Луніна Інна Олександрівна,
доктор економічних наук, професор,
завідувач відділу публічних фінансів;
ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України»

НАПРЯМИ РОЗШИРЕННЯ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ В УМОВАХ ВІЙНИ

Широкомасштабна агресія рф проти України завдала величезних втрат та збитків національній економіці, призвела до виникнення надзвичайно гострих проблем у сфері публічних фінансів. До важливих передумов їх вирішення належить розширення фіскальних можливостей держави для фінансування пріоритетних бюджетних потреб воєнного часу.

В умовах війни (2022-2024 рр.) спостерігається суттєве погіршення ключових середньорічних індикаторів стану Державного бюджету України порівняно із відповідними показниками попередніх трьох років (2019-2021 рр., таблиця 1), зокрема:

– зростання (щорічних) видатків державного бюджету (вкл. кредитування) у середньому до 56,9% ВВП проти 28,4% у попередні роки;

– стрімке збільшення видатків на оборону – до 27,9% ВВП, тобто більш ніж у 10 разів порівняно із 2019-2021 рр., коли вони щороку становили у середньому 2,6% ВВП;

– зменшення власних доходів державного бюджету (доходів без грантової допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ, а також без власних надходжень бюджетних установ) на 1,2% ВВП до 22,1% ВВП;

– зменшення податкових надходжень – головного джерела власних доходів державного бюджету – на 0,9% ВВП до 19,3% ВВП, у т.ч. податку на додану вартість (ПДВ) на 0,5% ВВП до 9,1% ВВП;

– збільшення розриву між доходами і видатками державного бюджету (дефіциту державного бюджету) у середньому до 18,4% ВВП.

Воєнні витрати України – за даними та методологією SIPRI (Стокгольмського інституту дослідження проблем миру) – зросли з 5,9 млрд дол. США у 2021 р. до 44,0 млрд дол. США у 2022 р. та приблизно до 64,8 млрд дол. США у 2023-2024 роках [1; 2]. Крім того, Україна додатково отримала величезні обсяги міжнародної військової допомоги – від 30 млрд дол. США у 2022 р.[3] до 60 млрд дол. США у 2024 році.

Збільшення загального обсягу доходів державного бюджету із 24,8 до 38,4% ВВП було забезпечено завдяки зростанню щорічних надходжень грантової допомоги (щороку у середньому на 7,28% ВВП). Доходи державного бюджету без урахування грантової допомоги та власних надходжень бюджетних установ покривали у середньому менше 39% видатків проти 82% у 2019-2021 рр.

Таблиця 1

Ключові індикатори стану Державного бюджету України до та під час широкомасштабної агресії рф, *% ВВП*

Індикатори	У середньому за 2019-2021 рр.	У середньому за 2022-2024 рр.	Відхилення
Доходи державного бюджету, у т.ч.	24,8	38,4	13,6
Податкові надходження	20,2	19,3	-0,9
Податок на додану вартість	9,6	9,1	-0,5
Власні надходження бюджетних установ	1,5	9,0	7,5
Грантова допомого Від Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ	0,026	7,3	7,28
Доходи без грантової допомоги від Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ, а також без власних надходжень бюджетних установ	23,3	22,1	-1,2
Видатки вкл. кредитування	28,4	56,9	28,5
Оборона	2,6	27,9	25,2
Дефіцит державного бюджету	3,7	18,4	14,7

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

Необхідність фінансування під час війни безпрецедентних обсягів бюджетного дефіциту спричинила швидке зростання державного боргу – станом на кінець 2024 р. – до 6692,5 млрд грн або до 87,4 % ВВП. Якщо у 2019-2021 рр. державний борг щороку зростав у середньому на 9,2%, то у 2022-2024 рр. – більш ніж на 42%. Одночасно зросла середньозважена доходність розміщення ОВДП на первинному ринку (таблиця 2): у гривні – із 13,1 до 17,7%; у євро – із 2,8 до 3,0%; у дол. США – із 4,3 до 4,4%.

Таблиця 2

Доходність розміщення ОВДП на первинному ринку до та під час широкомасштабної агресії рф: 2019-2024 рр.

Показники	У середньому за 2019-2021 рр.	У середньому за 2022-2024 рр.	Відхилення
Обсяг державного боргу, *% ВВП*	47,0	78,9	31,9
Середньозважена доходність розміщення ОВДП на первинному ринку, *%:*			
ОВДП, номіновані у гривні	13,1	17,7	4,6
ОВДП, номіновані у іноземній валюті (долари США)	4,3	4,4	0,1
ОВДП, номіновані у іноземній валюті (євро)	2,8	3,0	0,2

Джерело: складено та розраховано автором за даними Національного банку України

Фактором зменшення бюджетних можливостей щодо фінансування пріоритетних соціально-економічних завдань є, зокрема зростання бюджетних зобов'язань щодо обслуговування державного боргу. У 2022-2024 рр. на такі

видатки становили щороку у середньому 18,7% податкових доходів державного бюджету, зокрема у 2023 р. – до 21,0% проти 14,3% у трирічний період до широкомасштабної агресії рф. Крім того, необхідність збільшення витрат на обслуговування та рефінансування державного боргу в умовах війни призведе до виникнення додаткових потреб в нових запозиченнях та відповідно подальшого погіршення стану публічних фінансів.

