



НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ  
ДУ «ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ ТА  
ПРОГНОЗУВАННЯ НАН УКРАЇНИ»

## **РОЗВИТОК ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ**

Наукова доповідь

За редакцією д-ра екон. наук, проф.,  
чл.-кор. НАН України І.О. Луніної

Київ – 2022

УДК 336.02:330.34

Р 63

**Авторський колектив:**

чл.-кор. НАНУ, д.е.н., проф. І.О. Луніна (вступ, рр. 1, 7, 9, висновки); д.е.н. О.С. Білоусова (рр. 3, 7, 9); д.е.н., проф. Т.Г. Бондарук (р. 4); д.е.н., с.н.с. О.В. Степанова (р. 6), к.е.н. Н.М. Назукова (р. 5), к.е.н. Н.Б. Фролова (рр. 7, 8, 9); Т.К. Кваша (р. 2); А.В. Бойченко (р. 9)

**Рецензенти:**

д-р екон. наук, чл.-кор. НАН України **С.О. Кораблін** (ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України» – Київ);

д-р екон. наук, член-кор. НАН України **М.І. Скрипниченко** (ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України» – Київ);

д-р екон. наук, професор **О.О. Борзенко** (ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України» – Київ);

д-р екон. наук **Є.О. Бублик** (ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України» – Київ)

д-р екон. наук, професор **І.О. Лютий** (Київський національний університет імені Тараса Шевченка – Київ);

*Затверджено до друку Постановою Вченої ради ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України» від 29.03.2022 № 22*

**Розвиток фіскального простору для забезпечення економічного зростання :**

наукова доповідь / за ред. д.е.н., І.О. Луніної ; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та

**Р 63** прогнозув. НАН України». – Електрон. дані. – К., 2022. – 208 с. – Режим доступу : <http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2022/12/Rozvytok-fiscalnogo-prostory-dlja-zabezpechennja-economichnogo-zrostannja.pdf>

**ISBN 978-617-14-0022-1 (електронне видання)**

Досліджено фактори формування фіскального простору країн, що розвиваються; розроблено інструментарій оцінки потенціалу розвитку фіскального простору України, що базується на показниках потенційного ВВП, розриву ВВП, податкового розриву з податку на прибуток підприємств та дозволяє виявляти резерви розширення фіскального простору завдяки використанню різних складових його внутрішнього потенціалу та зменшення втрат податкових надходжень; розкрито канали впливу торгових війн на стан державних фінансів третіх країн, запропоновано інструменти державної підтримки економічного зростання в умовах торгових війн; розроблено засади підвищення ефективності бюджетного фінансування видатків, що забезпечують формування людського капіталу (освіти та охорони здоров'я) у контексті створення умов для економічного зростання; визначено особливості формування фіскального простору у воєнний період; обґрунтовано рекомендації щодо забезпечення змін у фіскальному просторі України та його впливу на стійке економічне зростання.

Для науковців, практиків, працівників органів державного управління і місцевого самоврядування, викладачів, аспірантів і студентів ВНЗ економічного та фінансового профілів.

**ISBN 978-617-14-0022-1 (електронне видання)**

**УДК 336.02:330.34**

© Національна академія наук України, 2022

© ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України», 2022

## ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ФАКТОРИ СТВОРЕННЯ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ КРАЇН, ЩО РОЗВИВАЮТЬСЯ	8
РОЗДІЛ 2. МОДЕЛЮВАННЯ ПОТЕНЦІЙНОГО ВВП ДЛЯ ОЦІНЮВАННЯ РЕЗЕРВІВ ЗБІЛЬШЕННЯ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ УКРАЇНИ	22
РОЗДІЛ 3. БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВІ ІНСТРУМЕНТИ КОРИГУВАННЯ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ ЗА ОБМЕЖЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ГЛОБАЛЬНИМИ ТОРГОВИМИ ВІЙНАМИ	40
РОЗДІЛ 4. ФІСКАЛЬНИЙ ПРОСТІР МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ ТЕРИТОРІЙ	63
4.1. Підходи до оцінки фіскального простору місцевих бюджетів в умовах децентралізації	63
4.2. Фактори впливу місцевих бюджетів на розвиток економіки територій	71
РОЗДІЛ 5. ОЦІНКА БЮДЖЕТНИХ ВИДАТКІВ ДЛЯ ДОСЯГНЕННЯ ЦІЛЕЙ СТАЛОГО РОЗВИТКУ В ЧАСТИНІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКІСНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ	88
РОЗДІЛ 6. ФІСКАЛЬНИЙ ПРОСТІР ДЛЯ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ	110
РОЗДІЛ 7. ОЦІНКА ПОДАТКОВИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ ТА СТВОРЕННЯ ПЕРЕДУМОВ ДЛЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ	135
РОЗДІЛ 8. ПОДАТКОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗШИРЕННЯ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ	148
8.1. Засади формування фіскального простору за рахунок податків у країнах із різним рівнем податкової конкурентоспроможності	148
8.2. Оцінка фіскального простору на основі показника податкового розриву	159

РОЗДІЛ 9. ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ У ВОЄННИЙ ПЕРІОД	177
ВИСНОВКИ	196
Перелік таблиць	205
Перелік рисунків	206

## ВСТУП

Збільшення бюджетного дефіциту та рівня державного боргу в багатьох країнах світу – як у 70-х роках минулого століття, так і під час фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр., повільне посткризове відновлення економіки актуалізували проблематику забезпечення органів влади різних рівнів фінансовими ресурсами та, відповідно, здатності до їх акумулювання та ефективного використання для довгострокового економічного зростання.

Існуючі для України зовнішні виклики, включаючи торгові війни, високий рівень фіскальних ризиків, а також потреби суспільства у виконанні соціальних функцій держави вимагають оцінки можливостей держави збільшувати бюджетні видатки чи рівень державного боргу, або змінювати податки з метою створення достатнього фіскального простору для розв'язання соціально-економічних проблем України, безпосередньо пов'язаних з її довгостроковим економічним зростанням і посиленням позицій української економіки в глобальному конкурентному середовищі. Різні аспекти підвищення ефективності формування та використання фінансових ресурсів держави для вирішення завдань гармонізації інтересів держави та суспільства розглядаються у роботах іноземних та вітчизняних вчених, проте немає інструментарію оцінки та визначення потенціалу розвитку фіскального простору в контексті забезпечення його впливу на зростання національної економіки.

В Україні, за відсутності цілісного підходу до оцінки та моніторингу можливостей розвитку фіскального простору для створення передумов економічного зростання, виникає необхідність узагальнення та систематизації підходів до оцінки фіскального простору, прогнозування потенціалу його розвитку, розроблення пропозицій щодо забезпечення змін у фіскальному просторі та його впливу на стійке економічне зростання за сучасних світових викликів.

В умовах глобальної нестабільності оцінки фіскального простору мають враховувати обмеження, пов'язані із викликами та загрозами торгових війн, що змінюють світову торгівлю, загострюють боротьбу на ринках сировини, технологій, інновацій та інвестицій, призводять до виникнення вторинних фіскальних ефектів у економіках третіх країн.

Забезпечення надійності та стійкості податкових надходжень до бюджету країни та платоспроможності органів влади потребує оцінки результативності податкових реформ у контексті їх впливу як на активізацію факторів економічного розвитку, зокрема інвестиційних процесів в економіці, так і на стан державних фінансів. Крім того, в умовах активізації процесів міжнародної інтеграції країн до пріоритетних завдань податкової політики слід віднести підвищення рівня міжнародної податкової конкурентоспроможності України.

Важливим фактором формування сучасних основ економічного зростання (та, відповідно, розвитку фіскального простору у довгостроковій перспективі) – високої якості людського капіталу, зростання загальної факторної продуктивності – є ефективне державне фінансування освіти. Вирішення цього завдання потребує розроблення інструментарію оцінювання фіскальної віддачі від освіти різних рівнів та вибору напрямів пріоритетного бюджетного фінансування освіти в Україні у контексті формування освітніх передумов економічного зростання.

Пандемія COVID-19 висунула на перший план проблеми створення достатнього простору для системи охорони здоров'я, розв'язання якої потребує інструментарію оцінювання фіскального простору для охорони здоров'я, зорієнтованого на економічне зростання, та державного фінансування охорони здоров'я для формування «капіталу здоров'я» у кризових умовах.

Для вирішення цих завдань у науковій доповіді представлено результати дослідження: фактори розвитку фіскального простору країн, що розвиваються, пов'язані, зокрема, із зростанням сукупної факторної

продуктивності та зменшенням розриву між динамікою потенційного та реального ВВП; податкові аспекти розширення фіскального простору; інструментарій виявлення резервів розширення фіскального простору на основі використання різних складових його внутрішнього потенціалу; канали впливу торгових війн на стан державних фінансів третіх країн та бюджетні наслідки торгових війн для України; бюджетно-податкові інструменти забезпечення економічного зростання в умовах торгових війн; засади підвищення ефективності бюджетного фінансування видатків, що забезпечують формування людського капіталу (освіти та охорони здоров'я) у контексті створення умов для економічного зростання; підходи до розвитку фіскального простору місцевих бюджетів для забезпечення економічного зростання територій; особливості формування фіскального простору у воєнний період.

## **РОЗДІЛ 1. ФАКТОРИ СТВОРЕННЯ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ КРАЇН, ЩО РОЗВИВАЮТЬСЯ**

Багато країн, що розвиваються, у посткризових умовах кінця 1990-х років віддавали перевагу вирішенню завдань фінансової дисципліни, нехтуючи необхідністю забезпечення довгострокового потенціалу зростання<sup>1</sup>.

Після початкового визначення фінансового простору як резерву коштів на непередбачені обставини у поточному чи середньостроковому бюджеті (на початку 2000-х років для країн, що розвиваються) стали виникати питання про створення фінансового простору для фінансування витрат, які можуть стимулювати економічне зростання та окупитися у довгостроковій перспективі (фінансування інфраструктурних проєктів, державна підтримка створення виробничих активів, охорону здоров'я та освіти), а також його зв'язок із концепцією фінансової стійкості<sup>2</sup>.

Так, для багатьох країн, що розвиваються, реалізація конкретних цілей Декларації тисячоліття (досягнення показників, за якими оцінюється прогрес реформ) була неможливою без (нагально потребувала) збільшення бюджетного фінансування відповідних завдань. Це могло забезпечуватися або шляхом отримання додаткової міжнародної допомоги (резерви збільшення якої були досить обмеженими – із 0,2 до 0,3% ВВП), або вимагало мобілізації внутрішніх ресурсів для боротьби з бідністю, а отже – виявлення відповідних можливостей держав. Таким чином, пошук фінансового простору для країн, що розвиваються, є пошуком внутрішніх

---

<sup>1</sup> Perotti R. Fiscal Policy in Developing Countries: A Framework and Some Questions / The World Bank Development Research, Group Research Support Team. 2007. P. 17.

<sup>2</sup> Heller Peter S. Understanding Fiscal Space. *IMF Policy Discussion Paper*. 2005.



ресурсів для фінансування актуальних завдань, зокрема Цілей тисячоліття<sup>3</sup>.

Для країн з низьким та середнім рівнями доходів (за результатами обговорення умов реалізації цілей розвитку тисячоліття, зокрема питань фінансування економічного розвитку), визначено, що найважливішою передумовою досягнення таких цілей є збільшення державних інвестицій, оскільки обмеженість основного капіталу є серйозною перешкодою для сталого економічного зростання та розвитку людського потенціалу. Такі країни потребують не лише нових державних запозичень та коштів міжнародної допомоги (міжнародних грантів), а й заходів фінансово-економічної політики, спрямованих на використання внутрішніх резервів розширення бюджетних можливостей уряду. Тому Р. Роу та ін. визначають фіскальний простір як доступні уряду фінансові ресурси, що можуть бути сформовані завдяки здійсненню конкретних заходів стосовно використання внутрішніх джерел збільшення бюджетних доходів, а також проведенню реформ, необхідних для створення сприятливого управлінського, інституційного та економічного середовища забезпечення ефективності таких заходів<sup>4</sup>.

При цьому Роу підкреслював, що вивчення фіскального простору можна розглядати як дослідження ендогенних детермінант фіскальної (податково-бюджетної) політики, що визначаються альтернативними стратегіями розвитку країни. У цьому сенсі дискусія про фіскальний простір обумовлює розгляд нового об'єкта дослідження (не просто нового визначення) – вивчення взаємозв'язків між стратегією розвитку країни та податково-бюджетною політикою<sup>5</sup>.

Класичні погляди на діяльність держави та, відповідно, державні видатки полягають у віднесенні такої діяльності до продуктивної у тих

---

<sup>3</sup> Fiscal Space: Policy Options for Financing Human Development (1st ed.) / Roy R. & Heuty, A. eds. 2009. P. 3. URL: <https://doi.org/10.4324/9781849771344>

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Fiscal Space: Policy Options for Financing Human Development. P. 4.

випадках, коли це слугує основою або доповненням до приватної діяльності<sup>6</sup>. Видатки, що спрямовані на забезпечення блага для всіх, сприяють економічному розвитку і зростанню добробуту.

