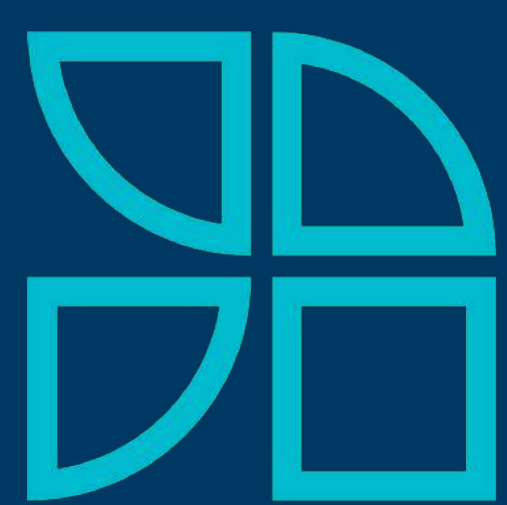




Центр аналізу публічних фінансів
та публічного управління
при Київській школі економіки



Швеція
Sverige

Державний бюджет-2019. Аналіз виконання та уроки, які варто вивчити.

Автори:

Анна Корнилюк, аналітик
Юрій Голинський, аналітик
Богдан Корж, молодший аналітик

За редакцією **Дарини Марчак**, керівника Центру аналізу
публічних фінансів та публічного врядування

Рецензент:

Ілона Сологуб

Київ, 2020

Зміст

Ключові висновки	3
Розділ 1. Доходи Державного бюджету у 2019 році	8
Вставка 1. Проблема коригування Закону про держбюджет	12
Розділ 2. Видатки державного бюджету у 2019 році	14
Вставка 2. Фінансування інвестиційних проектів	18
Вставка 3. Спеціальний фонд державного бюджету	20
Вставка 4. Виконання бюджету Пенсійного фонду України	22
Розділ 3. Державний VS місцеві бюджети	23
Розділ 4. Аналіз обсягів і динаміки державного боргу	25
Вставка 5. Державні гарантії у 2019 році	29
Додатки	31

Ця публікація підготовлена в рамках роботи Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління КШЕ , який функціонує за фінансової підтримки Швеції.

Ключові висновки

З точки зору економіки 2019 рік був успішним для України: інфляція за підсумками року становила рекордно низькі 4,1%, золотовалютні резерви зросли на 21,5% порівняно з попереднім роком і становили 25,3 млрд дол. США, що є найвищим показником з 2011 р., проте зростання ВВП дещо сповільнилося у порівнянні з 2018р. і склало 3,2%.

Водночас з точки зору виконання Закону про державний бюджет 2019 рік виявився досить складним. План по надходженнях до бюджету виконувався дуже нерівномірно.

Неочікувана ревальвація гривні, що розпочалась в серпні 2019 року, призвела до погіршення динаміки надходжень до бюджету – перш за все, надходжень від оподаткування імпорту, у другій половині року. Ситуацію погіршило одночасне зниження цін на зовнішніх ринках для ключових експортних товарів України. Через це виконня плану по надходженнях почало стикатись із проблемами. В жовтні до загального фонду державного бюджету було зібрано на 10% менше від запланованого.

Щоправда, невиконання плану надходжень ще за декількома статтями можна було спрогнозувати. Адже вже кілька років поспіль спостерігається стійка тенденція недобору кількох важливих податків, передусім рентних та акцизних платежів.

Наприкінці жовтня, вперше з 2014 року, в Україні було здійснено секвестр, тобто ухвалено зміни до Закону про державний бюджет, які зменшили плановий обсяг як доходів, так і видатків (за загальним фондом державного бюджету) на 2,2%. Загальний фонд є ключовим для бюджету – адже з нього фінансуються всі захищені видатки.

Втім, навіть з виконанням зменшеного плану надходжень були труднощі. За результатами року, недовиконання плану за доходами загального фонду держбюджету склало 28,6 млрд грн (або 3,1%) від секвестрованої версії, та 48,7 млрд грн (5,2%) від першого Закону про державний бюджет-2019.

Що цікаво, в той час, як доходи загального фонду мали проблеми, зі спеціальним фондом була ситуація з перевиконанням плану. План надходжень до спеціального фонду було перевиконано на 19,5 млрд грн, (або 19,8%) від фінальної версії Закону про бюджет. Головним чином – за рахунок власних надходжень бюджетних установ.

В цілому, за результатами 2019 року сумарні надходження до обох фондів державного бюджету склали 998,28 млрд грн, що становить 99,1% від секвестрованої версії, та 97,3% від першопочаткового плану, тобто Закону про державний бюджет на 2020 рік, який Верховна Рада ухвалила в листопаді 2018 року.

Статистика могла виявитись ще гіршою, якби не значне перевиконання доходів у грудні. Це відбулось, в тому числі, за рахунок авансового перерахування дивідендів підприємств, передусім НАК «Нафтогаз», та зменшення рівня відшкодування ПДВ.

Така ситуація вкотре підкреслює проблему якості як макроекономічного прогнозування, так і бюджетного планування. В Україні традиційно значно відрізняються як показники зростання економіки, так і показники курсу валюти, на яких побудовано прогноз надходжень до держбюджету. Але якщо у випадку девальвації гривні надходження до бюджету збільшуються, то неочікувана суттєва ревальвація гривні призвела до протилежних наслідків, до яких, вочевидь, Уряд був не готовий. Уроком, який можна винести із ситуації 2019 року є те, що Урядові варто проводити більш оперативне корегування закону про держбюджет, виходячи з реальної економічної ситуації.

Незважаючи на складну ситуацію із виконанням бюджету, Мінфін зміг утримати дефіцит держбюджету у встановлених межах. За першою редакцією закону граничний обсяг дефіциту держбюджету передбачався у розмірі 89,99 млрд грн або 2,28% від планового ВВП; за останньою редакцією – 91,13 млрд грн (або 2,03% від планового ВВП). Фактично ж рік було зведено із дефіцитом 78,05 млрд грн (1,94% від ВВП).

І хоча цей показник і в номінальному, і відносному вираженні є більшим за попередні роки, він все ж значно менший від плану, що в умовах складної ситуації з надходженнями до бюджету в 2019 році є позитивним сигналом.

Прямим наслідком зниження розміру дефіциту та посилення курсу гривні стало зниження потреби в залученні кредитних ресурсів для фінансування бюджету. Обсяг видатків бюджету на обслуговування державного боргу як відсоток всіх видатків бюджету знизився до мінімуму за останні шість років. А політика Мінфіну із заміщення зовнішніх боргів внутрішнім фінансуванням, збільшення частки боргу номінованої у гривні (та відповідно зменшення частки, номінованої в валюті), разом із ревальвацією гривні дозволили значно зменшити відношення державного боргу до ВВП, і зробити це значно швидше, ніж планувалося Мінфіном.

Зменшення розміру дефіциту порівняно з плановим стало можливим у тому числі за рахунок економії на видатках. За результатами року не було профінансовано витрати загального фонду держбюджету на 30,8 млрд грн (або 3,1%) від секвестрованого плану. Якщо ж порівнювати фактичні витрати бюджету із планом, ухваленим в листопаді 2018 року, обсяг недофінансування витрат загального фонду становитиме 52,8 млрд грн або 5,25% від плану. План за видатками за спеціальним фондом – як і у випадку із надходженнями – було перевиконано.

Значну частину видатків було профінансовано лише в грудні – навіть якщо кошти були доступні (асигнування відкриті) значно раніше. Причому за спеціальним фондом держбюджету відсоток програм, за якими фінансування розпочалося лише в грудні, був навіть більшим, аніж за загальним фондом.

Це може бути свідченням низької виконавської дисципліни розпорядників бюджетних коштів. Багато з них починають працювати над заходами, на які заплановано бюджетні кошти, із затримкою (і, як наслідок, часто не встигають повністю «освоїти» бюджетні кошти).

Водночас, це також може бути сигналом щодо неоптимального процесу бюджетного планування. Та того факту, що згідно з Бюджетним кодексом, невикористані до кінця року кошти за більшістю бюджетних програм «згорають» (тобто мають бути повернені головними розпорядниками коштів до державного бюджету). Наприклад, за результатами 2019 року не було використано 9,1 млрд грн субвенцій місцевим бюджетам, з яких 7,8 млрд грн не може бути перенесено на наступний рік – а отже, «згоріли». Як наслідок, в грудні розпорядники намагаються хоч якість «освоїти» передбачені їм кошти.

А частину усіх бюджетних програм за результатами року не було профінансовано зовсім [1]. Зокрема, за результатами року повністю не профінансовано (рівень фінансування = 0 грн) 20 програм за загальним фондом ДБУ сумарною вартістю 1,7 млрд грн та 21 програма спеціального фонду ДБУ сумарною вартістю 4,2 млрд грн. Повністю невиконані програми за загальним фондом державного бюджету закріплені за 13 розпорядниками. Лідер за кількістю неви-

[1] Програми, видатки на які були зазначені у плані на 2019 рік з урахуванням внесених змін

конаних програм – Міністерство енергетики та захисту довкілля України (4 закріплені за ним бюджетні програми загальною вартістю 47,9 млн грн повністю не виконано).

Найбільший обсяг недофінансування припадає на два типи витрат:

- статті витрат, під які не розроблено відповідної інституційної рамки. Наприклад, Агентство з управління державного боргу, фінансування якого закладається вже кілька років поспіль, в той час як рішення КМУ про створення Агентства було ухвалено лише на початку 2020 року;
- статті витрат, які не є пріоритетами для Уряду та/ або спрямовані на фінансування реформ, які залишились «у спадок» від попереднього Уряду. Яскравим прикладом цього є, наприклад, бюджетна програма **«Підтримка реалізації комплексної реформи державного управління»**.

Та чи не найголовніший показник якості бюджетного планування – це обсяг т.зв. перекидок протягом року. Протягом року було зменшено план видатків за 80 бюджетними програмами на загальну суму 11,5 млрд грн, які було перерозподілено на інші бюджетні програми. Ці зміни (т.зв. «перекидки») було здійснено рішеннями Кабміну понад зміни у Закон про державний бюджет на 2019 рік. Зазвичай, «перекидки» здійснюються з програм, які мають найменший пріоритет для міністерств / уряду.

Це говорить про низьку відповідальність головних розпорядників бюджетних коштів за те, що вони фактично планують у держбюджеті. За результатом аналізу перекидок можна зробити попередній висновок, що низка розпорядників бюджетних коштів з року в рік подають до Мінфіна плани по видатках, які з самого початку не планують виконувати. Хрестоматійним прикладом можна назвати видатки на програму щодо ліквідації шахт (**КПКВК 2401070 «Ліквідація вугледобувних та торфодобувних підприємств»**), за якою з року в рік здійснюються перекидки, внаслідок чого гроші з видатків на ліквідацію шахт в середині року спрямовуються на зарплати шахтарям. У 2019 році «перекидки» з цієї програми здійснювались 4 рази, внаслідок чого обсяг її фінансування зменшився з 660 млн грн до 159 млн грн: гроші «за перекидками» віддавались на зарплати шахтарям.

Це може свідчити про суто формальний підхід головних розпорядників коштів до підготовки бюджетних програм – які, за задумом, мають бути ключовим інструментом якісного бюджетного планування в державному управлінні.

Аналогічно труднощам із виконанням державного бюджету, Уряд стикався і з проблемою виконання бюджету Пенсійного фонду України. Згідно з бюджетом Пенсійного Фонду на 2019 рік, власні доходи ПФ мали становити 58% його бюджету (тобто 230,5 млрд грн з 398 млрд грн). Фінансування з державного бюджету – решту 42%. Але вже з перших місяців стало очевидним, що власних доходів ПФ не вистачає на покриття запланованих витрат. Весь рік Пенсійний фонд постійно жив в умовах нестачі ліквідності та практично щомісячно був змушений брати позички з Єдиного казначейського рахунку. Як наслідок, вже в червні 2019-го Урядові довелося збільшити фінансування Пенсійного фонду з бюджету на 14,7 млрд грн. Обсяг власних доходів ПФ було збільшено до 245,8 млрд грн – за рахунок збільшення очікуваних надходжень від сплати ЄСВ на 15 млрд грн.

Тим не менш, за результатами року бюджет ПФ було недовиконано на 4 млрд грн, – головним чином за рахунок невиконання плану по ЄСВ на цю суму.

Відмова від фінансування частини видатків, та, як наслідок, зменшення дефіциту бюджету дозволили Мінфінові також зменшити і темпи зростання боргового навантаження на країну. В цілому протягом року Мінфіну вдалося досягти значних

позитивних зрушень в управлінні держборгом.

Одним із ключових факторів стало приєднання України до системи міжнародного депозитарію цінних паперів Clearstream, що значно знизило транзакційні витрати при інвестуванні нерезидентами у вітчизняні ОВДП. На кінець 2019 р. портфель нерезидентів зріс у 18 разів та досяг 115,7 млрд грн (з 0,8% всіх ОВДП на початку року до 14% на кінець року).

Такий інтерес з боку нерезидентів мав три важливих наслідки для ситуації в українських публічних фінансах. Він став суттєвим фактором, по-перше, ревальвації гривні у другій половині року. По-друге, – значного падіння ставок дохідності за ОВДП. За даними НБУ, середньозважена дохідність гривневих ОВДП терміном обігу 1-3 роки у січні 2019 р. становила 17,58%, у грудні – 11,57%. По-третє, він дозволив частково замінити потребу у зовнішніх запозиченнях, значно збільшити частку внутрішнього боргу в загальній структурі державного боргу, та, як наслідок – значно оздоровити структуру боргу з точки зору курсових ризиків. Протягом 2019 року переважна частина запозичень здійснювалася на внутрішньому ринку (346 млрд грн або 81,3% від загального обсягу запозичень). 65% всіх ОВДП, випущених Мінфіном у 2019 році, було номіновано в гривні (порівняно з 37% у 2018 році).

Тим не менш, зовнішні позики також здійснювались активно. Половина зовнішнього боргу була залучена шляхом розміщення євробондів. Ще половину коштів Мінфін зміг отримати у вигляді позик від урядів іноземних держав, іноземних корпоративних позичальників та фінансових установ.

Аби уможливити зміну структури боргових запозичень, Міністерство фінансів фактично щомісяця вносило зміни до бюджетного розпису в частині боргу. А в листопаді скоротило плановий обсяг виплат за зовнішніми зобов'язаннями на 15,5 млрд грн, передусім завдяки зменшенню «гривневої» вартості боргу через зміцнення гривні.

З урахуванням політики на зниження дефіциту державного бюджету, все це допомогло Мінфіну досягти значних позитивних змін у структурі та динаміці приросту державного боргу. Частка видатків бюджету на обслуговування державного боргу знизилась з 13%, до 11,9%

Консервативною політика Мінфіну була і по відношенню до надання державних гарантій. У 2019 році Кабінет Міністрів мав право надати державні гарантії у граничному обсязі 27,3 млрд грн. Але протягом року Уряд лише двічі скористався своїм правом надання державних гарантій, загальним обсягом 4,9 млрд грн. І в обох випадках вони надавалися Державній іпотечній установі. При чому, виглядає так, що саме завдяки наданню державних гарантій у грудні 2019 року, та залученню нових кредитних ресурсів в січні 2020, ДІУ змогла погасити свої попередні позики. Надання держгарантій ДІУ також співпало у часі з переходом ДІУ у підпорядкування Міністерства фінансів України.

В цілому, ситуація в публічних фінансах у 2019 характеризувалась зваженим підходом Мінфіна до управління публічними фінансами, курсом на подальше звуження дефіциту державного бюджету, та зменшення боргового навантаження на бюджет. Все це дозволило значно покращити показники державних фінансів за результатами 2019 року, і, тим самим, дати Урядові більше можливостей для фіскального реагування на кризу, викликану коронавірусом, вже у березні 2020 року.

Детальний аналіз ситуації із виконанням Закону про державний бюджет на 2019 році представлено у даному дослідженні. У першому розділі ми розповідаємо про ситуацію з надходженнями до державного бюджету у 2019 році. У другому розділі

проаналізовано тенденції, що спостерігались у видатковій частині бюджету, із фокусом на динаміку та статистику по виконанню бюджетних програм. Окремо проаналізовано ситуацію із виконанням бюджету Пенсійного фонду, а також державних інвестиційних проектів. У третьому розділі ми аналізуємо вплив виконання державного бюджету на перерахування субвенцій до місцевих бюджетів. У четвертому розділі досліджується ситуація у борговій політиці Уряду у 2019 році, з окремим фокусом на надання державних гарантій.

Розділ 1. Доходи Державного бюджету у 2019 році

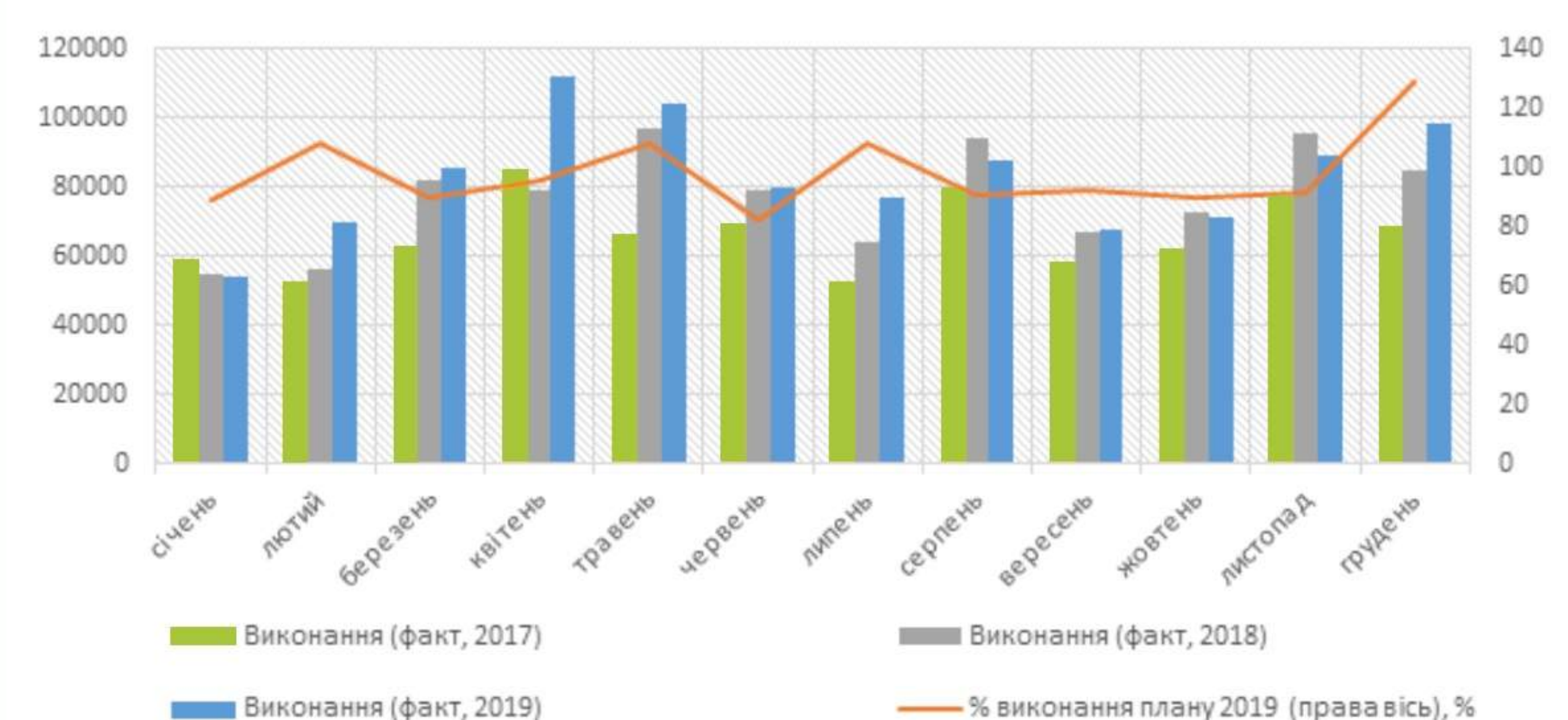
Незважаючи на відносно високі фінальні показники виконання планових надходжень до державного бюджету у 2019 році, ситуація із виконанням плану протягом року була складною.

