

*Інна Луніна**доктор економічних наук, професор,**ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України»,**м. Київ, Україна**ilunina@ukr.net**ORCID ID: 0000-0003-3812-4802*

ПІДВИЩЕННЯ СТІЙКОСТІ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ

Вступ. Широкомасштабна агресія рф проти України призвела до руйнування підприємств, економічної та соціальної інфраструктури, завдала величезних втрат та збитків національній економіці. Пряма шкода по об'єктах інфраструктури (станом на січень 2024 р.) склала 54,4 млрд дол, а потреби в їх реконструкції – 148,0 млрд дол [18]. Це майже у 7 разів перевищує бюджетні інвестиції України за 10 років (2011-2020 рр.), які за нашими оцінками, становили приблизно 22,2 млрд дол. США. Забезпечення максимальної стійкості економіки та фінансів, створення економічних умов для фінансування сильної держави та забезпечення воєнного стримування рф належить до важливих завдань воєнного часу, у подальшому – відновлення та реконструкції України, на що слушно звертають увагу експерти Центру європейської політики й аналізу (СЕРА) та Київської школи економіки.

Особливості публічних фінансів воєнного часу

Наслідки військового вторгнення призвели до виникнення надзвичайно гострих проблем у сфері публічних фінансів України, особливо державного бюджету. Видатки державного бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2022 р. зросли у 1,8 рази порівняно із 2021 р. – із 127,5 до 1142,9 млрд грн (табл.1) внаслідок необхідності збільшення видатків на оборону (із 127,5 до 1142,9 млрд грн, тобто майже дев'ятикратного) та видатків на громадський порядок, безпеку та судову владу (із 174,4 до 443,3 млрд грн або у 2,5 рази). У 2023 р. зростання бюджетних видатків на оборону і безпеку становило ще відповідно 84% та майже 30%.

Відносний рівень загального обсягу видатків державного бюджету (як частки ВВП) збільшився до 51,6% ВВП у 2022 р. та до 61,3% у 2023 р. проти 27,4% ВВП у 2021 році. Головними бюджетними пріоритетами стали національна оборона та безпека, на фінансування яких у 2022 р. було спрямовано 58,6%, а у 2023 р. – дві третини видатків державного бюджету порівняно із 20,3% у 2021 р.

Таблиця 1

Основні параметри державного бюджету до і після початку широкомасштабної агресії: 2019-2023 рр., млрд грн

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Видатки державного бюджету, вкл. кредитування	1079,3	1293,6	1494,8	2702,1	4005,1	3339,9
Оборона	106,6	120,4	127,5	1142,9	2097,6	1182,7
Громадський порядок, безпека та судова влада	142,4	157,7	174,4	443,3	574,6	485,2
Обслуговування державного боргу	119,9	120,7	153,1	159,7	252,2	452,4
Доходи державного бюджету	998,3	1076,0	1296,9	1787,4	2672,0	1768,5
Податкові надходження	799,8	851,1	1107,1	949,8	1203,5	1574,8
Неподаткові надходження	186,8	213	175,4	346,3	991,6	186,6
Власні надходження бюджетних установ	46,2	69,0	88,4	234,8	812,4	46,9
Від Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ (гранти)	1,1	1,0	1,3	481,1	433,4	6,4
Дефіцит державного бюджету	81,0	217,6	197,9	914,7	1333,1	1571,5

Джерело: складено та розраховано автором за даними Міністерства фінансів України, Національного банку України

Зростання бюджетних видатків випереджає збільшення загального обсягу доходів державного бюджету, яке становило 37,8% до попереднього року у 2022 р. та 49,5% у 2023 р. При цьому зростання доходної частини бюджету було забезпечено, переважно,

збільшенням надходжень грантів від Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ, які склали 481,1 млрд грн або 26,9% загальної суми доходів 2022 р. та 433,4 млрд грн або 16,2% доходів 2023 р. (табл. 2). До початку широкомасштабної агресії рф (у період 2019-2021 рр.) обсяги таких надходжень не перевищували 1,3 млрд грн у рік (0,1% загальної суми доходів державного бюджету). Суттєве збільшення власних надходжень бюджетних установ (табл. 2) також було обумовлено отриманням благодійних внесків, грантів та дарунків.