За висновками А. Сміта, до видатків держави (поряд із видатками на оборону та здійснення правосуддя) має належати «... заснування й утримання таких суспільних установ і таких громадських робіт, які, можливо, є найвищою мірою корисні для широкого суспільства загалом, проте не можуть за рахунок свого прибутку відшкодувати витрати окремої людини або невеликої групи людей. Усі інші видатки, на думку А. Сміта, є непродуктивними й означають втрати для економіки. Пізніше подібних поглядів дотримувався Дж.С. Мілль. На його думку, є випадки, коли уряди за загальною згодою покладають на себе повноваження і виконують відповідні функції, що слугують спільним інтересам, хоча і не мають якогось єдиного обґрунтування, крім міркувань практичної доцільності, й тому немає єдиного правила для обмеження функцій уряду<sup>7</sup>.

Потенційні функції органів влади<sup>8</sup> (і необхідні для їх фінансування бюджетні видатки) стосуються насамперед надання суспільних благ і підтримки сфер виникнення позитивних зовнішніх ефектів. За досвідом різних країн держава також може фінансувати з бюджету різні види приватних благ, що визначається відношенням населення до державного або приватного надання конкретних благ, рівня доходів населення, технічного розвитку країни.

В умовах збільшення глобальних ризиків та поглиблення ринкових трансформацій можуть відбуватися процеси перерозподілу повноважень між державним і приватним сектором та збереження за державою тих завдань, які приватний сектор вирішувати не може або вирішує їх неефективно. При використанні інструментів державних фінансів (цілеспрямованих змінах

---

<sup>6</sup> Nowotny E. Der Öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft. 3., neubearb. und erw. Aufl. Berlin; Heidelberg; New York u.a.: Springer, 1996. S 22.

<sup>7</sup> Мілль Дж.С. Основы политической экономии. Москва: Прогресс, 1981. Т. 3. С. 147–148.

<sup>8</sup> Аткинсон Э.Б., Стиглиц Д.Э. Лекции по экономической теории государственного сектора. Москва: Аспект-Пресс, 1995. С. 22–24.

рівня державних видатків або податків) для короткострокової стабілізації економіки слід враховувати багато факторів ризику, що обумовлюють високу ймовірність помилок прогнозних оцінок та, відповідно, дестабілізуючий вплив заходів. Тому в сучасних умовах фінансова політика держави має слугувати насамперед середньо- і довгостроковим цілям економічного зростання.

Економічна теорія та досвід багатьох країн доводять, що важливим інструментом політики економічного зростання мають бути державні інвестиції, до яких належать (зокрема в рамках теорії стадій Ростоу) перш за все інвестиції в інфраструктуру (транспорт, зв'язок, науку і науково-технічні розробки, соціальну сферу).

У рамках теорій циклічних коливань було показано, що в умовах приватного підприємництва коливання приватних інвестицій є невід'ємною складовою ринкової економіки, тому забезпечення сталого розвитку потребує певних заходів держави не тільки у кризових умовах, а й на всіх стадіях економічного циклу. До таких заходів, зокрема, можуть належати: формування вбудованих механізмів гнучкості (*built-in flexibility*), інституційне забезпечення автоматичної дії контрзаходів, запровадження керованих програм компенсування негативних змін<sup>9</sup>. Складовими «вбудованих стабілізаторів» є: прогресивне оподаткування доходів, система страхування від безробіття, виплата компенсацій фермерам, якщо ринкова ціна сільськогосподарської продукції виявляється нижчою за гарантовану. Вбудовані механізми можуть гасити коливання (пом'якшувати падіння і гальмувати бум), але вони неспроможні викликати піднесення доходу і зайнятості, тобто не можуть сприяти переходу від депресії до економічного відновлення. Для цього може застосовуватися система автоматично діючих контрзаходів, початок використання яких визначається рівнем певних показників (наприклад, підвищенням безробіття до певного рівня) і

---

<sup>9</sup> Хансен Э. Экономические циклы и национальный доход. *Классики кейнсианства*. Москва: Экономика, 1997. Т. 2. С. 353–355.

передбачає зміну податкових ставок і бюджетних видатків. Програма третього типу – керована програма компенсування циклічних змін, запроваджується за рішеннями органів законодавчої або виконавчої влади.

Модель Р. Харрода і доповнююча їй модель Е. Домара становлять основу теорії «великого поштовху», що зв'язує темпи зростання національної економіки і темпи зростання інвестицій (з розрахунку на душу населення)<sup>10</sup>. За висновками цієї теорії початок стійкого економічного зростання потребує значних інвестицій, мобілізація яких вимагає відповідної грошово-кредитної і податкової політики держави або імпорту капіталу. Такий підхід передбачає визначення оптимальних темпів зростання економіки і подальший розподіл інвестицій по галузях економіки.

У розширеній неокласичній моделі, що включає науково-технічний прогрес, економічне зростання визначається екзогенним параметром технічного прогресу (який по суті є функцією часу). На основі моделі Солоу було показано, що збільшення інвестицій не може бути довільним, оскільки чинить позитивний вплив на економічне зростання тільки до моменту досягнення сталого стану, а надалі темп зростання залежить від швидкості технічного прогресу<sup>11</sup>. Більше того, якщо темпи збільшення капіталу перевищать темпи зростання економіки, то це призведе до неефективного розподілу ресурсів і негативно впливатиме на економічне зростання. За таких умов розширення державних інвестицій призводить до витіснення приватних інвестицій і має дестабілізуючі наслідки.

У рамках ендогенної теорії зростання досліджено позитивні зовнішні ефекти, під впливом яких суспільна вигода від інвестицій перевищує прямий доход від їх здійснення завдяки впливу таких інвестицій на науково-технічний прогрес та формування людського капіталу, що забезпечують формування нових знань. Отже, державної підтримки заслуговують ті сфери економіки, в яких виникають зростаючі зовнішні ефекти (наука, освіта).

---

<sup>10</sup> Нуриев Р. Теории развития: кейнсианские модели становления рыночной экономики. *Вопросы экономики*. 2000. № 4. С. 148–151.

<sup>11</sup> Мэнкью Н.Г. Макроэкономика / пер. с англ. Москва: Изд-во МГУ, 1994. С. 173–176.

Важливим аргументом на користь державного фінансування інвестицій в інфраструктуру є вплив таких інвестицій на умови конкуренції, а отже – створення та вихід на ринок підприємств із порівняно меншими витратами. Отже, якщо суспільні вигоди від інвестицій в інфраструктуру перевищують витрати на її створення, відповідні бюджетні витрати забезпечують зростання добробуту. Результати емпіричних досліджень підтверджують вплив таких інвестицій на економічне зростання країн із перехідною економікою<sup>12</sup> та розвиток економіки окремих регіонів<sup>13</sup>, підприємства яких завдяки конкуренції швидше адаптуються до нових умов отримання прибутків.

Отже, бюджетні інвестиції в інфраструктуру є необхідною передумовою забезпечення економічного зростання. Щоправда, в деяких західних дослідженнях береться під сумнів твердження про те, що державні інвестиції є «продуктивнішими» за інші витрати, і передусім - тому, що рішення про інвестиції не обов'язково базуються на оцінці їх наслідків для економічного зростання<sup>14</sup>.

Для забезпечення економічного зростання – відповідно до висновків інституційної теорії – не меншу за фактори виробництва роль відіграють інститути: чим нижчими є трансакційні витрати економічної діяльності, тим вищими є можливості та схильність до здійснення інвестицій, ефективність розподілу ресурсів і економічне зростання. Підприємницька діяльність неможлива без захисту (потребує захисту) відповідних інститутів.

Участь держави не зводиться до регулювання ефективного попиту, а передбачає створення інститутів та інституційних механізмів (обмеження монополізму і недоброчинної конкуренції), що сприяють розвитку конкуренції і сталому розвитку економіки на основі внутрішніх стимулів.

Позитивний вплив бюджетних інвестицій на економічне зростання

---

<sup>12</sup> Aghion P., Schankerman M. Competition, Entry and the Social Returns to Infrastructure in Transition Economies. *Economics of Transition*. 1999. Vol. 7. № 1. P. 79–101.

<sup>13</sup> Busch B., Klös H-P. Potentialfaktor Infrastruktur. Köln: Deutscher Instituts-Verlag, 1995. 50 s.

<sup>14</sup> Singer O. Finanzpolitik in EURO-Land. Sachstand und Steuerungsprobleme. *Wirtschaftspolitische Diskurse*. № 143. Leibfritz W. u.a. Finanzpolitik in Spannungsfeld des Europäischen Stabilitätspaktes (Gutachten des ifo-Instituts im Auftrag des BMF). Berlin: BMF, 2001.

обумовлює застосування у бюджетній політиці т. зв. «золотого правила», яке визначає допустимість фінансування таких інвестицій за рахунок запозичених коштів, оскільки припускається самоокупність (у довгостроковому періоді) інвестиційних витрат. Щоправда, в умовах обмеженості кредитних ресурсів збільшення державних запозичень може призводити до збільшення відсоткових ставок і витіснення приватних інвестицій.

Отже, при визначенні обсягів і напрямів здійснення бюджетних інвестицій необхідно враховувати їх вплив на збільшення сукупного (державного і приватного) капіталу як важливого фактора економічного зростання країни загалом та її окремих регіонів. Це забезпечуватиме більш рівномірний міжрегіональний розподіл податкових надходжень і зменшення потреб у міжбюджетних трансфертах вирівнювання. Збільшення джерел формування приватного капіталу (зокрема, завдяки розвитку ринку капіталу) може обумовлювати зниження участі держави у формуванні капіталу і, відповідно, зменшення обсягів бюджетних інвестицій.

Застосування концепції фіскального простору до оцінки фіскальної політики різних країн виявило ряд важливих факторів щодо її розроблення, до яких, зокрема, належать інститути, що впливають на ефективність державних видатків, початкові макроекономічні та бюджетні умови, потенційні можливості торгівлі, роль оподаткування та міжнародної допомоги у забезпеченні фінансування державних витрат<sup>15</sup>.

На практиці можливості збільшення бюджетних надходжень, перш за все податкових надходжень, а – відповідно – й можливості збільшення бюджетних (державних) витрат, визначаються певними обмеженнями (обумовленими як економічними умовами країни, так і особливостями та факторами прийняття бюджетних рішень, зміни податкового законодавства). Так, економічні обмеження щодо зміни умов і ставок оподаткування

---

<sup>15</sup> Fiscal Policy for Growth and Development: An Interim Report / Development Committee Meeting is a background report.. Attached for the April 23, 2006. P. 20–22.

впливають із структури економіки. Теоретичне обґрунтування економічних обмежень щодо збільшення рівня (ставок) оподаткування базується на висновках Лаффера щодо існування критичної ставки податку, що забезпечує максимальні надходження (за певної бази оподаткування), тоді як подальше збільшення ставки податку створює негативні економічні ефекти (зокрема, відмову від економічної діяльності або збільшення ухилень від сплати податку) та відповідне скорочення бази оподаткування і податкових надходжень. Важливим фактором при цьому є еластичність пропозиції робочої сили, яку досить важко визначити емпірично, але на яку впливає динаміку ухилень від сплати податків та тіньової економічної діяльності при підвищенні податкових ставок<sup>16</sup>. Отже, зміна податкових надходжень при збільшенні податкових ставок є випадковою, недетермінованою величиною.

Фактори, пов'язані із особливостями прийняття бюджетних рішень (політичні обмеження), визначаються впливом опозиції на фінансування бюджетних, зокрема, соціальних, програм та зміни податкового законодавства, а також наявністю шляхів досягнення компромісів при вирішенні бюджетно-податкових питань. У демократичних суспільствах програми бюджетних трансфертів є результатом компромісів між різними групами виборців та їхніх представників, що захищає бюджетні видатки від різких коливань.

В останні роки в Україні обмеження бюджетних можливостей щодо фінансування актуальних соціально-економічних завдань було, зокрема, наслідком значних видатків з обслуговування державного боргу. У 2014–2021 рр. на них припадало щороку в середньому 17,8% податкових доходів загального фонду Державного бюджету України порівняно із 9,5% у 2009–2013 рр. У 2022 р. (за матеріалами до проєкту державного бюджету) частка податкових надходжень до загального фонду державного бюджету, що призначатимуться для обслуговування державного боргу, також становитиме

---

<sup>16</sup> Von Hagen Jürgen, Chen Yao. Fiscal Risk and Public Sector Balance Sheets. *Ademu Working Paper Series*. WP 2018/113. May 2018. P. 25.

близько 17,8%, що обмежуватиме можливості фінансування основних функцій держави.

До важливих умов ефективного використання запозичених державою коштів належить забезпечення їх інвестиційного спрямування (дотримання «золотого правила» витрачання запозичених коштів). В Україні станом на кінець 2020 р. прямий державний борг становив 2259,23 млрд грн, порівняно із 1334,27 млрд грн наприкінці 2015 р. Отже у період 2016–2020 рр. прямий державний борг збільшився на 608,4 млрд грн, тоді як загальний обсяг бюджетних інвестицій у основний капітал за цей час становив 373,3 млрд грн, тобто на фінансування інвестицій було використано лише 40% приросту прямого державного боргу. Між тим спрямування запозичених державою коштів на інвестиції, а не на поточні витрати, що мають фінансуватися за рахунок податків<sup>17</sup>, забезпечує створення передумов для економічного зростання та відповідного розширення фіскального простору у середньо- та довгостроковій перспективах. Щорічні державні інвестиції в основний капітал у період 2010–2020 рр. не перевищували 2,4% ВВП (табл. 1.1), тоді як у постсоціалістичних країнах Європи вони становили у середньому 4,2%, а у Польщі та Угорщині – 4,6% ВВП. При цьому в Україні обсяги інвестиції у основний капітал значно відставали від видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення (у середньому за 2011–2020 рр. у 5 разів).

