

БЮДЖЕТ ГУМАНІТАРНИХ ЦІЛЕЙ, БОРГОВОЇ ЗАЛЕЖНОСТІ ТА ПОДАТКОВИХ ДИСПРОПОРЦІЙ

*(ЕКСПЕРТНИЙ АНАЛІЗ ПРОЄКТУ
БЮДЖЕТУ НА 2022 РІК)*



GROWFORD

for Global Research on Optimal Ways for Development
INSTITUTE



ЗМІСТ

I. Доходи бюджету і податкова політика держави.....	3
II. Видатки державного і Зведеного бюджетів України	14
III. Дефіцит державного бюджету та його фінансування	35
VI. Висновки та пропозиції	41

I. ДОХОДИ БЮДЖЕТУ І ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ

В умовах продовження пандемії та економічної невизначеності в Україні розпочався бюджетний процес-2022. Проект закону про державний бюджет України на 2022 рік (реєстр. № 6000) подано Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України 15 вересня 2020 року.

У даному законопроекті **доходи державного бюджету** заплановано в сумі 1267,4 млрд грн., що складає 23,6% ВВП, прогнозованого на 2022 рік. Даний відносний показник є на 2,1 в.п. ВВП меншим від фактичних доходів 2020 року, але на 0,6 в.п. ВВП більшим від планових доходів бюджету 2021 року (рис. 1.1).

Доходи зведеного бюджету на 2022 рік прогножуються Міністерством фінансів в сумі 1671,8 млрд грн або 31,1% ВВП, що є на 1,7 в.п. ВВП меншим, ніж фактично у 2020 році. Рівень прогнозованих доходів Зведеного бюджету на 2022 р. відстає також на 2,2 в.п. від середнього показника 2017-2019 років.

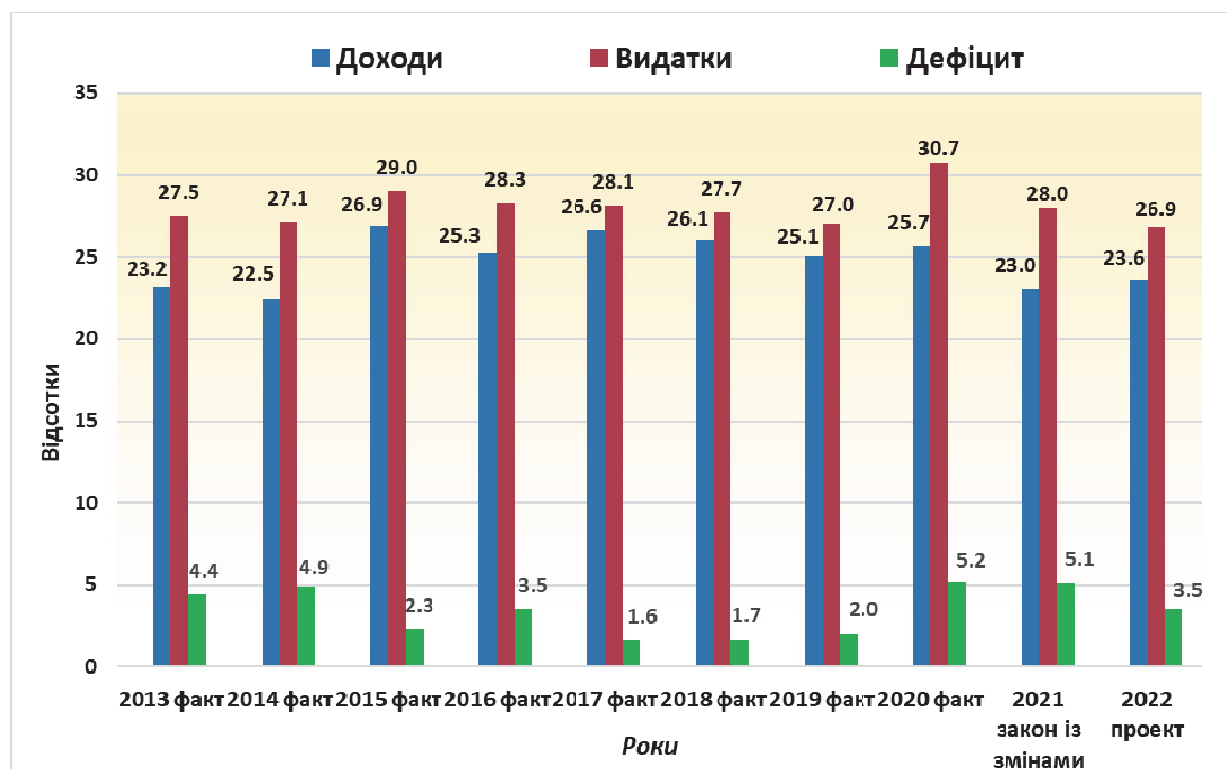


Рис. 1.1. Відношення доходів, видатків та дефіциту державного бюджету до ВВП у 2013-2022 роках

Джерело: розраховано автором за даними проекту закону №6000 від 15.09.2021 і даними Держстату України.

Показники державного та Зведеного бюджету України на 2021 рік формувалися на основі базового сценарію **макроекономічного прогнозу** Уряду (Постанова КМУ №586). Даний прогноз включає показники зростання реального ВВП на 3,8%, підвищення споживчих цін (грудень до грудня) на 6,2 % і генерування номінального ВВП обсягом 5368,7 млрд. грн.

З огляду на те, що проєкт бюджету побудований на прогнозних показниках, закономірно, що всі подальші аналітичні викладки є чутливими до якості макроекономічного прогнозу, покладеного в основу проєкту бюджету та припущень на яких він побудований. Крім того, до моменту ухвалення Закону про державний бюджет у Верховній раді України навіть ключові параметри державного бюджету можуть зазнати істотних коригувань. На це потрібно обов'язково зважати.

Аналіз дохідної частини проєкту державного бюджету України на 2022 рік дозволяє дати відповідь на питання: яку податкову політику планує реалізовувати Уряд протягом найближчого року? Незважаючи на те, що більшість показників проєкту бюджету ґрунтуються на прогнозних розрахунках ключових макроекономічних показників (обсягу ВВП, інфляції, обмінного курсу гривні стосовно долара США, середньомісячної заробітної плати, рівня безробіття, сальдо торгівельного балансу тощо), розрахункові обсяги податкових надходжень в розрізі окремих податків, розподіл податкового навантаження за базами оподаткування та за видами податків дають надзвичайно корисну інформацію економічним агентами, принаймні про рамкові параметри державної податкової політики.

Кількісні показники доходів проєкту Державного бюджету на 2022 р.

У 2022 році уряд планує отримати до державного бюджету України 1103,7 млн грн податкових надходжень, неподаткові надходження заплановані на рівні 150,4 млн., що дає загальну суму доходів бюджету 1 267,4 млрд грн.

З урахуванням норм податкового та бюджетного законодавства загальні показники доходів державного бюджету на 2022 рік зростають порівняно із затвердженими показниками 2021 року (зі змінами) на 159,6 млрд грн.

Як зазначається в довідкових матеріалах Мінфіну, ***частка перерозподілу ВВП через державний бюджет у 2022 році поступово зменшується порівняно із затвердженими показниками 2021 року (зі змінами) на 0,9 відсотка, а з фактичними показниками 2020 року на 2 відсотка.*** У наступному році через державний бюджет планується перерозподілити 23,6% ВВП.

У пояснювальній записці до проєкту Закону України «Про державний бюджет України на 2022 рік» вказується, що прогноз доходів державного бюджету розроблено на базі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 31.05.2021 № 586, із застосуванням чинних норм Бюджетного та Податкового кодексів України.

Абсолютні показники доходів державного бюджету України на наступний рік представлені в таблиці 1.1, в якій наведено суми збільшення/ зменшення доходів в розрізі основних статей доходів та податків.

Таблиця 1.1

Показники Державного бюджету України за доходами (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2021 - 2022 роках, тис грн

КБК	Назва	2021 (план зі змінами)	2022 (прогноз)	Δ (+/-)
1000	Податкові надходження	959 282 992	1 103 704 468	144 421 476
1100	Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості	249 416 075,8	298 057 084,0	48 641 008,2
1101	Податок та збір на доходи фізичних осіб	137 580 075,8	160 757 084,0	23 177 008,2
1102	Податок на прибуток підприємств	111 836 000,0	137 300 000,0	25 464 000,0
1300	Рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів	41 584 757,7	46 286 112,8	4 701 355,1
1400	Внутрішні податки на товари та послуги	630 650 775,1	718 272 474,7	87 621 699,6
1402	Акцизний податок з вироблених в Україні товарів	81 789 877,0	84 267 123,0	2 477 246,0
1403	Акцизний податок з ввезених на митну територію України товарів	56 896 176,0	69 505 351,7	12 609 175,7
1406	Податок на додану вартість з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування	140 200 000,0	166 300 000,0	26 100 000,0
1407	Податок на додану вартість з ввезених на митну територію України товарів	351 764 722,1	398 200 000,0	46 435 277,9

КБК	Назва	2021 (план зі змiнами)	2022 (прогноз)	Δ (+/-)
1500	Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції	33 934 000,0	37 427 000,0	3 493 000,0
1501	Ввізне мито	33 485 000,0	35 645 000,0	2 160 000,0
1502	Вивізне мито	449 000,0	928 000,0	479 000,0
1900	Інші податки та збори	3 697 383,0	3 661 796,0	-35 587,0
1901	Екологічний податок	3 697 089,0	3 661 462,0	-35 627,0
2000	Неподаткові надходження	134 677 237,9	150 399 590,8	15 722 352,9
3000	Доходи від операцій з капіталом	923 330,9	1 124 792,4	201 461,5
4000	Офіційні трансферти	1 966 331,3	1 171 056,7	-795 274,6
5000	Цільові фонди	200 657,4	200 657,4	0,0
РАЗОМ доходів (без трансфертів)		1 097 050 549	1 256 600 565	159 550 016

Джерело : проєкт Закону про Державний бюджету України на 2022 р.

Показники дохідної частини державного бюджету сформовано Міністерством фінансів на основі таких особливостей:

- продовження справляння військового збору;
- поквартальне нарахування та сплата податку на прибуток підприємствами з річним доходом понад 40 млн грн;
- збереження чинних ставок рентної плати на природний газ, нафту та газовий конденсат;
- зарахування 95% рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (природного газу, нафти та газового конденсату) до державного бюджету та 5% до місцевих бюджетів за місцем видобутку корисних копалин;
- спрямування 86,6% акцизного податку з пального до спеціального фонду державного бюджету на розвиток дорожнього господарства (решта 13,4% спрямовується до бюджетів територіальних громад);
- незастосування у 2022 році до ставок оподаткування, визначених в абсолютних значеннях, акцизного податку, екологічного податку та

рентної плати індексів споживчих цін, індексів цін виробників промислової продукції;

- *застосування чинних ставок оподаткування.*

Для оцінки якості прогнозу податкових надходжень використано показники базового сценарію макроекономічного прогнозу, що затверджені постановою Кабінету Міністрів від 31.05.2021 р. №586.

З огляду на вищевикладене, у розрізі основних бюджетоутворюючих податків слід зазначити наступне.

Податок та збір на доходи фізичних осіб забезпечує надходження до держбюджету в розмірі 160,8 млрд грн, що на 23,2 млрд грн більше ніж заплановано у поточному році. До зведеного бюджету України на наступний рік за цією статтею доходів заплановано надходження в сумі 402,7 млрд грн. У цілому зростання суми надходжень є пропорційним величині підвищення мінімальної заробітної плати, зростання якої передбачено з 1 грудня поточного року до 6500 грн/міс, а з 1 жовтня 2022 р. до 6700 грн. Представлена у додатках до пояснювальної записки регресійна модель прогнозування надходжень від сплати ПДФО є цілком адекватною та реалістичною. Крім того, величина бази оподаткування податку і збору – фонд оплати праці – у відносному вимірі становить близько 41%ВВП, що є усталеною величиною сумарних доходів найманих працівників у ВВП протягом довготривалого періоду.

Податок на прибуток підприємств забезпечує надходження до державного бюджету в розмірі 137,3 млрд грн, що на 25,5 млрд грн більше ніж заплановано у цьому році. У загальному обсязі до зведеного бюджету України планується залучити 152,4 млрд грн надходжень від сплати цього податку. Одним із ключових факторів при прогнозуванні надходжень від сплати цього податку є коливання цін на залізну руду, що впливають на обсяги прибутку підприємств металургійного комплексу. В основу прогнозу тут закладено подальше зменшення ціни руди до \$100 за тону з \$200, які фіксувались навесні та влітку поточного року, та зменшення зростання прибутку прибуткових підприємств з 22,2% у поточному році до 14% у наступному. Враховуючи ці обставини обсяги надходжень податку на прибуток можуть бути навіть більшими за прогнозовані у випадку сприятливої цінової кон'юнктури на зовнішніх ринках.

Рентна плата забезпечує надходження до зведеного бюджету України в розмірі 52,3 млрд грн, що на 6,1 млрд грн більше ніж заплановано у поточному році. Традиційно більше 85% усіх надходжень від сплати цього податку становлять доходи від видобутку нафти, природнього газу, газового

конденсату, залізних руд. При цьому, наприклад, більше половини сумарної величини рентної плати формується за рахунок сплати ренти за видобуток природного газу в межах країни (26,5 млрд грн). Базою оподаткування тут виступає середньорічна ціна на імпортований природний газ без ПДВ, обрахована в доларах США за 1000 м³. Прогноз надходжень за цією статтею доходів побудований на припущенні про те, що така ціна у наступному році буде становити \$220. Враховуючи поточні ринкові ціни на цю сировину на європейському ринку прогнозована на наступний рік середньорічна ціна газу виглядає заниженою. Відповідно можна очікувати, що з огляду на цю обставину та заплановані обсяги видобутку газу (20814 млн м³) на наступний рік сума надходжень за цією статтею доходів може бути значно більшою. Фактично таке саме застереження може бути зроблене щодо сплати рентної плати за видобуток залізної руди.

Акцизний податок забезпечує надходження до держбюджету 153,8 млрд грн, що на 15,1 млрд грн більше ніж заплановано у поточному році. В цілому до Зведеного бюджету планується залучити від сплати акцизного податку 163,0 млрд грн. Серед основних об'єктів оподаткування є тютюн та тютюнові вироби. Зокрема, у проєкті бюджету заплановано надходження від сплати акцизу на тютюнові товари внутрішнього виробництва в розмірі 53,7 млрд грн, що складає більше 60% усіх надходжень від сплати податку за вітчизняними товарами. У наступному році специфічна ставка акцизного податку на сигарети і ТВЕНи знову збільшується на 20%. Проте пропорційного збільшення надходжень не очікується. Якщо порівняти планові надходження від акцизів на 2021 та 2022 роки - 61,9 та 62,7 млрд грн, відповідно, то бачимо, що уряд заклав підвищення надходжень усього на 1,3%. Це зумовлено тим, що у цьому році за повідомленням дослідницької компанії Kantar торгівля нелегальною тютюновою продукцією сягнула в Україні максимального рівня за останні 10 років: «Середньорічний загальний рівень нелегальної торгівлі тютюновими виробами в Україні у 2021 році становить 14,4%». З огляду на це, експерти ринку зазначають, що якщо уряд не перегляне ставки акцизного податку у бік більш повільного зростання та не буде реально боротися із нелегальним ринком, то у наступних бюджетах ми побачимо не підвищення (навіть формальне) доходів, а їх падіння!