Таблиця 2

**Структура доходів державного бюджету
України у 2019-2023 рр., %**

Показники	2019	2020	2021	2022	2023
Усього доходів	100	100	100	100	100
Разом доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів)	99,1	99,0	99,0	99,5	98,4
Податкові надходження	80,1	79,1	85,4	53,1	45,0
Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості	21,7	21,0	22,0	14,9	13,1
Внутрішні податки на товари та послуги, з них:	50,3	50,1	53,9	31,9	28,0
Податок на додану вартість	37,9	37,2	41,4	26,1	21,7
Неподаткові надходження	18,7	19,8	13,5	19,4	37,1
Власні надходження бюджетних установ	4,6	6,4	6,8	13,1	30,4
Від Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ	0,1	0,1	0,1	26,9	16,2

Джерело: складено та розраховано автором за даними Міністерства фінансів України, Національного банку України

За поліпшенням, на перший погляд, ситуації з податковими надходженнями у 2023 р. (зростання на 26,4% до 2022 р.) приховується зменшення їхньої частки у доходах державного

бюджету – до 45% (табл.2), що є мінімальним показником з 2019 р. У 2019-2021 рр. на податкові надходження припадало від 79 до 85% доходів державного бюджету. Як й у 2022 р. зберіглася висока залежність доходної частини бюджету від грантової допомоги міжнародних організацій, різних країн та донорських установ.

Важливий індикатор стану публічних фінансів – дефіцит державного бюджету – збільшився у 2022 р. у 4,6 рази, а у 2023 р. – ще на 46%. Розрив між доходами і видатками державного бюджету у 2022 р. зріс до 17,5% ВВП, а у 2023 р. – до 20,4% ВВП, тобто набув критичного значення для стійкості публічних фінансів, а отже – для фінансування пріоритетних державних видатків воєнного часу та повоєнного відродження національної економіки.

У 2022 р., за нашими розрахунками, податки покривали лише 35,2% видатків державного бюджету (у 2021 р. – 74,1%), ще 17,8% припадало на міжнародні гранти (табл. 3). Кошти, залучені для фінансування бюджетного дефіциту, у 2022-2023 рр. забезпечили покриття більше 33% видатків державного бюджету, тоді як у 2019 р. – 7,5%, а під час пандемії COVID-19 у 2020-2021 рр. – 16,8-13,2% видатків.

Таблиця 3

Джерела фінансування видатків державного бюджету, %

	2019	2020	2021	2022	2023
Частка видатків державного бюджету, профінансованих за рахунок:					
податкових надходжень	74,1	65,8	74,1	35,2	30,1
неподаткових надходжень	17,3	16,5	11,7	12,8	24,8
грантової допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ	0,1	0,1	0,1	17,8	10,8
інших доходів	1,0	0,8	0,9	0,4	1,1
доходів державного бюджету без грантової допомоги	92,4	83,1	86,7	48,3	55,9
бюджетного дефіциту	7,5	16,8	13,2	33,9	33,3

Джерело: складено та розраховано автором за даними Міністерства фінансів України, Національного банку України

В умовах широкомасштабної агресії рф проти України прискорилося зростання державного боргу та вартості державних запозичень. У період 2022-2023 рр. його обсяг порівняно із 2021 р. збільшився у 2,2 рази до 5188,1 млрд грн або до 79,4% ВВП (табл. 4).

Таблиця 4

**Обсяг державного боргу та доходність розміщення
ОВДП на первинному ринку у 2019-2023 рр.**

	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (затв. Верховною Радою України)
Обсяг державного боргу, млрд грн	1761,4	2259,2	2362,7	3715,1	5188,1	7460,1
% ВВП	44,3	53,5	43,3	71,0	79,4	96,3
Середньозважена доходність розміщення ОВДП на первинному ринку, %:						
ОВДП, номіновані у гривні	16,93	10,98	11,34	18,26	18,98	...
ОВДП, номіновані у іноземній валюті (долари США)	5,88	3,38	3,75	3,98	4,71	...
ОВДП, номіновані у іноземній валюті (євро)	3,77	2,27	2,45	2,72	3,13	...

