2019 році відповідні показники становили 39,5% та 42,6%.

Прогноз по доходам бюджету консервативний. Доходи зведеного бюджету зростатимуть на 6,2%, повільніше ніж номінальний ВВП. Вони на 87% формуватимуться за рахунок податків. Зокрема, темпи зростання надходжень від ПДФО та податку на прибуток будуть вищими, ніж приріст номінального ВВП. Такі очікування в уряді пояснюють покращенням споживчих настроїв та зростанням доходів громадян. Натомість, доходи від акцизів скоротяться, а також впадуть неподаткові надходження.

Бюджет передбачає зниження перерозподілу ВВП через сферу публічних фінансів - видатки зведеного бюджету зростатимуть повільніше, ніж ВВП. У відсотковому значенні до ВВП найбільше зросте фінансування громадського порядку, безпеки та судів, сюди входять і нерозподілені кошти РНБО, що можуть бути розподілені на військову оборону, та економічної діяльності. По всіх інших статтях видатки зведеного бюджету у відношенні до ВВП знижатимуться.

Дефіцит державного бюджету помірний. Хоча в абсолютному значенні він зросте на 1,3% до 95 млрд грн, проте через зростання економіки він становитиме меншу частку ВВП – 2,1% проти запланованих на 2019 рік 2,3%. Фінансувати його планують в основному за рахунок запозичень. Плани по приватизаційних надходженнях у попередні роки не виконувалися, і зараз вони значно скромніші – на рівні 5 млрд грн. Хоча, зважаючи на задекларовані наміри врешті розблокувати велику приватизацію, цю суму можуть збільшити.

З суттєвих галузевих змін можна виокремити перерозподіл державної допомоги в сільському господарстві: держава відмовиться від допомоги великим компаніям, а кошти спрямує фермерам та малим підприємствам, у тому числі, на здешевлення кредитів на купівлю землі. Також на 2020 рік запланований остаточний етап реалізації реформи охорони здоров'я - лікарні мають стати автономними, а держава фінансуватиме надання послуг для пацієнтів, які підписали декларацію (на первинній ланці), та мають направлення від лікаря (для другої та третьої ланки). Закупівлі відбуватимуться на центральному рівні через Національну службу здоров'я України.

Втім, проект не є остаточним, він не відображає можливі зміни у макропрогнозі, відкриття ринку землі та зміни у податковій сфері. Імовірно, що на початку листопада, коли проєкт підготують до другого читання, ми побачимо зміни в показниках. Зокрема, в бюджеті врахують нові законодавчі ініціативи та реформи, заплановані на 2020 рік, які передбачені програмою діяльності нового уряду.

Основними ризиками для виконання бюджету є великі обсяги погашення боргових зобов'язань, які вимагатимуть значних сум нових запозичень впродовж року. Це, в свою чергу, потребуватиме залучення підтримки від міжнародних фінансових організацій та відсутності зовнішніх шоків (як політичних, так і економічних).

# 1. МАКРОЕКОНОМІЧНІ ПОКАЗНИКИ ТА ОСНОВНІ ПАРАМЕТРИ ПРОЄКТУ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА 2020 РІК

Проект бюджету на 2020 рік був розроблений на базі основних макропоказників економічного та соціального розвитку України на 2020-2022 роки, схвалених Кабінетом Міністрів іще у травні 2019 року<sup>1</sup>. Бюджет розраховували за базовим сценарієм: економічне зростання у 3,3% на рік, продовження пріоритетних реформ, збереження сталих цін на український експорт.

Прогнози, на яких базується бюджет, консервативніші за плани нового Кабміну (5% зростання реального ВВП<sup>2</sup>). Відповідно, їх може бути переглянуто. Для фіскальної стійкості важливо, щоб при перегляді прогнозу амбітні цілі розглядалися як оптимістичний варіант і не стали базовим сценарієм. Бюджет має спиратися на консервативний прогноз, хоча він цілком може бути кращим, ніж поточний.

Таблиця 1. Показники макроекономічного розвитку у 2018-2020 роках

| Показник   | 2018   | 2019 (о) | 2020 (уряд) | 2020 (НБУ) | Приріст 2019-2020, % (уряд) |
|--|--------|----------|-------------|------------|-----------------------------|
| Номинальний ВВП, млрд грн                            | 3558,7 | 4035,2   | 4551,7      | 4390,1     | 12,8                        |
| ВВП, % реальна зміна                                 | 3,3    | 2,8      | 3,3         | 3,2        | -                           |
| Індекс споживчих цін, % зміна грудень до грудня      | 9,8    | 7,4      | 6,0         | 5,0        | -                           |
| Індекс споживчих цін, % зміна середня за рік         | 10,9   | 8,5      | 7,2         | 5,5        | -                           |
| Обмінний курс, грн за \$ (середній за рік)           | 27,2   | 26,5     | 28,2        | -          | -                           |
| Мінімальна заробітна плата (на кінець року), грн/міс | 3723   | 4173     | 4723        | -          | 13,2                        |
| Середньомісячна заробітна плата, грн/міс             | 8865   | 10329    | 12043       | -          | 16,6                        |
| Реальна зміна середньої заробітної плати, %          | 10,4   | 6,9      | 8,7         | 5,9        | -                           |
| Експорт товарів та послуг, % зміна                   | 9,7    | 7,2      | 7,6         | 2,7        | -                           |
| Імпорт товарів та послуг, % зміна                    | 12,6   | 7,9      | 8,0         | 4,0        | -                           |

Джерело: НБУ, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, ukrstat.gov.ua

Граничне значення дефіциту державного бюджету на 2020 рік закладене на рівні 2,1% від прогнозного номінального ВВП, що є меншим від очікуваного показника поточного року (2,3%). Усього доходи державного бюджету зростуть на 3,5%, а видатки – на 20,7% порівняно з планом на 2019 рік<sup>3</sup> (обидва показники без урахування міжбюджетних трансфертів). Таке суттєве зростання видатків насправді

<sup>1</sup> <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-prognozu-ekonomichnogo-i-socialnogo-rozvitku-ukrayini-na-20202022-roki-i150519>

<sup>2</sup> [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=5637&v=EBBIVRCSIPU](https://www.youtube.com/watch?time_continue=5637&v=EBBIVRCSIPU)

<sup>3</sup> Дані звітів Казначейської служби України.