Податок на додану вартість забезпечує надходження до державного бюджету в розмірі 564,5 млрд грн, що на 81,2 млрд грн більше ніж заплановано у поточному році. Розподіл надходжень від сплати ПДВ за товарами і послугами вітчизняного виробництва та імпортними планується за стандартними

пропорціями. Зокрема, планується, що з урахуванням бюджетного відшкодування нетто-сальдо надходжень ПДВ з товарів (послуг) внутрішнього виробництва складатиме 166,3 млрд грн, а з ввезених на митну територію України товарів 398,2 млрд грн відповідно. Ознайомлення з масивом статистичної інформації, на основі якого зроблено прогноз надходжень від сплати ПДВ, дозволяє дійти висновку, що **у проєкті державного бюджету закладені занижені обсяги надходжень, оскільки Мінфін оперує заниженими оцінками бази ПДВ**. Так, у розрахунках, які додаються до проєкту бюджету, кінцеві споживчі витрати за 2020 рік визначені в розмірі 3,1 трлн грн, в той час як офіційні дані ДССУ за цей рік на 400 млрд грн більше і становлять 3,5 трлн грн. Виходячи з розбіжностей поточних оцінок бази оподаткування ПДВ за даними ДПС і ДССУ ми бачимо, що пропорція розбіжності у поточному році буде приблизно така сама. Так, ДПСУ надає оцінки кінцевих споживчих витрат на рівні 3,5 трлн грн в той час як де-факто за даними ДССУ за перше півріччя вони вже склали майже 2 трлн грн, тобто до кінця поточного року можна очікувати значення цього показника на рівні 4 трлн грн. У минулому і поточному роках ми бачимо підтвердження цієї системної помилки, на яких ґрунтуються бюджетні розрахунки за цими статтями доходів, адже спостерігається систематичне перевиконання планових показників доходів. У додатках до проєкту бюджету фактично зазначається, що до кінця поточного року очікується перевиконання планових показників за доходами від сплати ПДВ на суму близько 13 млрд грн, порівняно із затвердженими змінами до бюджету.

Стосовно неподаткових надходжень державного бюджету в розрізі окремих статей доходів можна зазначити наступне.

Цілком реалістичними є суми надходжень частини чистого прибутку та дивідендів державних або комунальних підприємств в сумі 48,6 млрд грн. Водночас, сума коштів, яка запланована до перерахуванням НБУ у наступному році відповідно до Закону України «Про національний банк України» в сумі 24,4 млрд грн, на думку експертів, є завищеною. Зокрема, у прес-релізі НБУ від 28 серпня 2021 р. зазначається, що «прогнозні очікування Національного банку щодо суми частини прибутку до розподілу за 2021 рік, яка підлягатиме перерахуванню до Державного бюджету в 2022 році, - 13,6 млрд грн».

Надходження від приватизації державного майна плануються на рівні 8 млрд грн, які будуть забезпечуватися шляхом продажу об'єктів великої та малої приватизації. Стосовно реалістичності цієї статті доходів бюджету

виникають великі сумніви. Виконання плану надходжень за цією статтею доходів є вірогідним лише у разі прийняття проєкту Закону України №4572 «Про внесення змін до Закону України «Про Фонд державного майна України» та інших законодавчих актів України щодо сприяння залученню інвестицій в процесі приватизації та оренди державного і комунального майна». Як відомо, протягом 2018 – 2019 років судами різних інстанцій фактично було заблоковано процес великої приватизації. Гальмування процесу великої приватизації перешкоджає пошуку інвестора і надходженню інвестицій. Цим законопроєктом передбачається пришвидшення приватизаційних процесів шляхом удосконалення інституційного механізму приватизації. Завданнями проєкту є встановлення дієвої структури та організації діяльності Фонду державного майна України, спрямованої на підвищення результативності його функціонування; уточнення окремих положень законодавства з питань приватизації, управління об'єктами державної власності, корпоративного управління тощо, з метою прискорення приватизації та підвищення ефективності управління об'єктами державної власності, щодо яких прийнято рішення про приватизацію.

Основні кількісні параметри проєкту державного бюджету на наступний рік в частині задекларованих обсягів податкових надходжень виглядають цілком реалістичними, особливо враховуючи тенденцію на посилення ефективності адміністрування податків фіскальними органами України.

Структурні параметри податкової системи України у 2022 році

Виходячи зі змісту проєкту закону про державний бюджет на 2022 рік, цікавим є аналіз того, якими є закладені ключові структурні параметри податкової системи України на цей період, адже в багатьох випадках абсолютні кількісні показники є недостатніми для оцінки змін та тенденцій в сфері податкової політики держави.

У наступній таблиці у відносному вимірі представлені основні показники, що характеризують структуру податкової системи у поточному, наступному роках і за попередні періоди. Також тут представлені середні за попередні періоди темпи економічного зростання вітчизняного ВВП, очікуване і прогнозне значення показника.

Виходячи з наведених даних простежується наочна довгострокова тенденція збільшення частки непрямих податків (ПДВ і акцизного податку) в структурі ВВП разом з податком на доходи фізичних осіб (ПДФО). У структурі загального податкового навантаження частка цих податків протягом останніх

20 років постійно зростає, зокрема, частка ПДФО збільшилась на 2,5-3%ВВП, ПДВ – 3-3,5%ВВП, акцизного податку – 2,7%ВВП (табл. 1.2).

З огляду на це, можна зазначити, що *держава в процесі формування та реалізації своєї податкової політики де-факто «сповідує» принцип перенесення найбільшої частки податкового навантаження на сумлінних та пересічних платників податків. Так, в структурі ПДФО близько 85% усіх надходжень від сплати цього податку забезпечується за рахунок оподаткування трудових доходів населення за плоскою ставкою без особливих пільг чи вирахувань.*

Таблиця 1.2

**Ключові параметри податкової системи України та
темпи зростання реального ВВП**

<i>Показники</i>	<i>2001- 2008</i>	<i>2009- 2013</i>	<i>2014- 2020</i>	<i>2021 (оцінка)</i>	<i>2022 (прогноз)</i>
<i>Податок на доходи фізичних осіб, %ВВП</i>	4,5	4,8	6,1	7,0	7,5
<i>Податок на прибуток підприємств, %ВВП</i>	4,6	3,9	2,7	2,5	2,8
<i>Податок на додану вартість, % ВВП</i>	7,0	9,4	9,8	10,1	10,5
<i>Акцизний податок, % ВВП</i>	1,3	2,6	3,5	3,1	3,0
<i>Середнє за період значення податкового коефіцієнту, % ВВП</i>	31,2	38,4	38,3	37,6	39,4
<i>Середні за період темпи економічного зростання, % р/р</i>	6,9	-1,04	-1,33	4,1	3,8

Джерело: авторські розрахунки за даними МФУ, ДССУ, ДПСУ.

На рисунку 1.2 наведена гістограма розподілу рівня заробітних плат, побудована за даними вибіркового обстеження ДССУ у 2016 р. З наведеного рисунку можна побачити, що 46% зайнятих працівників в Україні отримує заробітну плату на рівні ближчому до рівня мінімальної заробітної плати (1600 грн/міс), ніж середньої (5182 грн/міс). Проведені раніше авторські дослідження

засвідчують, що така структура розподілу є стабільною у часі. З цього можна зробити висновок, що основна величина податкового тягаря у вітчизняній економіці сплачується низькооплачуваними працівниками, які одночасно є споживачами продукції кінцевого використання, що виступає базою оподаткування ПДВ та акцизного податку.

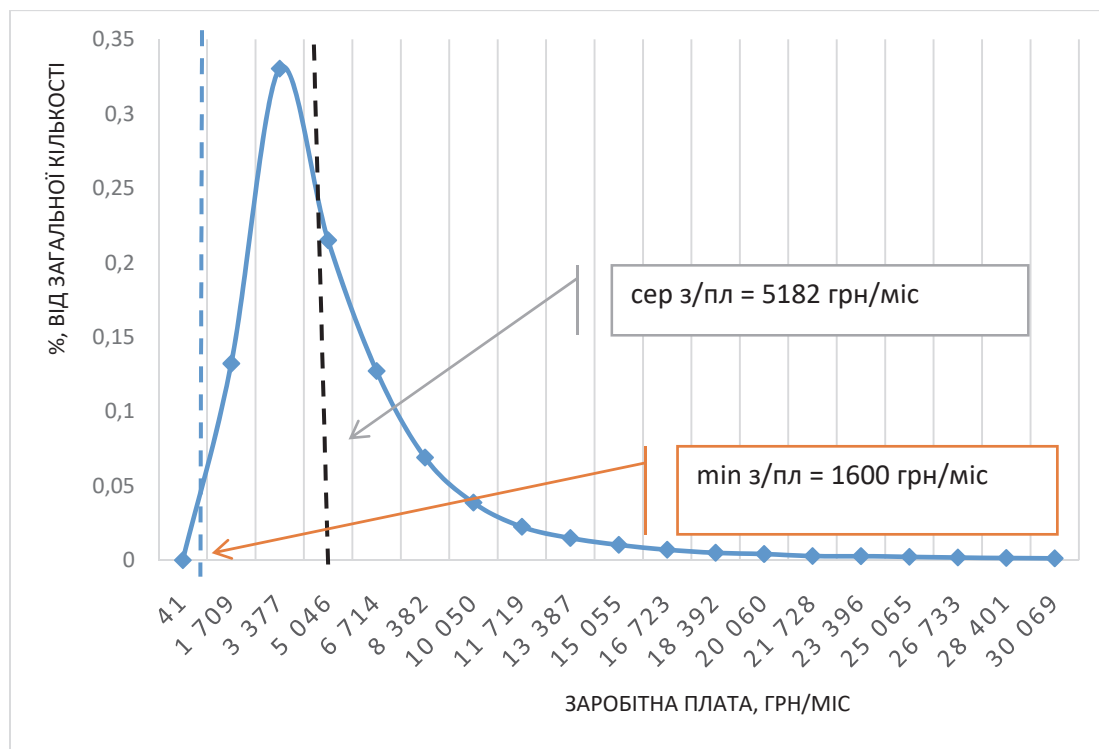


Рис. 1.2. Гістограма розподілу рівня заробітних плат у 2016 р.

Джерело: за даними вибіркового обстеження ДССУ щодо рівня з/пл у 2016 р

У цьому контексті слід також розглянути розподіл податкового навантаження за типом бази оподаткування, який є широкоживаним в ЄС, наочним і застосовується для оцінки розподілу податкового навантаження в даному вимірі. Застосування такої методології оцінки розподілу податкового навантаження дозволяє здійснити коректний порівняльний аналіз структури податкових систем різних країн. Для порівняння нами обрані середні для країн ЄС-28 показники, адже Україна декларує наслідування європейських стандартів оподаткування (див. табл. 1.3).

Середнє значення податкового коефіцієнту як суми усіх податкових надходжень і внесків на соціальне страхування за 2020-2022 рр. в Україні становить 38,83%. Це трохи нижче середнього для країн ЄС показника, але враховуючи податкові послаблення, стимули й пільги, що було реалізовано у

цих країнах в якості антикризових заходів у 2020-2021 рр, можна очікувати що у підсумку за результатами цих років його значення також зменшиться.

Таблиця 1.3

**Розподіл податкового навантаження за типом бази оподаткування в Україні,
та країнах ЄС, у 2020 – 2022 рр., % ВВП**

	<i>Податковий коефіцієнт, у т.ч.:</i>	<i>Спожи- вання</i>	<i>Праця</i>	<i>Капітал</i>	<i>Власність</i>	<i>Викиди</i>
2020 (факт)	39,5	14,4	19,9	5,2	0,9	0,1
2021 (оцінка)	37,6	14	18,8	4,4	0,8	0,1
2022 (прогноз згідно проекту бюджету)	39,4	14,2	20,5	4,7	0,7	0,09
Середнє за період	38,83	14,2	19,73	4,7	0,8	0,1
Довідково: Середнє по EU- 28 станом на 2020 р	39,1	11,1	19,5	8,4	2,5	2,4

*Джерело : складено авторами за даними МФУ, ДССУ, проекту Закону України «Про
державний бюджет на 2022 р.», Taxation Trends in EU (2021 Edition)*

Останні два рядки представленої таблиці наочно характеризують існуючі диспропорції податкової системи України. Вони полягають у наступному. Незважаючи на те, що Україна характеризується найменшим рівнем середньодушового доходу в Європі, тобто **при низькій купівельній спроможності пересічного споживача в Україні податки на споживання є найвищими. Рівень оподаткування капіталу більш як удвічі менше ніж в середньому по країнах ЄС. Фактично на однаковому рівні з країнами ЄС відбувається оподаткування такого фактору виробництва як праця. Крім цього, в Україні утричі порівняно з країнами ЄС менше рівень оподаткування власності та у 24 рази рівень екологічного оподаткування!**

II. ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО І ЗВЕДЕНОГО БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

Видатки державного бюджету в 2022 році, згідно з проектом бюджету, мають становити 1441,9 млрд грн або 26,9% ВВП. Відносний рівень таких видатків має знаходитися приблизно на рівні 2019 року та помітно зменшитися відносно фактичних видатків 2020 (на 3,8% ВВП) і планових видатків 2021 року (на 1,1% ВВП) (див. рис. 1.1). *Враховуючи поступовий вихід України з економічної та епідеміологічної кризи та вірогідне досягнення передкризового рівня виробництва у 2022 році, деяке зменшення відносної величини бюджетних видатків є виправланим.*

Дані МВФ “Fiscal Monitor” вказують на те, що в різних групах країн плановані видатки держави у 2022 році помітно зменшуватимуться відносно 2020 року, але дещо перевищуватимуть рівень 2019 року. Так, у країнах з ринками, що формуються, і середніми доходами, сектор загального державного управління в 2022 р. витратить менше коштів, ніж у 2020 р. на 2,6% ВВП, але трохи більше, ніж у 2019 році – на 0,7% ВВП. В Україні відповідні показники складають 3,5% і 0,1% ВВП. У розвинутих країнах скорочення державних видатків у 2022 р. відносно 2020 р. буде більш різким – на 6,7% ВВП, а відносно 2019 р. матиме місце приріст видатків на 2,7% ВВП. Тобто варіант бюджету від 15.09.2021 передбачає, що *в Україні темп скорочення державних видатків у 2022 р. дещо перевищуватиме середні показники для різних груп країн.* Але внесення правок до проекту бюджету 2022 р. народними депутатами України та прийняття податкового законопроекту №5600 з високою ймовірністю дозволять подолати наявні розбіжності з показниками інших країн.

У розрахунках до державного бюджету враховано **прогноз видатків зведеного бюджету на 2022 рік у сумі 1856,6 млрд грн або 34,6% ВВП**, що є меншим на 1,6 в.п. ВВП від планового показника 2021 р. (36,2% ВВП) і на 3,5 в.п. від фактичного показника 2020 р. (38,1% ВВП). Планові видатки Зведеного бюджету в % до ВВП у 2022 р. помітно не відрізняються від фактичних показників 2016-2019 років, коли їх середній рівень складав 35% ВВП.

Дані щодо відносної величини фактичних видатків Зведеного бюджету за функціональною класифікацією у період 2012-2020 рр. і планові показники на 2021-2022 роки наведені в таблиці 2.1.