Джерело: складено та розраховано автором за даними Міністерства фінансів України, Національного банку України

Для порівняння у період 2019-2021 рр. державний борг зріс на 34% до 2362,7 млрд грн, але як частка ВВП зменшився до 43,3%.

Законом України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» визначено, що граничний обсяг державного боргу станом на 31 грудня 2024 р. становитиме 7460,1 млрд грн. Отже, прогнозується подальше зростання державного боргу майже на 44% та його відносного рівня до 96,3% ВВП.

Збільшення обсягів та вартості державних запозичень призвело до зростання платежів з погашення та обслуговування державного боргу. Якщо у 2019 р. вони становили 466,58 млрд грн, то у 2023 р. зросли на 46,8% до 684,83 млрд грн (табл. 5), що відповідає 57% податкових надходжень до державного бюджету.

У 2024 р. платежі за державним боргом зростатимуть (за оцінками міністерства фінансів станом на 1.06.2024 р.) ще на 49% до 1018,44 млрд грн, тобто до майже 65% запланованих податкових надходжень (1574,8 млрд грн). Крім того, слід звернути увагу на те, що обсяг зазначених платежів є порівняним із обсягом видатків міністерства оборони, що затверджені ВРУ на 2024 р. (1164,05 млрд грн).

Таблиця 5

Платежі за державним боргом у 2019-2023 рр.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Платежі за державним боргом, млрд грн, у т.ч.	466,58	511,86	591,71	606,56	684,83	1018,44
Державний внутрішній борг	335,84	316,62	443,35	519,83	569,52	590,80
Обслуговування	74,05	76,56	99,98	117,90	199,85	206,21
Погашення	261,78	240,06	343,38	401,93	369,66	384,58
Державний зовнішній борг	130,75	195,25	148,36	86,73	115,31	427,64
Обслуговування	46,34	48,79	50,65	38,95	48,52	249,31
Погашення	84,41	146,46	97,71	47,79	66,79	178,33
Видатки з обслуговування державного боргу, % ВВП	3,0	2,9	2,8	3,1	3,9	5,8
Видатки з обслуговування державного боргу, % податкових надходжень до державного бюджету	15,0	14,2	13,8	16,8	21,0	28,7

Джерело: складено та розраховано автором за даними Міністерства фінансів України, Національного банку України

У 2023 рр. видатки з обслуговування державного боргу дорівнювали 21% податкових надходжень до державного бюджету, а у 2024 р. збільшаться вже до 28,7%, тоді як у 2021 р. були еквівалентні 13,8% податкових надходжень. Враховуючи високу вартість запозичень, у 2024 р. видатки із обслуговування державного боргу зростуть до приблизно 5,8% ВВП, що вдвічі більше, ніж у 2020 р.

Як свідчать наведені дані, обслуговування державного боргу потребуватиме дедалі більшої частки податкових надходжень, що негативно позначатиметься на виконанні зобов'язань щодо надання бюджетних благ і послуг та відповідно стійкості публічних фінансів.

Отже, в умовах воєнного часу зросли ризики дестабілізації публічних фінансів України, що обумовлені такими ключовими особливостями формування та виконання державного бюджету: стрімке збільшення та значні обсяги державних видатків, перш за все, на національну безпеку і оборону, та показників бюджетного дефіциту; висока залежність бюджетної системи від безповоротної (грантової) та кредитної допомоги; швидке зростання державного боргу та видатків щодо його погашення та обслуговування; зменшення ролі податкових надходжень у фінансуванні державних видатків тощо. Зменшення таких ризиків потребує, пошуку шляхів зменшення фінансової залежності уряду від джерел фінансування, що знаходяться поза його контролем.

