Ященко Людмила Олександрівна,
кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник,
державний експерт експертної групи
з питань макроекономічного прогнозування;
Директорату стратегічного планування,
Міністерство фінансів України;
доцент кафедри статистики та математичних методів в економіці;
Національна академія статистики, обліку та аудиту

РОЛЬ МІЖНАРОДНОЇ ДОПОМОГИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ФІСКАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ УКРАЇНИ: РИЗИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

У період воєнної агресії російської федерації проти України міжнародна допомога стала ключовим фактором макрофінансової стабільності України, визначаючи можливість держави підтримувати базові функції управління, соціального захисту та обороноздатності. В умовах різкого падіння податкових надходжень, зростання воєнних видатків та обмеженого доступу до ринкових запозичень саме зовнішня підтримка дозволила зберегти платоспроможність бюджету та запобігти фінансовій дестабілізації.

Період 2021 – 2024 років характеризується радикальною трансформацією ролі міжнародної допомоги у системі державних фінансів України. В довоєнний період частка міжнародної допомоги у ВВП становила менше за 0,05%. У 2022 році вона зросла до 0,18%, а в 2023 та 2024 роках її частка у ВВП перевищила 6%.

Отже, якщо у довоєнний 2021 рік обсяги зовнішньої підтримки залишалися відносно незначними і виконували, переважно, допоміжну функцію у фінансуванні окремих інвестиційних та соціально-економічних програм, то починаючи з 2022 року, структура державних фінансів зазнала істотної перебудови: частка міжнародної допомоги в доходах бюджету різко зросла, тоді як внутрішні джерела фінансування зменшилися через скорочення економічної активності та податкової бази. У цих умовах гранти та пільгові кредити від міжнародних партнерів стали основою для покриття дефіциту бюджету, фінансування соціальних видатків та забезпечення критичних потреб державного сектору.

Уже у 2023 році міжнародна допомога стала системним джерелом доходів бюджету, охоплюючи як грантові, так і кредитні компоненти. Особливої уваги заслуговує грантова складова міжнародної допомоги, оскільки саме вона не створює боргового навантаження і дозволяє уникнути надмірного зростання державного боргу у середньостроковій перспективі. Водночас пільгові кредити від міжнародних фінансових інституцій надають змогу підтримувати критичні

державні програми за умов відтермінованих виплат і низьких відсоткових ставок, що мінімізує фіскальні ризики.

Кульмінаційним етапом у цій динаміці став 2024 рік, коли за офіційними даними Міністерства фінансів України обсяг бюджетної підтримки з боку міжнародних партнерів перевищив 41 млрд доларів США, з яких 30% у грантовій формі [1]. Ці кошти були спрямовані передусім на фінансування соціальних програм, виплату пенсій і зарплат у бюджетному секторі, а також на покриття дефіциту державного бюджету. Таким чином, міжнародна допомога набула не лише фіскального, а й стратегічного значення, перетворившись на системоутворюючий чинник макроекономічної стабільності держави в умовах воєнної економіки.

Варто зазначити, що міжнародна допомога має і політичний вимір, адже вона засвідчує високий рівень довіри міжнародного співтовариства до України та готовність партнерів підтримувати її у боротьбі за суверенітет і стабільність. Таким чином, зовнішнє фінансування виступає інструментом геополітичної солідарності, що водночас зміцнює внутрішню економічну стійкість держави.

Вагому частку зовнішнього фінансування формують уряди країн Європейського Союзу, які реалізують довгострокові програми бюджетної підтримки через механізми макрофінансової допомоги (Macro-Financial Assistance – MFA) та програму Ukraine Facility. Значний внесок у забезпечення фінансової підтримки України здійснюють Сполучені Штати Америки, Канада та Велика Британія, які надають грантові ресурси та пільгові кредитні інструменти, спрямовані на покриття поточних потреб державного бюджету. Поряд із цим, міжнародні фінансові інституції – Міжнародний валютний фонд, Світовий банк, Європейський інвестиційний банк, Європейський банк реконструкції та розвитку – реалізують комплексні програми макроекономічної стабілізації, структурних реформ та підтримки стійкості державного сектору.

Посилення ролі міжнародної допомоги створює двоїсту динаміку фіскальної стабільності. З одного боку, міжнародна допомога дозволяє забезпечити виконання бюджетних зобов’язань і підтримати економічну життєздатність держави в умовах війни. З іншого – така залежність формує вразливість бюджету до зовнішніх чинників, зокрема до рішень донорських країн, політичних змін або затримок у переказах коштів.

До ключових викликів фіскальної залежності України належать кілька взаємопов’язаних факторів, що формують як короткострокові, так і довгострокові ризики для стійкості бюджетної системи.

По-перше, нестабільність зовнішніх потоків фінансування залишається одним із найбільш чутливих аспектів фіскальної політики. Її зумовлюють коливання у міжнародному політичному контексті, зміни стратегічних пріоритетів країн-донорів, а також циклічність ухвалення рішень у парламентах і фінансових інституціях партнерів. Затримки або перегляд програм допомоги можуть безпосередньо впливати на своєчасність виконання бюджетних

зобов'язань, що підвищує ризики касових розривів і ускладнює середньострокове планування державних фінансів.

По-друге, зростання боргового навантаження створює додаткові обмеження для фіскальної маневреності уряду. У випадках, коли кредитні інструменти переважають над грантовими ресурсами, формується тенденція до накопичення зовнішнього боргу, що підвищує ризики боргової стійкості у середньо- та довгостроковій перспективі. Це потребує впровадження виваженої боргової політики, орієнтованої на мінімізацію вартості запозичень, оптимізацію структури боргу та підвищення частки пільгового фінансування.