Таблиця 2.1

**Видатки Зведеного бюджету України
за функціональною класифікацією, % до ВВП**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 план	2022 прогноз
Видатки	34.9	34.8	33.0	34.2	35.0	35.5	35.1	34.5	38.1	36.2	34.6
Загальнодержавні функції (без обслуговування боргу)	2.1	2.0	1.7	1.6	1.6	1.9	2.1	2.1	2.0	2.1	2.0
Обслуговування державного боргу	1.8	2.3	3.1	4.3	4.0	3.7	3.3	3.0	2.9	3.4	3.4
Оборона	1.0	1.0	1.7	2.6	2.5	2.5	2.7	2.7	2.9	2.5	2.5
Громадський порядок, безпека та судова влада	2.6	2.7	2.8	2.8	3.0	3.0	3.3	3.6	3.8	3.6	3.3
Економічна діяльність	4.4	3.5	2.7	2.8	2.8	3.5	4.0	3.9	6.3	4.8	3.7
- сільське господарство, лісове та рибне госп-во	0.5	0.5	0.4	0.3	0.2	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3
- вугільна промисловість	0.9	1.0	0.6	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
- дорожнє господарство	1.1	1.1	1.1	1.4	1.0	1.4	1.7	1.7	3.2	2.4	1.6(2.3)
Охорона навколишнього природного середовища	0.4	0.4	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Житлово-комунальне господарство	1.4	0.5	1.1	0.8	0.7	0.9	0.9	0.9	0.8	0.6	0.7
Охорона здоров'я	4.1	4.2	3.6	3.6	3.2	3.4	3.3	3.2	4.2	4.1	4.2
Духовний та фізичний розвиток	1.0	0.9	0.9	0.8	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8	1.0	0.9
Освіта	7.2	7.3	6.3	5.7	5.4	6.0	5.9	6.0	6.0	6.6	7.3
Соціальний захист та соціальне забезпечення	8.9	10.0	8.7	8.9	10.8	9.6	8.7	8.1	8.3	7.2	6.6
- трансферти Пенсійному фонду	*	5.7	4.4	4.8	6.0	4.5	4.2	4.6	4.8	4.2	3.7
- житлові субсидії	*	0.1	0.1	0.7	1.6	2.2	2.0	1.1	0.9	0.7	0.7

Джерело: розраховано автором за даними інформаційно-аналітичних матеріалів до проекту закону №6000, даними Держказначейства і Держстату України.

Представлені дані демонструють, що **збільшення відносного обсягу видатків 2022 року щодо плану 2021 року та/ або факту 2020 року передбачається за такими функціями держави:**

- освіта (із 6,0% ВВП у 2020 р. до 6,6% за планом на 2021 р. і до 7,3% ВВП за прогнозом на 2022 р.);
- обслуговування державного боргу (із 2,9% ВВП у 2020 р. до 3,4% за планом на 2021-2022 рр.).

Видатки зведеного бюджету на охорону здоров'я залишатимуться на сталому рівні 4,1-4,2% ВВП упродовж 2020-2022 років, але відносно 2019 р. матиме місце помітний приріст фінансування – близько 1% ВВП.

Скорочення бюджетного фінансування у 2022 році передбачається за такими функціями держави:

- соціальний захист і соціальне забезпечення (падіння із 8,3% ВВП у 2020 р. до 7,2% у 2021 р. і до 6,6% у 2022 р.), при цьому трансферти Пенсійному фонду України зменшуватимуться із 4,8% ВВП у 2020 р. до 3,7% у 2022 р.;

- громадський порядок, безпека та судова влада (із 3,8% ВВП у 2020 р. до 3,6% у 2021 р. і до 3,3% ВВП у 2020 р.);
- оборона (із 2,9% ВВП у 2020 р. до 2,5% у 2021-2022 рр.);
- дорожнє господарство (із 3,2% ВВП у 2020 р. до 1,6% ВВП у 2022 р.).

Для секторів *оборони і дорожнього господарства* певні втрати бюджетного фінансування в 2022 р. компенсуватимуться надходженнями з інших джерел. Мова йде, перш за все, про офіційну допомогу на оборонні цілі від Франції, Британії та США в сумі 21 млрд грн та залучення Агенством автомобільних доріг 40 млрд грн позикових коштів під державні гарантії.

Щодо фінансування громадського порядку, безпеки та судової влади, то скорочення його відносного рівня є цілком виправданим: в останні роки судові та правоохоронні органи перебували на пільговому забезпеченні держави без врахування результативності їх роботи та деструктивних ефектів недофінансування гуманітарної сфери України, що стало побічним наслідком такої політики.

Принципово інші висновки щодо пріоритетів державної політики ми отримаємо, якщо розширимо часовий інтервал порівняльного аналізу до 2013-2022 років. Його результати вказують на те, що найбільш **значущими напрямками зростання відносного обсягу бюджетних видатків у 2022 р. порівняно з 2013 р.** є такі:

- оборона (приріст видатків на 1,5 в.п. ВВП – із 1,0 до 2,5% ВВП);
- дорожнє господарство (на 1,2 в.п. ВВП – із 1,1 до 2,3% ВВП);
- обслуговування боргу (на 1,1 в.п. ВВП – із 2,3 до 3,4% ВВП);
- громадський порядок, безпека та судова влада (на 0,6 в.п. ВВП – із 2,7 до 3,3% ВВП);
- житлові субсидії (на 0,6 в.п. ВВП – із 0,1 до 0,7% ВВП).

Таким чином, **на тривалому часовому проміжку (починаючи з 2014 року) пріоритети витрачання державних коштів були пов'язані з виплатою відсотків за державним боргом, забезпеченням правоохоронних органів, підвищенням обороноздатності держави, покращенням якості автомобільних доріг і наданням населенню адресних субсидій при зростанні цін на житлово-комунальні послуги.** Збільшення видатків на оборону стало вимушеною необхідністю з початку військової агресії Росії. **Активне фінансування будівництва доріг** після десятиріч занепаду фізичної інфраструктури в країні стало безумовним досягненням і в перспективі при усуненні корупційних чинників могло б стати **драйвером активізації економічної діяльності в Україні.**

З іншого боку, не можна назвати виправданим і адекватним економічним можливостям країни стрімке збільшення з 2014 року видатків на правоохоронні органи і обслуговування державного боргу. Проте, як

зазначалося вище, деструктивну тенденцію нарощування державних видатків на громадський порядок, безпеку та судову владу було припинено з 2021 року.

Новітнім позитивом фіскальної політики 2020-2022 рр. стало порушення усталених негативних тенденцій динаміки державних видатків на розвиток людського капіталу протягом 2014-2019 років. З 2020 р. держава почала витрачати помітно більше коштів на освіту і охорону здоров'я. Так, *в 2022 році відносно 2019 видатки на освіту мають зрости на 1,3 в.п. ВВП, а видатки на охорону здоров'я – на 1 в.п. ВВП.* Наочно зміну тенденцій у фінансуванні галузей розвитку людського капіталу можна відслідкувати за даними рис. 2.1.

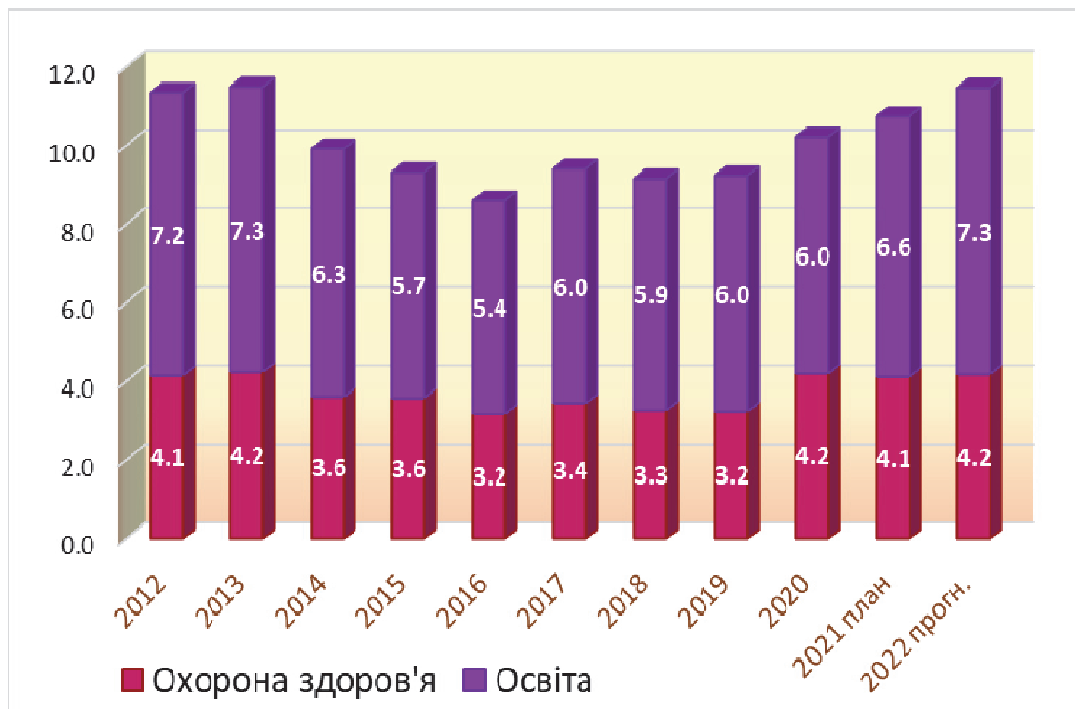


Рис. 2.1. Динаміка видатків Зведеного бюджету на освіту та охорону здоров'я у 2012-2022 роках (% до ВВП).

Джерело: розрахунки автора за даними Держказначейства і Держстату України.

Відносний рівень фінансування освіти в 2022 р. вперше за останнє десятиріччя має наблизитися до рівня 2013 р. – 7,3% ВВП. Додатково до традиційних статей планується виділити 3 млрд грн на здорове харчування та пожежну безпеку в школах, 1,4 млрд грн – на програму "Нова українська школа", 1,3 млрд грн – на програму "Спроможна школа". В бюджет закладаються також 8,4 млрд грн на підвищення номінальних заробітних плат вчителів і 1,2 млрд грн – на збільшення академічних стипендій студентам, аспірантам і докторантам.

Сталість реальної величини фінансування охорони здоров'я у 2020-2022 роках поєднуватиметься із *суттєвим розширенням програми державних гарантій медичного обслуговування населення, бюджет якої у 2022 р. (157,5 млрд грн)*

номінально зростає на 24,3% відносно 2021 р. і на 75,9% відносно 2020 р. Збільшення реального фінансування в 2022 р. охоплюватиме також програми громадського здоров'я і боротьби з епідеміями, оперативного лікування з трансплантації органів, підвищення кваліфікації медичних кадрів. Однак, анонсоване Урядом підвищення середньої заробітної плати лікарів на 56% і медичного персоналу на 34%, навряд чи вдасться реалізувати, оскільки плановий бюджет Міністерства охорони здоров'я в 2022 р. має зрости всього на 15,3% відносно 2021 р. Більшість медичних закладів у 2022 р. будуть отримувати бюджетне фінансування в залежності від кількості пролікованих пацієнтів на основі договорів з Національної службою здоров'я, що унеможливорює централізоване підняття заробітної плати всім медичним працівникам на задану величину.

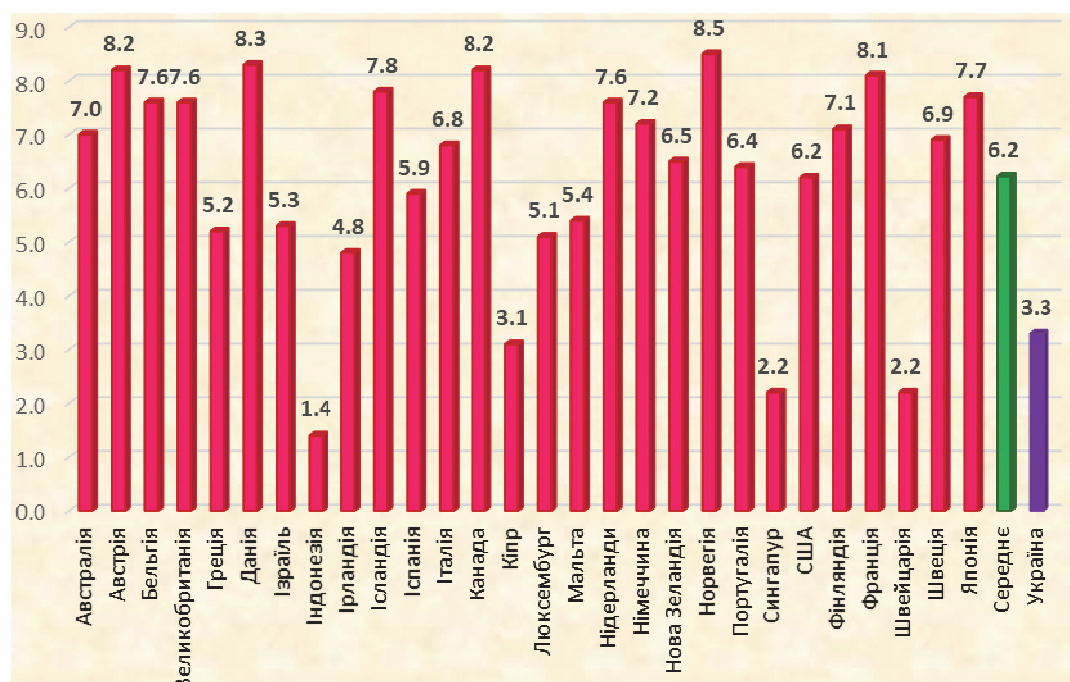


Рис. 2.2. Державні видатки на охорону здоров'я у розвинутих країнах і в Україні в середньому за 2017-2019 рр. (% до ВВП).

Джерело: складено автором за даними МВФ, Government Finance Statistics, COFOG.

В умовах пандемії рівень фінансування і матеріально-технічного забезпечення вітчизняних медичних закладів дещо покращився, однак відставання України від середньо-світових показників матеріального і фінансового забезпечення сфери охорони здоров'я зберігалось. Наприклад, останні дані «Government Finance Statistics» МВФ вказують на **недостатній рівень фінансування охорони здоров'я в Україні, порівняно як із країнами з ринками, що формуються, так і з розвинутими країнами**. Рівень 3,3% ВВП – середньорічні видатки в Україні до початку пандемії – є нижчим від середніх

показників двох груп країн – 4% і 6,2% ВВП відповідно. В 2020-2021 рр. збільшення фінансування охорони здоров'я мало місце у всіх країнах, а тому відставання України від багатьох країн світу зберігалося. На рис. 2.2 наведено порівняння державних витрат на охорону здоров'я в Україні з показниками розвинутих країн.

У всьому світі руйнівні ефекти пандемії та непередбачуваність медичних систем до її поширення, як і загострення проблем бідності і нерівності, сформували суспільний запит на дієві системи охорони здоров'я, соціального захисту населення, якісну і сучасну освіту. В таких умовах **збільшення державних видатків на освіту, охорону здоров'я, цифрову та екологічну інфраструктуру з початку пандемії COVID-19 стали іманентною властивістю трансформації державних фінансів у світовому вимірі.**¹

Дослідження динаміки видатків Зведеного бюджету України дозволило виявити ще одну довготривалу тенденцію у сфері бюджетного фінансування. Це – **скорочення видатків Зведеного бюджету на соціальний захист і соціальне забезпечення населення.** Їх відносний розмір було зменшено із 10% ВВП у 2013 р. і 9,6% у 2017 р. до 8,3% у 2020 р., 7,2% згідно з планом на 2021 р. і до 6,6% ВВП за прогнозом на 2022 рік. Унаслідок збереження заниженого розміру прожиткового мінімуму, скорочуватимуться (у відносному вимірі) виплати соціальних допомог сім'ям з дітьми, ветеранам, малозабезпеченим сім'ям, особам з інвалідністю.