За результатами року недовиконання плану за доходами загального фонду склало **28,6 млрд грн** (або 3,1%) від Закону про державний бюджет зі змінами, та **48,7 млрд грн** (5,2%) від первісного плану, який було ухвалено в листопаді 2018 року. У перший та в кілька останніх місяців (крім грудня) обсяг фактичних надходжень до державного бюджету у 2019 році **був меншим не лише за планові показники, але й за фактичні показники 2018 року (Рис. 1, 2)**. Найбільшою така різниця була в листопаді (7,0 млрд грн) та серпні (6,5 млрд грн).

Найбільшим фактором невиконання планових надходжень бюджету став недобір за податками. Обсяги надходжень від органів ДФС (загальний фонд) впродовж 2019 року були меншими, ніж заплановані, за результатами 9 з 12 місяців минулого року (**Рис. 3**). Як наслідок, до загального фонду держбюджету недоотримано 28,9 млрд грн податкових надходжень порівняно з фінальною версією бюджету та 83,5 млрд грн порівняно із версією, ухваленою в листопаді 2018-го.

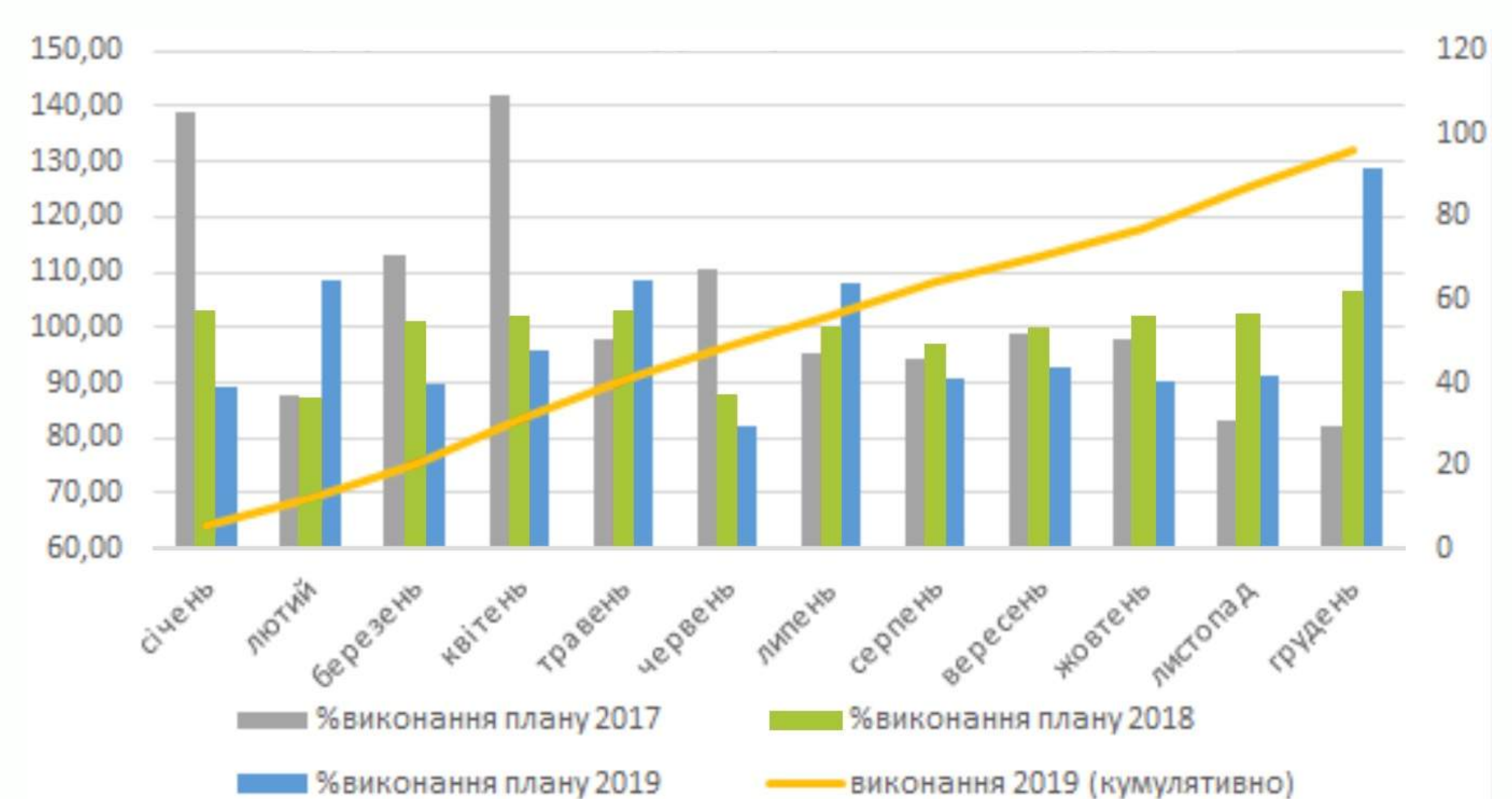
Одним з ключовим факторів невиконання плану за доходами стало посилення курсу гривні. Фактично, Міністерство фінансів стало жертвою власної успішної боргової політики. Адже завдяки приєднанню України до системи Clearstream та значного спрощення доступу нерезидентів до аукціонів з продажу облігацій внутрішньої державної позики, попит нерезидентів на ОВДП значно збільшився, що збільшило валютні надходження до країни (див. розділ про боргову політику у 2019 році). Водночас ревальвація гривні значно зменшила рівень податкових надходжень як від міжнародної торгівлі, так і внутрішні надходження, передусім ті, які прив'язані до курсу гривні.

Рисунок 1. Порівняння помісячного виконання Законів про державний бюджет на 2017, 2018, 2019 роки, млн грн.



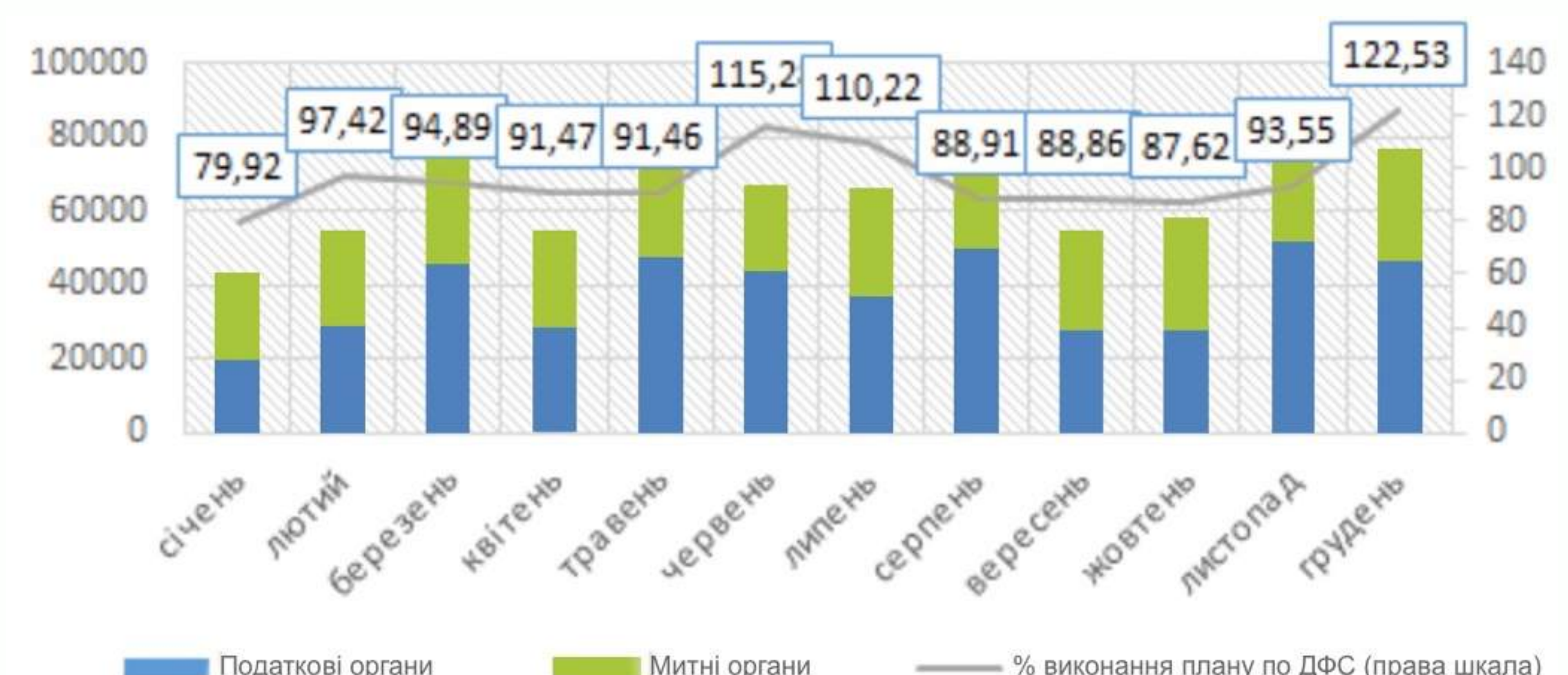
Джерело: Держказначейство.

Рисунок 2. Порівняння помісячного виконання Законів про державний бюджет на 2017, 2018, 2019 роки, % до плану.



Джерело: Держказначейство.

Рисунок 3. Динаміка надходжень від органів ДФС у 2019 році, млн грн.



Джерело: Держказначейство.

Як наслідок, план з надходжень від ПДВ із ввезених на територію України товарів виконано менш ніж на 90%. Фактичні надходження за цією статтею становили 289,8 млрд грн проти 323 запланованого (з урахуванням змін). Тобто недобір склав 33,2 млрд грн. Саме на ПДВ з ввезених на митну територію товарів припадає найбільше невиконання в абсолютному виразі.

Окрім курсу гривні на невиконання планів з надходжень від ПДВ, згідно з поясненнями Мінфіну, вплинули (i) нижча ціна на газ, (ii) звільнення з січня 2019 року від оподаткування ПДВ імпорту сонячних батарей та вітряків (за даними Мінфіну бюджет втрачає близько 400 млн грн щомісяця), (iii) зменшення обсягу розмитненого імпортного природного газу; (iv) повільніші темпи зростання імпорту товарів, ніж враховано в бюджеті.

Макропрогнозом, на основі якого розраховувався проект закону про Державний бюджет на 2019 рік, передбачалось зростання експорту на 8,3%, імпорту на 9,1%. Водночас, фактична вартість експорту у доларовому вимірі зросла на 5,8% (порівняно з попереднім роком), імпорту – на 6,2%. Тобто динаміка зростання імпорту, з якого здійснюються митні збори, виявилась на третину нижчою, ніж план. Це, а також посилення курсу гривні (та, як наслідок, зменшення гривневої вартості імпорту) стало ключовими причинами невиконання плану по митних зборах.

План за акцизами та рентними платежами також було виконано на близько 80% (Рис. 4).

Невиконання плану за рентними платежами відбулося через нижчий видобуток газу та зниження ціни імпортного газу. Відповідно знизилася середня митна вартість імпортного природного газу та внутрішня ціна природного газу в іноземній валюті. Зміцнення курсу гривні призвело до зниження також гривневих цін. Оскільки рентна плата враховує ціну газу, відповідні надходження були меншими, ніж заплановано на 2019 рік.

Важливим є те, що план за акцизним податком не виконується вже не перший рік поспіль (Рис. 5). Ключовий фактор невиконання – зниження обсягів виробництва тютюнових виробів та продаж запасів готової продукції на складах.

Динаміка виконання бюджету почала погіршуватись із серпня – тобто періоду, коли розпочався тренд на посилення курсу гривні (відповідно з'явилися значні розбіжності між фактичним курсом гривні та плановим, на якому розраховувався держбюджет (див. Вставка 1). Як наслідок, якщо у вересні дохідна частина бюджету

Рисунок 4. Виконання плану по окремих видах податкових надходжень у 2019 році, млн грн.



Джерело: Держказначейство.

Рисунок 5. Рівень виконання окремих видів надходжень у 2017-2019 роках, % від плану



Джерело: Держказначейство.

виконана на 92,73%, в жовтні динаміка за доходами погіршилась до 90,06% виконання. Для порівняння: у вересні 2018 року обсяг виконання плану за доходами Державного бюджету становив 100,1%, у жовтні 2018 року – 101,8%.

Аби адаптувати бюджетні видатки до незапланованої ревальвації, наприкінці жовтня Уряд вперше з 2014 року провів секвестр [2]. Формально, Міністерство фінансів не було зобов'язано вносити зміни до Закону про держбюджет, незважаючи на зменшення фактичних надходжень. Згідно зі статтею 52 Бюджетного кодексу України, зміни до Закону про держбюджет можуть вноситись у разі відхилення оцінки основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку від прогнозу, врахованого під час затвердження Державного бюджету; або ж у разі недоотримання **за підсумками кварталу** надходжень загального фонду Державного бюджету України, врахованих у розписі на відповідний період, більше ніж на **15%** відповідно. Тим не менш, у жовтні зміни до Закону про державний бюджет, якими передбачалося зменшення плану за надходженнями, було внесено.

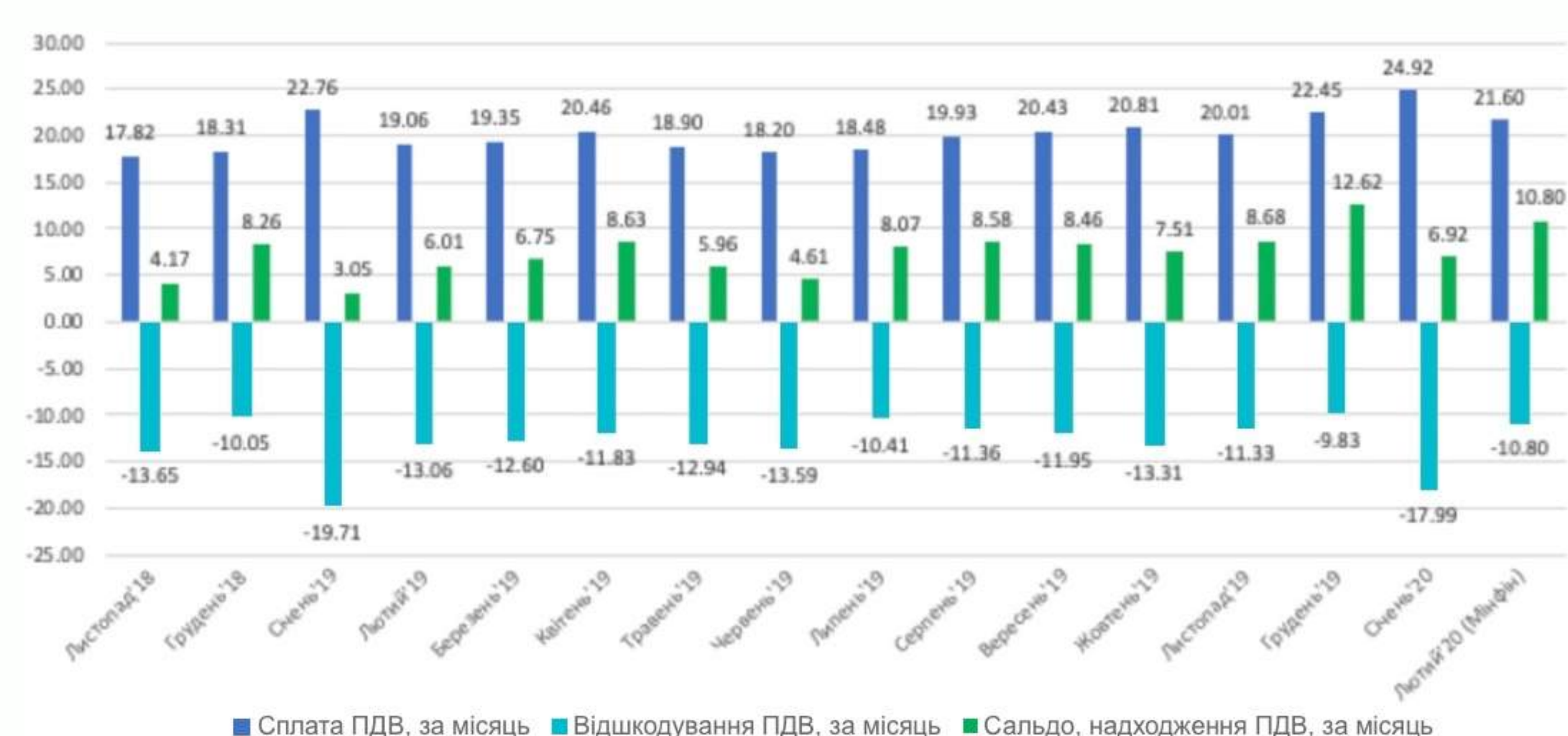
Під час секвестру план за доходами (та видатками) загального фонду було зменшено, а ось за спеціальним фондом – збільшено. Так, доходи та видатки загального фонду бюджету було зменшено на 2,2%. Водночас доходи та видатки спеціального фонду бюджету було збільшено (на 1,3% та 2,6% відповідно). Також було дещо збільшено граничний обсяг дефіциту державного бюджету, причому за рахунок дефіциту спецфонду, який зріс на 1,1 млрд або на 5,3%. Порівняння основних бюджетних індикаторів до та після секвестру міститься у Додатках (таблиця 2).

Незважаючи на секвестр, в листопаді план за доходами знову не було виконано. Станом на кінець листопада рівень виконання плану за надходженнями за 11 місяців становив 933,5 млрд грн або 85,4% від планових доходів згідно з останньою версією закону про Державний бюджет.

Підтягти статистику та покращити результати виконання бюджету вдалося лише за останню декаду грудня, і головним чином за допомогою додаткових методів (рис. 2). За повідомленням Мінфіну, покращення статистики з виконанням бюджету у грудні стало можливим за рахунок низки факторів, таких як виплата частини чистого прибутку та дивідендів низкою компаній, яка відбулась із затримкою, а також *завчасне* перерахування частини дивідендів НАК Нафтогаз за 2019 рік у розмірі 8,5 млрд грн до держбюджету, що компанія зробила на вимогу Кабінету Міністрів. Згідно з законодавством, виплата дивідендів за попередній фінансовий рік здійснюється до 1 липня наступного за ним року. Як наслідок, доходи від частини чистого прибутку та дивідендів надійшли у сумі 46,3, що становить 103,9% від розпису на 2019 рік.

Іншим інструментом покращення грудневої статистики, ймовірно, стало зниження рівня відшкодування ПДВ. У грудні 2019 року обсяг відшкодування ПДВ склав лише 9,8 млрд грн, що значно нижче за будь-який інший місяць протягом 2019 року (**Рис. 6**). Це дозволило збільшити сальдо ПДВ в грудні 2019 року до 12,6 млрд грн проти середнього за рік розміру сальдо 7,4 млрд грн.

