



- З 2014 року Україна досягла поступу в зменшенні видатків бюджету, однак підтримка цих результатів, а також підвищення якості державних послуг, потребують впровадження реформ таким чином, щоб зменшити видатки, але водночас збільшивши їхню ефективність. Особливо це стосується реформ у сферах освіти, охорони здоров'я, державного управління, пенсійного забезпечення та соціальної допомоги, таким чином, щоб .
- Підвищення оплати праці важливе для надання стимулів учителям, лікарям і державним службовцям, але це потрібно узгоджувати з реалістичними варіантами оптимізації кадрового складу, мережі шкіл та лікарень.
- Підвищення ефективності та фіскальної стабільності системи соціального захисту потребуватиме створення стимулів для внесків у пенсійну систему та покращення адресності соціальної допомоги.

#### Підтримка фіскальної консолідації вимагатиме виваженої реалізації останніх реформ

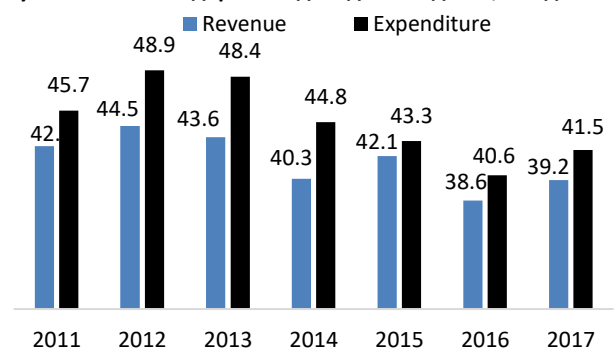
Україна історично витрачала значну частку ВВП на державний сектор, але якість та ефективність державних послуг була низькою. У 2010-2015 роках державні видатки в Україні становили в середньому 47% ВВП порівняно з 37% у Литві та Туреччині, 35% в Румунії та 35% у регіоні Європи та Центральної Азії (ЄЦА). Поточні видатки складають основну частину великих державних витрат в Україні, а державні капітальні витрати протягом 2010-2015 років складали лише 2,4% ВВП, у порівнянні з 5% у регіоні ЄЦА. Незважаючи на великий розмір державного сектору, Україна має гірші показники ніж зазначені країни щодо ефективності державного управління відповідно до Показників ефективності роботи уряду (World Governance Indicators): 35-й процентиль у 2015 році, у порівнянні з 69-м процентилем для регіону ЄЦА. Крім того, рейтинг України у Звіті про розвиток людського потенціалу (Human Development Report) був гіршим порівняно з іншими країнами: у 2015 році – 84-те місце, у порівнянні з 36-м у Польщі, 50-м у Румунії та 71-м у Туреччині. Очікувана тривалість життя в Україні протягом останніх 20 років істотно не змінилася, а сектор лікарень є надмірним і неефективним. Хоча загалом результати освіти (наприклад, кількість років навчання та отримання середньої/ вищої освіти) виглядають добре, підприємствам важко знайти працівників, які мають необхідні навички. Нарешті, витрати на соціальні виплати (пенсії та соціальну допомогу) посідають одне з найвищих місць у регіоні, проте пенсійні виплати низькі, а основна частина соціальної допомоги потрапляла до домогосподарств, які знаходяться вище 40 відсотків населення з найнижчим рівнем доходів.

З 2014 року Україна досягла поступу в зменшенні розмірів видатків та дефіциту бюджету, що, однак було досягнуто за рахунок заморожування заробітної плати, а не впровадження структурних реформ, тому і виявилось нетривалим. Загальні державні видатки скоротилися з 48,5% ВВП у 2013 році до 40,6% у 2016 році, а в 2017 році зросли до 41,5% (див. Рис. 1). Значна частина цієї консолідації була досягнута за рахунок заморожування заробітної плати та пенсій у номінальному вираженні на фоні високої інфляції. У результаті пенсійні витрати скоротилися з 17,2% ВВП у 2013 році до 10,7% у 2016 році, тоді як видатки бюджету на заробітну плату знизилися з 11,5% ВВП у 2013 році до 9,3% у 2016 році. Таке зменшення видатків разом із значним збільшенням тарифів на опалення до рівня собівартості зменшило сукупний бюджетний дефіцит, у тому числі "Нафтогазу", з 10% ВВП у 2014 році до 2,3% у 2017 році.