Таблиця 1.1

**Видатки зведеного бюджету України на інвестиції у основний капітал та на соціальний захист та соціальне забезпечення: 2011–2020 рр.**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Інвестиції у основний капітал, % ВВП	1,5	1,5	1,1	0,9	1,8	2,2	2,0	<b>2,4</b>	2,3	2,0
Соціальний захист та соціальне забезпечення, % ВВП	7,8	8,6	9,5	8,7	8,9	10,8	9,6	8,7	8,1	8,3
Перевищення видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення над інвестиціями у основний капітал	5,2	5,9	8,7	9,9	4,9	5,0	4,7	3,6	3,6	4,1

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України та Держстату України.

<sup>17</sup> Long-term public finance report: an analysis of fiscal sustainability / HM Treasury. December 2005. P. 3.



Одночасно в Україні спостерігалось зменшення (як частки ВВП) продуктивних видатків бюджету, зокрема, на охорону здоров'я, фундаментальні та прикладні дослідження, освіту, що чинять значний вплив на формування людського капіталу та розвиток національної економіки у середньостроковій перспективі.

Якщо у 2010–2014 рр. середньорічні видатки на освіту становили 6,8% ВВП, то у 2015–2020 рр. – 5,8%; видатки на охорону здоров'я зменшилися відповідно із 3,9 до 3,5% ВВП, а на дослідження і розробки – із 0,34 до 0,19% ВВП (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

**Видатки зведеного бюджету України на освіту, охорону здоров'я, фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у 2010–2020 рр.,  
% ВВП**

Показник	У середньому за 2010–2014 рр.	У середньому за 2015–2020 рр.
Охорона здоров'я	3,9	3,5
Освіта	6,8	5,8
Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки	0,34	0,19

*Джерело:* розраховано автором за даними Міністерства фінансів України та Держстату України.

Фактичні показники бюджетного фінансування видатків на охорону здоров'я, освіту, дослідження і розробки не відповідає нормам існуючого законодавства щодо їх державного фінансування.

Згідно із Законом України «Про освіту» від 23.05.1991 № 1060, що діяв до 28.09.2017 р. (стаття 61. Фінансово-господарська діяльність навчальних закладів та установ, організацій, підприємств системи освіти) держава мала забезпечувати бюджетні асигнування на освіту в розмірі не менше десяти відсотків національного доходу. У 2010–2017 рр. такі щорічні бюджетні асигнування не перевищували 7,1% валового національного доходу (максимальний показник у 2010 р), а у середньому за період становили 6,4% ВНД.

Законом України «Про освіту» від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII (стаття 78. Фінансування системи освіти) передбачено, що держава забезпечує асигнування на освіту в розмірі не менше ніж 7% валового внутрішнього продукту за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, не заборонених законодавством. У 2017–2020 рр. щорічні видатки зведеного бюджету України на освіту становили у середньому 6,0% ВВП.

Чинний закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.92 № 2801-XII (стаття 12. Охорона здоров'я – пріоритетний напрям державної діяльності) визначає, що державна політика охорони здоров'я забезпечується бюджетними асигнуваннями в розмірі, що відповідає її науково обґрунтованим потребам, але не менше 10% національного доходу. Фактично у середньому за період 2010–2020 рр. щорічні видатки зведеного бюджету України на охорону здоров'я становили лише 3,6% валового національного доходу.

Крім того, Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19 жовтня 2017 р. № 2168-VIII (стаття 4. Програма медичних гарантій) передбачає, що така програма щорічно затверджується Верховною Радою України у складі закону про Державний бюджет України на відповідний рік, а обсяг коштів, що спрямовується на її реалізацію, має дорівнювати не менше 5% валового внутрішнього продукту України. Загальний щорічний обсяг видатків зведеного бюджету у період 2017–2020 рр. у середньому дорівнював лише 3,5% ВВП.

Що стосується фінансування науки, то – як Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 13 грудня 1991 р. № 1977-XII (стаття 34), якій втратив чинність від 16.01.2016, так і чинний Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 26 листопада 2015 р. № 848-VIII (стаття 48) – передбачають, що держава забезпечує бюджетне фінансування наукової і науково-технічної діяльності у розмірі не менше 1,7% валового внутрішнього продукту України. Однак середньорічний

показник бюджетного фінансування такої діяльності у 2010–2022 рр. становив 0,26% ВВП.

Для країн із низьким рівнем доходів (за показником ВВП) та високою вартістю державних запозичень (до яких належить і Україна) розв'язання проблеми розвитку фіскального простору не обмежується реалізацією поточних завдань щодо зменшення бюджетного дефіциту та створення резервів для протистояння фіскальним ризикам, а потребує здійснення заходів як щодо активізації ендogenous потенціалу та сучасних факторів економічного зростання, так і використання існуючих резервів збільшення державних доходів. Фіскальна політика України має не тільки забезпечувати вирішення поточних бюджетних і боргових проблем, а й відповідати довгостроковим інтересам країни<sup>18</sup>, що потребує пошуку компромісу між цілями короткострокової стабілізації та довгострокового зростання.

Досвід країн з різним рівнем доходів та різними бюджетними проблемами свідчить про те, що вирішення сучасних бюджетних проблем вимагає<sup>19</sup>:

- наявності (розроблення) інструментарію оцінки фіскального простору;
- визначення (формування набору) інструментів для створення фіскального простору;
- визначення стратегічних напрямів та інституційного (нормативно-правового) забезпечення розвитку фіскального простору.

Згідно з висновками Аллена Шика<sup>20</sup> (Schick, 2009), вирішення проблеми фіскального простору, його розширення вимагає часу, а також

---

<sup>18</sup> Луніна І.О. Публічні фінанси в макроекономічній політиці зростання: монографія / Інна Олександрівна Луніна ; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». Київ, 2020. С. 110.

<sup>19</sup> Marcel M. Budgeting for fiscal space and government performance beyond the great recession / OECD. 2012.

<sup>20</sup> Schick A. Budgeting for Fiscal Space. *OECD Journal on Budgeting*. 2009. Vol. 9, No. 2. URL: <http://www.oecd.org/gov/budgetingandpublicexpenditures/45361746.pdf>

включення відповідних заходів до процедур формування поточних та середньорічних бюджетів (зокрема, шляхом запобігання відкладеним рішенням про витрати, перегляду податкових пільг, використання дивідендів за ефективність бюджетних програм поряд із нормами щодо припинення дії програм видатків), а отже – удосконалення інституційних рамок формування бюджету.

Широкий погляд на проблематику формування фіскальної політики потребує, на нашу думку, визначення її завдань у рамках цілісної концепції сталого розвитку. До таких завдань у сучасних умовах має належати не лише забезпечення резерву бюджетних коштів для непередбачуваних обставин (фіскального простору у вузькому розумінні), а й створення фіскального простору для економічного зростання – для державних інвестицій та надання бюджетних благ у сферах охорони здоров'я та освіти, які підвищують людський потенціал і розширюють можливості включення у процесі економічного зростання<sup>21</sup>, а отже – забезпечують успішну реалізацію цілей сталого розвитку.

Досягнення цілей сталого розвитку України до 2030 р., зокрема, підвищення наукоємності ВВП, має базуватися на активізації сучасних факторів економічного зростання – розвитку високотехнологічних секторів економіки, які формуються на основі використання ланцюгів «наука – освіта – виробництво»<sup>22</sup>. Виконання цих завдань є неможливим без розширення фіскального простору із тим, щоб забезпечити бюджетне фінансування наукової і науково-технічної діяльності, освіти, охорони здоров'я у обсягах, передбачених законодавством України, а також збільшення державних інвестицій.

Розширення фіскального простору України потребує:

---

<sup>21</sup> Rou R. Room at the Top: An Overview of Fiscal Space, Fiscal Policy and Inclusive Growth in Developing Asia. *National Institute of Public Finance and Policy Working Paper* No. 2014-135. April 2014. P. 3.

<sup>22</sup> Моніторинговий звіт «Цілі сталого розвитку: Україна 2020». URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/csr\\_present/ukr/st\\_rozv/publ/SDGs%20Ukraine%202020%20Monitoring\\_12.2020ukr.pdf](http://www.ukrstat.gov.ua/csr_present/ukr/st_rozv/publ/SDGs%20Ukraine%202020%20Monitoring_12.2020ukr.pdf)

- активізації заходів щодо залучення додаткових бюджетних надходжень завдяки зменшенню тіньових та корупційних доходів,
- зменшення втрат бюджетних надходжень від основних податків (що визначають резерви збільшення державних доходів), які у сучасних умовах можуть забезпечити розширення фіскального простору України для створення передумов успішного динамічного розвитку національної економіки.

До складових політики активізації ендогенних факторів економічного зростання та подальшого розширення фіскального простору у середньостроковій перспективі слід віднести збільшення продуктивних видатків бюджету, що мають стимулюючий вплив на формування умов прискореного економічного зростання, зокрема інвестиційних видатків бюджету для фінансування, насамперед інфраструктурних та інноваційних проєктів, які забезпечуватимуть формування умов для нових приватних інвестицій.

## РОЗДІЛ 2. МОДЕЛЮВАННЯ ПОТЕНЦІЙНОГО ВВП ДЛЯ ОЦІНЮВАННЯ РЕЗЕРВІВ ЗБІЛЬШЕННЯ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ УКРАЇНИ

Успішний розвиток економіки України у посткризових умовах потребує збільшення бюджетних доходів, що визначає необхідність оцінювання резервів для таких змін. Один із методів такого оцінювання базується на показниках потенційних ВВП та розриву ВВП.

Потенційний ВВП – це концепція, що використовується в економічному аналізі для вимірювання найвищого рівня виробництва або валового внутрішнього продукту (ВВП), якого може досягти економіка без створення інфляційного тиску. Економісти використовують потенційний обсяг виробництва для представлення нормального – або еталонного – рівня, з яким можна порівняти фактичний обсяг виробництва. Розрив ВВП – це різниця між потенційним та фактичним ВВП. Від’ємний розрив, тобто коли фактичний ВВП перевищує потенційний, засвідчує, що економіка виробляє більше, ніж її рівноважний потенціал: як результат, економіка використовує всі свої ресурси. Додатний розрив, тобто коли фактичний ВВП нижчий за потенційний, описує систему, що виробляє менше, ніж її рівноважний потенціал, і має невикористані джерела економічного зростання.

У науковій літературі наявні публікації щодо методів оцінювання потенційного випуску / ВВП і розриву випуску / ВВП та результатів такого оцінювання для різних країн. Міжнародна економічна література пропонує різні методи оцінки рівня потенційного ВВП<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Chagny O., Döpke J. Measures of the Output Gap in the Euro-Zone: An Empirical Assessment of Selected Methods. *Kiel Working Paper* / Kiel Institute for the World Economy (IfW). 2001. № 1053; Saxena Chaman Sweta, Cerra Valerie. Alternative Methods of Estimating Potential Output and the Output Gap: An Application to Sweden. *IMF Working Paper* No. 00/59. 2000; Denis Cécile; Mc Morrow Kieran Röger Werner. Production function approach to calculating potential growth and output gaps – estimates for the EU Member States and the US. *European Commission Economic Papers* № 176. 2002. 83 p.; Denis Cécile; Mc Morrow Kieran, Röger Werner. Production function approach to calculating potential growth and output gaps – estimates for the EU Member States and the US. *European Commission Economic Papers* № 176. 2002. 83 p.; Havik K. et al. The Production Function

Серед українських науковців визначенню потенційного ВВП присвячені роботи М.І. Скрипниченко<sup>24</sup>, Г.Ю. Яценко<sup>25</sup>, які здійснили оцінку розриву ВВП для української економіки у період 2000–2017 рр. на основі виробничої функції з двома факторами – праці й капіталу.

С.С. Шумська<sup>26</sup> за допомогою фільтра Ходріка – Прескотта виділила трендову та циклічну компоненти ВВП України і підтвердила наявність статистично значущого впливу податкової та монетарної політики на довгостроковий тренд розвитку країни і розрив ВВП.

У прогностичній моделі Національного банку України<sup>27</sup> потенційний ВВП розраховується з використанням багатомірного фільтра Кальмана.

Під потенційним ВВП розуміють максимальну кількість товарів і послуг, яку економіка може виробити, коли вона працює найбільш ефективно – тобто на повну потужність. Часто потенційний ВВП називають «виробничим потенціалом економіки»<sup>28</sup>. Розрив ВВП представляє собою ВВП, який економіка втрачає через нездатність повною мірою використовувати свій виробничий потенціал, або ВВП, який економіка отримує шляхом використання перевищених виробничих потужностей, що призводить до перегрівання економіки.