Рисунок 6. Динаміка надходжень, відшкодування та сальдо ПДВ, млрд грн



Джерело: Держказначейство, для лютого 2020 – Міністерство фінансів

[2] Закон № 265-IX від 31.10.2019 Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік»

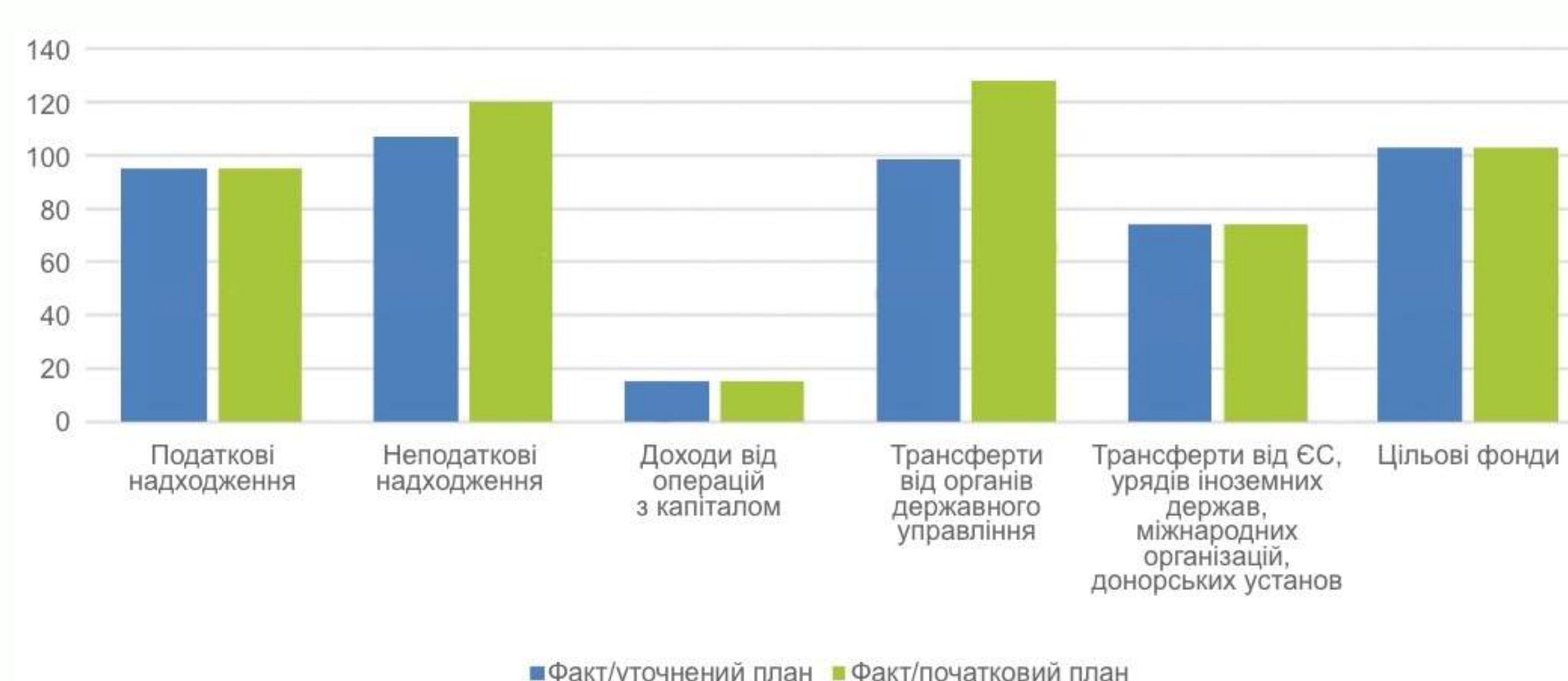
У січні ж 2020 обсяги відшкодування ПДВ значно зросли порівняно не лише з груднем, але й середньомісячним значенням 2019 року. Якщо протягом минулого року середньомісячний рівень відшкодування становив 12,6 млрд, в січні обсяг відшкодування збільшився до майже 18 млрд грн. Ймовірне пояснення цього – те, що **у грудні 2019 року було знижено обсяги повернення ПДВ, що дозволило збільшити надходження до бюджету від ПДВ.**

Таким чином, проведений секвестр виявився надто «м'яким», та таким, який не враховував можливість продовження тренду на посилення курсу гривні. В рамках секвестру дохідну та видаткову частину за загальним фондом держбюджету було зменшено на 2,2%. Фактично ж розрив між реальними надходженнями загального фонду та планом, затвердженим у Законі про держбюджет у листопаді 2018 року, сягнув 5,2% (або 48,7 млрд грн).

Також секвестр не врахував очевидного невиконання доходів за деякими статтями надходжень (такими як доходи від операцій з капіталом, а також трансферти від ЄС, урядів іноземних держав, МФО, донорських установ) (Рис. 7). Якщо перше можна пояснити порівняно незначною «вагою» цих доходів у бюджеті, то відмова від зменшення плану за трансфертами від інших держав, ймовірно, пояснюється тим, що даний крок був би політично не вигідним для уряду.

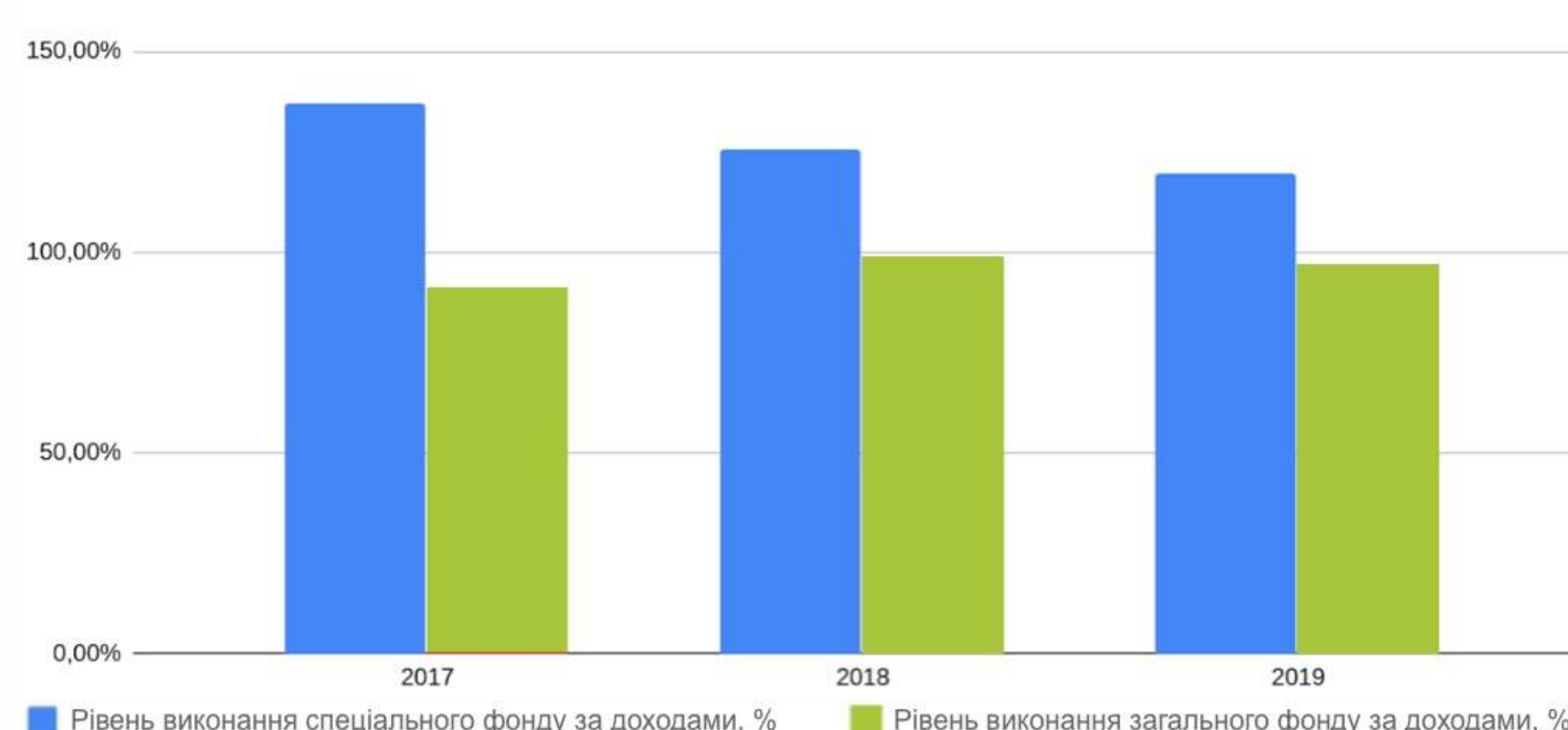
На противагу загальному фонду план з надходжень до спеціального фонду було перевиконано (Рис. 8). Головним чином – за рахунок власних надходжень бюджетних установ. Ця ситуація повторюється з року в рік, що говорить про те, що головні розпорядники коштів схильні недооцінювати власні надходження.

Рисунок 7. Стан виконання дохідної частини державного бюджету у 2019 році, %.



Джерело: Держказначейство.

Рисунок 8. Рівень виконання спеціального і загального фонду за доходами (фактичне значення VS план згідно з останньою редакцією Закону про державний бюджет на відповідний рік).



Джерело: Держказначейство.

Вставка 1. Проблема коригування Закону про держбюджет

Показники Державного бюджету 2019р. ґрунтуються на Прогнозі соціального та економічного розвитку України на 2019-2021 роки, підготованого МЕРТ та схваленого Кабінетом Міністрів у липні 2018р. Прогноз розрахований за трьома сценаріями. Для підготовки Державного бюджету був взятий за основу сценарій 1 розвитку економіки, який зокрема передбачав зростання ВВП у 2019 році на 3%, середньорічний обмінний курс 28,2 грн за один долар, курс на кінець року – 29,4 грн за один долар.

Даний сценарій був проміжним між оптимістичним (4,1% прогнозного зростання ВВП за 2019 рік) та консервативним (1,1% зростання) прогнозом розвитку економіки. Це було виправдано з урахуванням високого рівня невизначеності щодо розвитку економіки у рік подвійних виборів із непередбачуваними результатами.

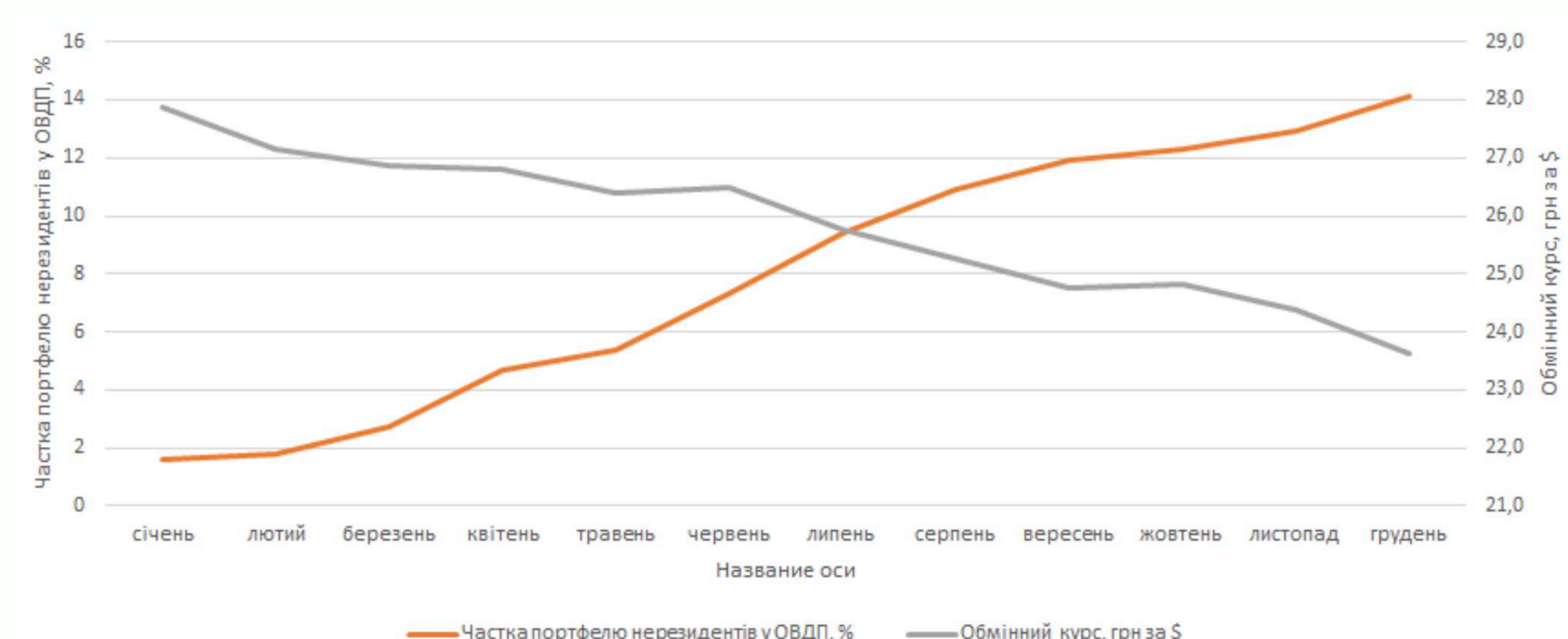
Але результати президентських виборів, формування професійного уряду та монобільшості у парламенті, та швидке ухвалення великої частини реформаторських законів були позитивно сприйняті як українським бізнесом, так і міжнародними інвесторами. Фактичні результати розвитку економіки виявились вищими за показник, на якому було побудовано Закон про державний бюджет на 2019 рік (див. табл. 3 Додатків).

Окрім того, на фоні позитивних економічних новин та високої ефективної ставки за українськими борговими інструментами відбувалося зростання попиту іноземних інвесторів на ОВДП та надходження експортної виручки від експортерів сільгосппродукції. Це (за умов фактичного невтручання НБУ) призвело до істотної ревальвації гривні, що не було передбачено при побудові бюджету (**Рис. 9**).

Проблема значної розбіжності між плановими та фактичними показниками соціально-економічного розвитку є хронічною для України. На **рисунках 10, 11** представлені дані прогнозних та фактичних значень росту ВВП та курсу гривні до долара у 2017-2019 рр. У Державний бюджет закладаються показники прогнозного сценарію 1. Як видно на графіку, має місце системне відхилення фактичних показників порівняно з плановими як по динаміці ВВП, так і по курсу гривні. Найбільше відхилення фактичного курсу від того, який був закладений у бюджет, було у 2019 р. і склало 3,5 грн (або 12%).

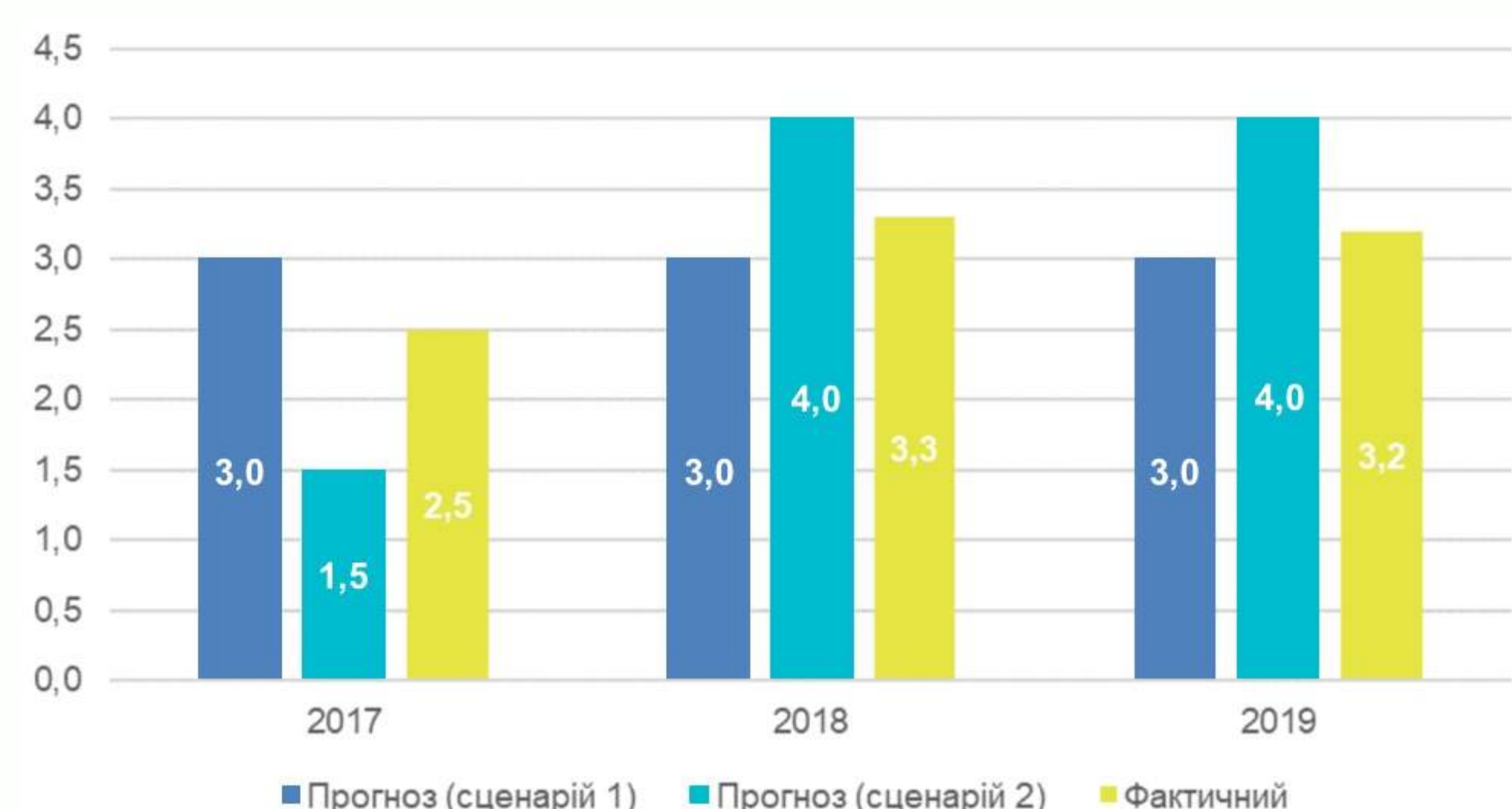
Таке відхилення є очікуваним з урахуванням тривалості підготовки Закону про держбюджет.

Рисунок 9. Динаміка зміни курсу гривні по відношенню до долара США (права шкала), та частки інвестицій нерезидентів у ОВДП (ліва шкала).



Джерело: НБУ, Держказначейство.

Рисунок 10. Прогнозна та фактична динаміка ВВП у 2017-2019 рр., %.



Джерело: Мінекономіки, Держстат.

Відповідно до Бюджетного календаря, затвердженого Бюджетним кодексом України, Мінфін будує проект бюджету на базі прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період, які готує Мінекономіки, та на прогнозних показниках валютно-курсової політики, які готує Національний банк України. Мінекономрозвитку до 1 березня року, що передує плановому, подає

Мінфіну *орієнтовні* основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період, а до 15 квітня року, що передує плановому, – *уточнені*. Фінальна версія макроекономічного прогнозу, на якому будувався бюджет-2019, була ухвалена Урядом в липні 2018 року.

Таким чином, **фактично Прогноз соціально-економічного розвитку розробляється за 6-10 місяців до початку бюджетного періоду, розрахованого на цьому прогнозі, та за 1.5-2 роки до кінця цього бюджетного періоду.** Такий лаг збільшує вірогідність похибок макропрогнозу.

Водночас **важливим є своєчасне коригування Законів про державний бюджет на відповідний рік** з урахуванням фактичних показників розвитку економіки та курсу гривні. Це спростило б для Мінфіна виконання Закону про держбюджет, адже в іншому випадку фактично Мінфін відповідає за проблеми з виконанням бюджету, хоча Мінфін не контролює всі економічні процеси, які впливають на динаміку ВВП та курс гривні. Але практика такого коригування в Україні поки що фактично відсутня (хоча ст. 52 Бюджетного кодексу напрямку передбачає, що відхилення фактичних показників розвитку економіки від тих, на яких побудовано Закон про державний бюджет, є підставою для його перегляду).

Рисунок 11. Порівняння зміни прогнозного курсу, який закладався у Закони про державний бюджет, та фактичного середньорічного курсу гривні до долара у 2017-2019 р.



Джерело: Мінекономіки, НБУ.

Розділ 2. Видатки державного бюджету у 2019 році

Виконання плану видатків у 2019 році очікувано повторювало багато тенденцій, які спостерігались із виконанням плану за доходами. За результатами року план за видатками загального фонду Державного бюджету було виконано на 94,8% від обсягу видатків, затвердженого у першій редакції, та на 97% від обсягу з урахуванням внесених впродовж року змін.

Аналіз виконання плану держбюджету за видатками виявляє три хронічні проблеми з видатковою частиною держбюджету, на які варто звернути увагу під час формування бюджету.