Негативні наслідки надмірних державних запозичень

У кризових та посткризових ситуаціях, коли спостерігаються процеси зростання бюджетного дефіциту та державного боргу, актуалізуються питання забезпечення середньо- та довгострокової стійкості публічних фінансів, що характеризує здатність уряду виконувати свої фінансові зобов'язання. Ще у перших працях з проблематики стійкості публічних фінансів зазначалося, що її забезпечення потребує підтримання відносного показника державного боргу (як частки ВВП) на початковому чи прийнятному рівні [2]. Цей підхід став традиційним і широко використовується експертами ОЕСР для виявлення здатності урядів корегувати бюджетно-податкову політику при виникненні нових викликів та загроз [8, 9].

Після глобальної фінансово-економічної кризи 2008 р. у країнах із розвинутою економікою зросла увага до визначення небезпечного рівня державного боргу, що набуває принципового значення у критичних ситуаціях при вирішенні питань щодо обмеження боргової динаміки та запровадження заходів, спрямованих на відновлення фінансової стійкості [17].

В умовах пандемії навіть у розвинених країнах ЄС, які мали високий рівень державного боргу та прискорення його динаміки, спостерігалось збільшення чутливості публічних фінансів до несприятливих шоків [9].

Важливим обмежувачем щодо збільшення державних заборгованостей виступає вплив таких процесів на економічне зростання [10, 15, 16, 19]. Експерти ОЕСР дійшли висновку, що державний борг має значний постійний негативний та тимчасовий позитивний вплив на економічне зростання [1], що спостерігається у різних групах країн. Але для розвинених країн ОЕСР порогові значення відносного рівня державного боргу, за яких позитивний вплив перетворюється на негативний, становлять 90-94% ВВП, тоді як для країн, що розвиваються, вони є вдвічі нижчі – 40-45% ВВП [19].

Високий рівень державного боргу генерує додаткові ризики потенційного витіснення приватних інвестицій, що обумовлені збільшенням премії за ризик, яка враховує зростання вірогідності дефолту, та відповідно підвищенням процентних ставок, а також високою ймовірністю майбутнього збільшення податкового навантаження для виконання боргових зобов'язань [7]. Крім того, у ситуаціях високого державного боргу будь-які інвестиції, будуть спрямовуватися, перш за все, у діяльність із швидкою віддачою, а не у реалізацію довгострокових проектів [4].

Результати емпіричних досліджень доводять негативні наслідки високого державного боргу для економічного зростання. Так, у країнах Карибського басейну державний борг, що перевищував поріг у 55–56 відсотків ВВП, був пов'язаний із нижчим економічним зростанням [11]. Для країн з розвинутою економікою та країн з ринком, що формується, було виявлено (за даними у період 1970-2007 рр.), що збільшення рівня державного боргу (як частки

ВВП) на 10 процентних пунктів призводить до уповільнення щорічної динаміки реального ВВП на душу населення приблизно на 0,2 процентних пункти [15].

Для країн із низьким доходом та високою заборгованістю істотне скорочення зовнішнього боргу має прямий вплив на додаткове щорічне зростання ВВП на душу населення, якій оцінюється приблизно у 1 процентний пункт [4]. Одночасно зменшення видатків з обслуговування зовнішнього боргу опосередковано впливає на економічне зростання (у випадках відповідного збільшення державних інвестицій), забезпечуючи щорічне прискорення економічного зростання ще на 0,5 процентного пункту.

У бюджетних документах деяких країн підкреслено вирішальне значення забезпечення фіскальної стійкості для покращення перспектив економічного зростання [14]. У Великобританії у Кодексі фіскальної стабільності зазначається, що управління публічними фінансами має відповідати довгостроковим інтересам країни, до яких, зокрема, належить підвищення темпів зростання економіки [5].

Під час широкомасштабної агресії РФ проти України у країнах Європи також виникла необхідність збільшення державних витрат, пов'язаних, зокрема, із наданням допомоги біженцям, збільшенням воєнних видатків, фінансуванням заходів посилення енергетичної незалежності тощо.