Оцінювання потенційного ВВП базується на теоретичних положеннях, що значення макропоказника складається з трендової і циклічної складових:

$$y_t = g_t + c_t, \quad t = 1, \dots, T, \quad (1)$$

---

Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps. *European Commission Economic Papers* 535. 2014. 112 p.; Lienert Ashley, Gillmore David. The Reserve Bank's method of estimating «potential output». *Reserve Bank of New Zealand Analytical Note series* 2015/01. 2015. 12 p.

<sup>24</sup> Скрипниченко М.І., Кузубов М.В. Яценко Г.Ю. Комплекс моделей моніторингу ключових макробалансів в економіці України. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2016. № 7 (182). С. 57–65; Скрипниченко М.І., Яценко Г.Ю. Інструментальний аналіз розриву ВВП в Україні. *Економіка і прогнозування*. 2018. № 1. С. 58–78

<sup>25</sup> Яценко Г.Ю. Методи і моделі виявлення загрозливих економічних дисбалансів. *Вісник Інституту економіки та прогнозування*. 2015. С. 67–74.

<sup>26</sup> Шумська С.С. Перспективи зростання економіки України на фоні глобальних трендів. *Економіка і прогнозування*. 2017. № 3. С. 7–30.

<sup>27</sup> Груй Антон, Вдовиченко Артем. Квартальна прогностична модель для України. *Робочі матеріали НБУ* № 3/2019. 2019. 49 с. URL: [WP\\_2019\\_03\\_Grui\\_Vdovychenko\\_ua.pdf](http://www.bank.gov.ua/wp-content/uploads/2019/03/Grui_Vdovychenko_ua.pdf) (bank.gov.ua).

<sup>28</sup> Sarwat Jahan and Ahmed, Saber Mahmud. What Is the Output Gap? *Finance & Development*. 2013. Vol. 50, No. 3. P. 38–39. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/09/pdf/basics.pdf>

де ряди  $g_t$ ,  $c_t$  відповідають трендовій та циклічній компонентам. Якщо  $y_t$  – макроекономічна змінна у році  $t$ , то  $g_t$  являє собою її потенційне значення. Потенційне значення будь-якої змінної є неспостереженою величиною, що може бути отримана у процесі фільтрації  $y_t$  за допомогою функції  $H(L)$ :

$$g_t = H(L)y_t \quad (2).$$

Для вимірювання потенційного ВВП застосовуються три основних підходи:

– з використанням статистичних фільтрів (фільтрів Ходріка – Прескотта, Кальмана, Беверіджа – Нельсона, Бакстера – Кінга, структурні векторні авторегресійні моделі (SVAR-моделі), динамічні моделі загальної рівноваги (DSGE-моделі)). Статистичні методи базуються на теоретичному представленні щодо достатньо інерційного рівня трендової складової, тому його значення є сумою згладженої величини фактичного ВВП і шумової компоненти або трендової та циклічної компонент;

– з використанням економетричних методів, зокрема виробничої функції для визначення ВВП, який би спостерігався в економіці при нормальному рівні завантаженості факторів виробництва і технологій;

– на основі теоретичних представлень щодо взаємозв'язку між рівнем безробіття та рівнем інфляції. Потенційний ВВП розраховується для природного рівня безробіття і нормальної завантаженості основних засобів. Такий потенційний ВВП іноді називають ВВП, що не супроводжується прискоренням інфляції.<sup>29</sup>

Одним із найбільш поширених методів оцінювання потенційного ВВП є економетричний метод на основі виробничої функції. Для фактичного і потенційного ВВП формула має однаковий вигляд, тільки для потенційного ВВП незалежними змінними є відповідні потенційні значення:

$$Y_t = F_t(K_t, L_t, A_t), \quad (3),$$

або

---

<sup>29</sup> Conway P and Hunt B, Estimating Potential Output: a semi-structural approach / Reserve Bank of New Zealand, 1997. 18 p.



$$Y_t = (1 - \alpha - \beta)A_t^\alpha + \alpha L_t^\alpha + \beta K_t^\alpha \quad (4),$$

де  $Y$  – ВВП (у постійних цінах);

$K$  – основний капітал, що використовується у процесі виробництва (у постійних цінах);

$L$  – ресурс живої праці, який вимірюється чисельністю зайнятих, кількістю відпрацьованих людино-годин або обсягами витрат на оплату праці (у постійних цінах);

$A$  – структурні параметри виробничої функції або параметри науково-технічного прогресу (сукупна факторна продуктивність, СФП);

$\Delta A$  – темп приросту СФП у році  $t$ ,

$\Delta Y$  – темп приросту ВВП у році  $t$ ,

$\Delta L$  – темп приросту обсягів праці у році  $t$ ,

$\Delta K$  – темп приросту обсягів капіталу у році  $t$ ,

$\alpha$  – коефіцієнт, що характеризує внесок праці у зміну ВВП,

$\beta$  – внесок капіталу у зміну ВВП<sup>30</sup>.

Будь-яка оцінка потенційного значення змінної базується на одному або кількох статистичних зв'язках і тому містить елемент випадковості. Так, оцінки потенційного ВВП і розриву ВВП є предметом суттєвої невизначеності у випадках зміни структури економіки або факторів економічного зростання. Наприклад, коли економіка виходить із глибокої рецесії, вільних потужностей може бути набагато менше, ніж очікувалося, зокрема внаслідок впливу таких факторів:

- безробітні, які залишають ринок праці, стають економічно неактивними або від'їжджають до інших країн;
- фірми, які закриваються, залишаючи депресивні райони та регіони;
- банки, які втрачають гроші під час рецесії, застосовують більш жорсткі умови кредитування<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Кваша Т.К. Чинники росту сукупної факторної продуктивності. *Статистика України*. 2019. № 2. С. 12–20.

<sup>31</sup> Sarwat Jahan and Ahmed Saber Mahmud. What Is the Output Gap? *Finance & Development*. 2013. Vol. 50, No. 3. P. 38–39. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/09/pdf/basics.pdf>

Для зменшення невизначеності при оцінюванні потенційного ВВП для України застосовано три методи – ковзного середньогометричного центрованого, Ходрика – Прескотта та Бакстера – Кінга. Ці методи використовуються для визначення потенційних значень складових виробничої функції – темпів приросту функцій праці, капіталу та СФП – і розрахунку на основі цього темпів приросту потенційного ВВП за формулою (4).

При використанні ковзної середньогометричної для згладжування функцій праці, капіталу та технічного прогресу функція  $H(y_t)$  має такий вигляд:

$$H(y_t) = \sqrt[5]{(y_{t-2} \times y_{t-1} \times y_t \times y_{t+1} \times y_{t+2})} \quad (5).$$

Процес перетворення змінної  $y_t$  у  $g_t$  за допомогою фільтру Ходрика – Прескотта здійснюється за формулою<sup>32</sup> :

$$g_t = H(L) \times y_t = \frac{1}{1 + \lambda(1-L)^2(1-L^{-1})^2} y_t \quad (6),$$

де  $L^k$  визначається з рівняння:

$$L^k y_t = y_{t-k} \quad (7),$$

а  $\lambda = 100$  для річних даних.

Циклічна складова факторів виробничої функції або їх розрив розраховується за формулою:

$$c_t = \frac{\lambda(1-L)^2(1-L^{-1})^2}{1 + \lambda(1-L)^2(1-L^{-1})^2} y_t \quad (8).$$

Процес фільтрації є симетричним процесом.

Метод Бакстера та Кінга<sup>33</sup> використовується для безпосередньої оцінки циклічної складової  $c_t$  або розриву змінної із застосуванням до ряду  $y_t$  таких функцій:

$$c_t = \sum_{j=-k}^k a_j'' y_{t-j} \quad (9),$$

<sup>32</sup> Baxter M. and King R. Measuring Business Cycles: Approximate Band-Pass Filters for Economic Time Series. *NBER Working Papers*. 1995. № 5022. URL: [pgff184.tmp\(nber.org\)](http://pgff184.tmp(nber.org)

<sup>33</sup> Statistical Methods for Potential Output Estimation and Cycle Extraction. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003. 68 p. URL: [Statistical methods for potential output estimation and cycle extraction \(europa.eu\)](http://Statistical%20methods%20for%20potential%20output%20estimation%20and%20cycle%20extraction(europa.eu)

$$a_j'' = a_{2j} - a_{1j} + \theta_2 - \theta_1 \quad (10),$$

$$a_j = b_j + \theta \text{ для } j=-k \dots k \quad (11),$$

$$b_0 = \omega^* / \pi \quad (12),$$

$$b_j = \sin(j\omega^*) / j\pi \text{ для } j=1, 2 \quad (13),$$

$$\omega^* = 2\pi / T \quad (14),$$

$$\theta = (1 - \sum_{j=-k}^k b_j) / (2k + 1) \quad (15).$$

$T$  – період, який для річних даних рекомендується визначити у сім років. Це означає, що при визначенні потенційного значення змінної первинний ряд даних скорочується на три роки з обох кінців.

Розрахований на основі означених вище підходів потенційний ВВП для України:

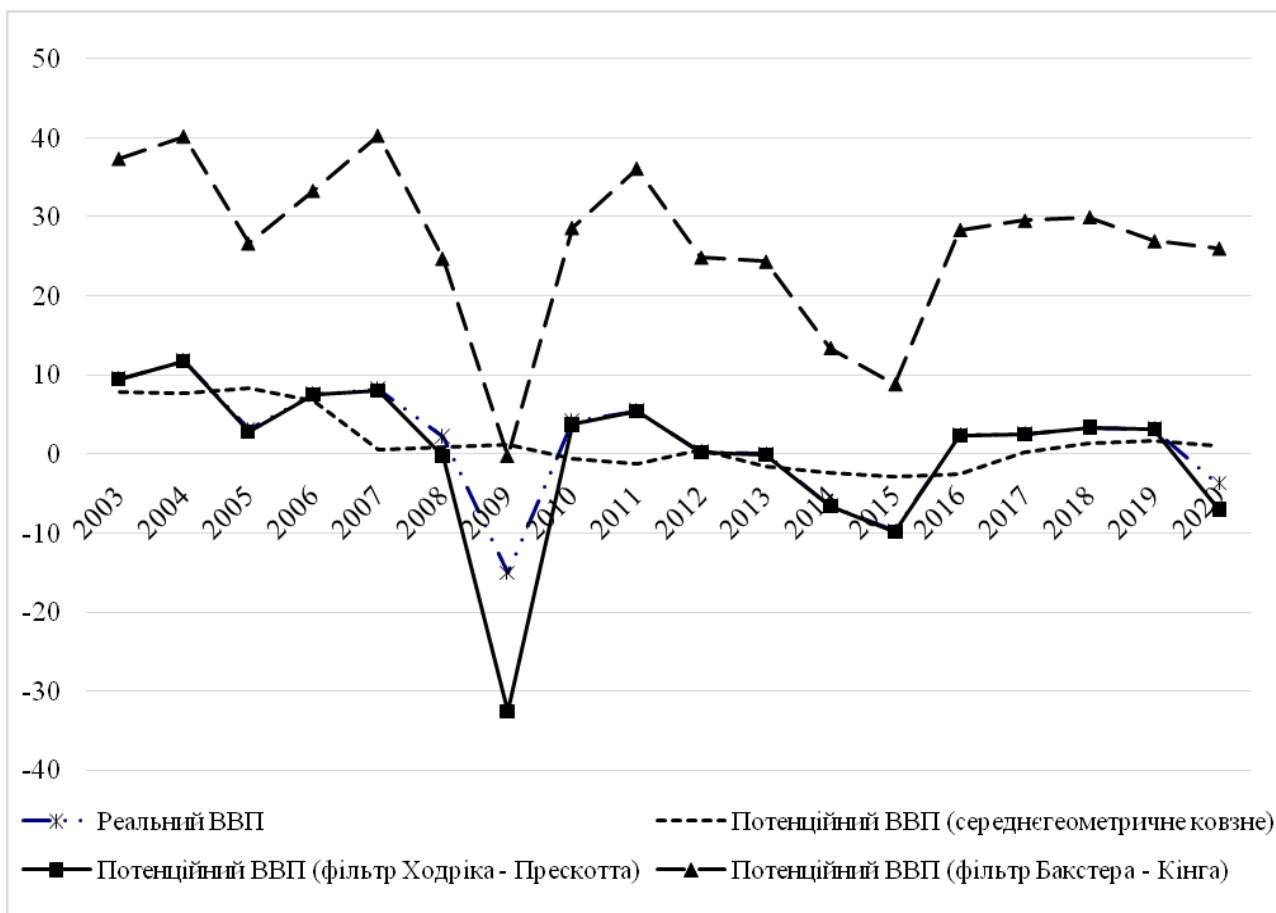
- у разі використання для згладжування середньгеометричної ковзної є вищим за фактичний у 2005, 2009, 2012, 2014–2015 та у 2020 рр. і нижчим за фактичний у 2004, 2006–2008, 2010, 2011, 2013, 2016–2019 рр. Економіка України у несприятливі роки виробляла менше за свій потенціал (рис. 2.1) і втрачала 0,4–16,4 в.п. від темпів зростання фактичного ВВП. У стабільні роки економіка України працювала із напруженням, зростання фактичного ВВП перевищувало зростання потенційного на 1,0–7,6 в.п.;

- при застосуванні фільтра Ходрика – Прескотта потенційний ВВП є близьким до фактичного. Циклічна складова представляє собою стаціонарний ряд із нульовим середнім значенням, який протягом досліджуваного періоду відхилявся від фактичного ВВП на -17,5–0,0 в.п. Найменше відхилення фактичного ВВП від потенційного спостерігалось у 2004–2008, 2010–2019 рр., найбільше – у 2008–2009 та у 2020 рр.;

- у разі застосування фільтра Бакстера – Кінга більшим за фактичний ВВП протягом усього періоду 2004–2020 рр. Розрив ВВП у цьому

випадку становить 14,9–30,6 в.п. У несприятливі роки економіка не тільки виробляє набагато менше за свій потенційний рівень, а й втрачає свій потенціал. Так, у 2014–2015 рр. та у 2020 р. обсяги капітальних інвестицій знижувались з 16–17% ВВП до 10–13% ВВП, а чистий приріст прямих іноземних інвестицій в Україну був від’ємним.