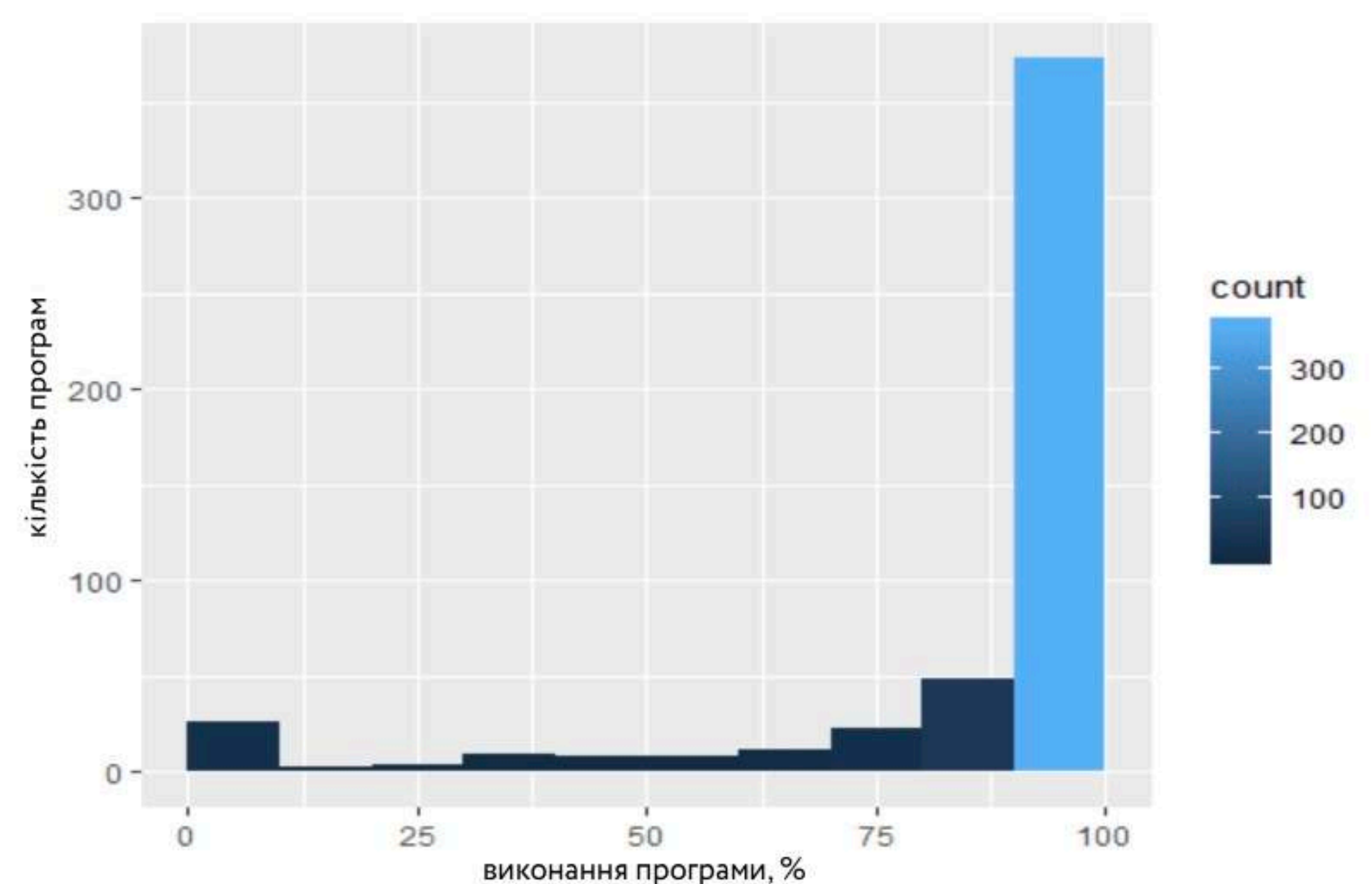
По-перше, значна кількість бюджетних програм не виконуються повністю або частково. Це означає, що фактично видатки за цими програмами не є пріоритетом для держави – а відтак мають бути переглянуті і, можливо, скорочені. Зокрема, за результатами року 37 бюджетних програм (або близько 6% від усієї кількості) майже або повністю не виконано – рівень виконання за ними становить 0-10% (Рис. 12).

В тому числі зовсім не профінансовано 20 програм за загальним фондом ДБУ на 1,7 млрд грн.

77% обсягу коштів за невиконаними програмами за загальним фондом припадає на такі три програми:

- КПКВК 0421060 «Підтримка реалізації комплексної реформи державного управління» [3] – обсяг невиконання 611,7 млн грн. Незважаючи на те, що впровадження реформи держуправління було умовою отримання фінансової підтримки з боку ЄС, асигнування за цією програмою протягом 2019 року навіть не були відкриті. Хоча обидва Прем'єр-Міністри, які очолювали Уряди у 2019 – і Володимир Гройсман, і Олексій Гончарук – наголошували на важливості реформи держуправління для себе, **фактично реформу розпочату в 2016 році, у 2019-му було повністю «згорнуто»**. Протягом року кошти за бюджетною програмою було перерозподілено на інші потреби;
- КПКВК 3511030 «Резервний фонд» [4] – обсяг невиконання 602,9 млн грн (асигнування не були відкриті). Відповідно до п. 5 ст. 24 Бюджетного Кодексу України, використання коштів резервного фонду здійснюється на покриття «непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проекту бюджету». **Невиконання даної програми свідчить про те, що потреби у таких видатках у 2019 р. не було;**

Рисунок 12. Рівень виконання бюджетних програм за січень-грудень 2019 р.



Джерело: Держказначейство, розрахунки Центру аналізу публічних фінансів та публічного врядування

[3] Розпорядник : Господарсько-фінансовий департамент Секретаріату Кабінету Міністрів України (загальнодержавні видатки та кредитування)

[4] Розпорядник : Міністерство фінансів України (загальнодержавні видатки та кредитування)

- КПКВК 2201390 **«Підтримка пріоритетних напрямів наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок у закладах вищої освіти» [5]** – обсяг невиконання 100 млн грн (асигнування не були відкриті). Це, ймовірно, також говорить про відсутність справжньої уваги до цього напрямку з боку профільного міністерства у 2019 році.

Інші не виконані програми є значно меншими за обсягом, але цікавими за своїм спрямуванням. Зокрема, у 2019 повністю не профінансовані програми:

- Агентство з управління державним боргом – 50 млн грн. Ключова причина – постанова про створення Агентства була ухвалена Урядом лише в лютому 2020 року. Тобто в бюджеті на 2019 рік було закладено кошти на видатки, під які не існувало відповідної нормативної бази;
- КПКВК 2911040 «Національна програма інформатизації» – 73,58 млн грн;
- КПКВК 1201250 «Здійснення заходів із забезпечення центрів надання адміністративних послуг обладнанням для видачі паспортних документів, посвідчення водія та реєстрації транспортних засобів» – 70 млн грн.

Повністю невиконані програми за загальним фондом державного бюджету закріплені за 13 розпорядниками. Лідер за кількістю невиконаних програм – Міністерство енергетики та захисту довкілля України (4 закріплені за ним бюджетні програми загальною вартістю 47,9 млн грн повністю не виконано).

За спеціальним фондом не профінансована 21 програма загальним обсягом 4,2 млрд грн. Нижче – перелік 5 найбільших повністю непрофінансованих програм спеціального фонду ДБУ у 2019 році:

- КПКВК 1201590 **«Поповнення статутного капіталу Державного концерну "Укроборонпром"»** – 2820 млн грн;
- КПКВК 3111230 **«Будівництво автотранспортної магістралі через р. Дніпро у м. Запоріжжі (автомобільна дорога загального користування державного значення Н-08 Бориспіль – Дніпро – Запоріжжя (через м. Кременчук) – Маріуполь Під'їзд до о. Хортиця (автотранспортна магістраль через р. Дніпро у м. Запоріжжі)»** – 750 млн грн. Видатки за цією програмою не були здійснені, оскільки за даними Укравтодору лише наприкінці жовтня була відкоригована необхідна проєктна документація, а тендер на будівництво був оголошений лише у листопаді;
- КПКВК 2101510 **«Облаштування військових комісаріатів (територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки) та їх всебічне забезпечення»** – 524 млн грн. Невиконання цієї бюджетної програми пов'язане з тим, що її паспорт був затверджений лише 13.12. 2019 р;
- КПКВК 1201110 **«Витрати Аграрного фонду пов'язані з комплексом заходів зі зберігання, перевезення, переробки та експортом об'єктів державного цінового регулювання державного інтервенційного фонду»** – 53 млн грн;
- КПКВК 2751630 **«Реалізація надзвичайної кредитної програми для відновлення України»** – 52,8 млн грн.

Від фінансування ще 5 програм відмовились при внесенні змін до Закону про державний бюджет протягом року.

По-друге, гроші за програмами, які не виконувались, інтенсивно перерозподілялись на інші програми. Протягом року було зменшено план видатків за 80 бюджетними програмами на загальну суму 11,5 млрд грн, які було

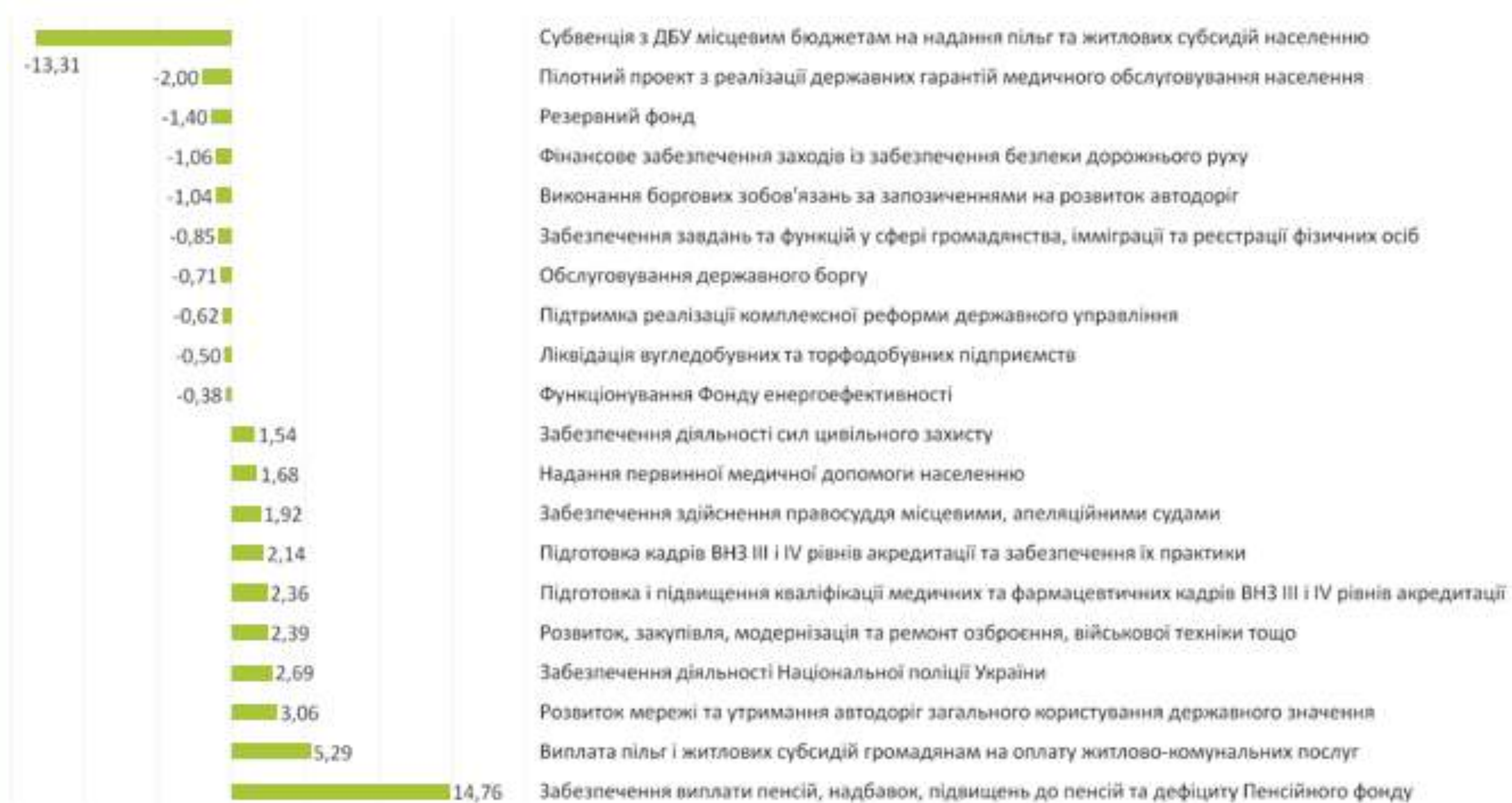
[5] Розпорядник : Міністерство освіти і науки України

перерозподілено на інші бюджетні програми. Ці зміни (т.зв. «перекидки») було здійснено рішеннями Кабміну понад зміни у Закон про державний бюджет на 2019 рік.

Згідно з Постановою КМУ, Уряд може прийняти рішення про перерозподіл видатків («перекидки») за погодженням із Комітетом ВРУ з питань бюджету. Перерозподіл може здійснюватися між: 1) головними розпорядниками бюджетних коштів (у разі передачі відповідних функцій); 2) бюджетними програмами, закріпленими за одним розпорядником коштів; 3) у межах однієї програми між загальним та спеціальним фондами. Щоправда, законодавством передбачені певні обмеження на здійснення таких перекидок, зокрема не дозволяється збільшувати обсяги фінансування заробітної плати без внесення змін до бюджету.

Як наслідок, низка бюджетних програм була повністю позбавлені фінансування. У тому числі – Пілотний проект з реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення; видатки на реформу державної служби; Функціонування торгових представництв за кордоном; реалізація низки інвестиційних проектів (див. Вставку 2). На **рис. 13** зображене порівняння Топ-10 програм, в яких було забрано, і яким було додано кошти в рамках перерозподілу протягом 2019 року. Перелік програм, за якими був здійснений найбільший перерозподіл видатків, наведений у Додатках (таблиця 4).

Рисунок 13. Топ-20 програм за обсягом зміни плану фінансування внаслідок перерозподілу бюджетних коштів у 2019 році.



Джерело: дані Держказначейства, розрахунки Центру аналізу публічних фінансів та публічного врядування.

Сумарно внаслідок перерозподілу коштів планові видатки загального фонду зменшились (порівняно із Законом про державний бюджет, з усіма змінами) на 1 млрд грн. Водночас видатки спеціального фонду – зросли на 37 млрд грн. Аналогічна тенденція спостерігалась у 2017 та 2018 рр., де перерозподіл видатків збільшував лише спеціальний фонд.

Це говорить про низьку якість відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за те, що вони пропонують профінансувати через держбюджет. Та може свідчити про суто формальний підхід головних розпорядників коштів до підготовки бюджетних програм – які, за задумом, мають бути ключовим інструментом якісного бюджетного планування в державному управлінні.

Хрестоматійним прикладом можна назвати видатки на програму ліквідації шахт (КПКВК 2401070 «Ліквідація вугледобувних та торфодобувних підприємств»). За

цією програмою з року в рік здійснюються перекидки, внаслідок чого гроші з видатків на ліквідацію шахт спрямовуються на зарплати шахтарям. У 2019 році «перекидки» з цієї програми здійснювались 4 рази, внаслідок чого обсяг її фінансування зменшився з 660 млн грн до 159 млн грн: гроші «за перекидками» віддавались на зарплати шахтарям. І навіть після такого зменшення видатків програма була виконана на 80%. У 2018 р. за цією ж програмою видатки були зменшені у 2,3 рази (з 753 млн грн до 319 млн грн), у 2017 р. – у 2,2 рази (з 567 млн грн до 268 млн грн).

По-третє, значну частину видатків було профінансовано лише в грудні – навіть якщо кошти були доступні (асигнування відкриті) значно раніше.

За січень-листопад 2019го план видатків загального фонду держбюджету на цей період було виконано лише на 92%; фактичні видатки виявились на 68,4 млрд грн менші, ніж планові. Рівень фінансування = 0% на кінець листопада спостерігався за 41 програмою на загальну суму 6,7 млрд грн (на кінець року кількість таких програм зменшилась до 20).

Ситуація з виконанням програм за рахунок спеціального фонду державного бюджету була схожою. Так, за січень-листопад 2019 року за видатками спеціального фонду 38 програм було профінансовано в обсязі від 0 до 10%. За результатами 12 місяців ситуація дещо виправилась – і тим не менш, 21 програму за спецфондом за результатами року було профінансовано на 0 грн.

Серед програм, що отримали фінансування лише у грудні, найбільшими були програми, розпорядником за якими є Міністерство енергетики та захисту довкілля України:

- 2401500 «Здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища» на суму 35,3 млн грн (50% від річного плану);
- 2401270 «Здійснення природоохоронних заходів» – 17,6 млн грн (17% від річного плану).

З одного боку, це може бути свідченням низької виконавської дисципліни розпорядників бюджетних коштів. Багато з них починають працювати над заходами, на які заплановано бюджетні кошти, із затримкою – і врешті-решт, не встигають «освоїти» бюджетні кошти. Розпорядники з найбільшими внесеними змінами наведені у Додатках (таблиця 5).

Водночас це також може бути сигналом щодо неоптимального процесу бюджетного планування. Та того факту, що згідно з Бюджетним кодексом, невикористані протягом бюджетного періоду (тобто до кінця року) кошти «згорають», тобто повертаються розпорядниками до бюджету (за деякими винятками).

Наприклад, у 2019 році не було використано 9,1 млрд грн субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, з яких лише 1,3 млрд грн могли за законодавством бути використані у наступному бюджетному періоді (тобто у 2020 році), а решта 7,8 млрд грн «згоріла». Доцільність розширення випадків, коли бюджетні кошти можуть використовуватись у наступному бюджетному періоді, потребує додаткового вивчення.

Вставка 2. Фінансування інвестиційних проектів

У 2019 році сумарно було заплановано фінансування 34 інвестиційних проектів загальною вартістю 2,5 млрд грн. Фактично профінансовано 2,3 млрд грн. На відміну від бюджетної програми, яка є сукупністю заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, державний інвестиційний проект – це державна інвестиція в об’єкти державної власності з використанням державних капітальних вкладень та/або кредитів (позик), залучених державою або під державні гарантії.

Рівень виконання плану за державними інвестиційними проектами дозволяє говорити, що не завжди інвестиційні проекти, які збирається фінансувати держава, технічно готові до впровадження. Зокрема, третина проектів була (майже) повністю непрофінансована. Ще 15% профінансовані лише на 10-50%. Водночас 12% проектів отримали значно більше фінансування, ніж передбачалось бюджетом.

Бюджетний кодекс дозволяє зменшувати фінансування інвестиційних проектів понад план, якщо після прийняття закону про Державний бюджет України, за результатами моніторингу встановлено порушення строків розроблення або реалізації державного інвестиційного проекту. В такому разі бюджетні призначення для реалізації такого проекту можуть передаватися для реалізації інших державних інвестиційних проектів від одного головного розпорядника коштів державного бюджету до іншого головного розпорядника коштів державного бюджету (якщо відповідні бюджетні призначення щодо них визначено у законі про держбюджет).

Можливість передачі бюджетних призначень для інвестпроектів дає можливість приймати вчасні управлінські рішення щодо них внаслідок поточного фінансового контролю. Але той факт, що в бюджет також закладаються проекти, які ще очевидно не готові до впровадження, – сигнал щодо необхідності підвищувати якість відбору та планування проектів.

Таблиця 1. Стан виконання інвестиційних проектів у 2019 році, млн грн.