пов'язане із змінами в обсягу трансфертів: якщо раніше ці кошти перераховувалися з державного бюджету до місцевих, то зараз видатки будуть здійснюватися на центральному рівні. Замість медичної субвенції тепер у видатках державного бюджету закладені кошти на Національну службу здоров'я України, субвенції на житлові субсидії та малозабезпеченим сім'ям також будуть виплачуватися з державного бюджету, а субвенція на соціально-економічний розвиток (так звана «депутатська» - витрачалася депутатами-мажоритарниками для фінансування передвиборної кампанії) взагалі скасовується. У сукупності трансферти зменшаться на 123,6 млрд грн (або 45%).

Щоб мати уявлення про загальну частку валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через систему державних фінансів, аналізу лише Державного бюджету недостатньо. Важливо враховувати сукупні видатки сектору загальнодержавного управління (Таблиця 2) – тобто зведеного бюджету (включає в собі державний та місцеві бюджети), та власні видатки фондів соціального страхування.

Таблиця 2. Прогнозні фінансові показники сектору загальнодержавного управління у 2018-2020 роках, млрд грн

| Показник   | 2018<br>млрд. грн | 2019 (о)<br>млрд. грн | 2020 (проект)<br>млрд. грн | 2019<br>%ВВП | 2020<br>%ВВП |
|--|-------------------|-----------------------|----------------------------|--------------|--------------|
| <b>Зведений бюджет</b>   |                   |                       |                            |              |              |
| Доходи   | 1184,3            | 1313,3                | 1394,0                     | 32,5%        | 30,6%        |
| Видатки та чисте кредитування                                  | 1250,2            | 1435,5                | 1499,9                     | 35,6%        | 33,0%        |
| Сальдо (- дефіцит/+ профіцит)                                  | -65,9             | -122,2                | -105,9                     | -3,0%        | -2,3%        |
| <b>Власні бюджети соціальних фондів (вкл. ПФУ)<sup>4</sup></b> |                   |                       |                            |              |              |
| Власні доходи  | 234,3             | 281,2                 | 312,5                      | 7,0%         | 6,9%         |
| Власні видатки   | 241,4             | 282,3                 | 314,0                      | 7,0%         | 6,9%         |
| Сальдо (- дефіцит/+ профіцит)                                  | -7,1              | -1,1                  | -1,5                       | 0,0%         | 0,0%         |
| <b>Сектор загальнодержавного управління (СЗДУ)</b>             |                   |                       |                            |              |              |
| Сукупні доходи СЗДУ  | 1418,6            | 1594,4                | 1706,5                     | 39,5%        | 37,5%        |
| Сукупні видатки СЗДУ   | 1491,6            | 1717,7                | 1813,9                     | 42,6%        | 39,9%        |
| Баланс СЗДУ (- дефіцит/+ профіцит)                             | -73,0             | -123,3                | -107,4                     | -3,1%        | -2,4%        |

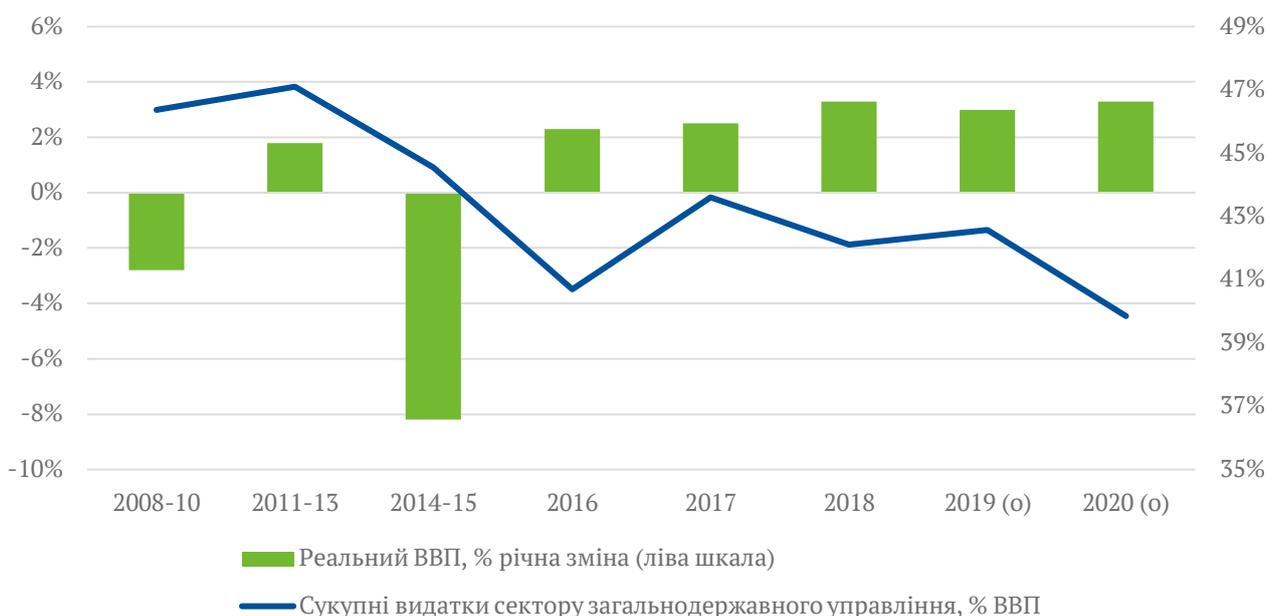
Джерело: проект Закону про Державний бюджет на 2020 рік, Державна Казначейська служба, Міністерство фінансів, Пенсійний фонд, ФСС на випадок безробіття, ФСС, розрахунки ЦЕС.