Розрахований для України потенційний ВВП (на основі виробничої функції Кобба – Дугласа і трьох методів згладжування факторів) у середньому за означеними трьома методами є вищим за фактичний ВВП протягом 2004–2020 рр. на 4,6–10,5 в.п. Причому середні значення всіх трьох складових ВВП – продуктивності праці, капіталу та СФП – також перевищують відповідні фактичні значення протягом усього досліджуваного періоду, крім СФП у 2009 р., коли фактичне значення темпів зростання СФП перевищило відповідне потенційне значення на 1,6 в.п.



**Рис. 2.1. Динаміка темпів змін фактичного та потенційного ВВП, розрахованих на основі виробничої функції з використанням різних методів згладжування її складових, 2004–2020 рр.**

Джерело: розрахунки автора.

Найвищий вклад у перевищення потенційного ВВП над фактичним у 2004–2020 рр. дає продуктивність праці – від 56,9 до 72,8% загального перевищення. Продуктивність капіталу та СФП у різні роки ділять за цим показником друге місце– до 2011 р. і у 2012–2013, 2019 рр. це місце займала продуктивність капіталу, в інші роки протягом 2004–2020 рр. – СФП.

Останнім часом увага міжнародних організацій зосереджена на пошуку джерел уповільнення випуску товарів і послуг у різних країнах та у світі в цілому<sup>34</sup>. Особливе занепокоєння викликає уповільнення зростання продуктивності праці та сукупної факторної продуктивності, оскільки вони є основними факторами тривалого зростання ВВП країни, доходу на душу населення, скорочення бідності. Визначення впливу різних факторів базується на декомпозиції потенційних випуску та ВВП, де потенційні значення кожного фактора оцінюються окремо. Аналіз динаміки потенційних значень основних факторів ВВП – праці<sup>35</sup>, капіталу<sup>36</sup> та інших факторів<sup>37</sup> – дозволяє змогу визначати причини уповільнення темпів економічного зростання та зміни кожного фактора.

Для пошуку нових можливостей та джерел економічного зростання в Україні проаналізовано вплив на економічне зростання його факторів – праці, капіталу та технологічного прогресу (шляхом порівняння їх внесків у реальний та потенційний ВВП). При цьому при розрахунку потенційного ВВП припускається постійна віддача від масштабу, а коефіцієнти для формули (4) розраховуються з огляду на реальні значення обсягів оплати

---

<sup>34</sup> Global productivity. Trends, Drivers, and Policies / Editor by Alistair Dieppe; International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. 2020.. 463 p. URL: <https://www.worldbank.org/en/research/publication/global-productivity>; Growth in a Time of Change. Global and Country Perspectives on a New Agenda / Ed. by Hyeon-Wook Kim and Zia Qureshi. Brookings Institution Press, 2020. 374 p. URL: <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2020/02/25/technology-and-the-future-of-growth-challenges-of-change/>; Kilic Celik, Sinem Kose, Ayhan M., Ohnsorge Franziska. Subdued Potential Growth: Sources and Remedies. *Policy Research Working Paper*. 2020. No. 9177. World Bank, Washington, DC. URL: [worldbank.org](http://worldbank.org)

<sup>35</sup> Karpowicz Izabela, Suphaphiphat Nujin. Productivity Growth and Value Chains in Four European Countries. *IMF Working Paper* WP/20/18. 2020. URL: [wpiea2020018-print-pdf.pdf](http://wpiea2020018-print-pdf.pdf)

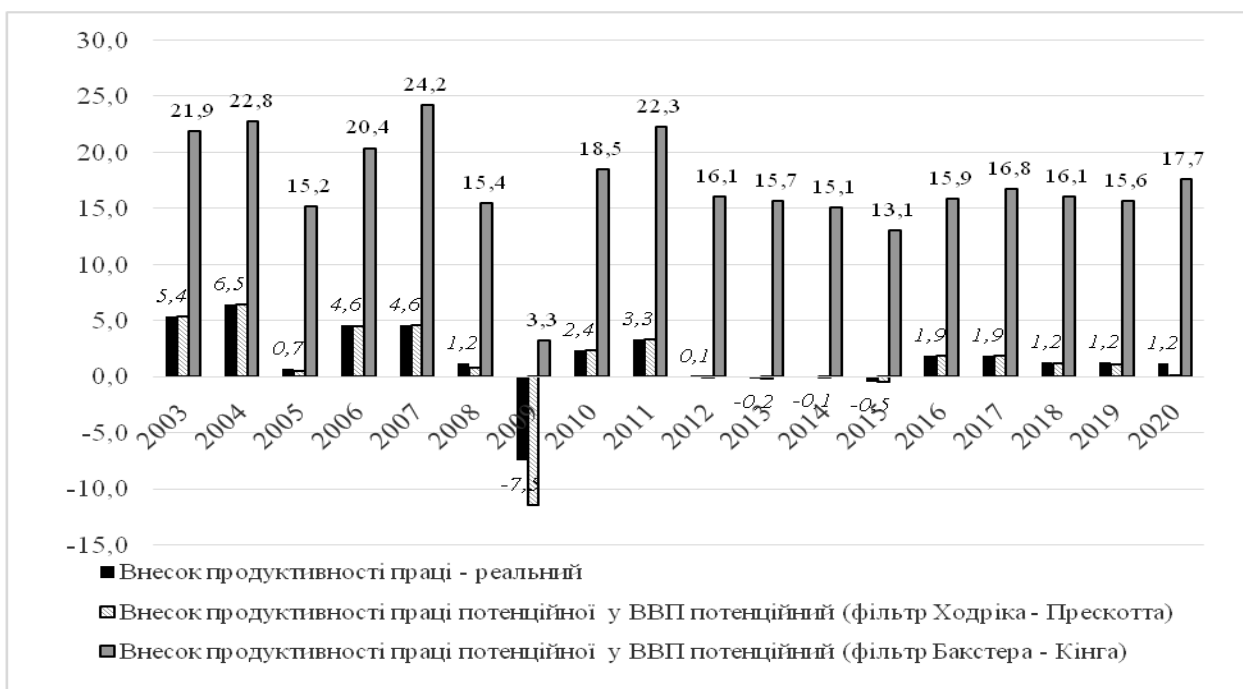
<sup>36</sup> Financial Crises, Investment Slumps, and Slow Recoveries./ IMF Working Paper No. 2021/170. 2021. URL: <https://www.imf.org/en/Search#q=TFP&sort=relevancy>

<sup>37</sup> Gone with the Headwinds: Global Productivity / Authorized for distribution by Maurice Obstfeld. *IMF Staff Discussion Note* SDN/17/04. 2017. URL: [imf.org](http://imf.org)

праці найманих працівників, валового накопичення основного капіталу, ВВП. За результатами застосування статистичних фільтрів отримано потенційні значення продуктивності праці, капіталу та СФП, які представляють собою довгострокові тренди означених змінних.

Продуктивність праці є головним довгостроковим рушієм економічного зростання, основою якого є технологічні інновації. Її внесок у темпи змін ВВП – як фактичного, так і потенційного – був найбільшим до кризи 2009 р. Зростання внеску у післякризовий період 2012–2018 рр. не досягло значень докризового періоду.

Внесок потенційної продуктивності праці у темпи змін потенційного ВВП, розрахований за методом Бакстера – Кінга, є набагато вищим порівняно з реальним внеском – у 3–4 до 28 і більше разів (крім 2009 р.). Потенційна продуктивність, розрахована за методом Ходріка – Прескотта, майже повторює динаміку реального внеску та відрізняється від неї лише на 0,01–0,07 в.п. (2009–2010 рр. – 3,6 в.п.) (рис. 2.2).



**Рис. 2.2. Динаміка внеску реальної та потенційної продуктивності праці у зміни відповідного ВВП України, в.п., 2004–2020 рр.**

Джерело: розраховано автором на основі даних<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Національні рахунки України: стат. зб. / Річні національні рахунки. 2019. URL: ukrstat.gov.ua; Робоча сила України: стат. зб. / Ринок праці. 2020. URL: ukrstat.gov.ua

«Технологічні» поштовхи або зміни ідентифікуються як такі, що пояснюють більшість коливань продуктивності праці у довгостроковій перспективі (понад 10 років). Потенційна продуктивність визначається інноваціями і технологічними поштовхами і не враховує короткострокові чинники (наприклад, шоки попиту). Причинами значних відмінностей реальної продуктивності праці від її потенційного рівня є:

- висока еміграція, яка зменшує пропозицію вітчизняної робочої сили, що є основою зростання потенційного виробництва;

- демографічні зміни (старіння населення, низька народжуваність, гендерна нерівність у сенсі упередженого ставлення до жінок з малими дітьми), що мають значний негативний вплив на потенційний обсяг виробництва;

- низькі рівні капітальних інвестицій;

- обмеженість нових технологій, що можуть як замінювати, так і доповнювати працю. Дані Світового банку свідчать про те, що ефект заміщення домінує у короткостроковій перспективі<sup>39</sup>. Типове одновідсоткове поліпшення продуктивності праці, зумовлене технологіями, зменшує зайнятість у перший рік на 0,2% відсотка у країнах із розвинутою економікою та на 0,1% у країнах, що розвиваються. У короткостроковій перспективі технологічні зміни витісняють зайнятість.

Одними з основних чинників зростання продуктивності праці в Україні є інноваційна діяльність, яка, у свою чергу, залежить від фінансування наукових досліджень і розробок (ДіР), насамперед за рахунок підприємницького сектора; кількості інноваційно активних промислових підприємств; їхніх витрат на інноваційну діяльність, основним джерелом яких залишаються власні кошти підприємств.

При цьому бюджетне фінансування науки залишається вкрай низьким (менше за 0,2% ВВП) і у 2020 р. воно становило лише близько 65% від показника 2013 р. Витрати на виконання наукових досліджень і розробок за рахунок усіх джерел у 2020 р. зменшилися до 0,41% ВВП порівняно з 0,75%

<sup>39</sup> Global productivity. Trends, Drivers, and Policies / Editor by Alistair Dieppe; International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. 2020. 1818 H Street NW, Washington, DC 20433. 463 p. URL: <https://www.worldbank.org/en/research/publication/global-productivity>

ВВП у 2010 р. За оцінками фахівців, якщо фінансування наукових досліджень і розробок становить менше 0,9% ВВП, наука не виконує економічної функції<sup>40</sup>.

На промислові підприємства, що впроваджували інновації (продукцію та/або технологічні процеси) у 2020 р. припадало 14,9% загальної кількості промислових підприємств порівняно із 15,6% у 2018 р. та 16,6% у 2016 р. У 2020 р. витрати промислових підприємств на інновації становили 14,4 млрд грн, що практично дорівнює показнику 2011 р. (14,3 млрд грн), але у 1,6 раза менше за показник 2016 р. (23,2 млрд грн). Як частка ВВП вони зменшилися майже утричі – з 1,1% ВВП у 2011 р. до 0,34% ВВП у 2020 р.

Довгострокові тренди продуктивності праці в Україні вказують на наявні суттєві резерви її підвищення, а відтак і темпів зростання ВВП. Але виникає необхідність у здійсненні заходів щодо зменшення впливу робочої сили за кордон та підвищення кваліфікації працівників відповідно до сучасних потреб, зокрема уведення реальної гнучкої зайнятості, підвищення рівня та якості освіти молоді, що повинна замінити старше покоління на робочих місцях та омолоджувати склад зайнятого населення. Тенденції до більшої автоматизації та цифровізації зростають в країнах, що розвиваються, посилюючи важливість заходів щодо підвищення кваліфікації робочої сили з одночасним посиленням мережі соціального захисту для робітників, які змінюють місце роботи.