Отже, в умовах війни стратегічним пріоритетом сфери публічних фінансів України є фінансове забезпечення обороноздатності держави. Це потребує розширення фіскальних можливостей уряду, а отже – пошуку резервів збільшення фіскального простору для фінансування пріоритетних соціально-економічних завдань.

Узагальнення міжнародного досвіду (країн із різним рівнем доходів, державного боргу, умовами державних запозичень тощо) дозволяє виокремити різні підходи до вирішення завдань трансформації фіскального простору у коротко- та середньостроковому періодах.

В Україні до початку широкомасштабної агресії рф експертами МВФ було рекомендовано передбачати у бюджетних планах резерв коштів – фіскальний простір для технічного коригування граничних показників видатків, що залежать від зміни процентних ставок та обмінних курсів, зокрема, видатків з обслуговування державного боргу; виплат, які залежать від інфляції, зміни умов на ринку праці тощо [4, P.11-12.]. У Бюджетній декларації України на 2022-2024 рр. фіскальний простір було визначено як резерв бюджетних коштів, які мають забезпечувати здатність держави протистояти фіскальним ризикам, реагувати на можливі потреби у фінансуванні додаткових видатків, здійснювати послідовну реалізацію галузевих реформ [5]. У 2022-2024 рр. такий резерв мав становити від 0,33 до 3,03% видатків державного бюджету.

Західні експерти при вирішення перспективних економічних завдань використовують розширене трактування поняття фіскальний простір. А. Шик визначає фіскальний простір як доступні уряду фінансові ресурси для реалізації нових середньострокових рішень у сфері економічної політики [6, P. 2]. При цьому П. Хеллер акцентує увагу на отриманні таких ресурсів без порушення стійкості фінансової позиції уряду як у середньо, так і довгостроковій перспективі [7, P.3]

У документах Світового банку пошук резервів (джерел) збільшення фіскального простору для фінансування розвитку, зокрема включає [8, P.14-15]:

– збільшення податкових та неподаткових бюджетних доходів як шляхом збільшення темпів економічної динаміки, так й зменшення втрат податкових надходжень;

– отримання міжнародної допомоги у вигляді грантів, що дозволяє фінансувати витрати без негативних наслідків для платоспроможності уряду, але потребує передбачуваності обсягів та строків отримання такої допомоги;

– залучення нових державних запозичень, але з урахуванням того, що

розмір фіскального простору, що може бути створено за рахунок нових запозичень, визначається показниками первинних бюджетних профіцитів (поточного і майбутнього);

– розширення доходної бази бюджетів різних рівні, зокрема завдяки заходам щодо покращення податкового адміністрування, підвищення прогресії оподаткування тощо.

Проте, можливості використання потенційних резервів розширення фіскального простору є різними для країн із різним поточним станом публічних фінансів.

Для країн з розвиненою економікою, які зазвичай мають усталену систему державних доходів та ефективне адміністрування податків, пошук можливостей розширення фіскального простору базується на визначення «межі (ліміту) державного боргу», наприклад, виходячи із минулого практичного досвіду змін бюджетної політики, що відображаються, перш за все, у змінах первинного балансу бюджету, у відповідь на збільшення державного боргу [9]. В рамках такого підходу розмір фіскального простору є різницею між поточним рівнем державного боргу і лімітом боргу та визначає можливості (резерви) його зростання без порушення фіскальної стійкості, тобто враховуючи здатність уряду обслуговувати свій борг і фінансувати бюджетний дефіцит без суттєвого збільшення вартості запозичень та витіснення приватних інвестицій [10, P.2].

Україна в умовах війни потребує не лише нових державних запозичень та коштів міжнародної допомоги (міжнародних грантів), але й використання внутрішніх резервів збільшення бюджетних ресурсів. Це забезпечуватиме зменшення залежності публічних фінансів від зовнішньої допомоги та від негативних наслідків зростання державних запозичень.

Розширення фіскального простору України в умовах війни потребує зміни концепту фіскальної політики, зокрема в частині переорієнтації податкової політики зі збільшення податкового навантаження на бізнес на зниження втрат податкових надходжень (мінімізації податкових розривів з податку на додану вартість, податку на прибуток, податку на доходи фізичних осіб) шляхом запровадження нових інструментів податкового адміністрування на основі цифрових технологій, а також збільшення податкових доходів за рахунок додаткового оподаткування доходів та майна заможних громадян. Такий підхід базується на визначенні фіскального простору як доступних органам влади різних рівнів фінансових ресурсів (завдяки заходам щодо збільшення бюджетних надходжень), що залучаються завдяки створенню сприятливого управлінського, інституційного та економічного середовища [11].

Успішний досвід використання додаткового податку з отримувачів високих доходів у ситуаціях гострої фіскальної необхідності має Німеччина, яка з 1995 р. застосовує «податок солідарності» для фінансування витрат, пов'язаних з об'єднанням Німеччини. З 2021 р. його сплачують лише 10% громадян, дохід яких перевищує певну суму.