№	Назва інвестиційного проекту	План [6]	Факт	% вико- нання
1	Реалізація державного інвестиційного проекту «Удосконалення термоізоляційних властивостей будівлі Державного підприємства "Харківський національний академічний театр опери та балету ім. М. В. Лисенка" систем теплопостачання, кондиціонування і вентиляції»	10,00	37,01	370,08%
2	Реалізація державного інвестиційного проекту «Реставрація головного корпусу Львівського національного університету імені Івана Франка»	10,00	35,00	350,00%
3	Реалізація державного інвестиційного проекту «Створення фонду службового житла у Головному управлінні розвідки Міністерства оборони України»	10,00	19,99	199,85%
4	Реалізація державного інвестиційного проекту «Покращення стану автомобільних доріг загального користування у Львівській області»	500,00	764,74	152,95%
5	Реалізація державного інвестиційного проекту «Будівництво сучасного лікувально-діагностичного комплексу Національної дитячої спеціалізованої лікарні "Охматдит"»	800,00	868,46	108,56%
6	Реалізація державного інвестиційного проекту «Удосконалення методів функціональної діагностики шляхом модернізації технологічного обладнання для підвищення якості надання медичної допомоги»	5,31	5,31	100,00%
7	Реалізація державного інвестиційного проекту «Реставрація з переплануванням горищних приміщень в буд. № 5 на вул. Нижанківського під навчальні приміщення Львівської національної музичної академії ім. М. В. Лисенка в межах об’єму існуючого горища, без зміни конфігурації даху»	7,64	7,64	100,00%
8	Реалізація державного інвестиційного проекту «Реставрація староакадемічного корпусу ансамблю Братського монастиря по вул. Г. Сковороди, 2 у Подільському районі м. Києва»	10,00	10,00	100,00%

[6] Видатки, затверджені Законом про державний бюджет на 2019 рік, з урахуванням змін (Закони ВР України від 28.02.2019 №2696-VIII; від 02.10.2019 №149-IX; від 31.10.2019 №265-IX; від 06.12.2019 №360-IX)

9	Реалізація державного інвестиційного проекту «Будівництво Міжнародного центру зустрічей студентської молоді України та Республіки Польща»	60,36	60,36	100,00%
10	Реалізація державного інвестиційного проекту «Будівництво лікувально-реабілітаційного корпусу ДУ "Національний інститут серцево-судинної хірургії ім. М. М. Амосова НАМНУ"»	183,48	183,48	100,00%
11	Реалізація державного інвестиційного проекту «Відновлення матеріально-технічної бази та об'єктів інфраструктури ДП України "Міжнародний дитячий центр "Артек" (розширення та реконструкція приміщень харчоблоку)»	10,00	10,00	100,00%
12	Реалізація державного інвестиційного проекту «Створення Національного культурно-мистецького та музейного комплексу "Мистецький арсенал"»	20,00	19,96	99,80%
13	Реалізація державного інвестиційного проекту «Реконструкція навчального корпусу № 4 Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького – пам'ятки архітектури місцевого значення за адресою: м. Черкаси, вул. Остафія Дашковича, 24»	45,00	43,13	95,84%
14	Реалізація державного інвестиційного проекту «Забезпечення питним водопостачанням сільських населених пунктів Казанківського, Новобузького районів та реконструкція водоскидної споруди Софіївського водосховища Новобузького району Миколаївської області»	10,00	9,49	94,90%
15	Реалізація державного інвестиційного проекту «Реконструкція гідротехнічних споруд захисних масивів дніпровських водосховищ»	45,00	36,48	81,07%
16	Реалізація державного інвестиційного проекту «Реконструкція з розширенням харчоблоку, технічне переоснащення існуючої котельні, реконструкція пральні Державної установи "Національний інститут фтизіатрії і пульмонології ім. Ф. Г. Яновського НАМН України" по вул. Миколи Амосова, 10 у Солом'янському районі м. Києва»	38,35	30,24	78,86%
17	Реалізація державного інвестиційного проекту «Створення сучасної клінічної бази для хірургічного лікування очної патології (недобудованого лікувального корпусу за адресою м. Одеса, Французький бул., 49/51)»	101,98	71,55	70,17%
18	Реалізація державного інвестиційного проекту «Створення Міжнародного центру підготовки пілотів на базі Національного авіаційного університету»	90,00	61,42	68,25%
19	Реалізація державного інвестиційного проекту «Реконструкція будівлі Державного підприємства "Національний центр ділового та культурного співробітництва "Український дім" на вул. Хрещатик, 2, в м. Києві»	10,00	4,44	44,42%
20	Реалізація державного інвестиційного проекту «Завершення будівництва лікувального корпусу в Голопристанській виправній колонії №7 у Херсонській області»	24,74	8,08	32,67%
21	Реалізація державного інвестиційного проекту «Реконструкція легкоатлетичного ядра державного підприємства "Спортивний комплекс "Атлет", за адресою м. Київ, пров. Лабораторний, 7а»	25,00	3,91	15,66%
22	Реалізація державного інвестиційного проекту «Завершення будівництва системи водопостачання у державній установі "Коломийська виправна колонія (№ 41)", в Івано-Франківській обл.»	2,61	0,38	14,52%
23	Реалізація державного інвестиційного проекту «Завершення будівництва режимного корпусу для засуджених до довічного позбавлення волі у державній установі "Вільнянська установа виконання покарань (№ 11)", у Запорізькій області»	14,26	1,49	10,48%
24	Реалізація державного інвестиційного проекту «Національний науково-практичний центр нейротравми і нейрореабілітації у складі Державної установи “Інститут нейрохірургії ім. акад. А. П. Ромоданова НАМН України” за адресою: м. Київ, вул. Платона Майбороди, 32»	100,00	7,80	7,80%
25	Реалізація державного інвестиційного проекту «Завершення реконструкції режимного корпусу для тримання засуджених до довічного позбавлення волі у Полтавській установі виконання покарань № 23»	10,02	0,23	2,25%
26	Реалізація державного інвестиційного проекту «Будівництво Льодової арени»	5,00	0,03	0,60%
27	Реалізація державного інвестиційного проекту «Будівництво клініко-симуляційного центру Вищого державного навчального закладу України "Українська медична стоматологічна академія", розташованого за адресою: Полтавська область, м. Полтава, вул. Шевченка, 23»	48,19	0,00	0%
28	Реалізація державного інвестиційного проекту «Відновлення об'єктів транспортної інфраструктури зони відчуження»	81,43	0,00	0%
29	Реалізація державного інвестиційного проекту «Реконструкція рентген-радіологічного відділення ДУ "Інститут отоларингології ім. проф. О.С.Коломійченка НАМН України" з метою введення в експлуатацію закупленого у 2011-2013 роках високовартісного медичного обладнання»	13,02	0,00	0%
30	Реалізація державного інвестиційного проекту «Заходи із забезпечення комплексного протипаводкового захисту від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь у Львівській області»	10,00	0,00	0%
31	Реалізація державного інвестиційного проекту «Реконструкція і розширення Національного інституту раку по вул. Ломоносова, 33/43 в Голосіївському р-ні м.Києва»	150,00	0,00	0%
32	Реалізація державного інвестиційного проекту «Удосконалення молекулярно-генетичної діагностики онкологічних захворювань в Україні»	50,00	0,00	0%
33	Реалізація державного інвестиційного проекту «Покращення якості променевої терапії при лікуванні онкологічних захворювань в Національному інституті раку»	28,06	0,00	0%
34	Реалізація державного інвестиційного проекту «Комплексна реставрація і пристосування ансамблю Жовківського замку Державного історико-архітектурного заповідника у м. Жовкві»	10,00	0,00	0%

Вставка 3. Спеціальний фонд державного бюджету

Важливою специфікою виконання закону про державний бюджет за останні роки є ситуація зі спеціальним фондом держбюджету. Спеціальний фонд – це визначені Бюджетним кодексом, Законом про державний бюджет статті доходів, які мають цільове призначення використання та не можуть бути спрямовані на інші потреби.

Варті уваги три тенденції, які спостерігаються протягом останніх років (і 2019 рік не був винятком):

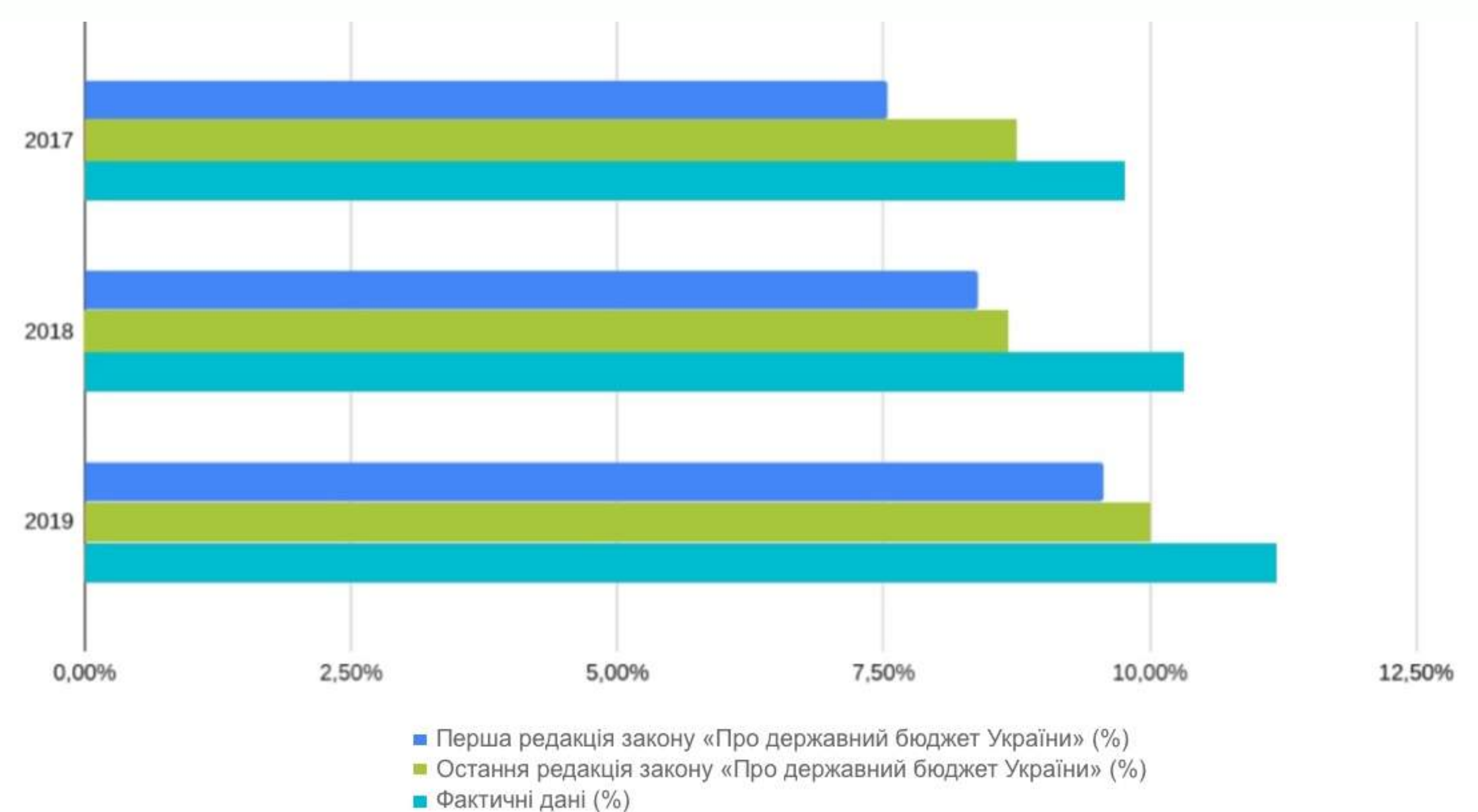
(1) частка спеціального фонду у державному бюджеті з року в рік стрімко зростає (як у відношенні планових, так і фактичних показників). Зокрема, частка спеціального фонду бюджету в дохідній частині зросла з 7,84%% у плані на 2017 рік до 9,51% у плані на 2019 рік (первинна версія ЗУ про державний бюджет).

Аналогічними є тенденції і у видатковій частині бюджету. **(Рис. 14, 15).** Програми, за якими здійснені найбільші видатки, наведені у Додатках (таблиця 6).

Один із важливих факторів зростання спеціального фонду – створення дорожнього фонду, який є частиною спеціального фонду. У 2019 році розмір видатків держбюджету на дорожній фонд, затверджений розписом на 2019 рік, становив 50,44 млрд грн, а план з урахуванням внесених змін – 53,4 млрд грн. Водночас виконано було видатків на суму 50,2 млрд грн. Це складає 34% від сумарного обсягу витрат за спеціальним фондом згідно з Законом про державний бюджет на 2019 рік з усіма змінами.

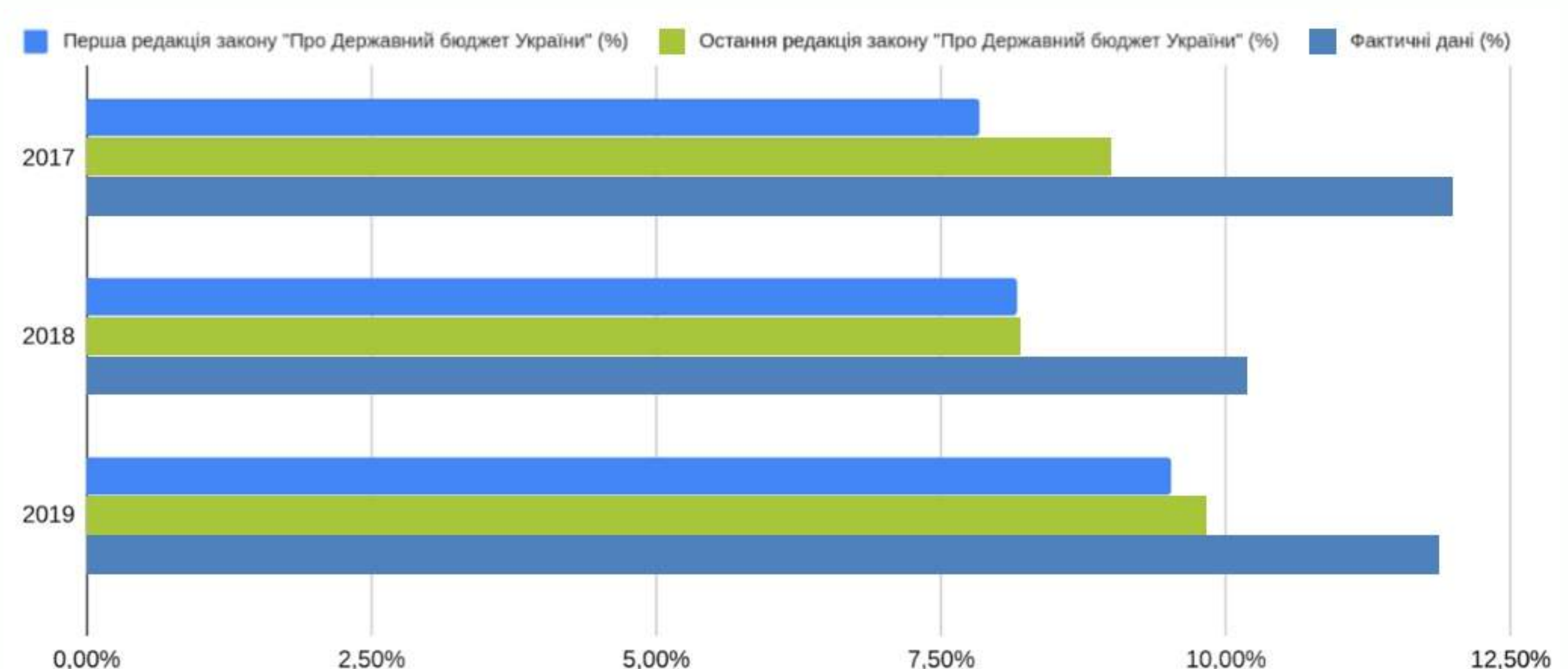
(2) Рівень виконання спеціального фонду держбюджету значно перевищує показники виконання загального фонду бюджету (Рис. 16). Обсяг нездійснених у 2019 році видатків за загальним фондом держбюджету склав 52,8 млрд грн порівняно з законом про ДБУ у першій редакції. Якщо ж порівняти з останньою версією, недовиконання становить 22 млрд грн. За спеціальним фондом бюджет виконано на 112,74% (порівняно з першою редакцією закону); обсяг перевиконання – 13,5 млрд грн). Порівняно з останньою версією видатки були виконані на 109,76%, обсяг перевиконання – 10,66 млрд грн.

Рисунок 14. Зміна частки спеціального фонду у сукупних видатках Державного бюджету.



Джерело: власні розрахунки, Держказначейство.

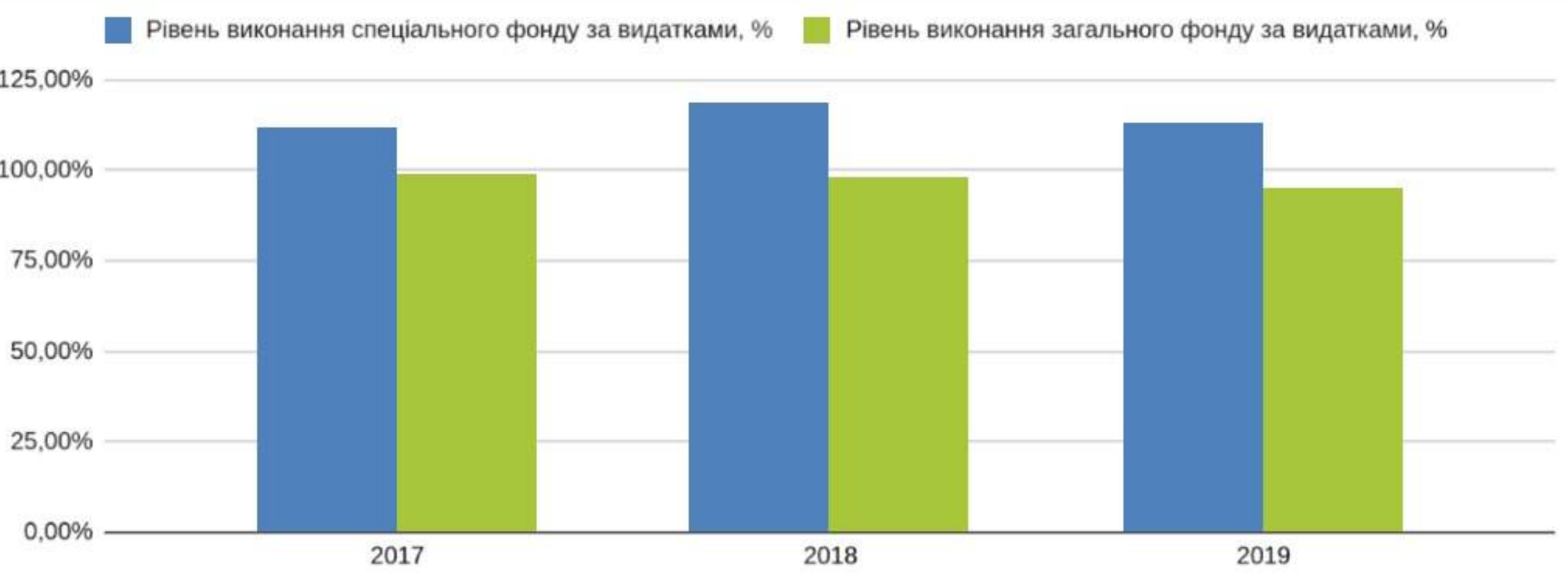
Рисунок 15. Зміна частки спеціального фонду у сукупних доходах Державного бюджету.



Джерело: власні розрахунки, дані Держказначейства.

Як наслідок перевиконання плану за доходами спеціального фонду держбюджету відбувається ще більше збільшення частки спеціального фонду як в сукупних доходах, так і в сукупних видатках державного бюджету.

Рисунок 16. Рівень виконання плану по видаткам за спеціальним і загальним фондом державного бюджету (згідно з останньою редакцією Закону про державний бюджет на відповідний рік).



Джерело: дані Держказначейства, розрахунки Центру аналізу публічних фінансів та публічного врядування.

Вставка 4. Виконання бюджету Пенсійного фонду України

Згідно з бюджетом Пенсійного Фонду на 2019 рік, власні доходи ПФ мали становити 58% його бюджету (тобто 230,5 млрд грн з 398 млрд грн.) Фінансування з державного бюджету – решту 42% (або 167 млрд грн, включаючи кошти – у невизначеному обсязі – на виплату пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами). Що важливо – у бюджеті ПФ на 2019й рік чи не вперше окремим рядком було закладено перерахування 0,5 млрд грн з державного бюджету на відшкодування витрат АТ «Укрпошта» за надання послуг, пов'язаних з виплатою та доставкою пенсій і грошової допомоги населенню (хоча видатки на доставку пенсій в цілому закладались у бюджет ПФ і до цього). Також в лютому 2019го Уряд ухвалив рішення про перерахування Пенсійному фонду 10,5 млрд грн на монетизацію житлово-комунальних пільг.

Але вже з перших місяців стало очевидним, що власних доходів ПФ не вистачає на покриття запланованих витрат. Весь рік Пенсійний фонд постійно жив в умовах нестачі ліквідності та практично щомісячно був змушений брати позички з Єдиного казначейського рахунку.