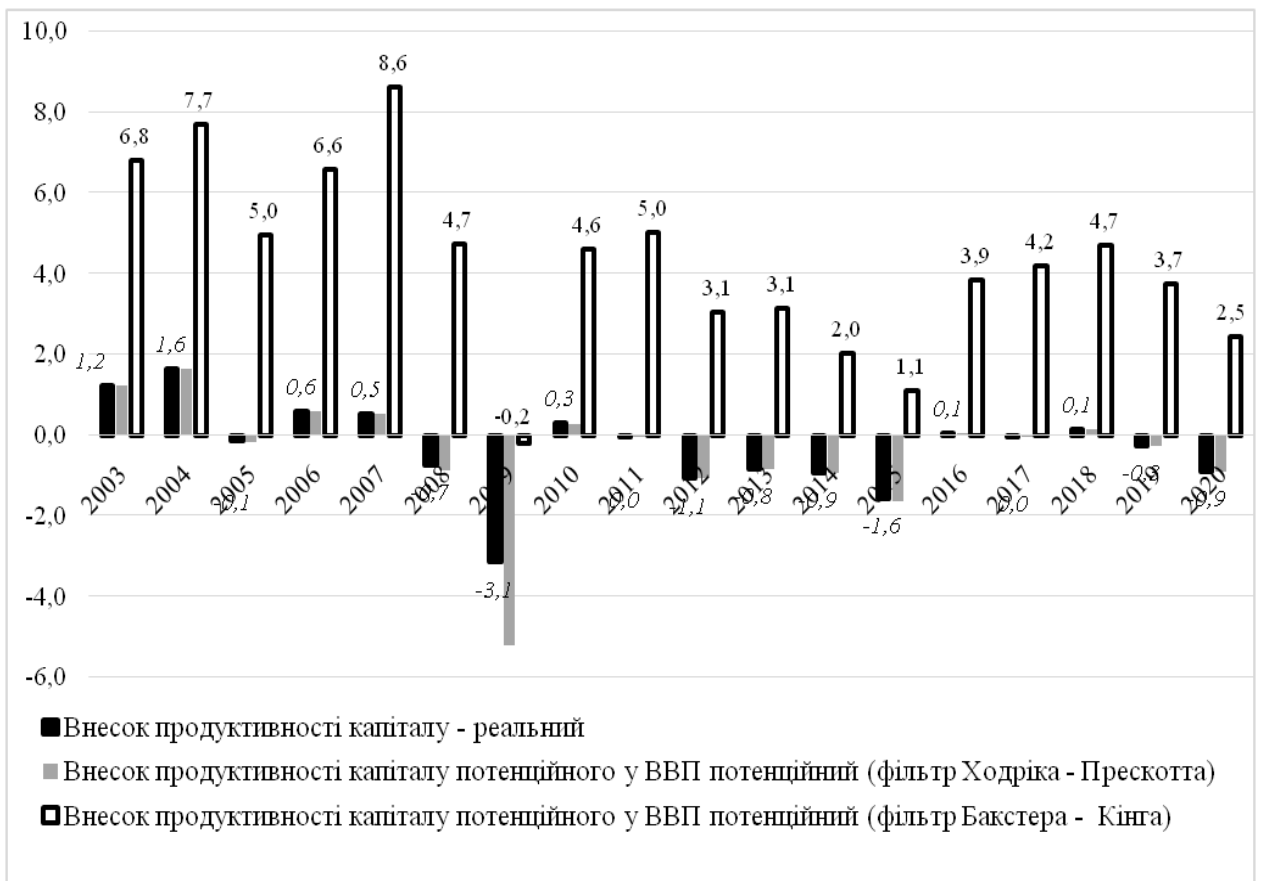
Внесок потенційної продуктивності капіталу у темпи змін потенційного ВВП, розрахований за методом Бакстера – Кінга, є набагато вищим порівняно з реальним внеском, тоді як за методом Ходріка – Прескотта майже повторює внесок реальної продуктивності капіталу.

Найвищі внески у темпи змін ВВП капітал здійснював до кризи 2009 р., а у 2009 р. внесок був від'ємним за всіма методам. Зростання внеску у післякризовий період 2012–2018 рр. не досягло значень докризового періоду (рис. 2.3).

---

<sup>40</sup> Рациональне фінансування науки як передумова розбудови знаннєвого суспільства в Україні / Малицький Б.А., Попович О.С., Соловійов В.П. та ін. Київ: Реникс, 2004. 322 с.





**Рис. 2.3. Динаміка внеску реальної та потенційної продуктивності капіталу у темпи змін відповідного ВВП 2004–2020 рр., в.п.**

Джерело: розраховано автором на основі даних<sup>41</sup>.

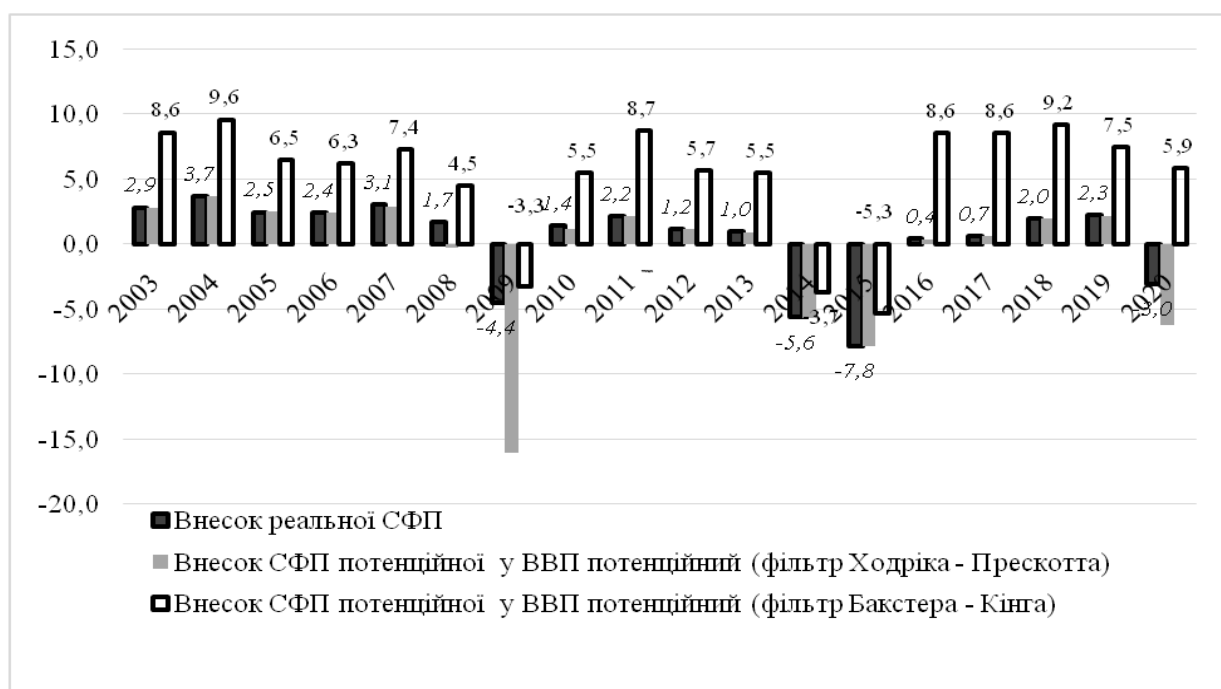
Низькі значення реальної продуктивності капіталу пояснюються значним ступенем зношування основних засобів в Україні (60,6% у 2018 р., 58,5% у 2020 р.) та незначними обсягами капітальних і прямих іноземних інвестицій, що не дозволяє забезпечувати належне оновлення основних засобів. У 2020 р. зниження капітальних інвестицій до 10% ВВП було найбільшим за останні 10 років, що зменшило рівень капіталу у виробничій функції і, відповідно, динаміку ВВП.

В Україні державні капітальні вкладення були низькими через бюджетні обмеження. Загалом державні інвестиції позитивно корелюють із приватними інвестиціями, дуже низька частка державних інвестицій у ВВП викликає низькі приватні інвестиції.

<sup>41</sup> Національні рахунки України: стат. зб. / Річні національні рахунки. 2019. URL: ukrstat.gov.ua; Ринок праці. Робоча сила України: стат. зб. 2020. URL: ukrstat.gov.ua

Загалом упродовж останніх 20 років (крім 2009, 2014–2015, 2020 рр.) СФП в Україні зростала високими середньорічними темпами – 10,3%. У кризові роки відбувалося падіння СФП із середньорічними темпами у 22,4%, адже у такі роки підприємства намагаються вижити, а не вкладати кошти в інновації. Зростання СФП у 2016–2018 рр. відновилося, але меншими темпами порівняно з періодом до 2009 р.

Внесок потенційної СФП, розрахований за методом Бакстера – Кінга, у темпи змін потенційного ВВП є вищим порівняно з реальним внеском – у 2,4 (2007 р.) та 19,5 раза (2016 р.). У кризові роки (2009 р. та 2014–2015 рр.) внесок потенційної СФП становив 65–73% реального. Внесок потенційної СФП, розрахований методом Ходріка – Прескотта, майже повторює внесок реальної СФП у 2004–2008 рр., 2011–2013 рр., 2016–2018 рр. (рис. 2.4).



**Рис. 2.4. Динаміка внеску реальної та потенційної СФП в Україні у темпи змін відповідного ВВП (із використанням різних процедур згладжування): 2004–2020 рр., в.п.**

Джерело: розраховано автором на основі даних <sup>42</sup>.

Потенційна СФП представляє собою внесок технологій у ВВП, тому що саме технологічний вплив проявляється у довгостроковому періоді. На

<sup>42</sup> Національні рахунки України: стат. зб. / Річні національні рахунки. 2019. URL: ukrstat.gov.ua; Ринок праці. Робоча сила України: стат. зб. 2020. URL: ukrstat.gov.ua

реальну СФП впливають короткострокові або нетехнологічні чинники, зокрема:

- зниження витрат на науку та інновації, особливо суб'єктів господарювання. Недостатній попит на результати вітчизняних ДіР з боку реального сектора економіки не дозволяє компенсувати низьке бюджетне фінансування наукової сфери та підвищити його загальний рівень;

- значна частка передачі технологій відбувається за формою «ноу-хау, угоди на придбання (передавання) технологій», що гальмує широке впровадження новітніх технологій, спричинює зниження обсягів фінансування наукової та інноваційної діяльності;

- жорсткі умови та обмежений доступ до кредитування підприємств, у т. ч. інноваційних. В Україні динаміка кредитування підприємницького сектора та домашніх господарств є спадною – від 21,7% ВВП у 2018 р. до 15,8% ВВП у 2020 р.;

- незначні обсяги капітальних інвестицій;

- іншими факторами впливу на СФП є малі інноваційні фірми, які визнано ключовим джерелом і потенційним фактором економічного зростання, інновацій та створення багатства<sup>43</sup>. Такі фірми мають ряд спільних характеристик – талановитий управлінський персонал та менеджмент, кваліфіковані працівники, використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій та результатів досліджень і розробок (R&D), організація безперервного навчання, стимулювання поглиблення знань працівників про ринок і клієнтів. В Україні обсяги фінансування таких фірм перебувають у тісному кореляційному зв'язку із СФП;

- в Україні недостатня кількість зв'язків та мало взаємодії між суб'єктами національної інноваційної системи – між наукою, промисловістю й університетами, що гальмує зростання продуктивності економіки. Також недостатня координація між державними установами, що управляють інноваційною діяльністю та мають забезпечувати узгодженість суміжних

---

<sup>43</sup> Acs Z., Parsons W., Tracy S. High impact firms: Gazelles revisited. 2008. URL: [http://www.sba.gov/advo/research/rs32\\_8tot.pdf](http://www.sba.gov/advo/research/rs32_8tot.pdf)

сфер політики. Це призводить до зниження дієвості та ефективності інноваційної політики;

– фактором впливу на СФП є також зовнішня торгівля товарами і послугами, зокрема імпорту, який забезпечує передачу технологій та наукових знань, розширення технологічних можливостей.

Розглядаючи групу з 75 країн, що розвиваються, та промислово розвинених країн, М. Конноллі<sup>44</sup> показав, що імпорту високотехнологічних товарів позитивно впливає на вітчизняні інновації, а значить і на СФП. Інші дослідники<sup>45</sup> підтвердили цей висновок і виявили, що не менше 93% зростання СФП є результатом міжнародної передачі наукових знань через канал імпорту. Інший важливий канал передачі знань і підвищення СФП – прямі іноземні інвестиції.

Перевірка цих висновків для України показала, що СФП суттєво залежить від імпорту товарів і послуг, причому більший вплив має імпорту товарів порівняно з послугами (коефіцієнт кореляції між темпами змін СФП та темпами змін імпорту товарів становить 0,91) (рис. 2.5).