У 2022 р. зменшуватимуться дві найбільш вагомні складові видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення - трансферти Пенсійному фонду і видатки на житлові субсидії населенню. Запланована сума адресних житлових субсидій населенню (38,4 млрд грн), очевидно, буде недостатньою для покриття потреб малозабезпечених домогосподарств. Адже, опалювальний сезон 2021-2022 р. характеризуватиметься рекордними цінами на газ, а запланована сума житлових субсидій на 2022 рік є майже на 9 млрд грн меншою, ніж передбачено останньою версією бюджету на 2021 рік.

На рис. 2.3 наведено динаміку відносної величини видатків на соціальний захист і забезпечення населення в 2013-2022 роках. Скорочення даної категорії видатків набуло перманентного характеру і на 2022 р. бюджетом закладається їх подальше падіння - на 1,6 в.п. ВВП щодо 2020 року.

¹ Див. детально: Богдан Т.П. Трансформація державних фінансів: світові процеси та виклики для України / Growford Institute, Глобальне дослідження №3, 2021.

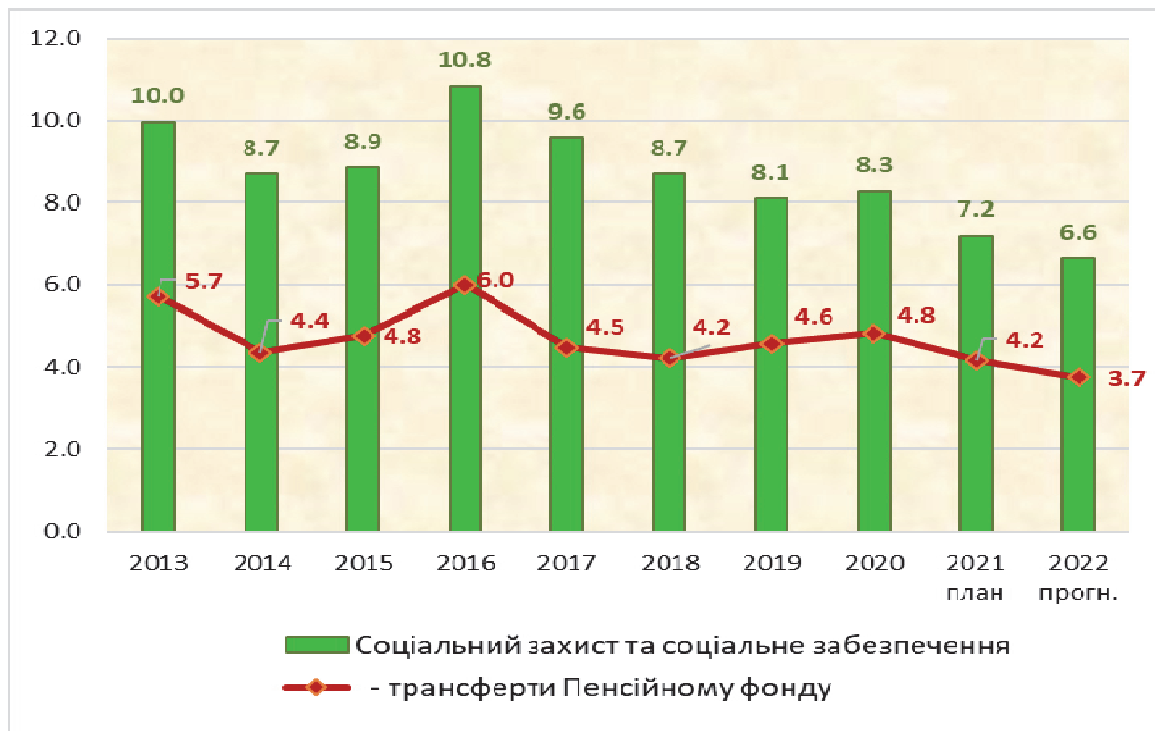


Рис. 2.3. Динаміка витрат Зведеного бюджету на соціальний захист і забезпечення в 2013-2022 роках (% до ВВП).

Джерело: розрахунки автора за даними Держказначейства і Держстату України.

Такі тенденції сигналізують про *зниження ролі держави як гаранта виживання людини за складних життєвих обставин при втраті працездатності*), що є потенційно небезпечним у контексті збереження соціальної стабільності в країні.

Зазначені негативні явища породжуються збереженням двократного розриву між розміром фактичного прожиткового мінімуму і прожиткового мінімуму, встановленого статтею 7 проекту закону про бюджет. Так, розмір державних соціальних допомог на 2021 р. обраховувався, виходячи з суми прожиткового мінімуму з 1 січня 2022 р. — 2393 грн. В той же час Мінсоцполітики інформує про фактичний розмір прожиткового мінімуму у цінах серпня 2021 р. на рівні 4525 грн для працездатних осіб, а з урахуванням обов'язкових платежів — 5622 грн. Наявні розбіжності між рівнем фактичного прожиткового мінімуму і мінімуму в законі про бюджет прирікають на бідність більшість непрацездатних громадян України.

Для дослідження феномену надмірності чи недостатності соціальних витратків нами проведено міжнародні порівняння витратків на соціальний захист населення по сектору загального державного управління на основі бази даних

МВФ “Government Finance Statistics, COFOG”. Результати порівнянь України з іншими країнами з ринками, що формуються, наведено на рис. 2.4.

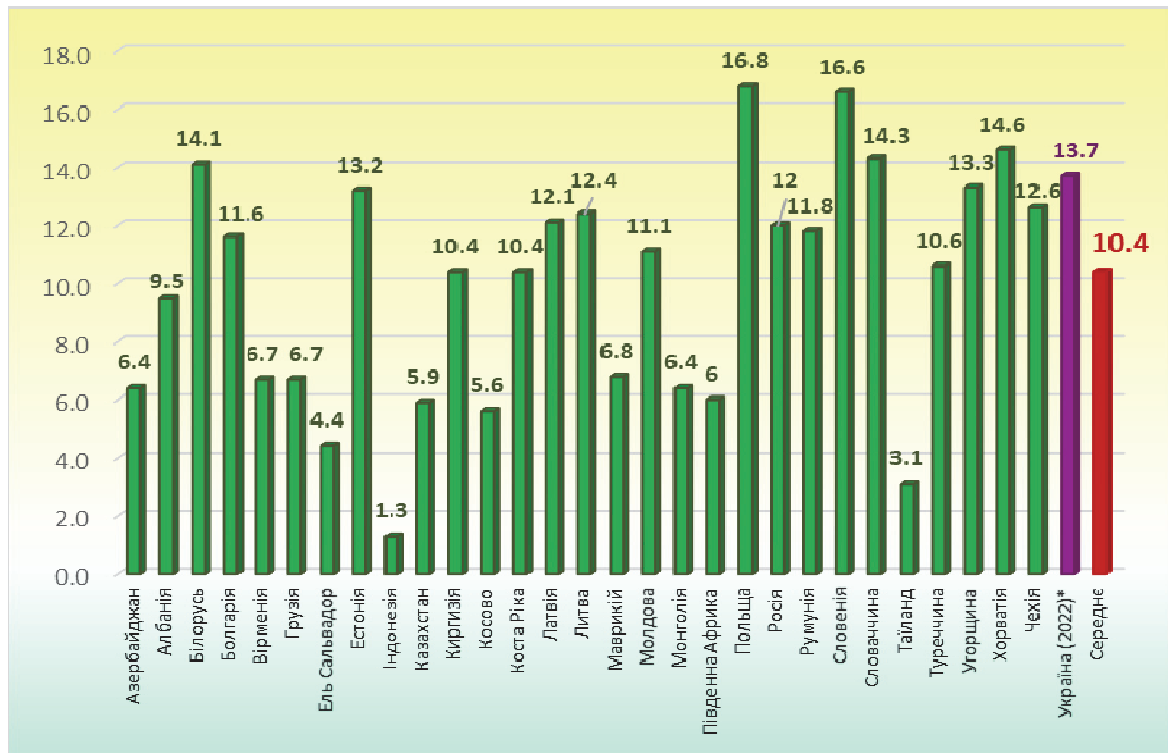


Рис. 2.4. Державні видатки на соціальний захист населення у країнах з ринками, що формуються, в 2019 р.* (% до ВВП).

Джерело: складено автором за даними МВФ, Government Finance Statistics, COFOG.

* - дані по Україні наведено за 2022 р, це планові показники проекту бюджету та фондів соціального страхування.

Дані рисунку 2.4 демонструють, що *видатки Зведеного бюджету і державних фондів соціального страхування в Україні на рівні 13,7% ВВП перевищують середній показник у країнах з ринками, що формуються, - 10,4% ВВП*. Але ряд європейських країн – нових членів ЄС витрачають більшу частину свого ВВП на соціальні програми, порівняно з Україною. Польща – 16,8% ВВП, Словенія – 16,6%, Словаччина – 14,3%, Хорватія – 14,6% ВВП.

Результати порівняльного аналізу видатків на соціальний захист населення сектору загального державного управління в Україні з розвинутими країнами наведено на рис. 2.5. У розвинутих країнах середній рівень таких видатків становив 15,3% ВВП, що дещо перевищувало український показник – 13,7% ВВП. У межах даної вибірки країн найвищим рівнем соціальних видатків відзначалися Фінляндія (24% ВВП), Франція (23,9%), Данія (21,6%), Італія (21,2%), Австрія (20,1%), Норвегія (19,8%), Німеччина (19,7% ВВП).

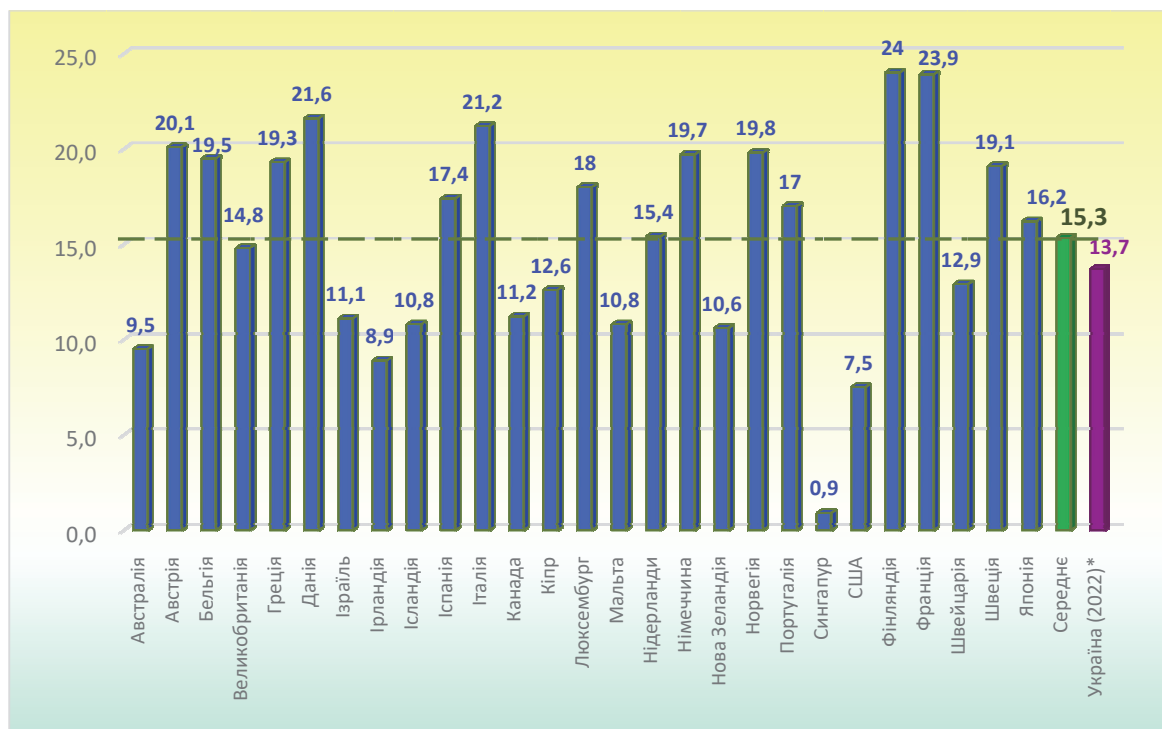


Рис. 2.5. Державні видатки на соціальний захист населення у розвинутих країнах в 2019 р. і в Україні (% до ВВП).

Джерело: складено автором за даними МВФ, Government Finance Statistics, COFOG.

* - дані по Україні наведено за 2022 р – планові показники проекту бюджету та фондів соціального страхування.

Таким чином, результати проведеного дослідження вказують на **доцільність незначного скорочення відносної величини соціальних видатків держави в Україні у середньостроковій перспективі**. Але таке скорочення мало б досягатися не за рахунок подальшого зниження реальної величини прожиткового мінімуму, як передбачено бюджетом, а **за рахунок раціоналізації соціальної системи - зменшення кількості реципієнтів соціальної допомоги від держави**. Засобами вирішення цього завдання могли б стати консолідація наявних програм соціальної допомоги при уникненні їх дублювання та недопущення фактів надання необґрунтованої підтримки; а також підвищення функціоналу єдиного соціального реєстру та краще таргетування програм соціального захисту. Частково ці завдання вже вирішує запуск Єдиної інформаційної системи соціальної сфери.

Одним із способів консолідації державних фінансів України в 2022 р. стане скорочення видатків за функцією «**громадський порядок, безпека і судова влада**». Порівняно з 2020 р. фінансування цієї функції має бути зменшено на

0,5 в.п. ВВП. Але якщо оцінювати ступінь адекватності обсягу таких видатків на основі міжнародних порівнянь, то маємо констатувати їх необґрунтовано високий рівень. Зокрема, *серед країн з ринками, що формуються, український показник витрат на громадський порядок і безпеку 3,8% ВВП у 2020 р. і 3,3% ВВП у 2022 р. є другим за величиною* після Південної Африки. А середній рівень таких видатків у країнах з ринками, що формуються, в 2019 р. складав 2,2% ВВП. Півтора-кратне перевищення Україною середнього рівня навіть після скорочень 2021-2022 рр. сигналізує про наявність невикористаних можливостей подальшої раціоналізації національних витрат на правоохоронні і судові органи.