У 2020 році через державний сектор планується перерозподілити 39,9% ВВП, що менше, ніж цьогорічний проєктний показник. Доходи становитимуть 37,5% від ВВП, що на 2 в.п. менше, ніж заплановано на 2019 рік (Рисунок 1). Така динаміка є позитивною, адже перерозподіл великої частки ВВП через державний сектор може мати негативні наслідки для економічного зростання країни<sup>5</sup>.

<sup>4</sup>Дані на 2018 рік включають фактичне виконання бюджетів ПФУ та ФСС на випадок безробіття, проте, у зв'язку з затримкою затвердження звіту про виконання бюджету ФСС, враховані лише його планові показники.

<sup>5</sup>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>

Рисунок 1. Динаміка видатків сектору загальнодержавного управління у 2008-2020\* рр., у % від ВВП



Джерело: Державна Казначейська служба України, ПЗУ про Державний бюджет на 2020 рік, Держстат, розрахунки ЦЕС

## 2. ДОХІДНА ЧАСТИНА

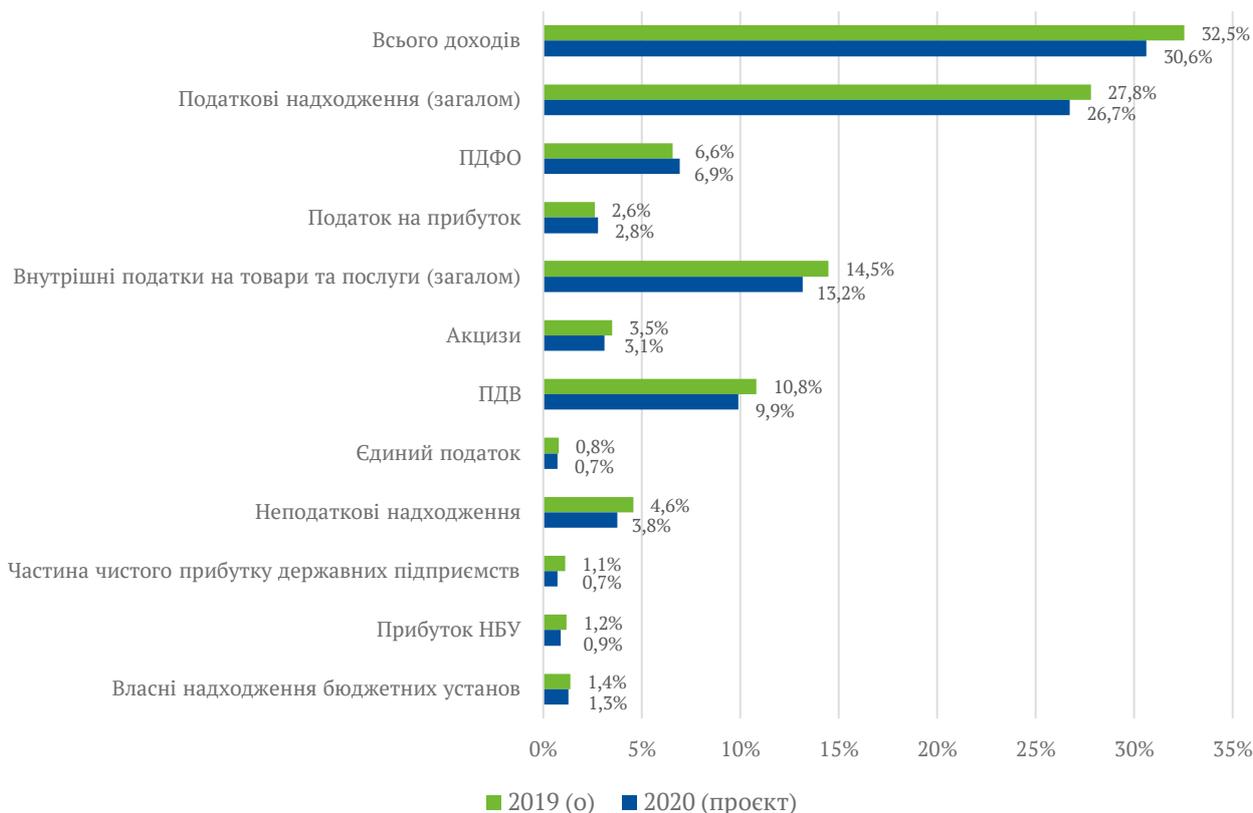
Доходи зведеного бюджету на 2020 рік зростуть на 6,2% порівняно з очікуваними у 2019 році. Оскільки збільшення номінального ВВП прогнозується на рівні 12,8%, значить доходи скоротяться по відношенню до розмірів економіки. Податкові надходження зростуть на 8,5% в рік (порівняно з оновленим планом доходів бюджету у 2019 році), що є доволі консервативними очікуваннями, враховуючи, що до проекту не закладено змін у оподаткуванні (за деякими винятками)<sup>6</sup>.