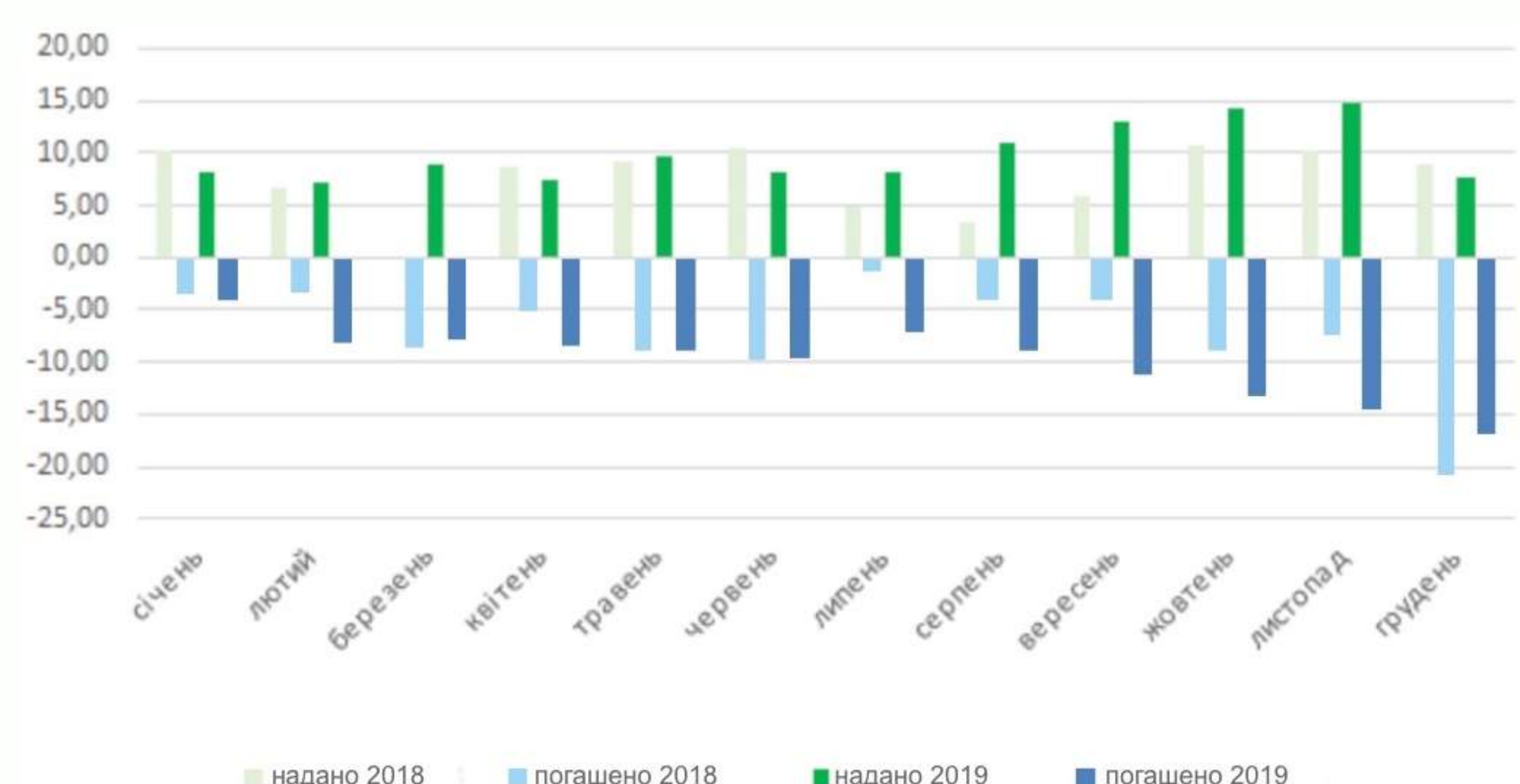
Обсяг позичок, взятих Пенсійним фондом у Держказначейства у 2019 році, сягнув 118,73 млрд грн (погашено позичок було на 117,6 млрд грн включаючи залишок боргу за 2018 рік). Це – на третину більше, ніж у 2018 році, коли сумарний обсяг фінансування ПФ з ЄКР склав 89,46 млрд грн. (Рис. 17)

З урахуванням такої динаміки вже в червні 2019-го Урядові довелося збільшити фінансування Пенсійного фонду з бюджету на 14,7 млрд грн – з 167,9 до 181,7 млрд грн, для чого було прийнято відповідну Постанову КМУ №544. Обсяг власних доходів ПФ було збільшено до 245,8 млрд грн – за рахунок збільшення очікуваних надходжень від сплати ЄСВ на 15 млрд грн. Загалом протягом року до бюджету Пенсійного фонду тричі вносилися зміни [7].

Незважаючи на це, з серпня по листопад 2019 року обсяги позичок від ЄКР ще більше зросли, а обсяг погашень «не встигав» за новими позиками (Рис. 17). Як наслідок, на кінець листопада непогашена заборгованість Пенсійного фонду зросла до 10,3 млрд грн. І лише в грудні обсяг погашень перевищив обсяг нових запозичень у ЄКР.

За результатами року бюджет ПФ було недовиконано на 4 млрд грн, – головним чином за рахунок невиконання плану по ЄСВ на цю суму.

Рисунок 17. Щомісячна динаміка надання та погашення позичок з Єдиного казначейського рахунку Пенсійному фонду у 2018-2019 роках, млрд грн.



Джерело: Держказначейство.

[7] Постанови КМУ № 137 від 20.02.2019, № 544 від 26.06.2019 та № 988 від 04.12.2019.

Розділ 3. Державний VS місцеві бюджети

Труднощі із виконанням державного бюджету мали вплив на виконання місцевих бюджетів – адже трансфери з центрального бюджету є важливою складовою місцевих фінансів, і в 2019 році становили 46% їхніх фактичних сукупних доходів (Рис. 18).

Як і у випадку з іншими видатками, значна частина трансфертів місцевим бюджетам була профінансована лише наприкінці року. Зокрема, станом на кінець листопада ще не відбулось фінансування субвенції на допомогу сім'ям з дітьми. Також у меншому, ніж планувалося, обсязі було профінансовано медичну та освітню субвенції. Обсяг недофінансування за освітньою субвенцією становив 5,2 млрд грн, за медичною субвенцією – 4,6 млрд грн. Виправити статистику та повністю профінансувати ці субвенції вдалося лише в грудні.

Це – більш менш традиційна

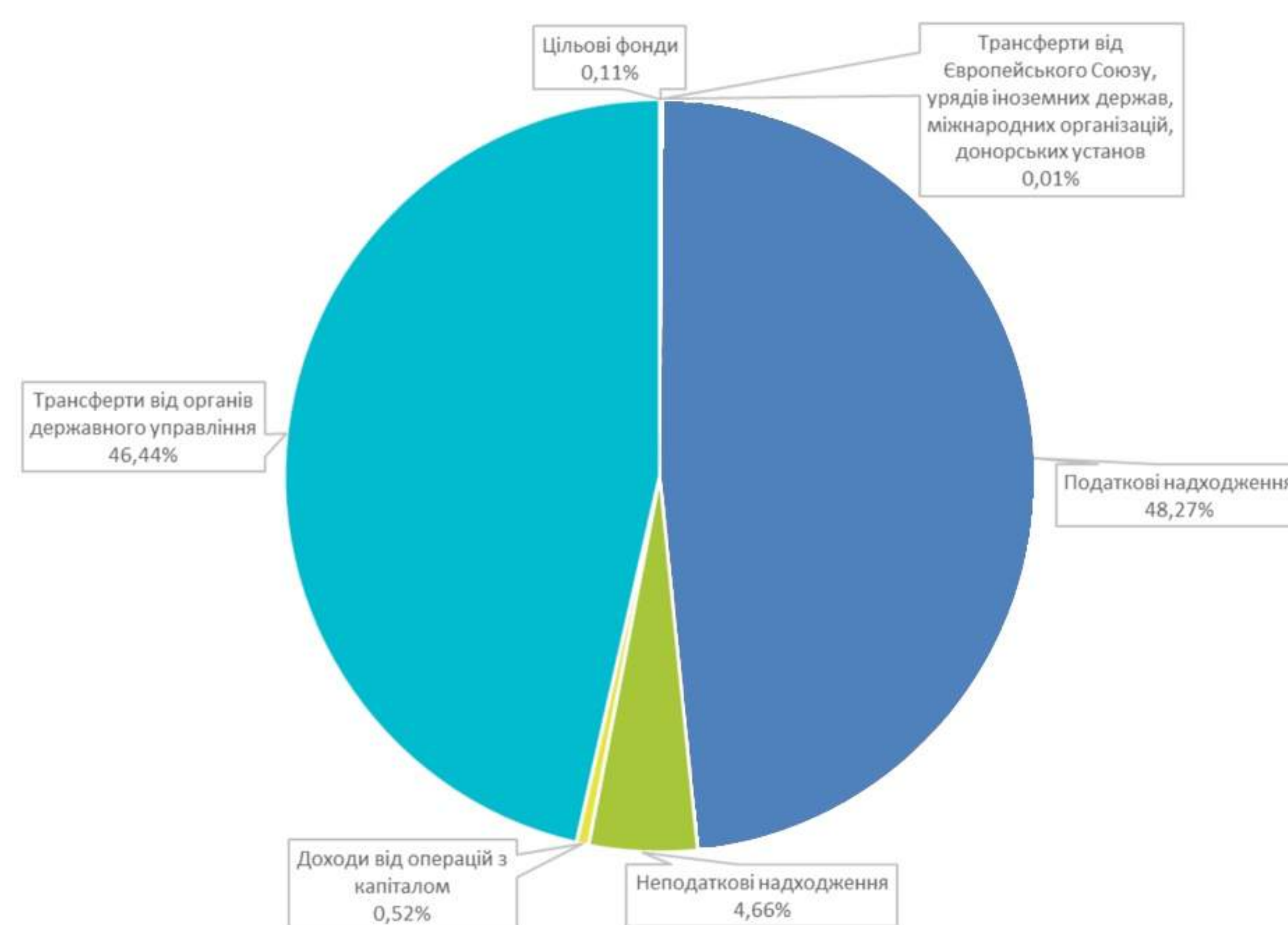
ситуація із проведенням видатків на субвенції, яка, тим не менш, є симптомом певних вад у роботі місцевих органів влади. Субвенції (включаючи найбільші із них – освітня та медична) розраховуються згідно затверджених формул. Ці формули не завжди досконалі, адже неможливо ідеально точно розрахувати об'єктивну потребу усіх місцевих бюджетів у майбутніх видатках. Також ці формули свідомо містять мотиваційні механізми до оптимізації мережі закладів. Але у тих місцевих рад, які не провели оптимізацію, або провели її у недостатньому обсязі, наприкінці року виникає потреба у збільшенні обсягу субвенцій. Як наслідок, наприкінці року може відбуватись перерозподіл коштів – від тих, в кого є їх надлишок, тим, в кого суттєва нестача. З одного боку це дозволяє провести захищені статті видатків (оплата праці працівникам бюджетної сфери), з іншого боку це породжує іншу несправедливість (ті місцеві ради, які пішли на непопулярний (але потрібний) крок оптимізації мережі не отримують ніяких додаткових переваг, а інші своєю популістичною бездіяльністю отримують політичні бонуси від «збереження» закладів, при цьому потім отримавши від держави на це додаткове фінансування).

За результатами року фінансування субвенцій з державного до місцевих бюджетів було виконано на 95% (відхилення від плану – 11,3 млрд грн).

Ключовими напрямками, за якими за результатами року фінансування відбулось не в повному обсязі, є такі:

1. Субвенція на допомогу сім'ям з дітьми. Обсяг недофінансування – 6,97 млрд грн (або 11,3% від плану). Однією з причин цього може бути нижчий, ніж очікувалось, рівень звернень по цей вид соціальної допомоги з боку тих, хто має на неї право.
2. Субвенція на придбання палива. Обсяг недофінансування на 1,13 млрд грн (38,4% від плану).

Рисунок 18. Структура доходів місцевих бюджетів (виконано) у 2019 році (разом загальний та спеціальний фонди).



Джерело: портал OpenBudget.

3. Також новою владою було призупинено виділення т. зв. «соцеконому» – субвенції на соціально-економічний розвиток регіонів, яку здавна називають «депутатським фондом».

За січень-листопад цю статтю видатків було виконано на 59,89% (2,8 млрд грн із запланованих 4,7 млрд грн). Метою даного призупинення було переглянути механізми фінансування об'єктів за вказаною субвенцією або ж повністю скерувати цей фінансовий ресурс в рахунок інших субвенцій. Хоча цю субвенцію все ж зберегли і в Бюджеті-2020, нехай і в меншому обсязі.

Перекрити нестачу коштів на фінансування субвенцій вдалося за рахунок дещо більшого, ніж очікувалось, обсягу податкових надходжень до місцевих бюджетів.

При цьому питома вага податкових надходжень у структурі місцевих бюджетів перевищила частку трансфертів (270,5 млрд грн проти 260,3 млрд грн відповідно).

Це є продовженням тенденції на зменшення загальної частки трансфертів у бюджетах місцевих органів влади. Так, частка міжбюджетних трансфертів у сукупних надходженнях місцевих бюджетів у 2017 році становила 54,29%, у 2018 – 53,15%, і у 2019 – 46,44%. Стан виконання місцевих бюджетів за 2019 рік наведений у Додатках (таблиця 7).

Іншою цікавою тенденцією є постійне перевиконання плану місцевих бюджетів за неподатковими надходженнями (Рис. 19). Найбільшими статтями перевиконання є адміністративні штрафи та інші санкції (перевиконання 25,4 млн грн) та надходження коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва (107 млн грн). Ймовірним поясненням

цього може бути те, що в обидвох випадках складно точно спрогнозувати обсяг надходжень за цими статтями. Втім, в абсолютному (грошовому) вираженні, даний факт не суттєво вплинув на стан виконання місцевих бюджетів у цілому, оскільки неподаткові надходження є невеликою часткою загальних надходжень. Також рівень перевиконання порівняно з плановим поступово зменшується.

В цілому, залежність місцевих фінансів від субвенцій має певну тенденцію до зниження. Те, що факт за податковими та неподатковими надходженнями перевищує план, дає підстави говорити про подальше посилення фінансової спроможності місцевих громад. В свою чергу, це може дати підстави для подальшого передання частини повноважень, що фінансуються Урядом через трансферти, з центрального на місцевий рівень.

Рисунок 19. Рівень виконання місцевих бюджетів за доходами у 2017-2019 роках, % від плану.



Джерело: Держказначейство.

Розділ 4. Аналіз обсягів і динаміки державного боргу

Протягом 2019 року Україна мала сплатити близько 5 млрд дол (121,7 млрд грн в еквіваленті) за зовнішніми боргами, 150 млрд грн – за внутрішнім та ще 145,2 млрд грн (або 13% всіх планових видатків бюджету) – сплатити за обслуговування боргу. Згідно з Законом «Про Державний бюджет України на 2020 рік», **41,8% всіх запозичень, які протягом року планував здійснити Мінфін, мали припадати на зовнішні запозичення [8].**

Виконання боргової політики Мінфіну у 2019 році мало багато ризиків. Зокрема, це був рік подвійних виборів, що значно збільшувало ризики політичної нестабільності. В свою чергу, це підвищувало ризик девальвації гривні, знижувало шанси на залучення (і тим більше – за прийнятною ціною) зовнішніх запозичень у валюті, а також створювало ризики для рефінансування внутрішніх боргів.

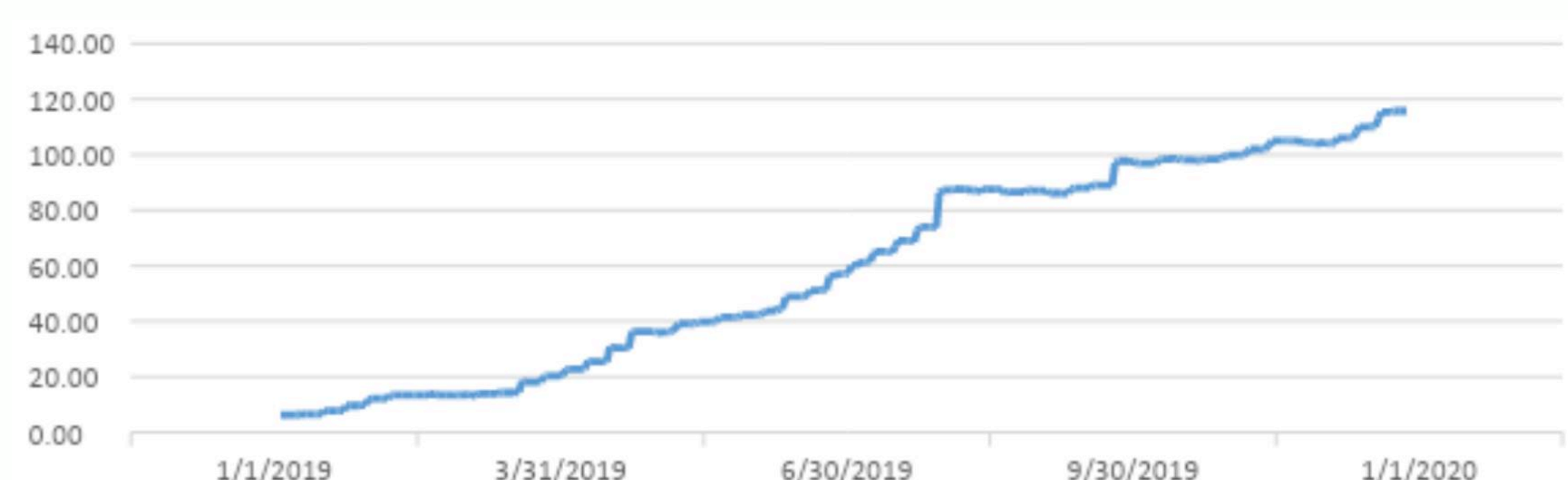
Окремі ризики «спрацювали». Зокрема, Україна так і не отримала запланованих траншів МВФ на загальну суму 2,6 млрд дол. США. Причина – невиконання низки вимог Фонду, таких як впровадження ринкової ціни на газ та ухвалення закону, що унеможливило повернення збанкрутілих банків колишнім власникам. Це ускладнило залучення довгострокового зовнішнього боргового фінансування. Окрім того, невиконання надходжень від приватизації змусило Мінфін вдаватися до додаткових запозичень на внутрішньому ринку.

Тим не менш, протягом року Мінфіну вдалося досягти значних позитивних зрушень в управлінні держборгом. Цьому сприяли розвиток внутрішньополітичної та економічної ситуації за оптимістичним сценарієм, виважена політика Мінфіну відносно дефіциту бюджету, а також залучення нерезидентів до придбання облігацій внутрішньої державної позики.

Одним із ключових факторів стало приєднання України до системи міжнародного депозитарію цінних паперів Clearstream. Це значно знизило транзакційні витрати при інвестуванні нерезидентами у вітчизняні ОВДП та, відповідно, сприяло нарощенню інвестицій нерезидентів у державні боргові цінні папери.

Починаючи з квітня 2019 року нерезиденти почали стрімко нарощувати свою участь в аукціонах Мінфіну з розміщення ОВДП (Рис. 20). За результатами року нерезиденти придбали ОВДП обсягом 109,43 млрд грн [9], що становить 25,7% залученого протягом 2019 р. державного боргу. Активний інтерес іноземців пояснювався високою дохідністю українських боргових паперів порівняно з аналогічними країнами, макрофінансовою стабілізацією, а також зниженням облікових ставок розвинених економік. На кінець 2019 р.

Рисунок 20. Обсяги інвестицій нерезидентів в ОВДП у 2019 р., млрд грн (наростаючим підсумком з початку року)



Джерело: НБУ.

[8] Законом України «Про Державний бюджет на 2019 рік» встановлено граничний обсяг державного та гарантованого державою боргу на рівні 2 448 млрд грн (з них державний борг 2060 млрд грн). Було визначено, що протягом 2019 року граничний приріст державного боргу становитиме 51 млрд грн.

[9] Різниця між обсягом облігацій, що знаходяться у власності нерезидентів на початок та кінець року за даними НБУ

портфель нерезидентів зріс у 18 разів та досяг 115,7 млрд грн (з 0,8% всіх ОВДП на початку року до 14% на кінець року).

Такий інтерес з боку нерезидентів мав три важливих наслідки для ситуації в українських публічних фінансах.

По-перше, він став суттєвим фактором ревальвації гривні у другій половині року. За підрахунками Національного банку України, придбання ОВДП нерезидентами забезпечило приплив в економіку 4,3 млрд доларів протягом 2019 року.