Цифрова трансформація системи адміністрування податків [12] дозволяє отримувати широку інформацію про діяльність суб'єктів господарювання у режимі реального часу. Перехід до нових інструментів адміністрування ПДВ, як свідчить досвід постсоціалістичних країн ЄС [13], забезпечив успішну боротьбу з податковим шахрайством завдяки завчасному виявленню випадків податкових зловживань та ухилень від оподаткування, що дозволило мінімізувати бюджетні втрати ПДВ та отримати додаткові податкові надходження. В умовах воєнного часу розширення фіскального простору шляхом збільшення податкових надходжень завдяки розширенню бази оподаткування є важливою передумовою підвищення фінансової надійності держави й зменшення потреб у нових державних запозиченнях.

Список використаних джерел

1. SIPRI Arms Industry Database. URL: https://www.sipri.org/databases/armsindustry

2. Global military spending surges amid war, rising tensions and insecurity. 22 April 2024. URL: https://www.sipri.org/media/press-release/2024/global-military-spending-surges-amid-war-rising-tensions-and-insecurity

3. Xiao Liang and Dr Nan Tian. Military spending and development aid after the invasion of Ukraine 18 January 2024. URL: https://www.sipri.org/commentary/topical-backgrounder/2024/military-spending-and-development-aid-after-invasion-ukraine

4. Sayegh A., Stone M., Allford J., Romhanyi B. Ukraine: Enhancing the Medium-Term Budget Framework and Preparing Expenditure Baselines. Technical Report. August 2019. P.11-12.

5. Про схвалення Бюджетної декларації на 2022-2024 роки. Постанова Кабінету міністрів України від 31.05.2021 № 548.

6. Schick A. Budgeting for Fiscal Space. OECD Journal on Budgeting. 2009. Vol. 9 No. 2. URL:http://www.oecd.org/gov/budgetingandpublicexpenditures/45361746.pdf

7. Heller P. Understanding Fiscal Space // IMF Policy Discussion Paper 05/4. International Monetary Fund, Washington, DC. 2005. P.2. URL: https://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp04.pdf

8. Fiscal Policy for Growth and Development: An Interim Report. Development Committee Meeting is a background report. Attached for the April 23, 2006.

9. 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).

10. A Cross-Country Database of Fiscal Space. World Bank Group. 2017. p.2.

11. Roy R., Heuty A., Letouzé E. Fiscal space for what? Analytical issues from a human development perspective. Paper for the g-20 workshop on fiscal policy. Istanbul, june 30-july 2, 2007

12. Gupta, S., Keen, M., Shah, A., Verdier, G. (eds.) (2017). Digital Revolutions in Public Finance. Washington, DC: International Monetary Fund. DOI: https://doi.org/10.5089/9781484315224.07116

13. 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

Малишкін Олександр Іванович,
доктор економічних наук, професор;
Київський електромеханічний фаховий коледж

ПОДАТКОВА ГРАМОТНІСТЬ СТУДЕНТА І ШКОЛЯРА: АНАЛІЗ ПРОГРАМ І ПОСІБНИКА

Сьогодні вивченню основ економіки. фінансів, оподаткування приділяється чимала увага не лише у ВНЗ, а й у середніх школах України. Аналіз програм економічних та фінансових дисциплін у ВНЗ та у закладах загальної середньої освіти свідчить про наявність паралельних процесів.

Актуальність питання щодо обізнаності школярів і студентів (переважно неекономічних спеціальностей) визначається тим, що на думку багатьох експертів та викладачів шкільна освіта в Україні поки що не дає юним бізнесменам достатніх знань ані з фінансової грамотності, ані з менеджменту. Дітям часто бракує навичок комунікації, вміння співпрацювати й створювати партнерства, а також брати на себе відповідальність. Батьки, учителі й інші дорослі можуть демотивувати або не надавати моральної підтримки [1].

Не випадково, а можливо й запізно, з 2025 року у середніх школах України започатковано нову дисципліну «Підприємництво і фінансова грамотність». Це відбувається у рамках реалізації проекту «Нова українська школа». За даними дослідження Нацбанку 79 % батьків хочуть, аби їхні діти вивчали в школах основи фінансової грамотності; 86 % підлітків від 11 до 18 років вважають, що обговорення тем, які стосуються грошей і управління ними, є необхідним елементом здобуття освіти [2]. Для впровадження дисципліни фахівці НБУ вже створили модельну програму, на основі якої розробляють необхідні навчальні матеріали для школярів і педагогів.

При цьому школам рекомендовано спеціальний посібник «Економіка», що виданий 2023 року у Києві під авторством фахівців з Литви (Ж. Шіленс, М. Вишняускайте) та України (Н. Майбогіна) у перекладі з англійською Н. Мельник. За основу українського видання узято англомовну версію 2015 року. На титулі книжки зазначено, що спонсорами видання виступили Фундація «Фридріх Хауман» та «Центр Бендукідзе» (Україна). Передбачений як посібник