Найбільше зростуть надходження від ПДФО (близько 19,3%) та податок на прибуток підприємств (+19,9%). Прогноз надходжень з ПДФО уряд цього разу розрахував не прямим методом, а за допомогою регресійного аналізу історичних даних по росту середньої зарплати, кількості платників та податкової ставки. Згідно з його результатами, ріст надходжень становитиме 19,3%, хоча середня зарплата за прогнозом збільшиться лише на 16,6%, а кількість платників та ставки податку залишаться незмінними. Додаткові доходи від податку на прибуток уряд очікує від збільшення прибутку підприємств на 15,1%, погашення податкових боргів, перевірок та інших донарахувань.

Зростання доходу від податку на додану вартість закладене на рівні всього 3,1% через менші темпи росту імпорту, виражені в гривнях, та зниження ціни на газ. Зменшаться на 0,1% доходи від акцизів. Уряд пояснює це очікуваним скороченням споживання тютюнових виробів (хоча ставка акцизу у 2020 році зростає на 20%), зниженням надходжень від акцизу з імпортованих транспортних засобів та зменшенням виробництва та продажу спирту та лікєро-горілчаної продукції.

<sup>6</sup>Збільшення ставки акцизу на тютюнові вироби на 20%, скасування зарахування 13,44% акцизного податку з пального до місцевих бюджетів у зв'язку з зарахуванням цих надходжень до дорожнього фонду.

Рисунок 2. Прогнозна структура доходів зведеного бюджету у 2019-2020 роках, % ВВП



Джерело: Державна Казначейська служба, проект закону про Державний бюджет на 2020 рік

Загалом податкові надходження становитимуть 87,3% від зведеного бюджету та 26,7% від ВВП (85,4% та 27,7% у 2019 р. відповідно). Але щоб сповна проілюструвати податкове навантаження потрібно врахувати обсяг єдиного соціального внеску, адже він за своєю суттю теж є квазі-податком, який справляється з фонду заробітної плати. В 2020 році заплановано отримати 307,3 млрд грн доходів від ЄСВ, що разом з податковими надходженнями наступного року наповнить бюджет на 1 524,2 млрд грн, або 33,5% ВВП, що на 1,1 в.п. менше, ніж було заплановано на поточний рік.

Неподаткові надходження знизяться у 2020 році на 7,4% рік до року (зниження на 5,2% у порівнянні із 2018 роком заплановане в проекті 2019 року). Це відбудеться через зниження на 14,5% частки прибутку НБУ, що перераховується у бюджет, а також частини прибутків підприємств з державною власністю (-27%), норматив його перерахувань знизили з 75% до 50%.

### 3. ВИДАТКОВА ЧАСТИНА

Чинний проект бюджету у видатковій частині не враховує те, що суттєво змінилася схема розпорядників бюджетних коштів: було скорочено кількість міністерств із 19 до 15, якісь із них були об'єднані (Мінекології та Міненерго, Мінекономрозвитку та Мінагро, Мінкультури, Мінмолодьспорту та Мінінформполітики), а якісь з'явилися (Міністерство цифрової трансформації та Міністерство розвитку громад та територій (колишне Мінрегіонбуд)). Процес реорганізації та створення нових міністерств непростий і тривалий, а також вимагає додаткових витрат, які важко спрогнозувати. Тому

у оновленому проєкті бюджету мають бути передбачені кошти на реорганізацію міністерств, програм та оптимізацію витрат.

Ми аналізуємо динаміку витрат зведеного бюджету, який включає в себе державний та місцеві бюджети, разом із бюджетами трьох соціальних фондів (Пенсійний фонд, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття та Фонд соціального страхування). Так, зростання видатків зведеного бюджету разом із соціальними фондами заплановано на рівні 5,6 % від показника 2019 року.

За функціональною класифікацією видатків, пріоритетними напрямками витрат у 2020 році залишатимуться соціальний захист, освіта та виплата відсотків за боргами (закладено до статті «Загальнодержавні функції»). На соціальний захист спрямують 13,9% ВВП, видатки на освіту та охорону здоров'я передбачені на рівні 8,5% від ВВП, та в обох випадках у відносному до ВВП вираженні фінансування зменшується, хоча номінально в гривнях заплановане зростання (Рисунок 3). Зростатимуть у % від ВВП лише видатки на економічну діяльність.

Рисунок 3. Прогнозна структура видатків зведеного бюджету у 2019-2020 роках, % ВВП