У 2017 році були ухвалені важливі реформи у сферах пенсійного забезпечення, освіти та охорони здоров'я, однак державні видатки знову почали зростати через збільшення заробітної плати та соціальних виплат. Пенсійна реформа мала на меті підвищення адекватності пенсійних виплат без збільшення видатків бюджету і передбачала одноразове збільшення виплат для існуючих пенсіонерів, чіткі правила індексації та стимули для здійснення внесків у систему та більш пізнього виходу на пенсію. Реформи у сфері освіти та охорони здоров'я мають підвищити якість та ефективність послуг у цих секторах за рахунок структурних змін. Ці реформи, плюс реформа державного управління (РДУ), передбачають покращення компенсації вчителів, лікарів та державних службовців за метою посилення мотивації, залучення та збереження якісного персоналу. Проте, яким чином забезпечити підвищення окладів без створення непомірного тиску на видатки бюджету у відповідних законах невизначено. На додачу, компенсації в державному секторі вже були істотно підвищені у 2017 році: мінімальна заробітна плата зросла вдвічі, а заробітна плата викладачів та лікарів збільшилася більш ніж на 40 відсотків. Як результат, загальні витрати на заробітну плату, товари та послуги зросли з 16% ВВП у 2016 році до 17,2% у 2017 році (уряд платив за медичні послуги, включаючи заробітну плату, починаючи з 2017 року). Крім того, виплати субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг (СЖКП) ще більше зросли в 2017 році, таким чином видатки на соціальну допомогу досягли 4,9 відсотка ВВП. У цілому, сукупні державні видатки зросли до 41,5% ВВП у 2017 році. Це було частково компенсовано за рахунок значного зростання надходжень у 2017 році, зумовленого податками на фонд заробітної плати (20 відсотків у реальному вимірі, через збільшення заробітної плати), ПДВ (17 відсотків, за рахунок збільшення надходжень від імпорту) та на доходи фізичних осіб (16 відсотків). Внаслідок цього дефіцит бюджету залишався незмінним і відповідав цільовому рівню у 2,3% ВВП у 2017 році.

Досягнення цільових показників дефіциту державного бюджету в 2018 та 2019 роках може бути ускладним. Заробітна плата та пенсії, ймовірно, будуть додатково збільшуватись через виборчий цикл у 2019 році. Фактично, у бюджет на 2018 рік закладені більш високі заробітна

Рисунок 1. Загальнодержавні доходи та видатки, % від ВВП



плата в державному секторі і витрати на первинну медично-санітарну допомогу, що може призвести до зростання видатків бюджету на оплату праці, товари та послуги з 17,2% ВВП у 2017 році до 18,7% у 2018 році. Крім того, потребуватимуть певних додаткових витрат на підвищення пенсій військовослужбовців. Як результат, буде складно досягти показників фіскального дефіциту на рівні 2,5% ВВП у 2018 році та 2,7% в 2019 році. Бюджет 2018 р. передбачає скорочення соціальної допомоги з 4,9% до 4,4% ВВП, але, ймовірно, СЖКП вимагатиме додаткових видатків, зокрема, з огляду на можливе підвищення тарифів. Крім того, цільові надходження бюджету на 2018 рік є досить оптимістичними, з очікуваним зростанням надходжень від єдиного соціального внеску та ПДВ в номінальному вираженні на рівні 34 та 22 відсотки відповідно. Фактично ж, доходи державного бюджету за перший квартал 2018 року були недовиконані на 3,1 відсотка. У цьому контексті досягнення цільових показників дефіциту потребує покращення адресності субсидій на житлово-комунальні послуги, визначення доступних варіантів підвищення пенсій у державному секторі та подальшого зростання заробітної плати залежно від реалістичних заходів щодо оптимізації мережі шкіл і лікарень та кадрового складу у державному секторі.

### Регулювання рівнів заробітної плати та зайнятості для покращення якості державних послуг, одночасно зменшуючи витрати на заробітну плату

**Зайнятість у державному секторі залишається незмінною, незважаючи на значне зростання заробітної плати у 2017-2018 роках.** Після подвоєння мінімальної заробітної плати в 2017 році та запровадження додаткових надбавок для підвищення базової ставки до рівня мінімальної заробітної плати, зарплата в галузях освіти та охорони здоров'я (що разом складають більше 50 відсотків від загальної суми видатків бюджету на заробітну плату) зросла на 40 відсотків. Базова ставка на державній службі (10 відсотків видатків на заробітну плату) зросла на 15 відсотків у 2017 році. Проте, через непрозору структуру компенсацій (коли базова ставка все ще становить менше 50 відсотків від загальної суми компенсації), загальне підвищення оплати праці на державній службі також становило 40% у 2017 році. Проте рівень зайнятості в цілому залишався незмінним і навіть дещо збільшився у сферах охорони здоров'я та державного управління. Як результат, загальна сума державних видатків на заробітну плату в 2017 році зросла на 50%.