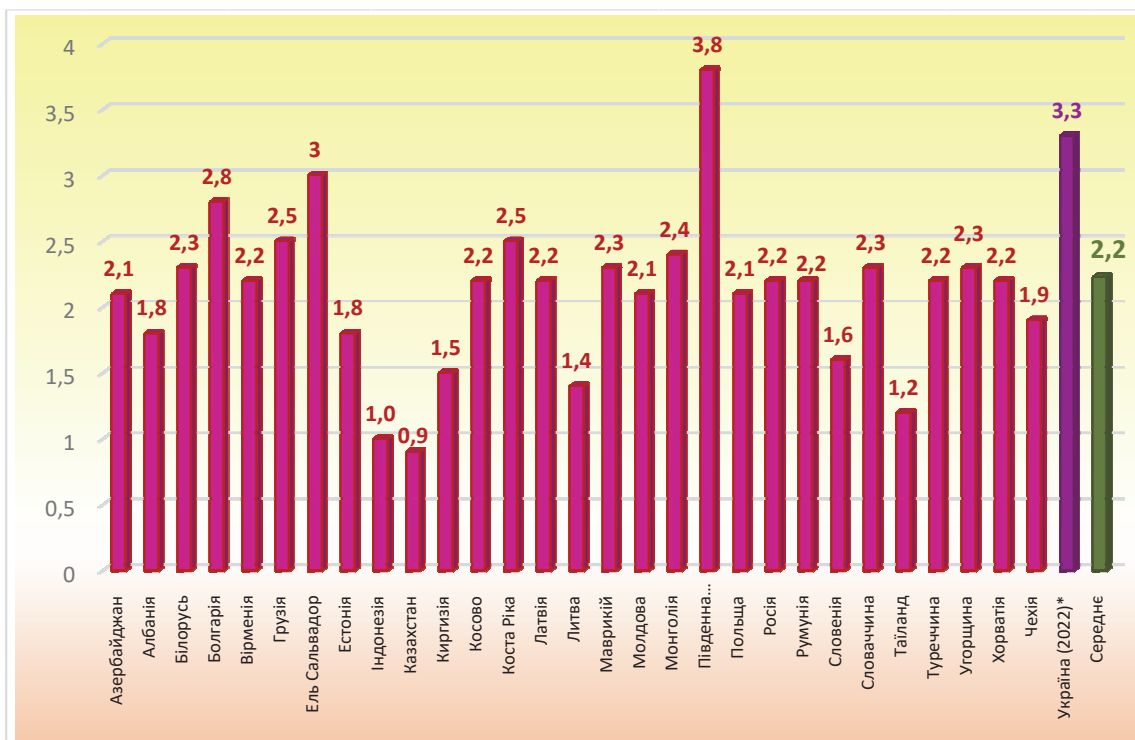


Рис. 2.6. Державні видатки на громадський порядок і безпеку в країнах з ринками, що формуються, в 2019 р.* (% до ВВП).

Джерело: складено автором за даними МВФ, Government Finance Statistics, COFOG.

* - дані по Україні наведено за 2022 р – планові показники проекту бюджету.

Порівняння державних видатків на громадський порядок і безпеку в розвинутих країнах з видатками в Україні підводить до ще більш радикальних висновків. *Середній рівень таких видатків у розвинутих країнах – 1,5% ВВП – є в рази меншим, ніж в Україні (від 3,3 до 3,8% ВВП).* Тобто Україна витрачає надмірно велику частку ВВП і бюджету на правоохоронну діяльність, при тому що ефективність діяльності цих органів є дуже низькою, а корупційні механізми в їх роботі продовжують функціонувати. В історичному ракурсі

деяке збільшення державних витрат на громадський порядок і безпеку було виправданим у 2014-2016 роках від початку бойових дій на Донбасі і повномасштабної гібридної війни з боку Росії. Однак, максимальний рівень видатків за цим напрямом було зафіксовано в 2019-2020 роках (3,6-3,8% ВВП), що важко пояснити виключно безпековими чинниками.

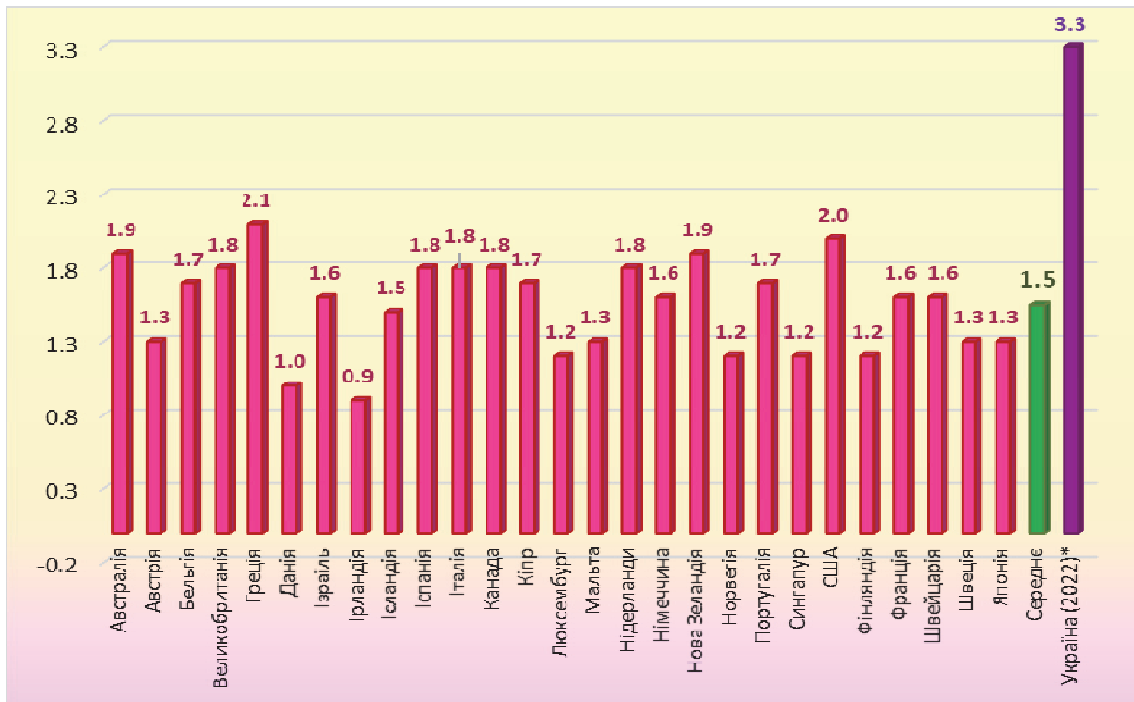


Рис. 2.7. Державні видатки на громадський порядок і безпеку в розвинутих країнах в 2019 р. і в Україні (% до ВВП).

Джерело: складено автором за даними МВФ, Government Finance Statistics, COFOG.

* - дані по Україні наведено за 2022 р – планові показники проекту бюджету.

Тобто міжнародні порівняння засвідчують: **Україна ще має певний потенціал для скорочення видатків на правоохоронні органи та підвищення їх ефективності**. Корисним джерелом даних у цьому контексті може бути "Інформація про цілі державної політики у відповідній сфері діяльності і показники їх досягнення у 2020-2024 роках", яку підготувало Міністерство фінансів у складі бюджетної документації до проекту бюджету на 2022 рік. Зокрема, по Національному антикорупційному бюро (НАБУ) наявні такі дані: відомство планує в 2022 р. зареєструвати 23 тис. звернень і повідомлень юридичних і фізичних осіб про вчинені корупційні діяння, але кількість кримінальних проваджень, спрямованих до суду, становитиме лише 69. Не сильно відрізнятиметься і кількість кримінальних проваджень, у яких особі повідомлено про підозру у вчиненні кримінального правопорушення – 75.

Виходячи із суми бюджетних витрат на утримання НАБУ в 2022 р. (1,18 млрд грн), можна поррахувати, що кожна із 69 справ, підготованих Бюро і направлених до суду, коштує платникам податків України 17,1 млн грн.

Проведений нами аналіз планових видатків державного бюджету за **програмною класифікацією** на 2022 рік дозволяє встановити міністерства (відомства) і бюджетні програми, які отримали найбільшу користь чи зазнали втрат від зміни обсягів бюджетного фінансування. У таблиці 2.2 наведено видатки державного бюджету за програмною класифікацією, які підлягатимуть найбільшому скороченню в 2022 році відносно планових видатків поточного року, затверджених законом про бюджет.

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

- Міністерство інфраструктури України (-1,9 млрд грн або -20,8% відносно планових асигнувань 2021 р.), в т. ч. за програмами:
 - розвиток міського пасажирського транспорту в містах України (-3,0 млрд грн або -75%);
 - модернізація української залізниці (-0,7 млрд грн або -70,6%);
- Міністерство культури та інформаційної політики України (-1,8 млрд грн або -14,9% відносно плану 2021 р.), в т. ч. за програмами:
 - субвенція місцевим бюджетам на реалізацію проектів ремонтно-реставраційних та консерваційних робіт пам'яток культурної спадщини комунальної власності (-0,9 млрд грн або -90%);
 - Фонд розвитку закладів загальнодержавного значення (-1,3 млрд грн, програму припинено);
- Апарат Міністерства внутрішніх справ (-1,5 млрд грн або -10%), в т.ч. за програмою:
 - створення єдиної авіаційної системи безпеки та цивільного захисту (-1,9 млрд грн або -42,1%);
- Державне агентство інфраструктурних проектів України (-1,4 млрд грн або -98,6%),
- Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України (-0,6 млрд грн або -28,1%),
- Субвенція місцевим бюджетам на здійснення підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я (-0,8 млрд грн або -25,6%);
- Державне управління справами (-0,4 млрд грн або -11,8%);

- Організація та регулювання діяльності установ Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (-0,4 млрд грн або -10,5%);
- Здійснення законотворчої діяльності Верховної Ради України (-0,3 млрд грн або -18,8%);
- Підготовка і участь національних збірних у Паралімпійських і Дефлімпійських іграх (-0,3 млрд грн або -15,6%);
- Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру (-0,2 млрд грн або -15,4%).

Таблиця 2.2

Видатки Державного бюджету за програмною класифікацією, які підлягатимуть найбільшому скороченню у 2022 р. порівняно з 2021 р.

Код програмн. класифікації видатків	Найменування згідно з відомчою і програмною класифікаціями	Абсолютний приріст 2022/ 2021, млн грн	Темпи приросту видатків 2022 до 2021, %	Темпи приросту видатків 2022 до 2020, %
3100000	Міністерство інфраструктури України	-1 879.0	-20.8	118.9
3101610	Розвиток міського пасажирського транспорту в містах України	-3 020.0	-75.0	262.0
3101620	Модернізація української залізниці	-705.9	-70.6	-
3107000	Державне агентство інфраструктурних проектів України	-1 402.8	-98.6	-99.1
3108000	Державна авіаційна служба України	-174.8	-40.1	39.0
2311000	Міністерство охорони здоров'я України (загальнодержавні видатки та кредитування)	-1 066.8	-30.5	-88.9
2311500	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я	-752.5	-25.6	-38.3
3800000	Міністерство культури та інформаційної політики України	-1 849.5	-14.9	21.8
3801340	Фонд розвитку закладів загальнодержавного значення	-1 300.0	-	-
3802080	Фінансова підтримка Національної суспільної телерадіокомпанії України	-402.9	-17.7	22.3
3811070	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проектів ремонтно-реставраційних та консерваційних робіт пам'яток культурної спадщини комунальної власності	-900.0	-90.0	-
3900000	Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України	-625.7	-28.1	1061.2
3901080	Забезпечення інформаційного суверенітету України, розвиток мов корінних народів, що проживають на тимчасово окупованій території АР Крим, фінансова підтримка системи державного іномовлення України	-614.5	-62.9	-

Код програмн. класифікації видатків	Найменування згідно з відомчою і програмною класифікаціями	Абсолютний приріст 2022/ 2021, млн грн	Темпи приросту видатків 2022 до 2021, %	Темпи приросту видатків 2022 до 2020, %
1001000	Апарат Міністерства внутрішніх справ України	-1 499.3	-10.0	12.1
1001050	Реалізація державної політики у сфері внутрішніх справ, забезпечення діяльності органів, установ та закладів Міністерства внутрішніх справ України	301.9	4.1	13.0
1001220	Створення єдиної авіаційної системи безпеки та цивільного захисту	-1 931.0	-42.1	34.8
1007000	Національна поліція України	178.7	0.5	-9.4
1007020	Забезпечення діяльності органів та установ Національної поліції України	-27.0	-0.1	0.7
0300000	Державне управління справами	-379.9	-11.8	17.6
0301010	Обслуговування та організаційне, інформаційно-аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності Президента України та Офісу Президента	-188.6	-14.9	23.4
0111000	Апарат Верховної Ради України	-215.3	-7.6	35.1
0111010	Здійснення законотворчої діяльності Верховної Ради України	-293.9	-18.8	37.8
2401000	Апарат Міністерства енергетики України	-141.7	-2.6	-86.4
2708000	Державне агентство України з управління зоною відчуження	-74.2	-2.4	42.2
1201000	Апарат Міністерства економіки України	-21.3	-2.2	-94.2
2800000	Міністерство аграрної політики та продовольства України	-126.9	-1.8	-
2801580	Фінансова підтримка сільгосптоваровиробників	-100.0	-2.2	-
2803000	Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру	-234.5	-15.4	-
6610000	Фонд державного майна України	-7.7	-1.0	62.5
1209000	Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів	-111.5	-1.6	21.1
1209030	Організація та регулювання діяльності установ Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів	-419.6	-10.5	20.1
3400000	Міністерство молоді та спорту України	-12.2	-0.2	217.0
3401110	Розвиток спорту серед осіб з інвалідністю та їх фізкультурно-спортивна реабілітація	-36.8	-3.3	116.6
3401120	Підготовка і участь національних збірних у Паралімпійських і Дефлімпійських іграх	-272.9	-15.6	4448.9

Джерело: розраховано автором за даними аналітичних матеріалів до проекту закону №6000 від 15.09.2021.

Поряд з цим, ряд головних розпорядників бюджетних коштів та їх бюджетних програм отримають у 2022 р. більші суми асигнувань, як у номінальному, так і

реальному вираженні. У таблиці 2.3 представлено видатки державного бюджету за програмною класифікацією з найбільшим приростом фінансування у 2022 році порівняно з 2021 роком.

Найбільше збільшення обсягів фінансування за абсолютними сумами і темпами річного приросту передбачається за такими бюджетними програмами і такими розпорядниками бюджетних коштів:

- Міністерство охорони здоров'я України (+25,4 млрд грн або +15,3% до плану на 2021 рік), в т. ч. реалізація програми державних гарантій медичного обслуговування населення (+30,8 млрд грн або +24,3%);
- Обслуговування державного боргу (+22,7 млрд грн або +14,3%);
- Міністерство у справах ветеранів України (+4,9 млрд грн або +792,4% відносно планових асигнувань 2021 р.), три бюджетні програми, пов'язані із забезпеченням житлом учасників АТО/ООС;
- Державний фонд регіонального розвитку (+6,7 млрд грн або +149,0%);
- Міністерство розвитку громад і територій (+3,7 млрд грн або +139,0%), у т.ч. функціонування Фонду енергоефективності (+2,5 млрд грн або +2494%);
- Ряд програм Міністерства інфраструктури України:
 - субвенція місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автодоріг місцевого значення (+5,0 млрд грн або +27,8%);
 - розвиток мережі та утримання автодоріг загального користування державного значення (+3,6 млрд грн або +10,1%);
 - оновлення рухомого складу для перевезення пасажирів та модернізація залізничної інфраструктури (+3,9 млрд грн, нова бюджетна програма);
- Міністерство цифрової трансформації (+1,1 млрд грн або +235,6%);
- Міністерство освіти і науки України (+7,2 млрд грн або +14,4%), у т.ч.:
 - підготовка кадрів закладами вищої освіти та забезпечення діяльності їх баз практики (+3,4 млрд грн або +10,8%);
 - субвенція місцевим бюджетам на придбання обладнання для їдалень (харчоблоків) закладів середньої освіти (+1,5 млрд грн, нова програма);
 - субвенція місцевим бюджетам на забезпечення пожежної безпеки в закладах освіти (+1,5 млрд грн, нова програма);
 - виплата академічних стипендій студентам, аспірантам, докторантам закладів фахової передвищої та вищої освіти (+1,2 млрд або +30,6%),
- Міністерство оборони України (+13,4 млрд грн або +11,4%), у т.ч.:
 - забезпечення діяльності Збройних Сил, підготовка кадрів і військ, медичне забезпечення особового складу, ветеранів та членів їхніх сімей (+8 млрд грн або +8,9%);
 - розвиток, закупівля, модернізація та ремонт озброєння, військової техніки та обладнання (+5,7 млрд грн або +25%);

- Виконання державою гарантійних зобов'язань за позичальників, що отримали кредити під державні гарантії (+2 млрд грн або +41,1%);
- Апарат Міністерства фінансів України (+1,7 млрд грн або +26,3%);
- Офіс Генерального прокурора України (+2,0 млрд грн або +17,5%);
- Державна судова адміністрація України (+2,1 млрд грн або +13,0%).