Джерело: Міністерство фінансів, Держстат, розрахунки ЦЕС

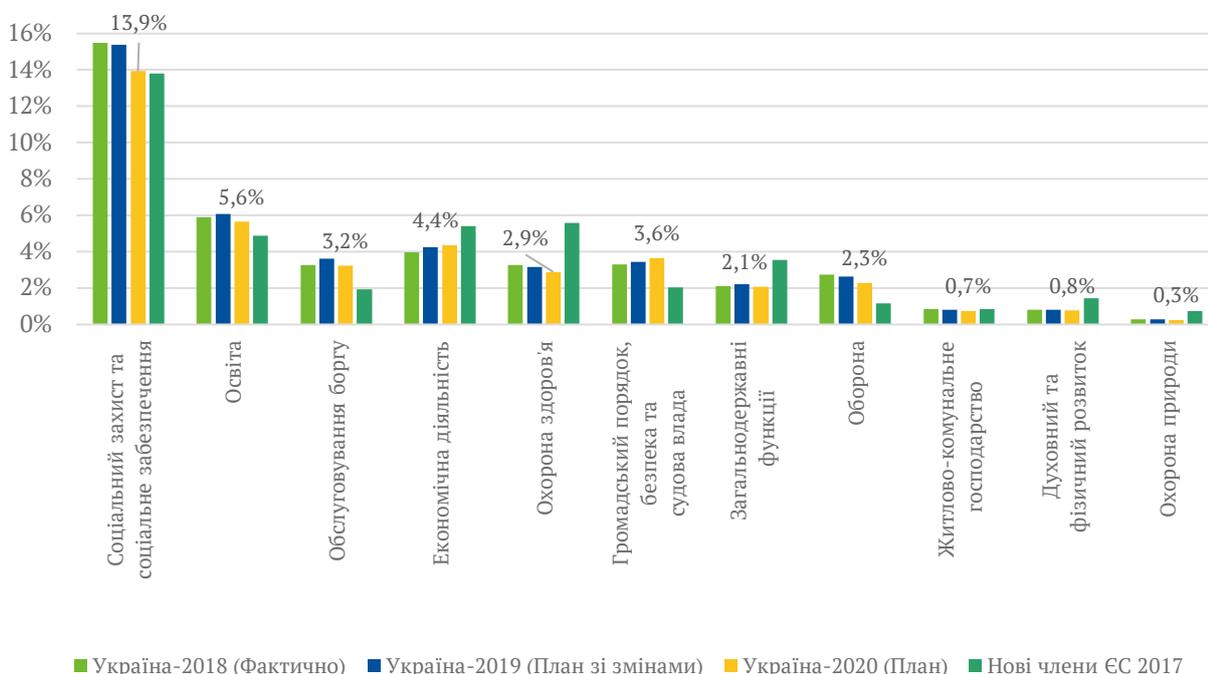
Якщо порівняти структуру видатків в Україні та 11 країнах Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) – членів ЄС (після 2004 року), то можна побачити, в яких напрямках фінансування ми наближаємось до показників розвинених країн, а в яких – навпаки. Доречним вважаємо не порівнювати Україну із старими членами ЄС, оскільки в цих країнах структура видатків об'єктивно відрізняється через розвинену інфраструктуру та сталі ринки, а сфокусуватися на «нових членах ЄС» - країнах, що вступили до Євросоюзу після 2004 року.

Проєкт бюджету передбачає, що у 2020 році на освіту, обслуговування боргу, громадський порядок, безпеку, судову владу та оборону держава спрямує більше коштів, ніж у країнах – нових членах ЄС. На фінансування економічної діяльності, охорони здоров'я, виконання загальнодержавних функцій (без обслуговування боргу), житлово-комунального господарства та духовний і фізичний розвиток Україна витратить у відсотковому значенні менше за ці країни. За видатками на соціальний захист та соціальне забезпечення Україна у 2020 році майже зрівняється із обраними для порівняння країнами.

Як видно, пенсійна реформа та оптимізація субсидій, фіскальна дисципліна та інвестиції у інфраструктуру наближають ці показники до показників країн ЦСЄ. Це не означає, однак, що українські пенсіонери мають порівняний рівень доходу: слід враховувати, що частку пенсій у країнах-членах ЄС забезпечено не державою, а самими пенсіонерами через приватні фонди, а в Україні майже усі пенсійні виплати здійснюються з державного фонду, до того ж український ВВП на душу населення набагато нижчий, ніж в Європі.

Якщо подивитися на динаміку, то за три останні роки Україна наближається до показників країн ЦСЄ у сфері витрат на соціальний захист (з 15,4 до 13,9% від ВВП), обслуговуванні боргу (з 3,6% до 3,2% від ВВП) економічній діяльності (з 4,3% до 4,4% від ВВП). У той час, варто враховувати й особливості зовнішньополітичної ситуації: в Україні на оборону доводиться витратити більше<sup>7</sup>.

Рисунок 4. Динаміка державних витрат за окремими напрямками в Україні та країнах – нових членах ЄС, % від ВВП



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

<sup>7</sup> У проєкті бюджету на 2020 рік нерозподіленими залишаються майже 28 млрд грн, які з високою ймовірністю будуть розподілені на оборонну сферу (зараз ця сума врахована в показник витрат на громадський порядок, безпеку та судову владу), тож цифри, зазначені на Рисунку 4 відношення бюджету на оборону до ВВП, не є остаточною.

### 3.1.1. ОБОРОНА ТА ГРОМАДСЬКИЙ ПОРЯДОК

У 2020 році уряд планує спрямувати на сектор оборони, громадського порядку, безпеки та систему правосуддя 269,8 млрд грн, це - 14,9% від загальних витрат зведеного бюджету разом із соцфондами, або 5,9% від ВВП (дещо менше, ніж заплановані 6,1% ВВП на 2019 рік). Серед тих коштів, що розподілені, на сферу оборони передбачається виділити 103,9 млрд грн, що є меншим у порівнянні з 2019 роком ( 2,6% від ВВП у 2019 та 2,3% від ВВП у 2020) із них більше 95% або 99,3 млрд грн. саме на військову оборону. На громадський порядок, безпеку та суди передбачається передбачено видатки на рівні 3,6% від ВВП або 165,9 млрд грн (зменшення з 3,4% до 3,6% від ВВП). Але слід враховувати, з цієї суми близько 28 мільярдів гривень залишаються нерозподіленими у РНБО, і можуть бути витрачені на військову оборону, тобто цей перерозподіл зміниться.

Серед правоохоронних органів найбільший приріст у фінансуванні отримують антикорупційні органи. НАБУ отримає 1,03 млрд. грн (+19,7% від фінансування 2019 року), САП 146,2 млн. грн (+14,1 %), ДБР також отримає суттєво більше грошей, на 2020 рік заплановано виділити 1,9 млрд. грн (+71,2 %). Інші силові відомства майже не отримують приріст у фінансуванні, серед органів громадського порядку, Генеральна прокуратура (без врахування САП) отримає 7,52 млрд. грн (+5,4%), на Нацполіцію заплановані витрати у розмірі 29,5 млрд. грн (+0,01%), на прикордонників витратять 10,8 млрд. грн (+0,4%), Нацгвардія отримає 12,4 млрд. грн (+0,4%), ДСНС - 13,8 млрд. грн (+0,5%), при тому, що витрати на Державну міграційну службу зменшать до 3,9 млрд. грн (-10,7 %).