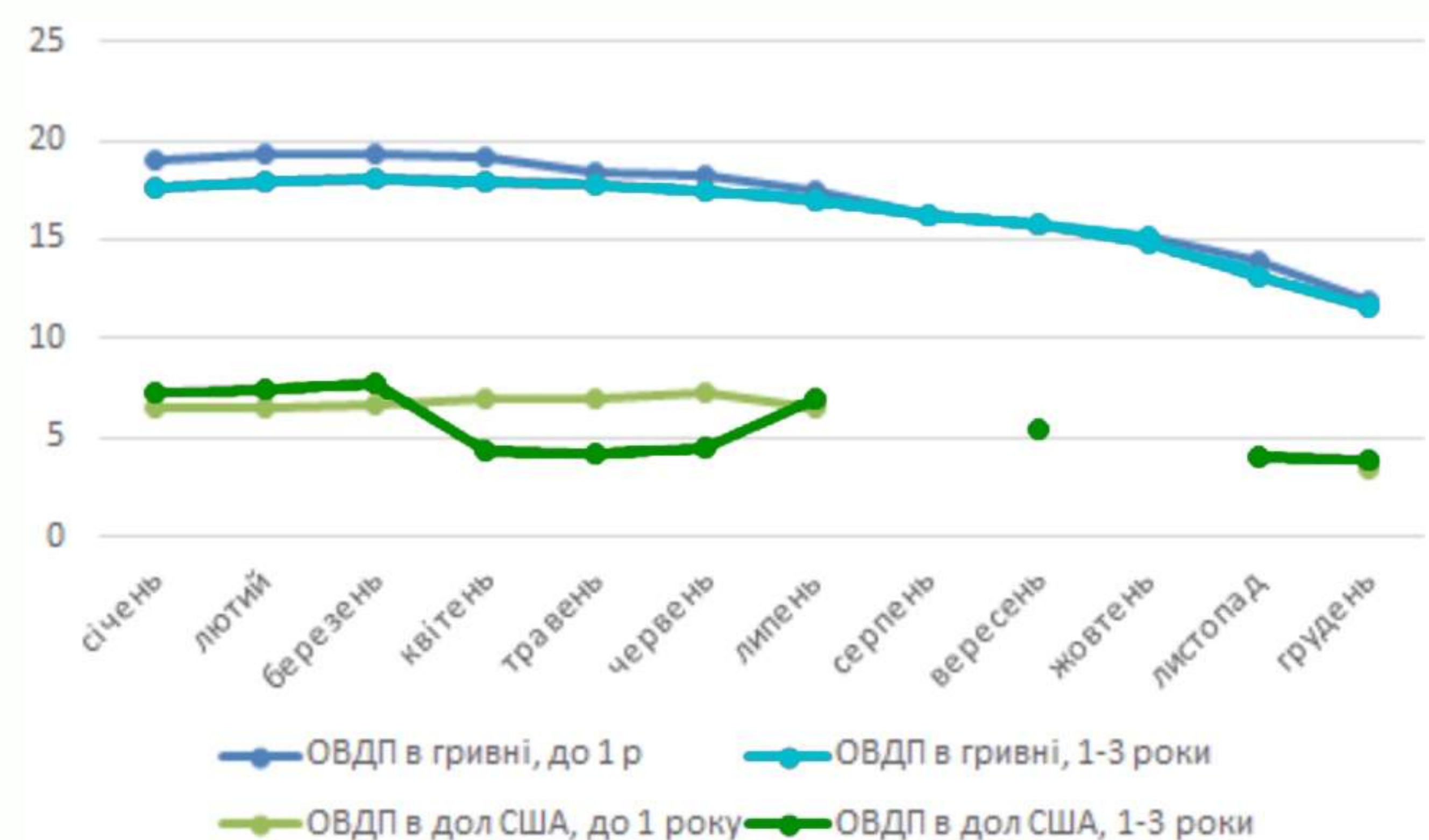
По-друге, він став важливим фактором значного падіння ставок дохідності за ОВДП. Так, за даними НБУ, середньозважена дохідність гривневих ОВДП терміном обігу 1-3 роки у січні 2019 р. становила 17,58%, у грудні – 11,57%. (Рис. 21). Детальна інформація про динаміку ставок дохідності ОВДП у 2019 р. міститься у Додатках (таблиця 8).

По-третє, він дозволив частково замінити потребу у зовнішніх запозиченнях. Протягом 2019 року переважна частина запозичень здійснювалася на внутрішньому ринку (346 млрд грн або 81,3% від загального обсягу запозичень). Як наслідок, загальний обсяг зовнішніх запозичень знизився з планових 144 млрд грн до 79,8 млрд грн. Щоправда, відсутність співпраці з МВФ, та, як наслідок, іншими МФО, не дозволила продовжити термін обігу боргу настільки, наскільки цього хотів Мінфін (Рис. 22).

Інтерес нерезидентів до ОВДП допоміг Мінфінові значно підвищити частку внутрішнього боргу в загальній структурі державного боргу України, відповідно зменшивши як долю комерційного зовнішнього боргу, так і частку міжнародних фінансових організацій. (Рис. 23)

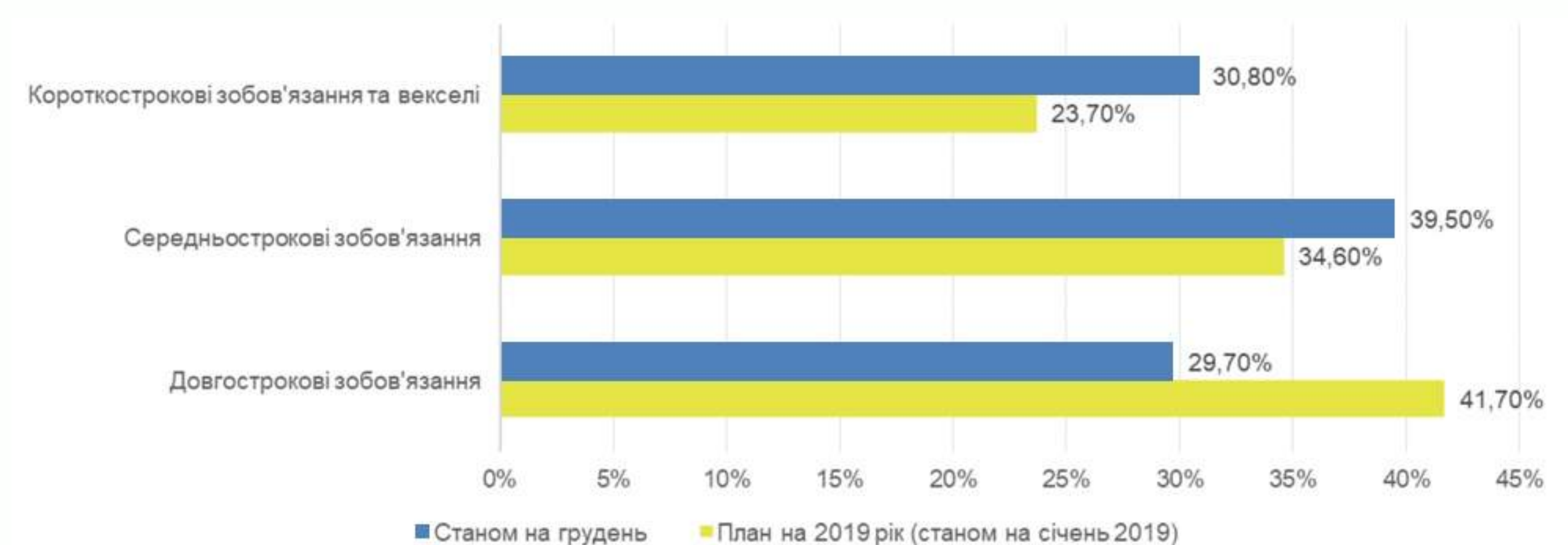
В свою чергу, це дозволило значно оздоровити структуру боргу з точки зору курсових ризиків, – адже це збільшило частку боргу, номінованого в національній валюті. За даними НБУ, 65% всіх ОВДП, випущених Мінфіном у 2019 році, було номіновано в гривні (порівняно з 37% у 2018 році). (Рис. 24)

Рисунок 21. Динаміка середньозваженої дохідності ОВДП, емітованих у 2019 р., %



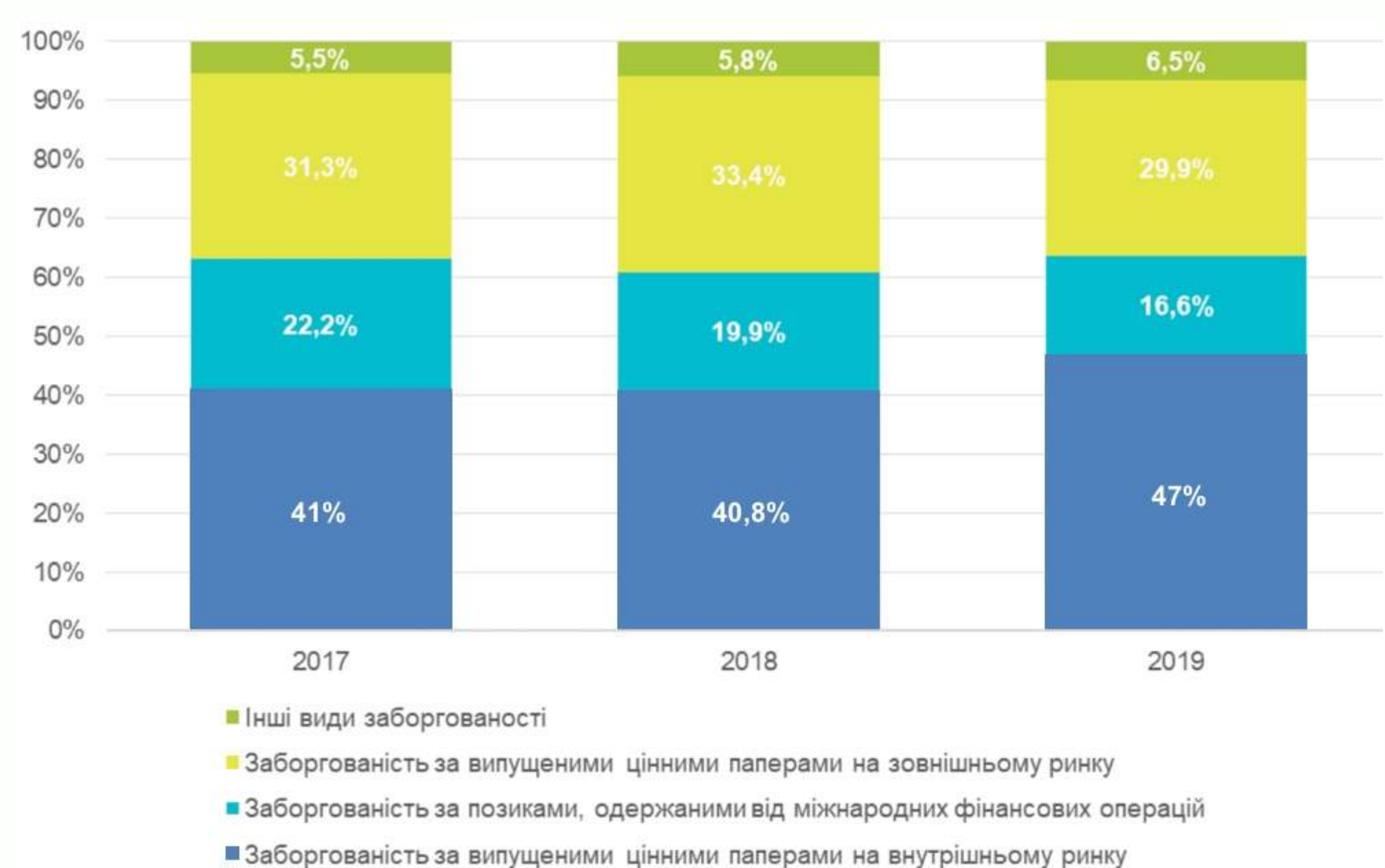
Джерело: НБУ.

Рисунок 22. Структура залученого боргового фінансування до загального та спеціального фондів за терміном запозичення у 2019 р.



Джерело: Держказначейство.

Рисунок 23. Структура державного боргу за типом боргового зобов'язання у 2017-2019 рр.



Джерело: Міністерство фінансів України.

Щоправда, продаж ОВДП нерезидентам не є надійними ліками від залежності України від зовнішніх ринків. Адже у випадку зменшення попиту на ОВДП з боку нерезидентів через фактори, що не залежать від України, Мінфін зіткнеться з потребою рефінансувати такі запозичення у майбутньому. (Зокрема, цей ефект можна було спостерігати вже наприкінці 1 кв 2020 року, коли внаслідок кризи, спричиненої коронавірусом, нерезиденти значно зменшили увагу як до довгих, так і до гривневих ОВДП).

Хоча протягом 2019 року Мінфіну вдалося значно збільшити частку внутрішніх запозичень, зовнішні позики також здійснювались активно. Половина зовнішнього боргу була залучена шляхом розміщення євробондів. В березні було дорозміщено єврооблігації, первинний випуск яких відбувся у 2018 р. Обсяг випуску – 350 млн дол США.

У червні Мінфін розмістив 7-річні єврооблігації на загальну суму 1 млрд євро зі ставкою дохідності 6,75%.

Ще половину коштів Мінфін зміг отримати у вигляді позик від урядів іноземних держав, іноземних корпоративних позичальників та фінансових установ. Зокрема, позики надавалися такими зовнішніми партнерами:

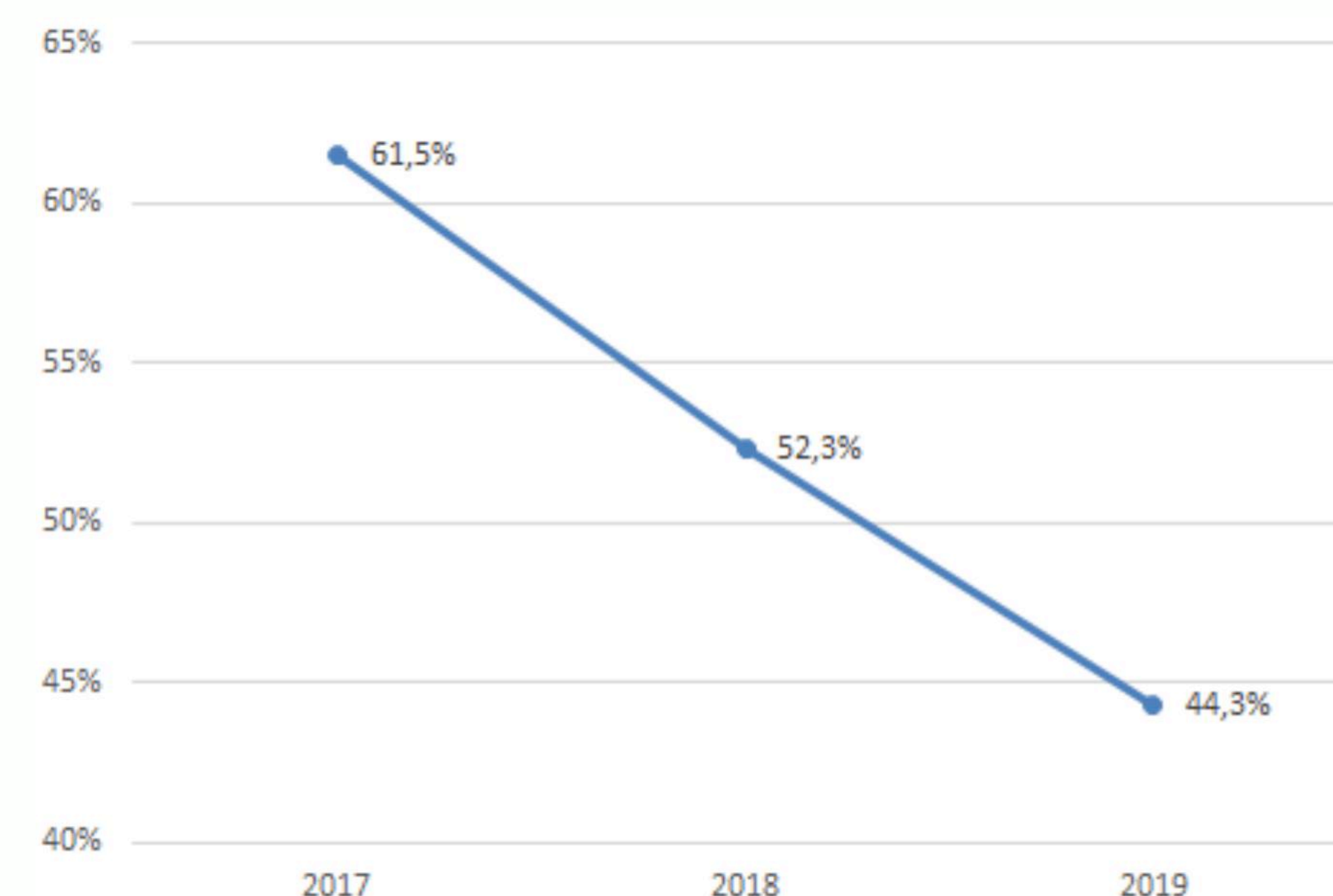
- позики, одержані від Урядів Польщі та Франції, в обсязі 150 млн грн та 590 млн грн відповідно;
- Cargill Financial Services International – на загальну суму 6,94 млрд грн на 2 роки;
- Credit Agricole Corporate and Investment Bank – загальна сума заборгованості на кінець 2019 р. – 4,32 млрд грн. Кредит наданий у рамках Угоди між Урядом України та Урядом Французької Республіки щодо офіційної підтримки у створенні єдиної системи авіаційної безпеки та цивільного захисту в Україні;

Рисунок 24. Структура державного та гарантованого державою боргу у розрізі валют погашення у 2017-2019 рр.



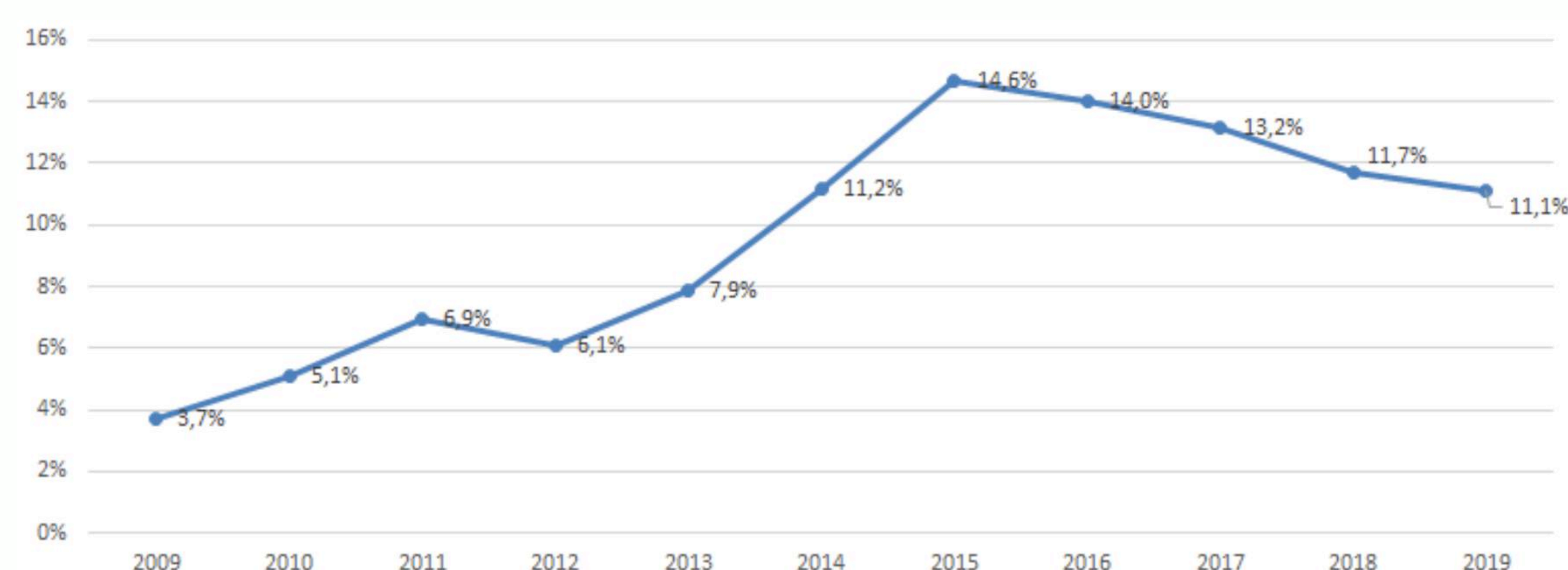
Джерело: Міністерство фінансів України.