Таблиця 2.3

Видатки Державного бюджету за програмною класифікацією з найбільшим приростом фінансування у 2022 р. порівняно з 2021 р.

Код програмної класифікації видатків	Найменування згідно з відомчою і програмною класифікаціями	Абсолютний приріст видатків 2022/ 2021, млн грн	Темпи приросту видатків 2022 до 2021, %	Темпи приросту видатків 2022 до 2020, %
1511000	Міністерство у справах ветеранів України (загальнодержавні видатки та кредитування)	4 880.2	792.4	754.0
1511040	Субвенція місцевим бюджетам на виплату грошової компенсації за належні для отримання жилі приміщення для сімей осіб, визначених абз. 5-8 п.1 ст. 10 Закону «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту».	1 428.0	468.0	455.7
1511050	Субвенція місцевим бюджетам на виплату грошової компенсації за жилі приміщення для внутрішньо переміщених осіб, які захищали незалежність і територіальну цілісність України, брали участь в антитерористичній операції.	3 014.8	1213.5	1118.6
2761070	Державний фонд регіонального розвитку	6 705.0	149.0	156.4
2761610	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проєктів в рамках Програми з відновлення України	502.7	нова прогр.	нова прогр.
2750000	Міністерство розвитку громад та територій	3 713.0	139.0	157.5
2751290	Функціонування Фонду енергоефективності	2 494.3	2494.3	
2751600	Розвиток міської інфраструктури і заходи з централізованого теплопостачання України, розвиток водопостачання в м. Миколаєві, реконструкція водного господарства м. Чернівці	1 279.8	135.9	24.0
3100000	Міністерство інфраструктури України (окремі програми)			
3101270	Оновлення рухомого складу для перевезення пасажирів та модернізація залізничної інфраструктури для пасажирських перевезень	3 851.8	нова прогр.	нова прогр.
3101290	Фінансове забезпечення заходів з розвитку аеропортної інфраструктури	400.0	нова прогр.	нова прогр.
	Субвенція місцевим бюджетам на розвиток спортивної інфраструктури, у т. ч. закладів фізичної культури і спорту, що забезпечують розвиток резервного спорту, льодових палаців/арен та стадіонів	150.0	30.0	-

Код програмної класифікації і видатків	Найменування згідно з відомчою і програмною класифікаціями	Абсолютний приріст видатків 2022/ 2021, млн грн	Темпи приросту видатків 2022 до 2021, %	Темпи приросту видатків 2022 до 2020, %
3131090	Субвенція місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення	5 040.2	27.8	4.4
3110000	Державне агентство автомобільних доріг України	5 305.6	9.5	-37.2
3111020	Розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування держ.значення	3 640.4	10.1	-53.5
3111030	Виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, залученими державою або під державні гарантії на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування	1 045.2	7.1	193.8
3111600	Розвиток автомагістралей та реформа дорожнього сектору	938.8	21.3	-3.1
2900000	Міністерство цифрової трансформації	1 074.9	235.6	465.2
2901010	Керівництво та управління у сфері цифрової трансформації	74.9	54.1	45.8
2901040	Розвиток пріоритетних проектів в галузі інформаційних технологій	600.0	нова прогр.	нова прогр.
2901050	Інформаційно-технологічне забезпечення проведення Всеукраїнського перепису населення	400.0	нова прогр.	нова прогр.
2300000	Міністерство охорони здоров'я України	25 433.4	15.3	51.3
2301040	Громадське здоров'я та заходи боротьби з епідеміями	699.5	26.5	-20.7
2301070	Підготовка і підвищення кваліфікації кадрів у сфері охорони здоров'я, підготовка науково-педагогічних кадрів закладами фахової передвищої та вищої освіти	1 012.4	14.3	41.1
2301550	Реалізація пілотного проекту щодо зміни фінансування оперативного лікування трансплантації органів та ін. анатомічних матеріалів	287.5	57.3	490.1
2308060	Реалізація програми державних гарантій медичного обслуговування населення	30 774.4	24.3	75.9
2200000	Міністерство освіти і науки України	7 243.9	14.4	41.5
2201160	Підготовка кадрів закладами вищої освіти та забезпечення діяльності їх баз практики	3 414.2	10.8	32.5
2201190	Виплата академічних стипендій студентам (курсантам), аспірантам, докторантам закладів фахової передвищої та вищої освіти	1 205.6	30.6	55.5
2201280	Підготовка кадрів Київським національним університетом імені Тараса Шевченка	362.7	17.1	41.7
2201380	Виконання зобов'язань у сфері міжнародного науково-технічного співробітництва, участь у рамковій програмі ЄС з досліджень та інновацій	228.1	49.8	1173.5
2211000	Міністерство освіти і науки України (загальнодержавні видатки та кредитування)	10 761.5	10.4	36.6
2211260	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію програми "Спроможна школа для кращих результатів"	265.0	26.5	179.4

Код програмної класифікації витратків	Найменування згідно з відомчою і програмною класифікаціями	Абсолютний приріст витратків 2022/ 2021, млн грн	Темпи приросту витратків 2022 до 2021, %	Темпи приросту витратків 2022 до 2020, %
2211290	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання обладнання для їдалень (харчоблоків) закладів загальної середньої освіти	1 500.0	нова прогр.	нова прогр.
2211300	Субвенція місцевим бюджетам на забезпечення пожежної безпеки в закладах освіти	1 500.0	нова прогр.	нова прогр.
3511350	Обслуговування державного боргу	22 733.8	14.3	51.5
3511600	Виконання державою гарантійних зобов'язань за позичальників, що отримали кредити під державні гарантії	2 016.9	41.1	664.5
0850000	Вищий антикорупційний суд	135.4	36.1	95.3
3501000	Апарат Міністерства фінансів України	1 657.5	26.3	-11.5
3501540	Забезпечення функціонування Фонду розвитку підприємництва	1 000.0	50.0	50.0
3501630	Реконструкція трансформаторних підстанцій східної частини України	528.0	62.9	75.7
3505000	Державна аудиторська служба України	185.3	21.4	77.6
3506000	Державна митна служба України	637.6	13.7	50.3
2100000	Міністерство оборони України	13 362.0	11.4	9.1
2101020	Забезпечення діяльності Збройних Сил України, підготовка кадрів і військ, медичне забезпечення особового складу, ветеранів та членів їхніх сімей.	7 989.9	8.9	9.5
2101150	Розвиток, закупівля, модернізація та ремонт озброєння, військової техніки та обладнання	5 695.7	25.0	11.1
5960000	Головне управління розвідки Міністерства оборони України	471.1	11.8	20.5
5961010	Розвідувальна діяльність у сфері оборони	488.5	12.6	21.6
1203000	Державне агентство резерву України	232.2	19.9	357.3
1203040	Накопичення (приріст) матеріальних цінностей державного матеріального резерву	198.2	25.8	8256.6
0900000	Офіс Генерального прокурора	2 018.8	17.5	83.3
0901010	Здійснення прокурорської діяльності, підготовка та підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури	2 021.9	17.7	83.8
0500000	Державна судова адміністрація України	2 124.1	13.0	17.2
0501020	Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя	2 124.1	13.0	17.2
6330000	Національне агентство з питань запобігання корупції	145.1	12.7	117.9
2507000	Фонд соціального захисту інвалідів	260.3	11.8	10.5
2507030	Заходи із соціальної, трудової та професійної реабілітації осіб з інвалідністю	219.3	11.6	6.9

Джерело: розраховано автором за даними аналітичних матеріалів до проекту закону №6000 від 15.09.2021.

Аналіз видаткової частини державного і Зведеного бюджетів України за економічною класифікацією вказує на ряд несприятливих тенденцій. Так,

капітальні видатки державного бюджету мають зменшитися від 2,3% ВВП у 2020 р. до 2,1% у 2021 р. Але відносно фактичного рівня 2018-2019 рр. капітальні видатки 2022 р. дещо зростуть: на 0,1-0,2 в.п. ВВП. **Капітальні видатки Зведеного бюджету, згідно із прогнозом Мінфіну, також повинні зменшитися від 4% ВВП у 2020 р. до 3,4% у 2022 році.** Але в структурі видаткової частини державного бюджету за економічними категоріями частка капітальних видатків має зрости з 7,1% у 2018-2019 рр. і 7,4% у 2020 р. до 7,6% у проекті на 2022 р. (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

**Структура видатків державного бюджету України
за економічною класифікацією у 2018-2022 роках, %**

Найменування	2018 факт	2019 факт	2020 факт	2021 план із змінами	2022 проект 5.09.2021
Поточні видатки	92.9	92.9	92.6	91.5	91.5
Оплата праці	14.5	16.4	15.7	15.5	15.8
Нарахування на оплату праці	2.8	3.1	3.0	3.0	3.0
Предмети, матеріали, обладнання та інвентар	2.1	1.9	1.6	1.7	1.5
Оплата послуг (крім комунальних)	1.3	2.7	8.2	9.9	11.4
Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	0.9	0.9	0.7	0.8	0.8
Окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм	3.7	4.2	3.3	3.9	4.1
Обслуговування боргових зобов'язань	11.8	11.2	9.4	11.7	12.8
Субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям)	1.3	1.2	5.0	2.1	2.1
Соціальне забезпечення	16.9	20.8	25.0	23.6	22.9
Капітальні видатки	7.1	7.1	7.4	8.4	7.6
Придбання обладнання і предметів довгострокового користування	1.2	1.2	1.0	1.0	0.8
Капітальне будівництво (придбання)	1.2	0.8	0.4	0.5	0.6
Капітальний ремонт	0.3	0.4	0.3	0.4	0.2
Реконструкція і реставрація	0.4	0.4	0.2	0.5	0.1
Капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям)	2.1	2.4	3.4	3.5	3.2
Капітальні трансферти органам державного управління	1.6	1.8	1.9	2.3	1.5
Нерозподілені видатки	0.2	0.2	0.2	0.2	1.1
Всього	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Джерело: розраховано автором за даними інформаційно-аналітичних матеріалів до проекту закону № 6000 від 15.09.2021, даними Держказначейства і Держстату України.

Бюджетні асигнування для Державного агентства автомобільних доріг України в 2022 р. заплановано в сумі 84,2 млрд грн, що на 14% більше, ніж у 2021 р., але на 30,6% менше, ніж у 2020 р. Додатково це агентство має залучити близько 40 млрд грн позикових коштів під державні гарантії. Саме тому на розвиток дорожньої інфраструктури у 2022 р. заплановано витратити 124,1 млрд грн. (2,3% ВВП), з яких прямі бюджетні витрати – 84,2 млрд грн.

У пост-ковідному світі значення державних інвестицій зростатиме, адже багато країн ставлять перед собою амбітні завдання прискорення переходу до цифрових технологій, запобігання змінам клімату та майбутнім пандеміям. *Серед перспективних напрямів державного інвестування у світі все більшого значення набувають ефективна система охорони здоров'я, якісна освіта, сучасна цифрова інфраструктура, охорона довкілля і зменшення вуглецевих викидів.*

Багато урядів вже сьогодні реалізують плани збільшення обсягів «зелених» інвестицій в стійку і екологічно чисту інфраструктуру: у розвиток чистих енергетичних і транспортних систем, смарт-технологій постачання, у стійке землекористування і раціональне використання водних ресурсів. Поряд з прямим фінансуванням державних інвестицій, апробуються і методи непрямого стимулювання інновацій, які сприяють переходу до низьковуглецевої економіки - технології довгострокового акумулювання енергії, абсорбування викидів CO₂ з повітря, створення нових екологічних матеріалів, ін.

Таким чином, з урахуванням світових тенденцій та поточної ситуації в Україні, вважаємо, що *обсяг капітальних видатків Зведеного бюджету варто збільшити до рівня близько 5% ВВП, а капітальних видатків Державного бюджету – 3,5% ВВП.* Вагомими застереженнями при цьому виступають хронічні проблеми з якістю інститутів планування, відбору, фінансування, моніторингу і контролю інвестиційних проектів, фінансованих державою.

Саме тому процес збільшення інвестиційних видатків держави має відбуватися в унісон із *формуванням системи стратегічного планування державних інвестицій, становленням чітких процедур та критеріїв для відбору інвестиційних проектів, виробленням єдиних методологічних настанов з питань оцінки проектів, проведенням систематичного моніторингу і контролю реалізації державних інвестиційних проектів.* Реалізація таких заходів сприяла б підвищенню ефективності управління державними інвестиціями з мінімізацією впливу корупційних чинників і забезпечувала б максимальний економічний ефект від інвестування бюджетних коштів.

Отже, розрахункові показники структури видатків Зведеного бюджету України в 2020-2022 засвідчують суттєве скорочення відносної загальної суми бюджетних видатків (на 3,5 в.п. ВВП) при підвищенні вагомості сфер освіти та обслуговування державного боргу. Так, в **2022 році відносно 2020 програмується підвищення частки освіти на 1,3 в.п. ВВП, як і частки відсоткових платежів за боргом – на 0,5 в.п. ВВП.** У той же час зменшуватиметься частка видатків на соціальний захист населення (на 1,7 в.п. ВВП), будівництво і ремонт доріг (на 0,9 в.п. ВВП), громадський порядок, безпеку, судову владу (на 0,5 в.п.), оборону (на 0,4 в.п. ВВП).

Відносна величина видатків на охорону здоров'я має трохи збільшитися відносно 2021 р, але не перевищуватиме рівень 2020 р. Сума видатків Зведеного бюджету на освіту та охорону здоров'я має зрости від 9,2% ВВП у 2019 р. і 10,2% ВВП у 2020 р. до 11,5% ВВП за планом на 2022 р. Саме тому **бюджет 2022 р. по праву можна назвати бюджетом гуманітарних цілей або зростаючих інвестицій в людський капітал.**

III. ДЕФІЦИТ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА ЙОГО ФІНАНСУВАННЯ

У 2022 році передбачається проведення більш жорсткої бюджетно-податкової політики, порівняно з плановими параметрами 2021 року і фактичними 2020 року. На наступний рік Урядом заплановано повне згортання фіскальних стимулів і перехід до політики фіскальної консолідації. Проектом закону про бюджет на 2022 рік **граничний розмір дефіциту** державного бюджету встановлено на рівні 188 млрд грн або **3,5% ВВП**. Як відомо, в поточному році законом про бюджет граничний розмір дефіциту було визначено в сумі 246,6 млрд грн або **5,1% ВВП**.

Первинний дефіцит державного бюджету в 2022 р. (різниця доходів і видатків без відсоткових платежів за держборгом) заплановано знизити майже до нуля. Тобто вплив фіскальної політики на рівень сукупного попиту в наступному році буде близьким до нульового. В той же час у 2021 році первинний дефіцит державного бюджету України заплановано на рівні 1,8% ВВП. А в 2015-2019 рр. Україна мала первинний профіцит бюджету обсягом від 1% до 3% ВВП. Наявність первинного профіциту означає, що до 2020 р. доходи бюджету перевищували видатки, не пов'язані з обслуговуванням боргу, тобто бюджетно-податкова політика мала рестриктивний характер.