### 3.1.2. ЕКОНОМІЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ

Видатки на економічну діяльність у 2020 році на 15,6% у номінальному вираженні, та є єдиними, що збільшуються відносно до розмірів економіки – з 4,3% ВВП до 4,4% від ВВП. Пріоритетними напрямками визначено модернізацію дорожньої інфраструктури: на дорожнє господарство витратять на 92,9 млрд. грн (+ 36,9% від показника 2019 року), на модернізацію електроенергетичної сфери спрямують 2,7 млрд. грн, у той час, як у 2019 році на підтримку всієї електроенергетичної галузі заплановано витратити 531,5 млн. грн. Але чи не найбільших змін зазнає аграрна сфера. У жовтні 2020 року планується запуск ринку землі сільськогосподарського призначення, у бюджеті передбачено кошти на фінансову підтримку здешевлення кредитів та гарантування частки позик для придбання сільськогосподарських земель (4,4 млрд. грн) фізичними особами та малими фермерами обсягом до 500 гектарів, а підтримку великих підприємств та агрохолдингів припинять зовсім<sup>8</sup>.

### 3.1.3. ОСВІТА

Видатки на освіту зростуть у порівнянні з 2019 роком на 4,6% (+11,3 млрд грн), але зменшаться з 6,1% до 5,6% у відношенні до ВВП. Наприкінці своєї каденції попередній Кабмін прийняв постанову<sup>9</sup>, яка передбачає підняття зарплат (окладу) вчителям до 3,03 прожиткових мінімумів (6 878,1 грн) та 3,33 прожиткових мінімумів (7 559,1 грн) в залежності від категорії, а доцентам та професорам до 4,51 (10 237,7 грн) прожиткового мінімуму з 1 січня 2020 року, натомість освітня субвенція місцевим бюджетам зросла лише на 11,4%. Тому можуть знадобитися додаткові кошти (близько 45 млрд грн, за

<sup>8</sup> <https://landlord.ua/news/na-koryst-malykh-fermeriv-uriad-vidmovliaietsia-vid-dotatsii-ahropidpriemstvam/>

<sup>9</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/822-2019-%D0%BE>

оцінкою Міністра освіти і науки)<sup>10</sup> по освітніх програмах або ж постанову Кабміну в частині підняття зарплат потрібно буде переглядати.

### 3.1.4. СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ТА СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Видатки на соціальний захист знижуватимуться з 15,4% до 13,9 % від ВВП у порівнянні з 2019 роком. Головним чинником цього (-7 млрд грн) є скорочення розміру та кількості отримувачів субсидій через економічні чинники (підняття мінімальної зарплати та пенсій, зростання середньої зарплати, зниження ринкової ціни газу) та досить консервативна зміна інших соціальних виплат. До того ж із 2020 року усі субсидії стануть монетизованими, тобто держава виплачуватиме їх у грошовій формі. Видатки з державного бюджету на сферу пенсійного забезпечення теж знижуватимуться: Пенсійний фонд отримає з бюджету на 5,01% менше<sup>11</sup>, ніж заплановано у 2019 році (-9,1 млрд грн), власні надходження фонду збільшаться на 10,02% до 270,4 млрд грн у порівнянні з планом на 2019 рік. Але асигнування з державного бюджету все ще залишаються на високому рівні, у 2020 році видатки на фінансування Пенсійного фонду передбачені на рівні 3,8% від ВВП. Пенсійний фонд отримує приріст власних надходжень швидше, ніж зростають його видатки, через збільшення доходів населення та зростання чисельності зайнятих осіб. Станом на липень 2019 року зайнятого населення, за даними Держстату, налічується 16,8 млн. осіб (+0,4 млн осіб)<sup>12</sup>.

У 2020 році планується стримане підвищення соціальних стандартів, в реальному значенні ці показники виростуть дуже помірно: прожитковий мінімум зростатиме трьома хвилями й у грудні 2020 року досягне 2 189 грн (+8% за рік), мінімальна пенсія зросте до 1769 грн (+8% за рік), тобто вони зростатимуть майже тими ж темпами, що й інфляція у 2020 році – уряд прогнозує значення Індексу споживчих цін в середньому на рівні 7,2% до попереднього року.

### 3.1.5. ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я

На систему охорони здоров'я цього року очікують серйозні зміни, й хоча фінансування в цілому зміниться не набагато (+4,9 млрд грн), а у відношенні до ВВП навіть скоротиться з 3,1% до 2,9%, це ще збільшить розрив із показниками видатків країн ЦСЄ. Втім, найбільші зміни чекають систему розподілу цих коштів.

Із запланованих 131,8 млрд. грн, майже 55% виділяється на фінансування реалізації програми державних гарантій медичного обслуговування населення, у тому числі, на фінансування Національної служби здоров'я. Відбудеться остаточний перехід до механізму фінансування, передбаченого реформою, коли держава через НСЗУ замовляє окрему послугу у автономному медичному закладі (причому незалежно від його форми власності), замість фінансувати медичні установи напряму з бюджету. Виходячи з інформації<sup>13</sup>, у звітах служби, майже 70% населення вже обрали лікаря первинної ланки (сімейних лікарів та педіатрів), тож вони й матимуть доступ до безкоштовної спеціалізованої допомоги на другому та третьому етапі реалізації реформи у 2020 році.