Рисунок 25. Відношення державного боргу до ВВП, %



Джерело: Мінфін, Держказначейство.

Рисунок 26. Динаміка частки видатків на обслуговування державного боргу у видатках Державного бюджету у 2009-2019 рр.



Джерело: Держказначейство.

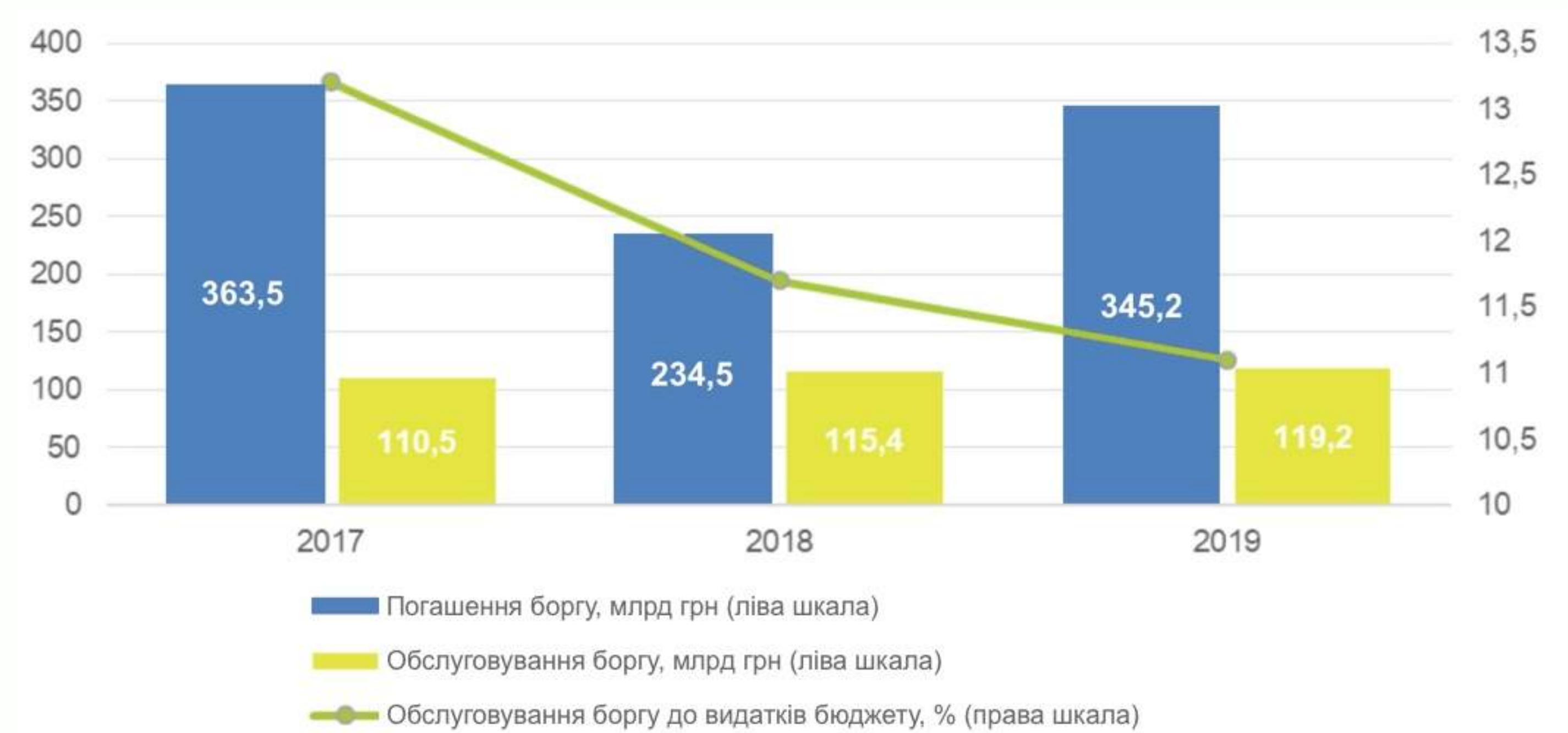
• Deutsche Bank AG London – загальна сума заборгованості на кінець 2019 р. – 22,42 млрд грн.

Нарешті, протягом року Уряд займав стриману позицію щодо надання державних гарантій під запозичення державних установ чи суб'єктів господарювання. Згідно з Законом України «Про Державний бюджет України на 2019 рік», Кабінет Міністрів мав право надати державні гарантії у граничному обсязі 27,3 млрд грн.

Перелік напрямів, на які могли надаватися державні гарантії, міститься у Вставці 5. Але протягом року Уряд лише двічі скористався своїм правом надання державних гарантій, загальним обсягом 4,9 млрд грн. (див. Вставку 6)

Така боргова політика та політика на зниження дефіциту державного бюджету допомогли Мінфіну досягти значних позитивних змін у структурі та динаміці приросту державного боргу. Частка видатків бюджету на обслуговування державного боргу знизилась з 13%, до 11,9% (та 3% від ВВП) – найнижчого рівня з 2014 р. **(Рис. 25-27).** У Додатках (таблиця 9) наведена динаміка фактичних обсягів погашення та обслуговування державного боргу у 2017-2019 рр.

Рисунок 27. Динаміка обсягів погашення та обслуговування державного боргу у 2017-2019 рр.



Джерело: Держказначейство.

Вставка 5. Державні гарантії у 2019 році

Згідно з законом України «Про Державний бюджет на 2019 рік», у 2019 році державні гарантії могли надаватись Урядом на наступні напрямки:

1. а) для забезпечення часткового виконання (не більше 80 відсотків) боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування інвестиційних проектів;

б) для забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування програм, пов'язаних із підвищенням обороноздатності і безпеки держави (в обсязі до 5 млрд грн);

в) для забезпечення виконання боргових зобов'язань приватного акціонерного товариства «Укргідроенерго» за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування інвестиційного проекту будівництва Дністровської гідроакумулюючої електричної станції (у складі трьох гідроагрегатів), інвестиційного проекту будівництва Канівської гідроакумулюючої електричної станції (у складі чотирьох гідроагрегатів), виключно за умови, що не менше 70 відсотків зазначеного фінансування використовується для закупівлі устаткування, обладнання та/або комплектуючих, країною походження яких є Україна;

г) для забезпечення виконання боргових зобов'язань за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування проектів Державної іпотечної установи із забезпечення житлом громадян на умовах іпотечного кредитування або фінансового лізингу;

2) на підставі міжнародних договорів України за такими можливими напрямками: фінансування інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проектів розвитку, які мають стратегічне значення та реалізація яких сприятиме розвитку національної економіки, проектів, спрямованих на підвищення енергоефективності та зміцнення конкурентних переваг українських підприємств.

Втім, за результатами року Уряд лише двічі скористався своїм правом надання державних гарантій – і в обох випадках вони надавалися Державній іпотечній установі [10].

Розмір державних гарантій, наданих ДІУ у 2019 р., становить половину всіх держгарантій, що надавалися Установі протягом часу її існування (зокрема, гарантії надавалися у 2006-2013 рр. загальним обсягом 10 млрд грн). Загальний обсяг наданих ДІУ гарантій у 2019 році склав 4,9 млрд грн., які надавалися під: (і) приватний випуск, в грудні 2019 року, 10-річних (строк погашення 02.12.2029 р.) ОВДП на суму 1,2 млрд грн [11] та (ii) приватний випуск 10-річних облігацій ДІУ на суму 3,7 млрд грн у січні 2020 р. [12]

Виглядає так, що саме завдяки наданню державних гарантій у грудні, та залученню нових кредитних ресурсів в січні, ДІУ змогла погасити свої попередні позики. Так, на початку січня 2020 р. ДІУ погасила облігації, емітовані у 2012 р. на суму 1 млрд грн. Хоча, згідно даних НКЦПФР [13], погашення мало відбутися ще на

[10] Постанова КМУ від 27 листопада 2019 р. № 961 «Про надання у 2019 році державної гарантії за зобов'язаннями Державної іпотечної установи». Постанова КМУ від 18 грудня 2019 р. № 1117 «Про надання у 2019 році державної гарантії за зобов'язаннями Державної іпотечної установи».

[11] Рішення про емісію облігацій ДІУ серії ЕЗ.

[12] Рішення про емісію облігацій ДІУ серії F3.

[13] Цінні папери Державної Іпотечної Установи.

початку грудня 2019. Тобто фактично погашення облігацій відбулося із затримкою у місяць.

Залучені кошти мають бути спрямовані на збільшення кредитного портфелю Установи загальним обсягом 6500 кредитів. В обох випадках державна гарантія покриває 99% обсягу залученого у ході емісії облігацій фінансування.

Надання держгарантій співпало у часі з переходом ДІУ у підпорядкування Міністерства фінансів України [14]. Такі рішення можуть свідчити про наміри Уряду інтенсифікувати діяльність ДІУ, зокрема у частині реалізації спільного житлового проекту з КНР [15].

[14] Постанова КМУ від 18 грудня 2019 р. № 1054 «Деякі питання Державної іпотечної установи»

[15] Китайські компанії зацікавлені у запуску спільного з ДІУ житлового проекту.

Додатки

Таблиця 2. Показники Державного бюджету 2019, млрд грн.
(загальний фонд - ЗФ, спеціальний фонд - СФ)

Показники	Редакція від 23.11.2018	Редакція від 31.10.2019	Різниця, од.	Різниця, %
Доходи ДБ	1026,1	1007,3	-18,8	-1,9
Доходи ЗФ	928,5	908,4	-20,1	-2,2
Доходи СФ	97,6	98,9	1,3	1,3
Видатки ДБ	1112,1	1093,0	-19,1	-1,7
Видатки ЗФ	1005,8	983,8	-22,0	-2,2
Видатки СФ	106,4	109,2	2,9	2,7
Повернення кредитів ДБ	9,7	9,7	0,0	0,0
Повернення кредитів ЗФ	8,3	8,3	0,0	0,0
Повернення кредитів СФ	1,4	1,4	0,0	0,0
Надання кредитів ДБ	13,7	15,1	1,4	9,4
Надання кредитів ЗФ	0,7	2,6	1,9	73,4
Надання кредитів СФ	13,0	12,6	-0,5	-3,6
Дефіцит ДБ	90,0	91,1	1,1	1,3
Дефіцит ЗФ	69,6	69,6	0,0	0,0
Дефіцит СФ	20,4	21,5	1,1	5,3

Джерело: закон України «Про Державний бюджет України на 2019 рік»

Таблиця 3. Показники макроекономічного розвитку у 2019 р.

Показники	Прогноз 2019 [16]	Оновлений прогноз (травень 2019)	Фактичні дані 2019	Відхилення, од. (4-2)	Відхилення, %
1	2	3	4	5	6
Номінальний ВВП, млрд. гривень	3946,9	4 035,20	3974,6	27,7	0,7
ВВП, % до попереднього року	103,0	102,8	103,2	0,2	0,2
ІСЦ у середньому до попереднього року, %	108,7	108,5	X	X	X
ІСЦ грудень до грудня попереднього року, %	107,4	107,4	104,1	-3,3	-3,1
Індекс цін виробників промислової продукції (грудень до грудня попереднього року), %	110,1	111,1	92,6	-17,5	-15,9
Сальдо торговельного балансу, визначене за методологією платіжного балансу, млн. доларів США	-11 747	-12 541	-12 117	-370	X
Експорт товарів і послуг, млн. доларів США	63 006	63 353	63 380	374	0,6
Експорт товарів і послуг, % до попереднього року	108,3	107,2	107,2	-1,1	-1,0
Імпорт товарів і послуг, млн. доларів США	74753	75 894	75 497	744	1,0
Імпорт товарів і послуг, % до попереднього року	109,1	107,9	107,1	-2,0	-1,8
Обмінний курс, грн за \$ (середній за рік)	28,2	27,4	25,8	-2,4	-8,4
Мінімальна заробітна плата (на кінець року), грн/міс	4173	4173	4173	0	0,0
Середньомісячна заробітна плата, грн/міс	10 129	10 329	10497	368	3,6

Джерело: МЕРТ, Мінфін, НБУ, Держстат.

[16] Сценарій 1 Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2019—2021 роки, на якому розраховувався проект Закону про державний бюджет на 2019 рік.

Таблиця 4. Топ-20 бюджетних програм за обсягом внесених протягом 2019 року змін до фінансування, у наслідок рішень про перерозподіл коштів, ухвалених Кабінетом Міністрів.

Код програми	Назва програми	Затверджено Верховною Радою України на 2019 рік з урахуванням змін, млн грн	План на 2019 рік з урахуванням внесених змін, млн грн	Зміна, млн грн	Зміна, %
2506080	Фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, та дефіциту коштів Пенсійного фонду	167 012,91	181 770,15	14 757,23	8,84%
2501230	Виплата пільг і житлових субсидій громадянам на оплату житлово-комунальних послуг у грошовій формі	20 000,00	25 293,06	5 293,06	26,47%
3111020	Розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування державного значення	15 104,94	18 160,06	3 055,13	20,23%
1007020	Забезпечення діяльності підрозділів, установ та закладів Національної поліції України	28 771,37	31 456,62	2 685,25	9,33%
2101150	Розвиток, закупівля, модернізація та ремонт озброєння, військової техніки, засобів та обладнання	16 969,75	19 358,63	2 388,88	14,08%
2301070	Підготовка і підвищення кваліфікації медичних та фармацевтичних, наукових та науково-педагогічних кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації	5 280,16	7 641,52	2 361,37	44,72%
2201160	Підготовка кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики	31 271,85	33 410,33	2 138,48	6,84%
501020	Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя	14 107,27	16 025,71	1 918,44	13,60%
2308020	Надання первинної медичної допомоги населенню	15 234,89	16 916,39	1 681,50	11,04%

1006280	Забезпечення діяльності сил цивільного захисту	11 777,28	13 316,63	1 539,35	13,07%
2511220	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водо-постачання і водовідведення, квартирної плати, управління багатоквартирним будинком, поводження з побутовими відходами та вивезення рідких нечистот, внесків за встановлення, обслуговування та заміну вузлів комерційного обліку води та теплової енергії, абонентського обслуговування для споживачів комунальних послуг, що надаються у багатоквартирних будинках за індивідуальними	35 095,60	21 788,86	-13 306,73	-37,92%
2308050	Пілотний проект з реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій для амбулаторно-поліклінічної вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги	2 000,00	0	-2 000,00	-100,00%
3511030	Резервний фонд	2 000,00	602,91	-1 397,09	-69,85%
3107020	Фінансове забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм	2 096,61	1 038,61	-1 058,00	-50,46%
3111030	Виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, залученими державою або під державні гарантії на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування	8 511,35	7 469,38	-1 041,97	-12,24%
1004020	Забезпечення виконання завдань та функцій у сфері громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб	4 275,52	3 424,68	-850,84	-19,90%
3511350	Обслуговування державного боргу	123 577,64	122 872,04	-705,60	-0,57%
421060	Підтримка реалізації комплексної реформи державного управління	1 230,70	611,67	-619,03	-50,30%
2401070	Ліквідація вугледобувних та торфодобувних підприємств	659,71	159,01	-500,70	-75,90%
2751290	Функціонування Фонду енергоефективності	1 600,00	1 219,33	-380,67	-23,79%

Джерело: Держказначейство.

Таблиця 5. Топ-10 розпорядників за обсягом внесених змін у Державному бюджеті 2019.

Розпорядник	Затверджено Верховною Радою України на 2019 рік з урахуванням змін, млн грн	План на 2019 рік з урахуванням внесених змін, млн грн	Різниця між планом і законом, млн грн
Міністерство соціальної політики України	199 614,53	220 098,07	20 483,54
Міністерство внутрішніх справ України	86150,40	92670,47	6520,07
Міністерство оборони України	103013,25	106890,22	3876,98
Державне агентство автомобільних доріг України	34777,14	38114,78	3337,65
Міністерство охорони здоров'я України	39505,08	42084,22	2579,15
Міністерство соціальної політики України (загальнодержавні видатки та кредитування)	37515,30	24270,78	-13244,52
Міністерство фінансів України (загальнодержавні видатки та кредитування)	222224,55	220121,87	-2102,69
Господарсько-фінансовий департамент Секретаріату Кабінету Міністрів України	1230,70	611,67	-619,03
Міністерство інфраструктури України	3050,79	2758,83	-291,95
Національна академія аграрних наук України	1331,18	1196,05	-135,13

Джерело: Держказначейство.

Таблиця 6. Топ-10 програм, за якими здійснені найбільші видатки зі спеціального фонду Державного бюджету у 2019.

№	Назва програми	Розпорядник коштів	Сума, млрд грн
1	Розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування державного значення	Державне агентство автомобільних доріг України	17,6
2	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах	Державне агентство автомобільних доріг України (загальнодержавні видатки та кредитування)	14,7
3	Підготовка кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики	Міністерство освіти і науки України	11,0
4	Фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, та дефіциту коштів Пенсійного фонду	Пенсійний фонд України	7,9
5	Виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, залученими державою або під державні гарантії на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування	Державне агентство автомобільних доріг України	6,8
6	Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя	Державна судова адміністрація України	4,8
7	Підготовка і підвищення кваліфікації медичних та фармацевтичних, наукових та науково-педагогічних кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації	Міністерство охорони здоров'я України	4,2
8	Покращення стану автомобільних доріг загального користування за маршрутом Львів – Тернопіль – Умань; Біла Церква – Одеса – Миколаїв – Херсон	Державне агентство автомобільних доріг України	3,9
9	Забезпечення діяльності сил цивільного захисту	Державна служба України з надзвичайних ситуацій	2,9
10	Забезпечення діяльності підрозділів, установ та закладів Національної поліції України	Національна поліція України	2,7

Джерело: Держказначейство.

Таблиця 7. Стан виконання місцевих бюджетів за 2019 рік, млн грн.

Показник	Початковий річний план	Уточнений річний план	Виконано (факт)	Виконання до уточненого річного плану	Виконання до початкового річного плану
Разом	60559 384	569 906	560 528	98,35%	100,20%
Податкові надходження	265 338	265 338	270 546	101,96%	101,96%
Неподаткові надходження	17 645	25 880	26 105	100,87%	147,95%
Доходи від операцій з капіталом	3 978	3 978	2 929	73,62%	73,62%
Трансферти від органів державного управління	271 615	273 901	260 302	95,04%	95,84%
Трансферти від Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій,	177	177	44	25,03%	25,03%
Цільові фонди	632	632	2	95,30%	95,30%

Джерело: Держказначейство.

Таблиця 8. Динаміка середньозваженої дохідності ОВДП у 2019 р., %

Термін обігу	Січень	Грудень	Різниця, процентні пункти
ОВДП, номіновані у гривні			
до 1 року	18,98	11,86	7,12
від 1 до 3 років	17,58	11,57	6,01
ОВДП, номіновані у дол. США			
до 1 року	6,45	3,4	3,05
від 1 до 3 років	7,25	3,91	3,34
ОВДП, номіновані у євро			
до 1 року	4,51	2,22	2,29

Джерело: НБУ.

Таблиця 9. Динаміка фактичних обсягів погашення та обслуговування державного боргу у 2017-2019 рр.

Показник	2017	2018	2019
Погашення державного внутрішнього боргу, млрд грн.	297,0	166,9	261,4
Погашення державного зовнішнього боргу, млрд грн.	66,5	67,6	83,8
Разом погашення боргу, млрд грн.	363,5	234,5	345,2
Обслуговування державного боргу, млрд грн.	110,5	115,4	119,2
Разом обслуговування та погашення боргу, млрд грн.	474,0	349,9	464,4
ВВП (номінальний), млрд грн.	2983,9	3558,7	3974,6
Видатки бюджету, млрд грн.	839,5	985,9	1072,9
Погашення боргу до ВВП, %	12,2	6,6	8,7
Погашення боргу до видатків бюджету, %	43,3	23,8	32,2
Обслуговування боргу до ВВП, %	3,7	3,2	3,0
Обслуговування боргу до видатків бюджету, %	13,2	11,7	11,1

Джерело: Держказначейство.