Рисунок 2. Реальна компенсація на одного працівника

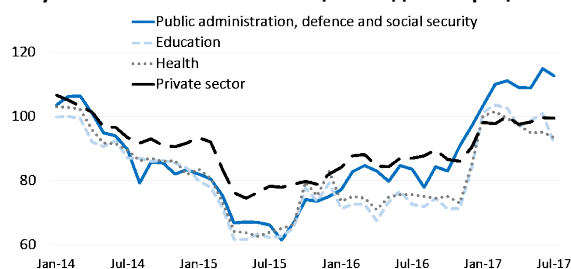


Рисунок 3. Зайнятість, тис. осіб

	2015	2016	2017
Education	1,475	1,468	1,459
Health	969	946	952
Other sectors	455	460	466
Public administration	237	232	243
<b>Public sector total (excl. military and judges)</b>	<b>3,136</b>	<b>3,106</b>	<b>3,119</b>

**У рамках нещодавно прийнятих реформ освіти, охорони здоров'я та державного управління важливо визначити реальні варіанти оптимізації кадрового складу та мережі шкіл і лікарень.** Нещодавно прийняті закони передбачають подальше збільшення окладів, проте план оптимізації кадрового забезпечення та мережі шкіл і лікарень чітко не визначений. У 2018 році, крім зростання мінімальної заробітної плати у державному секторі на 16 відсотків, базова ставка зарплати для вчителів була додатково збільшена на 10%, а деяким категорії лікарів були переміщені вгору в єдиній тарифній сітці. Для державних службовців передбачено додаткове збільшення базової ставки оплати праці на 30 відсотків. Ці збільшення не тільки є затратним з фіскальної точки зору, але також не дуже добре узгоджене із структурними вдосконаленнями для підвищення ефективності робочої сили. У той же час оптимізація кількості працівників та мережі шкіл і лікарень ускладнюється під час передвиборчого циклу. У цьому контексті важливо визначити реалістичні заходи, з тим щоб реформи були реалізовані таким чином, який дозволить поліпшити компенсацію для покращення стимулів, а разом з тим і підвищити ефективність, продуктивність та якість послуг.

### Покращення фіскальної стійкості системи соціального захисту

**Система соціального забезпечення потребує переосмислення, оскільки вона не лише дорогою для бюджету, але й неефективною у наданні належної допомоги малозабезпеченим.** Україна витрачає на соціальну допомогу на багато більше ніж інші країни з середнім рівнем доходів. На сьогоднішній день СЖКП є найбільшою державною програмою, яка складала 2,6% ВВП у 2017 році. Незважаючи на те, що фіскальні витрати були впорядковані минулого року та їхня щедрість зменшилася, покриття збільшилося і охопило 45% усіх домогосподарств. У цілому, адресність соціальних програм в Україні є низькою: лише 30 відсотків допомоги потрапляє до 20-ти відсотків найменш забезпечених населення, тоді як найбагатші 40% отримують майже стільки ж. Щедрість соціальної допомоги також ж недостатньою: допомога, отримана найменш забезпеченими 20-ма відсотками населення, становить приблизно 30% витрат бенефіціарів до перерахування. Таким чином, необхідно терміново покращити адресність СЖКП. Цього можна досягти шляхом зміни порогу для участі у формулі для надання субсидій та/ або за рахунок зменшення рівня енергоспоживання, що покривається субсидією. Окрім того, монетизація СЖКП на рівні домогосподарства повинна створити стимули для більш ефективного використання енергоносіїв та створити передумови для подальшого поступового переходу від СЖКП до програми на основі сукупного місячного доходу.

**Нещодавно прийнята пенсійна реформа допомогла підвищити адекватність забезпечення та стабілізувати фіскальні видатки; додаткові ініціативи у сфері пенсійного забезпечення не мають підірвати ці основні засади пенсійної системи.** Нещодавно прийнятий закон запровадив нову формулу розрахунку пенсій, змінив вимоги щодо віку виходу на пенсію та змінив положення про індексацію. Законопроект залишив поза увагою декілька сфер політики, таких як пенсійне забезпечення для військових та суддів. Крім того, закон також передбачав запровадження накопичувальної пенсійної схеми із січня 2019 року. Дві різні ініціативи щодо запровадження накопичувальної системи поки що фокусуються на адміністративних аспектах. Однак, критично важливим є ретельно оцінити фундаментальні питання, такі як загальна мета введення накопичувальної системи, час запровадження та вплив на існуючу систему PAYG, фіскальні втрати та наявність адекватних фінансових інструментів в країні. Враховуючи теперішній стан фундаментальних факторів, запровадження наступного рівня пенсійної системи з січня 2019 року є нереалістичним. У майбутньому, коли всі фактори будуть готові, запровадження накопичувальної системи має відбуватися у такий спосіб, не підірвати стимули участі у системі PAYGO. Одним з варіантів досягнення цієї цілі є загальне автоматичне врахування із можливістю виходу за бажанням. Проте, перед впровадженням будь-якого варіанта необхідно провести детальний аналіз як обидва рівні пенсійної системи співіснують разом, включаючи варіанти фінансування, розмір пенсій та можливі фіскальні ризики.

Контактна інформація: Анастасія Головач ([agolovach@worldbank.org](mailto:agolovach@worldbank.org)), Крістоф Унгерер ([cungerer@worldbank.org](mailto:cungerer@worldbank.org)),  
Карліс Смітс ([ksmits@worldbank.org](mailto:ksmits@worldbank.org)) і Фарук Хан ([fkhan5@worldbank.org](mailto:fkhan5@worldbank.org))  
**(380 44) 490 66 71 [www.worldbank.org/ua](http://www.worldbank.org/ua)**