<sup>10</sup> [https://life.pravda.com.ua/society/2019/09/23/238299/?fbclid=IwAR09YuADcYTLLYrq\\_ZgOSEWNR17Ik-uPCKFvshQ-FxE5WVz\\_zsLQPYias5I](https://life.pravda.com.ua/society/2019/09/23/238299/?fbclid=IwAR09YuADcYTLLYrq_ZgOSEWNR17Ik-uPCKFvshQ-FxE5WVz_zsLQPYias5I)

<sup>11</sup> Згідно із затвердженим бюджетом ПФУ на 2019 рік із урахуванням поправок від 27.06.2019. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/14-2019-%D0%BF>

<sup>12</sup> [ukrstat.gov.ua/express/expr2019/09/131.pdf](http://ukrstat.gov.ua/express/expr2019/09/131.pdf)

<sup>13</sup> [https://nszu.gov.ua/storage/files/zvit-nszu-02-kv-2019\\_1564122180.pdf](https://nszu.gov.ua/storage/files/zvit-nszu-02-kv-2019_1564122180.pdf)

З 2020 року в Законі «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування» закріплене захищене фінансування медичних гарантій не нижче 5% від ВВП, натомість у проекті бюджету на галузь охорони здоров'я виділяється тільки 2,9% від ВВП.

### 3.1.6. ОБСЛУГОВУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БОРГУ

У 2020 році держава планує витратити на обслуговування державного та гарантованого державою боргу 146,8 млрд грн (+0,7% до показника 2019 року), що становить 3,2% ВВП. Із цих грошей місцеві бюджети виплатять 1,5 млрд грн, а решту буде сплачено з державного. Обслуговування боргу є й надалі вагомою частиною бюджетних витрат, та потребує фінансування більшого, ніж охорона здоров'я. Причина цьому не у самому розмірі боргу – він помірний відносно до ВВП. Натомість, завеликі відсотки за державним боргом. Тому для України важливе покращення фіскальної стійкості, стійкості фінансового сектору та сталі макроекономічне зростання, а також продовження співпраці з МВФ, бо саме стійкість економіки та наявність підтримки Фонду на даному етапі зумовлює здешевлення нових запозичень.

### 3.1.7. ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНІ ВИТРАТИ

На загальнодержавні потреби (без урахування виплат на обслуговування державного та гарантованого боргу) планується витратити 94,4 млрд грн (2,1% від ВВП). На 2020 рік заплановано проведення місцевих виборів (2,15 млрд грн.) та Всеукраїнського перепису населення (3,4 млрд грн.). Видатки на заробітні плати державних службовців та працівників бюджетної сфери разом із суддями залишаться майже без суттєвого зростання, уряд запланував зростання фонду зарплат на 6% для держслужбовців у вигляді індексації та 2% додатково для працівників бюджетної сфери, при прогнозованому зростанні цін на 2020 рік на рівні 7,2%. При тому зазначається необхідність оптимізації чисельності працівників державного сектору та кількості установ в рамках реалізації реформ.

## 4. ФІНАНСУВАННЯ ДЕФІЦИТУ

Дефіцит державного бюджету становитиме 2,1% ВВП, що на 0,2 в.п. менше, ніж заплановано на поточний рік. Його профінансують за рахунок боргових операцій, доходи від приватизації державного майна закладено дуже помірні – на 2020 рік показник запланований на рівні 5 млрд грн. Проте, судячи з планів Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, існує імовірність запуску великої приватизації<sup>14</sup>, тож можна сподіватися на досягнення цілі та навіть її перевищення, чого не відбувалося у попередні роки.

На 2020 рік припадають високі виплати за держборгом – 392,7 млрд грн, що хоч і менше, ніж заплановано на поточний рік (на 17,8%), але суттєво для українських державних фінансів (Рисунок 5). Платежі становлять 28,2% від доходів зведеного бюджету, що являє собою серйозний виклик для управління ліквідністю – потрібно вчасно залучити нові позики, щоб замінити старі. На позитивному боці те, що Мінфін збільшив термін обігу гривневих облігацій – «навіс» погашень у 2020 році міг би бути іще більшим, якби не розміщення п'ятирічних паперів.

Внутрішні запозичення (85,7% в структурі фінансування за борговими операціями) лише на 23,7% буде спрямовано на фінансування дефіциту, решта 76,3% піде на погашення попередніх боргів. На зовнішньому ринку хочуть залучити еквівалент 142 млрд грн, цими коштами планують погасити борги

<sup>14</sup> <https://biz.liga.net/ekonomika/all/novosti/milovanov-obeschaet-segodnya-razblokirovat-bolshuyu-privatizatsiyu>

в еквіваленті 130 млрд грн. Уряд очікує, що середньозважена ставка для внутрішнього боргу становитиме близько 14,6%, а для зовнішнього 8% річних. Згідно з програмою діяльності нового уряду, до 2024 року планується зменшити валютний ризик шляхом збільшення частки гривневого боргу до 50%. Наразі цей показник становить 34%.

Таблиця 3. Прогнозні показники фінансування дефіциту державного бюджету у 2018-2020 роках