***Політика нульового первинного профіциту** в 2022 році, з одного боку, утримуватиме заданий рівень боргового навантаження, але з іншого боку, породжує ризики економічної стагнації та гальмування виходу економіки з кризи у випадку продовження пандемії COVID-19.*

Згідно із проектом бюджету, фінансування дефіциту має зменшитися із 246,6 млрд грн у 2021 році до 188 млрд грн у 2022 році (див. табл. 3.1). У 2022 році із загальної суми **державних запозичень** (571,1 млрд грн), 420 млрд грн має бути отримано від внутрішніх позик. Це становить 73,5 % від їх загальної суми (71,7% за планом на 2021 р., 60,8% фактично в 2020 р.).

Порівняння планових сум державних запозичень у 2019-2020 роках (факт) і 2021-2022 роках (план) із різних джерел наведено в таблиці 3.1. Сума внутрішніх і зовнішніх державних позик має зменшитися із 639,6 млрд грн у 2020 р. і 721,8 млрд грн за планом на 2021 р. до 571,1 млрд у 2022 р. ***Темп скорочення абсолютної суми запозичень у 2022 р. відносно 2021 р. має досягти 26,4%, а відносно 2020 р. – 12%.***

Проектом бюджету на 2022 рік передбачається, що обсяг зовнішніх запозичень до загального і спеціального фонду в 2021 р. становитиме 151,2 млрд грн, зменшившись на 26,1% відносно плану 2021 р. і майже на 40% відносно фактичних позик 2020 р. У відсотках до ВВП обсяг зовнішніх позик у 2022 р. (2,8% ВВП) буде помітно меншим від показників 2021 і 2020 років – 4,3% ВВП і 6% ВВП, відповідно.

Таблиця 3.1

**Джерела фінансування дефіциту державного бюджету
в 2019-2022 роках, млрд грн**

Найменування згідно з класифікацією фінансування бюджету	Всього				Загальний фонд			
	2019 факт	2020 факт	2021 план	2022 план	2019 факт	2020 факт	2021 план	2022 план
Загальне фінансування	80.99	217.61	246.64	188.01	68.83	216.47	220.86	160.26
Фінансування за борговими операціями	80.48	245.1	253.39	177.8	64.54	227.03	228.86	152.26
<i>Запозичення</i>	<i>425.70</i>	<i>639.6</i>	<i>721.77</i>	<i>571.12</i>	<i>409.76</i>	<i>621.54</i>	<i>697.24</i>	<i>545.58</i>
<i>Внутрішні запозичення</i>	<i>345.91</i>	<i>389.18</i>	<i>517.27</i>	<i>419.96</i>	<i>345.91</i>	<i>389.18</i>	<i>517.27</i>	<i>419.96</i>
<i>Зовнішні запозичення</i>	<i>79.79</i>	<i>250.44</i>	<i>204.50</i>	<i>151.16</i>	<i>63.85</i>	<i>232.36</i>	<i>179.97</i>	<i>125.62</i>
<i>Погашення</i>	<i>-345.2</i>	<i>-385.5</i>	<i>-468.4</i>	<i>-393.3</i>	<i>-345.2</i>	<i>-385.5</i>	<i>-468.4</i>	<i>-393.3</i>
<i>Внутрішні зобов'язання</i>	<i>-261.4</i>	<i>-239.9</i>	<i>-367.1</i>	<i>-321.0</i>	<i>-261.4</i>	<i>-239.9</i>	<i>-369.5</i>	<i>-321.0</i>
<i>Зовнішні зобов'язання</i>	<i>-83.8</i>	<i>-145.6</i>	<i>-101.3</i>	<i>-72.4</i>	<i>-83.8</i>	<i>-145.6</i>	<i>-98.9</i>	<i>-72.4</i>
Надходження від приватизації державного майна	0.55	2.25	12.00	8.00	0.55	2.25	12.00	8.00
Фінансування за активними операціями	-0.04	-29.74	-18.76	2.21	3.74	-12.81	-20.00	2.21
<i>Зміни обсягів депозитів і цінних паперів, що викорис-ся для управл-ня ліквідністю</i>	<i>9.12</i>	<i>-4.84</i>	<i>-18.79</i>	<i>2.21</i>	<i>9.12</i>	<i>-6.84</i>	<i>-20.00</i>	<i>2.21</i>
<i>Розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів</i>	<i>0.00</i>	<i>-6.84</i>	<i>-20.79</i>	<i>-0.79</i>	<i>0.00</i>	<i>-6.84</i>	<i>-20.00</i>	<i>-0.79</i>
<i>Придбання цінних паперів</i>	<i>0.00</i>	<i>-6.84</i>	<i>-20.79</i>	<i>н.д.</i>	<i>0.00</i>	<i>-6.84</i>	<i>-20.00</i>	<i>н.д.</i>
<i>Зміни обсягів бюджетних коштів</i>	<i>-9.16</i>	<i>-24.90</i>	<i>0.04</i>	<i>0.00</i>	<i>-5.38</i>	<i>-5.97</i>	<i>0.00</i>	<i>0.00</i>

Джерело: складено автором за даними Міністерства фінансів і Державного казначейства України.

Величина валових внутрішніх запозичень у 2022 р. має становити 420 млрд грн або 7,8% ВВП, що означає зменшення на 3 в.п. ВВП відносно плану 2021 р. і на 1,5 в.п. ВВП відносно факту 2020 р. При цьому чисте внутрішнє позичкове фінансування (за вирахуванням витрат на погашення боргу) в 2022 році

становитиме 99 млрд грн, що в 1,5 рази відстає від фактичних і планових показників 2020-2021 років.

Чисте внутрішнє позичкове фінансування у 2022 р. має становити 5,2% активів банків України та 9,6% банківських кредитів юридичним і фізичним особам. Очевидно, що такі співвідношення вказують на низькі загрози реалізації «ефекту витіснення» державними позиками банківських кредитів.

У таблиці 3.2 представлено основні джерела фінансування бюджетного дефіциту в 2019-2022 роках у % до ВВП за відповідний рік.

Таблиця 3.2

**Основні джерела фінансування дефіциту державного
бюджету в 2019-2022 роках, % до ВВП**

Найменування згідно з класифікацією фінансування бюджету	Всього				Загальний фонд			
	2019факт	2020факт	2021план	2022план	2019факт	2020факт	2021план	2022план
Загальне фінансування	2.0	5.2	5.1	3.5	1.7	5.2	5.1	3.0
<i>Фінансування за борговими операціями</i>	<i>2.0</i>	<i>5.8</i>	<i>5.3</i>	<i>3.3</i>	<i>1.6</i>	<i>5.8</i>	<i>5.3</i>	<i>2.8</i>
Запозичення	10.7	15.3	15.0	10.6	10.3	15.3	15.0	10.2
<i>Внутрішні запозичення</i>	<i>8.7</i>	<i>9.3</i>	<i>10.8</i>	<i>7.8</i>	<i>8.7</i>	<i>9.3</i>	<i>10.8</i>	<i>7.8</i>
<i>Зовнішні запозичення</i>	<i>2.0</i>	<i>6.0</i>	<i>4.3</i>	<i>2.8</i>	<i>1.6</i>	<i>6.0</i>	<i>4.3</i>	<i>2.3</i>
Погашення	-8.7	-9.2	-9.7	-7.3	-8.7	-9.2	-9.7	-7.3
Надходження від приватизації державного майна	0.0	0.1	0.2	0.1	0.0	0.1	0.2	0.1

Джерело: складено автором за даними Міністерства фінансів, Держказначейства і Держстату країни.

Обсяг платежів з погашення державного боргу на 2022 рік прогнозується у розмірі 393,3 млрд грн, що на 75,1 млрд грн менше планового показника на 2021 р. і майже відповідає фактичному показнику 2020 р. У наступному році зменшуватимуться виплати на погашення як внутрішнього боргу, так і зовнішнього боргу. Сумарні платежі за державним боргом досягатимуть 574,7 млрд, з яких обслуговування боргу - 181,4 млрд грн. Загальний обсяг боргових виплат у 2022 р. має досягти 45,3% дохідної частини державного бюджету. Така ситуація засвідчує **нестійкий стан державних фінансів України та їх суттєву залежність від залучення позикових джерел фінансування.**

У наступному році Уряд планує розмішувати на внутрішньому ринку переважно 1-річні, 2-річні та довгострокові ОВДП, які дозволять мобілізувати до бюджету 380 млрд грн. Планується також залучення 3-місячних і 6-місячних ОВДП на суму 40 млрд грн.

Середньозважена дохідність гривневих ОВДП, за прогнозом Мінфіну, у 2022 році становитиме 11,7% річних (див. табл. 3.3). Зазначена дохідність перевищує як середній показник 2020 року – 10,2% річних, так і показник січня-серпня 2021 року – 11,35% річних.

Таблиця 3.3

**План державних запозичень до загального фонду
державного бюджету на 2022 рік**

Перелік кредитів	Кредитор	Обсяг надходження, млрд грн	Відсоткова ставка
Всього державні запозичення:		545,6	
1. Зовнішні запозичення		125,6	
ОЗДП 5-15р.	Інвестори на зовнішньому ринку капіталу	42,9	прогнозна середньозважена відсоткова ставка = близько 7,5%
МВФ	МВФ	82,7	3%
2. Внутрішні запозичення		420,0	
ОВДП 3-міс.	Інвестори на внутрішньому ринку капіталу	18,0	прогнозна середньозважена відсоткова ставка складає близько 11,7 %
ОВДП 6-міс.		22,0	
ОВДП 12-міс.		66,3	
ОВДП 2 р.		85,6	
ОВДП 3 р.		55,1	
ОВДП 4 р.		52,3	
ОВДП 5 р.		49,8	
ОВДП 7р.		36,0	
ОВДП 10р.		35,0	

Джерело: інформаційно-аналітичні матеріали до проекту закону №6000 від 15.09.2021.

Зовнішні запозичення до загального фонду бюджету плануються в сумі 4,5 млрд дол. США, у тому числі 1,5 млрд дол. від розміщення єврооблігацій та 3,0 млрд дол. від МВФ (включаючи конвертацію СПЗ, отриманих шляхом їх розподілу в 2021 р.). Середня ставка зовнішніх комерційних запозичень у 2022 році планується на рівні 7,5% річних. Такий рівень означає підвищення середньозваженої дохідності до погашення єврооблігацій України, що спостерігався упродовж більшої частини 2021 р.

Оцінюючи **ризики позикового фінансування бюджетного дефіциту** в 2021 році слід вказати наступне. **Виконання планів щодо валового розміщення ОВДП в сумі 420 млрд грн та чистого внутрішнього запозичення в сумі 99 млрд грн є цілком посильним завданням, особливо у випадку активізації участі фізичних осіб у придбанні ОВДП.**

Більш ризиковим може виявитися залучення 1,5 млрд дол. США від розміщення єврооблігацій. Провідні центробанки світу вже оголосили про високу вірогідність переходу до більш жорсткої монетарної політики в 2022 р., що обумовлюватиме перебалансування світових потоків капіталу і здорожчання вартості позикового фінансування для країн з ринками, що формуються.

За найбільш вірогідного сценарію перебігу подій Україна цілком може розраховувати на залучення 1,5 млрд дол. США з міжнародних ринків капіталу, але за доволі високими ставками – на рівні 7,2-8,7% річних. Однак **підвищення ринкових ставок за зовнішніми позиками дотаккого рівня мало б спонукати Уряд до переорієнтації на внутрішні запозичення у доларах США чи євро, які зараз проводяться за ставками від 2,5 до 3,8% річних.**

Відповідно до поданих інформаційно-аналітичних матеріалів до проекту бюджету прогнозний **обсяг державного боргу і гарантованого державою боргу** станом на 31.12.2022 року становитиме 3093,3 млрд грн. або 57,6 % ВВП. Розмір боргового навантаження у % до ВВП дещо знизиться відносно 2020 року, але зросте відносно вересня 2021 (див. табл. 3.4).

Таблиця 3.4

Боргові показники України станом на кінець року

Боргові показники	2013	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 8 місяців	2022 проект бюджету
Державний борг і гарантований борг, % ВВП	38.4	79.1	81	71.8	60.9	49.8	60.9	51.7	57.6
Державний і гарантований борг, % доходів бюджету	172.4	294	313.1	270	233.7	200.2	237.2	217.2	244.1
Сплата відсотків за держборгом, % видатків бюджету	8.5	15	14.2	13.2	11.7	11.1	9.2	10.6	12.6
Сплата відсотків і погашення держ-боргу, % до ВВП	7.5	10.8	10.2	8.8	15.9	10.0	11.6	11.6	10.7

Джерело: розрахунки автора за даними Міністерства фінансів, Держказначейства і Держстату країни.

Небезпечною тенденцією 2022 року стане зростання рівня державного і гарантованого державою боргу України відносно доходів бюджету. Дане співвідношення має зрости із 217,3% у січні-серпні 2021 р. до 244,1% в кінці 2022 р. при гранично допустимому рівні – 200%. Поряд з цим, все більша частка бюджетних ресурсів відволікатиметься на виплату відсотків за державним боргом: дана стаття займала 9,2% загальної суми видатків у 2020 р., 10,6% у січні-серпні 2021 р. і 12,6% за планом на 2022 р. Якщо співвіднести боргові платежі з економічним потенціалом країни, то на виплату відсотків і погашення державного боргу витрачатиметься 10,7% - 11,6% ВВП країни у 2020-2022 роках.

Високий рівень боргового навантаження на ВВП і державні фінанси, а також накопичений розмір боргу, який упритул наближається до критичного, сигналізують про ризики порушення боргової стійкості держави та можливість виникнення боргових ускладнень при дії зовнішніх шоків. Крім того, відволікання значної частини бюджетних ресурсів на боргові виплати об'єктивно обмежує спроможність держави надавати якісні публічні послуги громадянам і бізнесу, здійснювати соціальну підтримку вразливих верств населення та впливати на сумарну продуктивність економіки.

Граничний розмір **державних гарантій** за кредитами на 2022 рік визначено у розмірі 78,25 млрд. грн., що на 10,4 млрд грн. менше, ніж допускається бюджетом 2021 року. Встановлений граничний обсяг державних гарантій перевищує 6% прогнозованих доходів Державного бюджету, хоча Бюджетним кодексом встановлено ліміт надання державних гарантій на рівні 3% доходів загального фонду Державного бюджету.

Ст. 7 проекту закону про бюджет передбачає надання державних гарантій за такими напрямками: а) для реалізації інвестиційних проектів з реконструкції і модернізації інженерної інфраструктури державних меліоративних систем; б) за портфелем кредитів банків, наданих суб'єктам господарювання мікро-підприємництва, малого і середнього підприємництва; в) для фінансування програм, пов'язаних із підвищенням обороноздатності і безпеки держави; г) за позиками Державного агентства автомобільних доріг для фінансування розвитку мережі та утримання автомобільних доріг державного значення.

Цільова підтримка державою певних секторів економіки чи фінансування державних функцій з використанням державних гарантій за кредитами є вимушеною реакцією Уряду на деформації внутрішнього фінансового ринку і недоступність кредитних ресурсів для довгострокових інвестиційних проектів

загально-суспільного значення. Але *рішення щодо надання державних гарантій не повинні підміняти собою зважену оцінку фінансових ризиків, пов'язаних із наданням державних гарантій*. Адже, в 2022 р. виконання Урядом гарантійних зобов'язань за позичальників коштуватиме бюджету 6,9 млрд грн, що в 1,4 рази більше, ніж у 2021 р. і в 7 разів більше, ніж у 2020 р. Тягар виплат за гарантованими кредитами з 2023 року ще більше посилюватиметься (7,3 млрд грн виплат за гарантованими кредитами у 2024 р.).