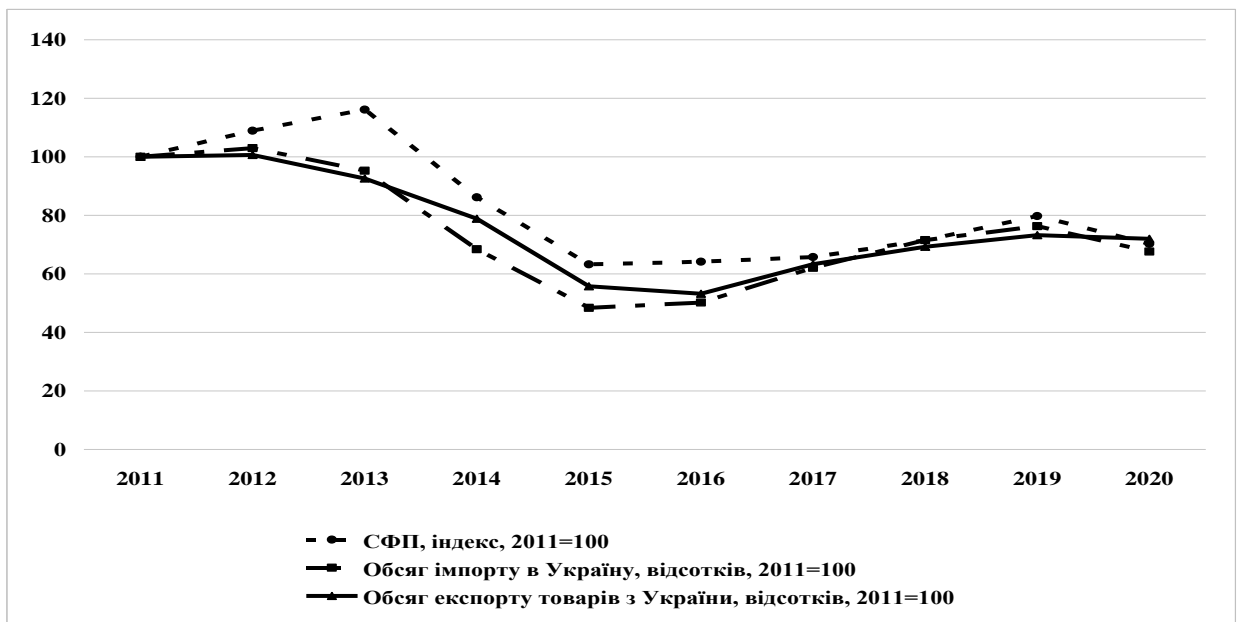
За висновками зарубіжних вчених<sup>46</sup>, зв'язок між експортом та СФП (в основному вивчений на рівні фірм) у кращому випадку слабкий або його немає. Однак в Україні цей зв'язок існує, причому дуже сильний. Експорт товарів і послуг суттєво впливає також на продуктивність капіталу (коефіцієнт кореляції між темпами зростання обсягів експорту товарів і послуг та темпами зростання продуктивності капіталу становить 0,88), та відповідно на ВВП і фінансовий простір.

---

<sup>44</sup> Amankwah-Amoah, J. Integrated vs. add-on: A multidimensional conceptualisation of technology obsolescence. *Technological Forecasting and Social Change*, 2017. № 116. Pp. 299–307.

<sup>45</sup> Madsen JB (2007) Technology spillover through trade and TFP convergence: 135 years of evidence for the OECD countries. *J Int Econ* 72(2):464–480. URL: <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2006.12.001>; Alcalá F, Ciccone A. Trade and productivity. *Quart J Econ*, 2004. № 119(2). Pp. 613–646. URL: <https://doi.org/10.1162/0033553041382139>; Souare M. Productivity growth, trade and FDI nexus: evidence from the canadian manufacturing sector. *J Technol Transf*, 2013. №38(5). Pp. 675–698. URL: <https://doi.org/10.1007/s10961-012-9259-6>

<sup>46</sup> Clerides SK, Lach S, Tybout JR. Is learning by exporting important? micro-dynamic evidence from Colombia, and Mexico, Morocco. *Quart J Econ*. 1998. № 113 (3). P. 903–947; Kunst RM, Marin D. On exports and productivity: a causal analysis. *Rev Econ Stat*. 1989. № 71 (4). P. 699–703.



**Рис. 2.5. Динаміка змін СФП та імпорту товарів і послуг та експорту товарів в Україні, 2011=100**

*Джерело:* розраховано автором за даними Держстату України.

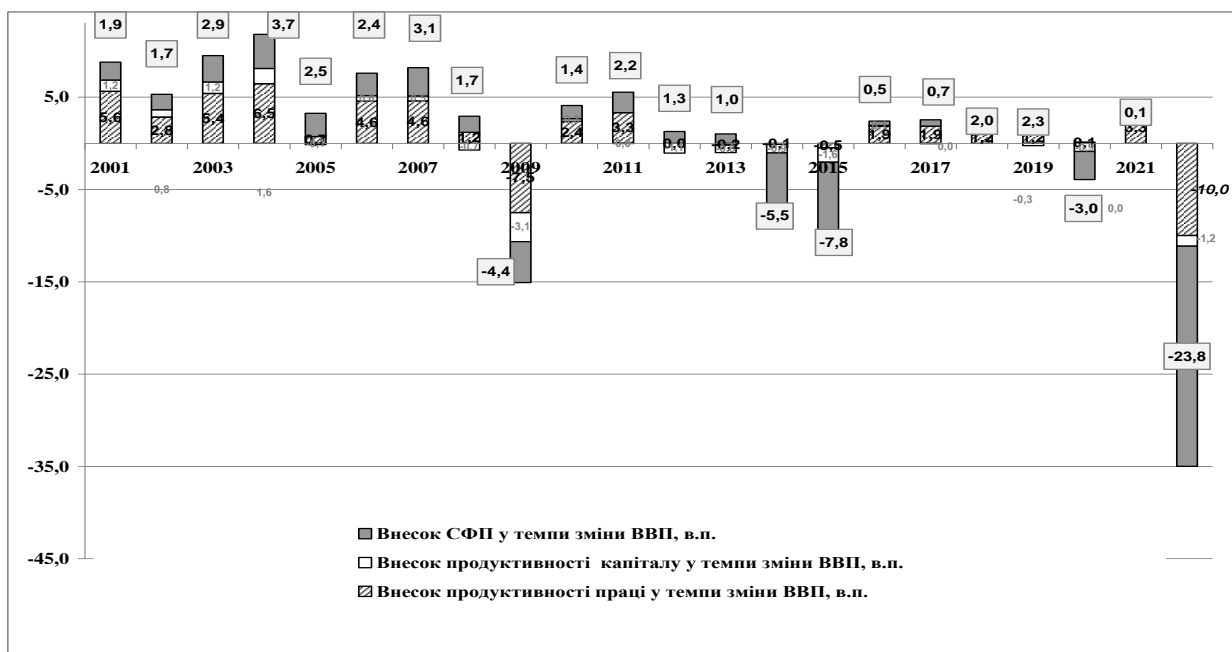
Що стосується прямих іноземних інвестицій (ПІІ), то в Україні залежність між СФП та ПІІ існує, але вона несуттєва. Причому більша залежність спостерігається між СФП та ПІІ у вигляді інструментів участі у капіталі (коефіцієнт кореляції становить 0,79). Приблизно такий же вплив мають ПІІ на продуктивність праці, а більш суттєвий – на продуктивність капіталу (коефіцієнт кореляції 0,92).

Таким чином, усі показники зовнішньоекономічної діяльності – експорт, імпорт та ПІІ – є чинниками розширення фіскального простору. Їх активізація потребує створення умов для припливу капіталу в Україну та розвитку зовнішньої торгівлі.

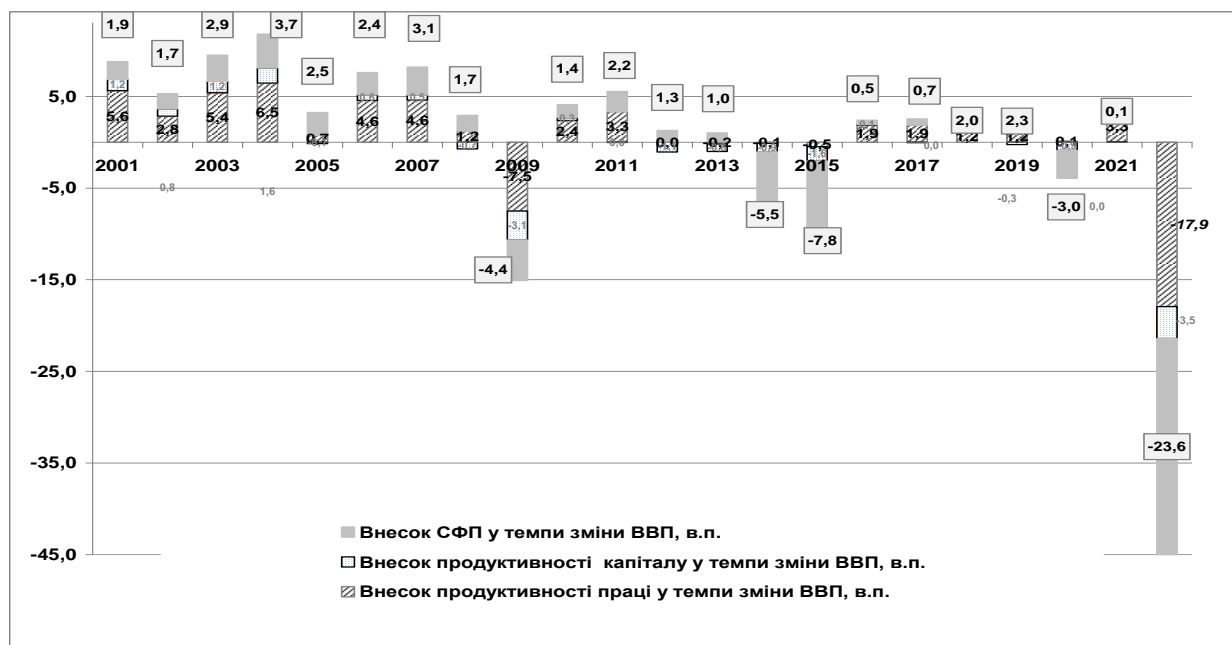
Воєнні дії в Україні, що призвели до нестабільності економічного середовища, порушень у ланцюжках поставок, втрати робочої сили внаслідок збільшення міграційних потоків (станом на 24.06.2022 р. понад 8,0 млн українців виїхало за кордон, з яких повернулося в Україну лише 2,8 млн<sup>47</sup>), ставлять під загрозу найближче майбутнє технологічного ландшафту та економічного розвитку України.

<sup>47</sup> Ukraine situation flash update #18 24 June 2022. URL: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

Як результат, внесок продуктивності праці у темпи падіння ВВП у 2022 р., за нашими оцінками, становить від 10 в.п. (за сценарієм падіння ВВП на 35%) до 17,9 в.п. (за сценарієм падіння ВВП на 45%) (рис. 2.6 та рис. 2.7).



**Рис. 2.6. Внесок продуктивності праці, капіталу та СФП у темпи зміни ВВП України: 2001-2022 рр. (2022 р. за сценарієм падіння ВВП 35%), в.п.**  
*Джерело:* розраховано автором за даними Держстату України



**Рис. 2.7. Внесок продуктивності праці, капіталу та СФП у темпи зміни ВВП України: 2001–2022 рр. (2022 р. за сценарієм падіння ВВП 45%), в.п.**  
*Джерело:* розраховано автором за даними Держстату України

Пошкодження та зупинення роботи багатьох підприємств (за різними оцінками – близько 30%) призвели до зменшення капіталу реального сектора економіки та продуктивності капіталу. Його внесок у темпи падіння ВВП, за нашими оцінками, становить від 1,2 в.п. (за сценарієм падіння ВВП на 35%) до 3,5 в.п. (за сценарієм падіння ВВП на 45%).

Найбільшою загрозою для економічного зростання України (та відповідно її фіскального простору) є підрив української технологічної індустрії та мізерні обсяги фінансування наукових досліджень та розробок, що формують основу інновацій та динаміки СФП. У 2022 р., за нашими оцінками, СФП має найбільший, як і у всі несприятливі для України роки, від’ємний вплив на ВВП (майже 24 в.п. за обома сценаріями).

За висновками експертів ЄС, політика у сфері досліджень та інновацій має відігравати значну роль у подоланні суспільних наслідків війни<sup>48</sup>, зокрема, шляхом збільшення інвестицій у розробку та впровадження енергоефективних та екологічно чистих технологій, спрямованих на забезпечення енергетичної незалежності та конкурентоспроможності країни. Ситуація воєнної агресії посилила також ідею про те, що інноваційну політику майбутнього потрібно розробляти у складному трикутнику – прискорення трансформаційних процесів, підвищення конкурентоспроможності та забезпечення технологічного суверенітету.

---

<sup>48</sup> EU research and innovation and the invasion of Ukraine. EU research and innovation and the invasion of Ukraine. Publications Office of the EU (europa.eu). P. 29–30.

### **РОЗДІЛ 3. БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВІ ІНСТРУМЕНТИ КОРИГУВАННЯ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ ЗА ОБМЕЖЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ГЛОБАЛЬНИМИ ТОРГОВИМИ ВІЙНАМИ**

#### *Ідентифікація та оцінка фіскальних наслідків глобальних торгових війн*

Трансформація фіскального простору як сукупності фінансових можливостей уряду надавати бюджетні ресурси для вирішення актуальних соціально-економічних завдань без порушення стійкості фінансової позиції уряду<sup>49</sup> відбувається під впливом збільшення глобальних викликів та посилення їх впливу на національну економіку.

У широкому значенні фіскальний простір передбачає формування фінансового потенціалу для забезпечення стійкості державних фінансів у середньостроковій перспективі через підтримку стійкого розвитку національної економіки – як передумови збільшення майбутніх бюджетних надходжень, а також зменшення видатків на попередження фіскальних ризиків від зовнішніх і внутрішніх викликів та загроз<sup>50</sup>.