|   | 2018<br>млрд грн | 2019 (о)<br>млрд грн | 2020<br>(проєкт)<br>млрд грн | 2018<br>%ВВП | 2019 (о)<br>%ВВП | 2020<br>(проєкт)<br>%ВВП |
|---|------------------|----------------------|------------------------------|--------------|------------------|--------------------------|
| <b>Фінансування за борговими операціями</b> | 52.1             | 73.7                 | 90.9                         | 1.5%         | 1.8%             | 2.0%                     |
| <b>Чисті зовнішні запозичення</b>           | 44.8             | 43.9                 | 13.0                         | 1.3%         | 1.1%             | 0.3%                     |
| <b>Зовнішні запозичення</b>                 | 112.3            | 143.9                | 141.7                        | 3.2%         | 3.6%             | 3.1%                     |
| <b>Зовнішні погашення</b>                   | -67.6            | -100.0               | -128.8                       | -1.9%        | -2.5%            | -2.8%                    |
| <b>Чисті внутрішні запозичення</b>          | 7.3              | 29.8                 | 77.9                         | 0.2%         | 0.7%             | 1.7%                     |
| <b>Внутрішні запозичення</b>                | 174.2            | 284.2                | 242.1                        | 4.9%         | 7.0%             | 5.3%                     |
| <b>Внутрішні погашення</b>                  | -166.9           | -254.4               | -164.2                       | -4.7%        | -6.3%            | -3.6%                    |
| <b>Приватизація державного майна</b>        | 0.3              | 17.1                 | 5.0                          | 0.0%         | 0.4%             | 0.1%                     |
| <b>Фінансування за активними операціями</b> | 6.9              | 3.1                  | -0.8                         | 0.2%         | 0.1%             | 0.0%                     |
| <b>Всього дефіцит (+)/профіцит (-)</b>      | 59.3             | 93.9                 | 95.1                         | 1.7%         | 2.3%             | 2.1%                     |

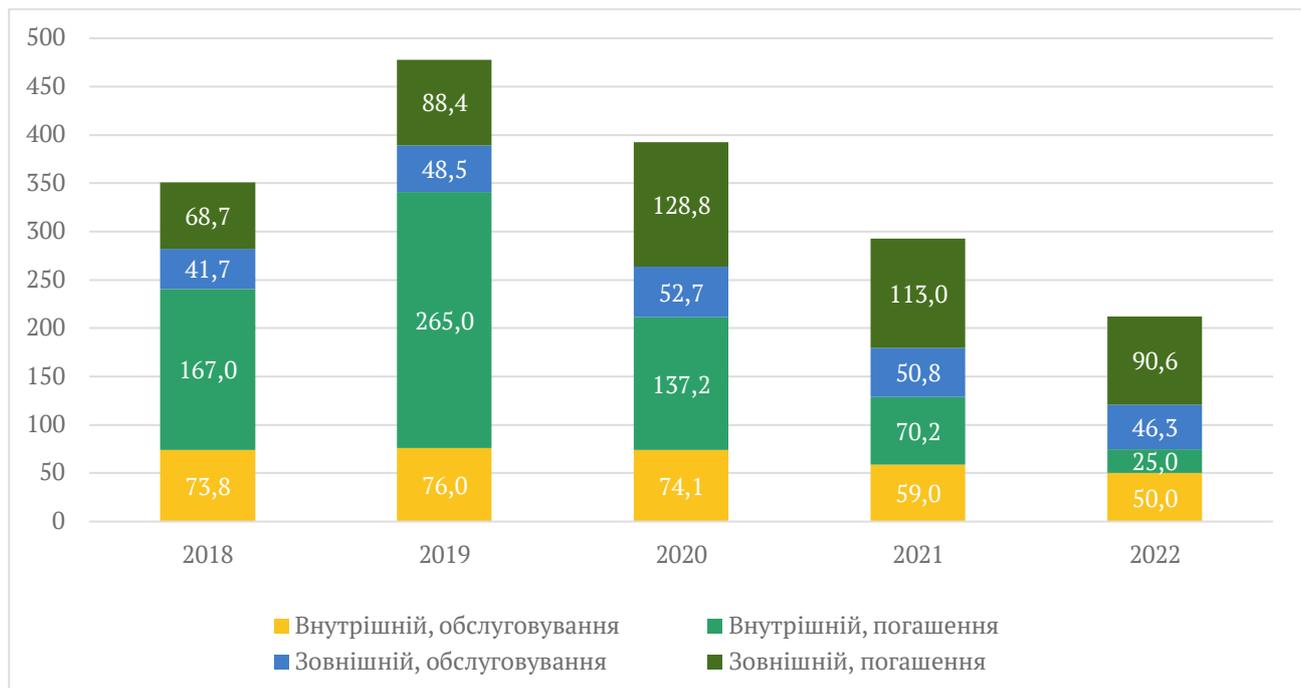
Джерело: проєкт Закону про Державний бюджет на 2020 року, Державна Казначейська служба України, Міністерство фінансів України, розрахунки ЦЕС

Уряд планує розміщувати на зовнішньому ринку єврооблігації терміном обігу 5-15 років на 117,6 млрд грн (4,17 млрд дол США) з прогнозною ставкою близько 8%, та отримати позику від МБРР на суму 1,47 млрд грн (52,13 млн дол США). Разом до загального фонду в 2020 планується залучити 119 млрд грн (4,22 млрд дол США).

Спеціальний фонд фінансуватиметься за рахунок міжнародних фінансових установ та урядів інших країн на суму 22,6 млрд грн. Зокрема, найбільше коштів передбачається залучити від МБРР, Європейського інвестиційного банку та уряду Франції (80,2% від всього фінансування спецфонду разом) за чинними проєктами міжнародної фінансової допомоги. Вагома частка цих коштів буде залучена під проєкти розвитку міської інфраструктури, реформування енергетичного сектору та модернізації системи соціальної підтримки, реформування систем охорони здоров'я, розвиток дорожньої галузі, створення єдиної авіаційної системи безпеки та цивільного захисту, розвиток аграрного сектору та ін.

Щодо внутрішніх запозичень: планується випуск ОВДП від 3 до 7 років на загальну суму 242 млрд грн та з середньозваженою ставкою 14,6%.

Рисунок 5. Погашення та обслуговування державних боргів у 2018-2022, млрд грн



Джерело: Міністерство фінансів України, Державна Казначейська служба України, проект Закону про Державний бюджет на 2020 року, розрахунки ЦЕС.