За висновками О. Бланшара [3] при збільшенні боргового фінансування додаткових видатків воєнного часу можна розраховувати на зниження рівня державного боргу у наступні роки та відповідно збереження в середньостроковій перспективі стійкості публічних фінансів – лише за умов тимчасового характеру зростання витрат та низьких номінальних ставок залучення коштів. Україна знаходиться зовсім в інших умовах, які потребують зменшення залежності від зовнішньої допомоги та збільшення ролі головного джерела державних доходів – податкових надходжень.

Враховуючи негативні наслідки високих відносних показників державного боргу (як частки ВВП) та досвід вирішення

бюджетних проблем у постконфліктних країнах, експертами МВФ до ключових пріоритетів у фінансальній сфері (за необхідності збільшення державних видатків) віднесено залучення внутрішніх ресурсів, перш за все, податкових [12], зокрема, завдяки заходам щодо розширення податкової бази [6].

В Україні ще до початку широкомасштабної агресії великі надії щодо збільшення податкових надходжень покладалися на проведення одноразового (спеціального) добровільного декларування доходів, що мало створити стимули для виведення з тіні доходів, прихованих від оподаткування, та підвищити ефективність протидії розмиванню податкової бази [21]. За підсумками такого декларування (у період з 1.09.2021 до 1.03.2023 рр.) було подано 845 декларацій фізичних осіб та легалізовано активів обсягом 8,824 млрд грн (приблизно 230 млн дол), хоча за деякими оцінками обсяг виведених з тіні доходів мав становити щонайменше 20 млрд дол. США [22]. До державного бюджету надійшло 547,5 млн грн, що не перевищує 0,4% надходжень податку та збору на доходи фізичних осіб до державного бюджету України у 2021 р.

Шляхи підвищення стійкості публічних фінансів

Важливим резервом збільшення бюджетних ресурсів України в умовах воєнного часу, на нашу думку, є зменшення втрат бюджетних надходжень головних податків, перш за все, податку на додану вартість (ПДВ), обумовлених недосконалістю системи податкового адміністрування, що не забезпечує попередження випадків ухилень від оподаткування, податкових зловживань або оптимізації схем сплати ПДВ. Такі втрати у 2010-2021 рр. за нашими оцінками, перевищували 30% потенційних надходжень, тоді як у середньому по країнах ЄС у останні роки становлять близько 10%.

Сучасним напрямом підвищення ефективності адміністрування ПДВ є запровадження нових підходів до отримання та обробки інформації про діяльності суб'єктів господарювання, що базуються на використанні цифрових технологій [13]. До заходів цифрової трансформації адміністрування ПДВ, зокрема, належать запровадження електронної звітності у режимі реального часу та нових вимог до

електронних рахунків і цифрової звітності, застосування механізму роздільної оплати ПДВ на рахунок податкової служби та вартості товару (без ПДВ) тощо [20]. Використання нових інструментів контролю, апробованих у країнах ЄС, дозволяє завчасно виявляти підозрілі операції, випадки підроблення первинних документів або відсутності реєстрації операцій продажу товарів (послуг), проводити масові перехресні перевірки рахунків з ПДВ і на цій основі підвищувати ефективність боротьби з податковим шахрайством.

Скорочення розриву з ПДВ (різниці між потенційними і фактичними надходженнями податку) забезпечуватиме отримання додаткових бюджетних доходів без збільшення податкових ставок та запровадження нових податків. В умовах воєнного часу саме збільшення надходжень ПДВ завдяки зменшенню його втрат є важливою передумовою підтримання стійкої бази податкових доходів державного бюджету для підвищення стійкості публічних фінансів та уникнення надмірного накопичення державного боргу.