Фінансова теорія та міжнародна практика говорять про те, що державні гарантії породжують такі специфічні проблеми при управлінні державними фінансами:

- «моральний ризик» у поведінці банків-кредиторів і позичальників – реципієнтів державних гарантій та відсутність строгих бюджетних процедур контролю за доцільністю відповідних витрат, що може вести до розбазарювання і невиправданого витрачання бюджетних коштів;
- надання державних гарантій у багатьох випадках мотивується *можливістю уникнути адекватного відображення відповідних витрат у бюджеті* (вартість рішення про надання гарантії стає очевидною лише у період виконання кредитних зобов'язань), внаслідок чого генеруються суттєві ризики для стабільності державних фінансів.

З огляду на це, важливими завданнями у сфері управління гарантованим державою боргом є:

- *формування системи підзвітності, підконтрольності і транспарентності державних гарантій* за кредитами,
- *обмеження сфери дії державних гарантій потенційно самоокупними інвестиційними проектами* загальнодержавного значення,
- *застосування механізму часткових гарантій* до більшості програм державних гарантій.

Щодо доцільності останньої пропозиції, то гарантування державою лише частини зобов'язань боржника забезпечує розподіл кредитних ризиків між урядом, кредитором і позичальником і нівелює таким чином гостроту проблем морального ризику. Уроки міжнародного досвіду засвідчують: встановлення верхньої межі відповідальності Уряду при настанні гарантійного випадку на рівні 70-80% суми кредиту виступає дієвим способом мінімізації фінансових ризиків.

IV. ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Представлений проєкт державного бюджету на 2022 рік в частині видаткової політики держави, формування доходів бюджету і джерел фінансування його дефіциту дозволяє зробити наступні висновки:

1) Відносний розмір видатків Зведеного бюджету в 2022 р. має зменшитися на 3,5 в.п. ВВП, а видатків Державного бюджету – на 3,9 в.п. відносно 2020 р. В таких умовах скорочення реальної величини бюджетного фінансування буде неминучим для ряду державних функцій і бюджетних програм. Однак, у 2022 році відносно 2020 програмується підвищення відносного показника **фінансування освіти (на 1,3 в.п. ВВП) і відсоткових платежів за боргом (на 0,5 в.п. ВВП)**. У той же час зменшуватиметься обсяг видатків Зведеного бюджету на соціальний захист населення (на 1,7 в.п. ВВП), будівництво і ремонт доріг (на 0,9 в.п.), громадський порядок, безпеку, судову владу (на 0,5 в.п.), оборону (на 0,4 в.п. ВВП). Сума видатків Зведеного бюджету **на освіту та охорону здоров'я** має зрости від 9,2% ВВП у 2019 р. і 10,2% ВВП у 2020 р. до 11,5% ВВП за планом на 2022 р. Саме тому ***бюджет 2022 р. по праву можна назвати бюджетом гуманітарних цілей або бюджетом розвитку людського капіталу.*** Досягнення позитивних зрушень у цій сфері з високою ймовірністю сприятиме підвищенню продуктивності праці, покращенню якості життя людей та зменшенню соціальної нерівності, що може стати драйвером прискорення економічного зростання країни на тривалому часовому проміжку.

2) Обслуговування державного боргу є однією з найбільших бюджетних програм з обсягом фінансування 181,4 млрд грн у 2022 р. Номінально обсяг цієї програми має зрости на 14,3% щодо 2021 р. і на 51,5% щодо 2020 р. Відносна величина видатків Зведеного бюджету на обслуговування боргів досягне 3,4% ВВП у 2022 р. (у середньому серед країн з ринками, що формуються - 2% ВВП). Додатково в 2022 р. фінансуватиметься програма виконання гарантійних зобов'язань за позичальників, що отримали кредити під державні гарантії, обсяг якої збільшиться до 6,9 млрд грн (з 0,9 млрд у 2020 році). Збільшення видатків на обслуговування боргу обумовлено зміною структури боргу на користь ринкових позик, зростанням номінальної суми боргу та підвищенням ефективної відсоткової ставки його обслуговування. Так, ефективна ставка в 2022 р. досягне свого максимального значення за останні 5 років - 7,2% річних проти 6,9% у 2020 р. **Для скорочення витрат на обслуговування боргу першочергове значення мають налагодження здорової координації монетарної та фіскальної політик, активізація участі роздрібних інвесторів**

у операціях з ОВДП і мінімізація залучення ринкових позик на зовнішньому ринку.

3) Видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення населення демонструють низхідну динаміку з 2016 р.: в бюджеті 2022 р. закладається їх зниження на 1,6 в.п. ВВП щодо 2020 р. і на 4,2 в.п. щодо 2016 р. Але у вимірі міжнародних порівнянь такі видатки в Україні виглядають завищеними. *Так, в Україні прогнозовані видатки Зведеного бюджету і державних фондів соціального страхування в 2022 р. на рівні 13,7% ВВП перевищують середній показник у країнах з ринками, що формуються - 10,4% ВВП.* Хоча в розвинутих країнах їх середня величина становить 15,3% ВВП, перевищуючи український показник на 1,6 в.п. ВВП. Отримані результати вказують на доцільність незначного скорочення відносної величини видатків на соціальний захист в Україні, що мало б досягатися за рахунок раціоналізації соціальної системи - зменшення кількості реципієнтів державних допомог.

4) Видатки на громадський порядок, безпеку і судову владу в останні роки фінансувалися на недопустимо високому рівні, досягнувши максимуму в 2020 році – 3,8% ВВП. Проектом бюджету на 2022 р. закладається їх зниження до 3,3% ВВП. Однак, в міжнародному контексті такий рівень видатків є надмірним, сигналізуючи про неефективне використання обмежених бюджетних ресурсів в Україні. Так, серед країн з ринками, що формуються, український показник витрат на громадський порядок і безпеку є другим за величиною після Південної Африки, а середній рівень таких видатків у країнах групи складає 2,2% ВВП. Ще більш разючі розриви відносного розміру видатків Україна демонструє при порівнянні з показниками розвинутих країн (середній рівень - 1,5% ВВП). Наведені факти вказують на наявність невикористаних можливостей для подальшої раціоналізації національних витрат на правоохоронні і судові органи.

5) При стабілізації величини фінансування органів державного управління на рівні 2% ВВП зменшення витрат на окремі державні органи (Державне управління справами, Державну службу з питань безпечності харчових продуктів, Верховну Раду України, Державну службу з питань геодезії, картографії та кадастру, ін.) є безумовним позитивом бюджету 2022 р. Це вказує на певні зусилля Уряду в площині раціоналізації бюджетних витрат на апарат державного управління, які варто продовжити у майбутньому.

6) *Недостатньо обґрунтованими є рішення Уряду щодо скорочення планових асигнувань для Міністерство культури та інформаційної політики України* (на 1,8 млрд грн або 14,9%) і ліквідації Фонду розвитку закладів загальнодержавного значення. Видатки за функцією «духовний та фізичний розвиток» в Зведеному бюджеті України ніколи не перевищували 1% ВВП при тому, що бюджетне фінансування є вкрай важливим для розвитку національної культури і мистецтва. Саме тому **в процесі доопрацювання проекту бюджету на 2022 рік варто було б відмовитися від планів скорочення бюджетних програм культурно-мистецького спрямування: «здійснення культурно-мистецьких заходів національними творчими спілками», «підвищення кваліфікації, підготовка кадрів акторської майстерності», «охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей», «Фонду розвитку закладів загальнодержавного значення».**

7) *Збільшення бюджетних асигнувань для Міністерства цифрової трансформації України на 235,6% і Державного фонду регіонального розвитку на 149% щодо 2021 р. є позитивними аспектами проекту бюджету.* Такий захід сприятиме підвищенню якості публічних послуг для громадян і бізнесу, впливатиме на ефективність роботи державних органів, а також активізуватиме інвестиційні процеси на місцевому рівні з використанням прозорих і конкурсних процедур Державного фонду регіонального розвитку.

8) *Зменшення частки капітальних видатків Зведеного і державного бюджету у ВВП (на 0,4% і 0,2 в.п. ВВП відносно 2020 р.) не можна назвати рухом у правильному напрямі.* Адже, очевидною є значна потреба в державному інвестуванні для підвищення якості транспортної інфраструктури в Україні, створення сучасної цифрової інфраструктури і зменшення вуглецевих викидів, розбудови національної системи охорони здоров'я та модернізації освітньої сфери. В ідеалі обсяг капітальних видатків Зведеного бюджету варто було б збільшити до рівня близько 5% ВВП, а капітальних видатків Державного бюджету – 3,5% ВВП. Однак, Україна має хронічні проблеми з якістю інститутів планування, відбору, фінансування, моніторингу і контролю інвестиційних проектів, фінансованих державою. Тому процес **збільшення інвестиційних видатків держави має відбуватися в унісон із формуванням системи стратегічного планування державних інвестицій, становленням чітких процедур та критеріїв для відбору державних інвестиційних проектів, виробленням єдиних методологічних настанов з питань оцінки проектів, проведенням систематичного моніторингу/ контролю реалізації**

цих проектів та оцінки їх ефективності. Впровадження таких заходів сприяло б радикальному підвищенню ефективності управління державними інвестиціями з мінімізацією впливу корупційних чинників і забезпечувало максимальний економічний ефект від інвестування бюджетних коштів.

9) Загальний рівень податкового навантаження в Україні залишатиметься досить високим. За нашими оцінками з урахуванням прогнозу обсягу ВВП, рівня сукупних податкових надходжень, нарахувань ЄСВ і субсидій державного бюджету України на покриття дефіциту Пенсійного фонду України податковий коефіцієнт буде знаходитись на рівні 39-40% ВВП. Подібне значення такого показника є характерним для країн ЄС зі значно вищим рівнем доходів на душу населення ніж в Україні, зокрема, для Німеччини, Фінляндії, Швеції, Данії, Нідерландів, Люксембургу.

10) Податкова система України характеризується подальшим посиленням наявних структурних диспропорцій, що виявлені в ході аналізу структурних параметрів податкової системи. Вони мають свій прояв у тому, що продовжує зростати у доходах державного бюджету частка непрямих податків (ПДВ і акцизний податок), яка у наступному році може сягнути 13,5% ВВП. Поряд з цим зростає також фіскальна значущість ПДФО, сумарна величина податкових надходжень від сплати якого у Зведеному бюджеті України може сягнути 7,5%ВВП. Враховуючи те, що в Україні розподіл платників податків за шкалою трудових доходів в основному традиційно зосереджений не біля середньої або модальної заробітної плати по економіці, а біля мінімальної, то **розподіл податкового навантаження в Україні залишається регресивним:** $\frac{3}{4}$ усіх податкових надходжень в країні формується за рахунок сплати цих трьох податків. У структурі податкових надходжень екологічний податок, що справляється в Україні, має в десятки разів меншу частку, порівняно із середніми показниками для країн ЄС, а податок на майно в Україні - більше як у три рази меншу частку.

11) Держава продовжує реалізацію податкової політики з максимальним навантаженням на пересічного сумлінного платника податків. Саме ця категорія платників оплачує вартість суспільних послуг (оборона, освіта, наука, медицина тощо) та субсидій на оплату послуг ЖКГ, дотацій Пенсійному фонду України, компенсації вартості ціни газу, виплати відсотків за державним боргом тощо. У проекті бюджету окремі витрати прив'язані до надходжень, які можуть надійти до бюджету у наступному році внаслідок прийняття проекту Закону України №5600 «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості

бюджетних надходжень». Трансформація положень даного законопроекту в стінах Верховної Ради України ще раз підтвердила, що зміни в системі оподаткування зазвичай не зачіпають інтереси олігархів та їх бізнесу, а покладаються на простих громадян.

12) Для сталого, інклюзивного і довготривалого економічного зростання важливе значення має не тільки сумарна величина податкового тягара (податковий коефіцієнт), а і його структура (tax mix). Ні перший, ні другий структурний параметр вітчизняної податкової системи не відповідають оптимальним значенням для економік, що розвиваються.

13) Економіка України продовжує знаходитись в пастці утиску фіскальних та монетарних інструментів. **Передумов для економічного зростання на рівні більшим 4-5% (де-факто величини статистичної похибки) у наступному році дійсно не існує!** Крім того, істотний охолоджуючий вплив на економічну активність чинитиме посилення жорсткості монетарної політики Національного банку, орієнтоване на зниження інфляційного тиску. Зокрема, йдеться про підвищення облікової ставки за період з початку березня на 2,5 в. п. (ставки рефінансування – на 3,5 в. п.) та припинення антикризових заходів (у т. ч. довгострокового рефінансування) з 1 жовтня 2020 року.

14) Основні параметри проєкту державного бюджету на наступний рік в частині задекларованих обсягів податкових надходжень виглядають цілком реалістичними, особливо враховуючи тенденцію на посилення ефективності адміністрування податків фіскальними органами України. **За окремим статтями податкових надходжень державного бюджету (ПДВ, рентна плата, податок на прибуток) є підстави очікувати навіть перевиконання запланованих показників.**

15) Граничний розмір державних гарантій на 2022 рік визначено у розмірі 78,25 млрд. грн., що перевищує 6% прогнозованих доходів Державного бюджету та порушує обмеження, встановлене Бюджетним кодексом України. В 2022 р. виконання Урядом гарантійних зобов'язань за позичальників коштуватиме бюджету 6,9 млрд грн, що в 1,4 рази більше, ніж у 2021 р. і в 7 разів більше, ніж у 2020 р. В таких умовах **основними засобами мінімізації фіскальних ризиків державних гарантій мають стати відновлення їх щорічного ліміту на рівні 3% доходів загального фонду державного бюджету і введення механізму часткових гарантій держави за кредитами.**

16) Політика нульового первинного профіциту в 2022 році, з одного боку, утримуватиме заданий рівень боргового навантаження, але з іншого боку,

породжує ризики економічної стагнації у випадку продовження пандемії COVID-19. *Плани щодо валового залучення державних позик у сумі 571,1 млрд грн і розміщення ОВДП на 420 млрд грн. є цілком посильними для Уряду. Однак, у 2022 році існує ризик підвищення навантаження відсоткових виплат за державним боргом, внаслідок зростання ринкових відсоткових ставок на внутрішньому та зовнішньому ринках капіталів.* У такому випадку Уряд змушений буде перерозподіляти бюджетні кошти на боргові цілі, що деструктивно впливатиме на стан соціальної сфери та перспективи економічного відновлення країни. **Можливість уникнення негативного сценарію у сфері залучення позик-обслуговування боргу безпосередньо залежить від курсу монетарної політики Національного банку (яка впливає на рівень внутрішніх відсоткових ставок), а також можливостей Уряду і НБУ використовувати потенціал внутрішнього фінансового ринку та протидіяти впливу іноземного капіталу у разі підвищення світових відсоткових ставок.**

Матеріал підготовлено:

д-ром економічних наук

Тетяною Богдан

д-ром економічних наук

Костянтином Швабієм



GROWFORD Institute

01004, м. Київ, Печерський район,
вул. Велика Васильківська, 9/2, оф. 30

growford.institute@gmail.com,

[**www.growford.org.ua**](http://www.growford.org.ua)