По-третє, умовність отримання міжнародної допомоги є важливим інституційним викликом. Значна частина зовнішніх надходжень пов'язана з виконанням Україною структурних реформ, антикорупційних ініціатив, дерегуляційних заходів або посилення інституційної спроможності органів державного управління. З одного боку, така умовність сприяє підвищенню ефективності використання коштів та інституційній модернізації; з іншого – може обмежувати автономність національної фіскальної політики, особливо в умовах воєнного часу, коли пріоритети держави часто мають оперативний, а не реформаторський характер.

По-четверте, інституційна неоднорідність системи донорської підтримки створює проблеми координації, прозорості та підзвітності у використанні залучених ресурсів. Відмінності у процедурах, стандартах звітності та механізмах моніторингу між окремими донорами ускладнюють інтеграцію зовнішньої допомоги у національну бюджетну архітектуру. Це, в свою чергу, знижує ефективність фінансового управління, створює ризики дублювання проєктів і зменшує стратегічну узгодженість програм міжнародної підтримки з національними пріоритетами розвитку.

У сукупності ці фактори знижують автономність фіскальної політики України, ускладнюють процес середньострокового бюджетного планування та підвищують вимоги до прозорості державного управління. Подолання зазначених викликів потребує переходу до інтегрованої моделі управління міжнародною допомогою, яка передбачатиме координацію донорських потоків, вдосконалення аналітичних інструментів прогнозування, а також посилення інституційної спроможності органів публічних фінансів.

На сьогодні Україна здійснила низку прогресивних кроків в цьому напрямі – створено цифрову платформу моніторингу донорських потоків, запроваджено механізми узгодження міжбюджетних програм і проектів міжнародної технічної допомоги, а також налагоджено процедури звітності відповідно до вимог міжнародних партнерів. Зокрема, 12 грудня 2022 року було створено Спільну платформу координації донорів для України (The Ukraine Donor Platform), яка об'єднує представників ЄС, країн G7, міжнародних фінансових інституцій та українського уряду [2].

Окрім того, впроваджено моніторинг ефективності використання ресурсів за допомогою інформаційної системи «Матриця реформ» (Reforms Matrix), що слугує аналітичною базою для контролю виконання структурних реформ, пов'язаних із міжнародною фінансовою підтримкою [3]. «Матриця реформ» є стратегічним елементом у процесі управління міжнародною допомогою, оскільки вона поєднує фіскальні, економічні та інституційні пріоритети державної політики з умовами надання фінансування від донорів. У ній відображено понад 100 ключових реформ та індикаторів, розподілених за секторами (державне управління, антикорупційна політика, енергетика, фінансовий сектор, судова система тощо). Система забезпечує прозорість, узгодженість і підзвітність у відносинах між урядом України та міжнародними партнерами, а також дозволяє відстежувати динаміку реалізації реформ у режимі реального часу. Завдяки використанню інформаційної системи «Матриця реформ» процес залучення та розподілу зовнішніх ресурсів став більш структурованим і прогнозованим, що підвищує довіру міжнародних кредиторів і донорів. Ця система також сприяє інтеграції зовнішньої підтримки у середньострокове бюджетне планування, дозволяючи пов'язати конкретні результати реформ із виділенням фінансування.

Проте, навіть за наявності цих механізмів, залишається актуальним завдання підвищення ефективності управління допомогою. Зокрема, необхідно забезпечити регулярний аудит результативності використання зовнішніх ресурсів, запобігти дублюванню фінансування окремих проєктів, посилити координацію між центральними та місцевими органами влади. Інституціоналізація управління міжнародною допомогою повинна стати невід'ємною складовою реформування системи публічних фінансів, орієнтованої на стратегічну результативність і прозорість.

У післявоєнний період перед Україною постане стратегічне завдання переходу від моделі фіскальної підтримки до моделі фіскальної самодостатності, що передбачає сутнісну трансформацію підходів до формування та використання державних фінансових ресурсів.

Цей перехід вимагатиме переосмислення структури фіскальної політики та зміцнення внутрішніх джерел наповнення бюджету. *Ключовими напрямами цієї трансформації мають стати:*

- розширення внутрішньої податкової бази за рахунок відновлення економічної активності, детінізації бізнесу та цифровізації адміністрування податків;
- оптимізація боргової політики, спрямованої на зменшення вартості запозичень і скорочення частки зовнішніх зобов'язань у загальній структурі боргу;
- інтеграція грантових ресурсів у стратегію післявоєнного відновлення відповідно до принципів сталого розвитку;

- розвиток партнерських форматів взаємодії з міжнародними фінансовими інституціями на основі довгострокових стратегічних угод.

Отже, якщо в умовах війни міжнародна допомога виступала базовим інструментом виживання держави та забезпечення її поточної платоспроможності, то в нових реаліях вона має набути якісно іншої ролі – стати каталізатором економічного розвитку, модернізації та інституційного відновлення, сприяючи інституційному зміцненню держави та відновленню довіри інвесторів.

Список використаних джерел

1. Міністерство фінансів України. У 2024 році Мінфін України залучив $41,7 млрд зовнішнього фінансування, із яких 30% у грантовій формі. URL: https://www.mof.gov.ua/uk/news/the_ministry_of_finance_of_ukraine_attracted_417_billion_in_external_financing_including_30_in_the_form_of_grants-4972

2. Українська Платформа Донорів для України. URL: https://ukrainedonorplatform.com/uk/about-ua/

3. Міністерство фінансів України. Інформаційна система «Матриця реформ». URL: https://reformmatrix.mof.gov.ua/