Література

1. Abubakar, A.B. and Mamman, S.O. (2021), «Permanent and transitory effect of public debt on economic growth», *Journal of Economic Studies*, Vol. 48 No. 5, pp. 1064-1083. <https://doi.org/10.1108/JES-04-2020-0154>
2. Blanchard O., Chouraqui J.C., Hagemann R.P., Sartor N. The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question. OECD Economic Studies No. 15, Autumn 1990. P.11.
3. Blanchard, O. and J. Pisani-Ferry (2022) 'Fiscal support and monetary vigilance: economic policy implications of the Russia-Ukraine war for the European Union', Policy Contribution 06/2022, Bruegel
4. Clements, B., Bhattacharya, R., & Nguyen, T. Q. (2003). External Debt, Public Investment and Growth in Low-income Countries. IMF Working paper 03/249. Washington, D.C.: IMF.
5. Code for Fiscal Stability, HM Treasury, March 1998.
6. Dabla-Norris, E. and Lima F. (2018). Macroeconomic Effects of Tax Rate and Base Changes:: Evidence from Fiscal Consolidations. *IMF working paper*, WP/18/220.

7. Deutsche Bundesbank. Monatsbericht. 2010. Nr.4
8. Fiscal Sustainability Report 2012. European Economy. 2012. No 8.
9. Fiscal Sustainability Report 2021. April 2022. Brussels.
10. Ghosh, A. R., Kim, J.I., Mendoza, E.G., Ostry, J.D., and Qureshi, M.S. Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies. *Economic Journal*, 2013.0: F4–F30.
11. Greenidge, Kevin, Roland Craigwell, Chrystol Thomas, and Lisa Drakes, 2012, «Threshold Effects of Sovereign Debt: Evidence from the Caribbean,» *IMF Working Paper 12/157 (Washington: International Monetary Fund)*.
12. Gupta S., Tareq S., Clements B., Segura-Ubiergo A., Bhattacharya R. and Mattina T. Rebuilding Fiscal Institutions in Postconflict Countries / IMF 2005. URL: <https://www.imf.org/External/Pubs/NFT/Op/247/op247.pdf>
13. Gupta, S., Keen, M., Shah, A., Verdier, G. (eds.) (2017). Digital Revolutions in Public Finance. Washington, DC: International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781484315224.07116>
14. Intergenerational Report 2002-03. Commonwealth of Australia. Budget Paper No. 5, 14 May, 2002. The Treasury, Parkes ACT. P.2. www.treasury.gov.au
15. Kumar, Manmohan, and Jaejoon Woo (2010). «Public Debt and Growth,» *IMF Working Paper 10/174* (Washington: International Monetary Fund). Caribbean renewal : tackling fiscal and debt challenges / edited by Charles, Amo-Yartey and Therese Turner-Jones. – Washington, D.C. : International Monetary Fund, 2014.
16. Mallock, W. (2011). Staatsverschuldung und Finanzkrise. (Recherche Spezial, 2/2011). Bonn: GESIS - Leibniz-Institut fuer Sozialwissenschaften. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-371746>
17. Ostry, J.D., A.R. Ghosh, J.I. Kim, and M.S. Qureshi, 2010, «Fiscal Space,» IMF Staff Position Note No. 10/11 (Washington: International Monetary Fund).
18. Resilience, Reconstruction, Recovery: The Path Ahead for Ukraine. April 1, 2024 <https://cepa.org/comprehensive-reports/resilience-reconstruction-recovery-the-path-ahead-for-ukraine/>

19. Revisiting the role of public debt in economic growth: The case of OECD countries, Jernej Mencinger, Aleksander Aristovnik, Miroslav Verbič. University of Ljubljana. 2015
20. Луніна І.О. Інституційні передумови розширення дохідної бази податку на додану вартість. *Ефективна економіка*. 2023. № 10. DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2105.2023.10.2>
21. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо стимулювання детінізації доходів та підвищення податкової культури громадян шляхом запровадження одноразового (спеціального) добровільного декларування фізичними особами належних їм активів та сплати одноразового збору до бюджету» № 5153 від 25.02.2021. <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/570951>
22. «Це був останній шанс розкрити активи». 16.02.2023 <https://forbes.ua/money/tse-buv-ostanniy-shans-rozkriti-aktivi-ukrainamayzhe-zavershila-podatkovu-amnistiyu-legalizuvavshi-vsogo-170-mln-chi-bude-prodovzheniya-16022023-11755>