Політика розширення фіскального простору має враховувати обмеження, пов'язані з викликами та загрозами глобальних торгових війн, загостренням боротьби на ринках сировини, технологій, інновацій та інвестицій.

Вразливість взаємопов'язаної глобальної економіки, виникнення і швидке поширення нових глобальних викликів спонукають країни до застосування окремого інструментарію політики протекціонізму та захисту національної економіки. Перегляд зовнішньоекономічної політики, спрямований на забезпечення пріоритетності національних інтересів, зменшення торгового дисбалансу призводять до локальних торгових воєн

---

<sup>49</sup> Heller P. Understanding Fiscal Space. *IMF Policy Discussion Paper*. 2005. No. 05/4. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp04.pdf>

<sup>50</sup> Goto T., Takahashi S. IMF's Lagarde laments 'wasted opportunity' from trade war. 2018. URL: <https://asia.nikkei.com/Editor-s-Picks/Interview/IMF-s-Lagarde-laments-wasted-opportunity-from-trade-war>



між двома країнами, що чинять суттєвий вплив на зовнішньоекономічну діяльність та фіскальний простір третіх країн. Торгова війна між США та Китаєм, яка розгорнулася останніми роками, має значні наслідки не лише для цих країн, а також для багатьох країн Європи.

Для України – як країни з малою та відкритою економікою – зменшення світової торгівлі, перебудова світових ланцюгів формування доданої вартості на тлі низької конкурентоспроможності національної економіки призводять до зменшення експортно-імпортних операцій та уповільнення економічного зростання. Питома вага сукупного експорту товарів та послуг України у світовому експорті зменшилася з 0,35% у 2013 р. до 0,25% у 2019 р.<sup>51</sup>. У 2020 р., унаслідок глобальних торгових війн та економічних обмежень на період карантину від пандемії COVID-19, експорт товарів та послуг України, порівняно з 2019 р., скоротився майже на 5 млрд дол. США (або на 7,6%), а імпорт товарів та послуг – на 7,7 млрд дол. США, або на 11,4%. Скорочення зовнішньої торгівлі негативно позначається на ВВП та призводить до зменшення податкових надходжень і звуження фіскального простору України<sup>52</sup>. Враховуючи вразливість національної економіки, актуалізуються дослідження глобальних викликів, пов'язаних із тенденціями збільшення інтенсивності світової торгівлі, змінами у міжнародній торговій політиці, локальними торговими конфліктами, перебудовою світових ланцюжків формування доданої вартості, що впливають на діяльність експортерів та імпортерів, суб'єктів господарювання на внутрішньому ринку, а також стійкість економіки та бюджетну безпеку загалом.

Торгові війни в умовах поглиблення глобалізаційних процесів виникають унаслідок різних причин, зокрема, невирішених локальних торгових конфліктів або зміни зовнішньоекономічної політики. Загальними передумовами торгових воєн є зростання світової торгівлі; зміна усталених

---

<sup>51</sup> Розвиток національної торговельної політики для підвищення конкурентоспроможності економіки України: колективна монографія / за ред. Т.О.Осташко; ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України». Київ, 2021. 313 с.

<sup>52</sup> Луніна І.О. Публічні фінанси в макроекономічній політиці зростання: монографія / ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України». Київ, 2020. 440 с. URL: <http://ief.org.ua/docs/mg/339.pdf>

мережових ланцюгів виробництва, торгівлі та створення доданої вартості; збільшення обсягів торгівлі послугами; диспропорції експортно-імпортних операцій окремих країн, що призводять до дефіциту торгового балансу. Упродовж останніх 60 років відбулося суттєве – у понад удвічі – збільшення обсягів світової торгівлі товарами – з 16,61% ВВП у 1960 р. до 45,86% ВВП у 2018 р.

Таблиця 3.1

### Світова торгівля товарами, % ВВП

Країни, групи країн	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2018	2019	2020
США	6,63	7,98	16,89	15,27	19,91	21,66	20,76	19,65	18,37
Китай	8,74	4,95	19,90	31,99	39,15	48,86	33,27	32,06	31,57
Канада	29,39	35,35	47,57	42,24	70,01	48,86	53,50	52,27	48,95
Мексика	14,95	10,88	19,58	32,25	48,85	57,53	75,86	73,11	75,51
Перу	31,57	22,48	35,68	22,39	27,77	44,62	41,48	39,38	38,88
В'єтнам	-	-	-	79,67	96,63	135,49	195,98	197,64	201,17
Японія	19,29	17,97	24,58	16,69	17,28	25,42	29,51	27,71	25,24
Франція	21,13	25,08	35,78	35,54	48,93	42,94	45,12	44,91	40,72
Німеччина	29,73	40,08	43,84	53,98	68,12	71,56	70,04	66,32	29,73
Велика Британія	32,28	31,61	39,95	37,34	37,47	40,64	39,94	40,49	37,60
Україна	-	-	-	21,1*	88,11	79,59	79,76	71,92	66,33
ЄС	27,23	30,38	40,66	39,97	59,25	63,71	71,11	70,04	66,73
Світ	16,61	19,35	33,89	30,04	38,42	42,19	45,86	43,96	42,08

\* – дані за 1992 р.

Джерело: Merchandise trade (% of GDP). World Trade Organization, and World Bank GDP estimates. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/TG.VAL.TOTL.GD.ZS>

У наведених вище (див. табл. 3.1) країнах збільшення рівня торгівлі товарами у ВВП за 1960–2018 рр. становило від 7 до 116 в.п. Розгортання торгової війни між США і Китаєм та поширення її наслідків на треті країни у 2018–2019 рр. призвело до зменшення світової торгівлі на 1,9 в.п., порівняно зі значенням попереднього 2018 р., до 43,96% ВВП. У США скорочення становило 1,11 в.п., у Китаї – 1,21 в.п., в інших країнах – від 0,55 до 3,72 в.п. У 2019 р., порівняно з 2018 р., зменшився світовий експорт: сільськогосподарської продукції – на 1,3 в.п., палива та продуктів видобутку – на 5,1 в.п., продуктів переробки – на 3,3 в.п.; світовий ВВП – на 0,7 в.п.<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> World Trade Statistical Review 2021. URL: [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/wts2021\\_e/wts2021\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2021_e/wts2021_e.pdf)

У 2020 р. вплив економічних ефектів глобальної торгової війни та економічних обмежень через пандемію COVID-19 за даними ВТО призвів до зменшення торгівлі до 42,08% ВВП, або на 1,88 в.п.<sup>54</sup>. Це свідчить про чутливість світової торгівлі до політичної нестабільності, торгово-економічних обмежень, посткризових економічних ефектів. У 2020–2021 рр. напруженість у торгівлі між провідними країнами залишалася високою.

Торговий конфлікт між США та Китаєм був наслідком політичних рішень у рамках Стратегічного курсу США «Америка понад усе» та політики часткового протекціонізму і торговельної деглобалізації<sup>55</sup>. З початку 2018 р. адміністрація США оголосила про низку протекціоністських заходів, перегляд угод про вільну торгівлю та вихід з торгових об'єднань. Однією з основних причин торгової війни було скорочення торгового дисбалансу – розриву між експортом та імпортом товарів.

Для США частка торгівлі у 1960 р. становила 6,63% ВВП, а у 2020 р. вона майже утричі збільшилася – 18,32%. Китай, практично ізольований від світової економіки до 1978 р.<sup>56</sup>, мав у 2020 р. обсяг зовнішньої торгівлі 31,57% ВВП.

Частка експорту товарів США у світовій торгівлі зменшилася з 21,6% у 1948 р. до 8,4% у 2020 р. (майже у 2,5 раза, або на 13,2 в.п.). Частка імпорту коливалася в межах 13–17% упродовж 1948–2020 рр. (табл. 3.2). До початку торгового конфлікту у 2017 р. частка експорту товарів США у світовій торгівлі становила 9,0%, а частка імпорту – 13,7%<sup>57</sup>.

Частка експорту товарів Китаю у світовій торгівлі збільшилася з 0,9% у 1948 р. до 15,2% у 2020 р. (що становить майже 16 разів, або на 14,3 в.п.).

---

<sup>54</sup> Merchandise trade (% of GDP). World Trade Organization, and World Bank GDP estimates. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/TG.VAL.TOTL.GD.ZS>

<sup>55</sup> Кінець ери глобалізації, деглобалізація, “нова” глобалізація чи перехід до ноосферного співрозвитку? / О.Г.Білорус, В.І.Власов, С.С.Гасанов, І.Г.Ханін. *Фінанси України*. 2020. № 8. С. 7–25.

<sup>56</sup> Growing World Trade: Causes and Consequences Krugman P. Brookings Papers on Economic Activity. 1995. Vol. N 1, 25th Anniversary Issue. P. 327–377. URL: <http://www.jstor.org/stable/2534577>

<sup>57</sup> World Trade Statistical Review 2018. Statistical tables. URL: [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/wts2018\\_e/wts2018chapter08\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2018_e/wts2018chapter08_e.pdf)

Частка імпорту за цей період збільшилася утричі – з 0,6 до 1,8%. Це свідчить про швидке та нерівномірне зростання світової торгівлі товарами.

Таблиця 3.2

**Частка експорту та імпорту товарів США і Китаю у світовій торгівлі, %**

Країна	1948	1953	1963	1973	1983	1993	2003	2020	Темпи зростання/ зменшення 1948–2020 рр., в.п.
США експорт	21,6	14,6	14,3	12,2	11,2	12,6	9,8	8,4	-13,2
імпорт	13,0	13,9	11,4	12,4	14,3	15,9	17,1	13,9	+0,9
Китай експорт	0,9	1,2	1,3	1,0	1,2	2,5	5,9	15,2	+14,3
імпорт	0,6	1,6	0,9	0,9	1,1	2,7	5,4	1,8	+1,2

Джерело: Statistical tables. World trade and economic growth. World Trade Statistical Review 2021. URL: [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/wts2021\\_e/wts21\\_toc\\_e.htm2020](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2021_e/wts21_toc_e.htm2020)

Співвідношення експорту Китаю до експорту США за період 1996–2017 рр. збільшилося у понад шість разів та відображає прискорення темпів зростання імпорту товарів з Китаю у США та уповільнення експорту товарів США до Китаю (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

**Експорт США та Китаю**

Роки	Експорт США, млн дол. США	Експорт Китаю, млн дол. США	Експорт Китаю / експорт США
1996	622784,2	151047,5	0,24
2000	781830,7	249202,6	0,32
2006	1037029,2	968935,7	0,93
2010	1278099,2	1577763,6	1,23
2016	1450906,3	2097637,2	1,45
2017	1545809,6	2263370,5	1,46
2018	1665302,9	2494230,0	1,50
2019	1644276,2	2498570,0	1,52

Джерело: IMF: World Economic Outlook (WEO) Database (<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April/download-entire-database>); The World Integrated Trade Solution (WITS) (<https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/USA/Year/2019/TradeFlow/Export>).

Кумулятивний обсяг торгівлі товарами між США та Китаєм у 2016–2017 рр. (період до торгового конфлікту) відображає суттєве зростання імпорту товарів Китаю (табл. 3.4).

Це створило економічні передумови для торгового конфлікту. США підвищили митні тарифи на такі товари, як сонячні панелі, сталь та алюміній. Після рішення Китаю про підвищення мита на товари із США (у відповідь на заходи США щодо збільшення мита на китайські товари) Білий дім оголосив про введення додаткових мит з липня 2018 р. Розмір збільшення тарифів значною мірою визначався типом продукції, часткою імпорту та імпортозалежністю економіки. З часом розширилися й види товарів, зокрема у першій хвилі це переважно основні засоби і виробничі запаси, а у останніх трьох – це споживчі товари<sup>58</sup>. Торгова війна за 2018–2019 рр. призвела до потрібного збільшення середнього мита США на імпорт з 1,6 до 5,4%<sup>59</sup>.

Таблиця 3.4

### Обсяги торгівлі товарами між США та Китаєм\*

Роки	Експорт США до Китаю		Імпорт США з Китаю		Торговий баланс, млн дол.
	Обсяг торгівлі (рік), млн дол.	Кумулятивний обсяг торгівлі, млн дол.	Обсяг торгівлі (рік), млн дол.	Кумулятивний обсяг торгівлі, млн дол.	
2016	115,6	115,6	462,4	462,4	-346,8
2017	130,0	245,6	505,2	967,6	-375,2
2018	120,3	365,9	538,5	1506,1	-418,2
2019	106,4	472,3	450,8	1956,9	-344,4
2020	124,5	596,8	434,7	2391,6	-310,2
2021	151,1	747,9	506,4	2898	-355,3

Примітка: \* – усі цифри наведено в мільйонах доларів США на номінальній основі, без сезонних змін.

Джерело: Trade in Goods with China. An official website of the United States government. Foreign Trade - U.S. URL: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>

Причинно-наслідкове підвищення мита призвело до різкого падіння обсягів двосторонньої торгівлі. Для обох країн еластичність значень щодо тарифів приблизно становила 1,1–1,2, тобто підвищення тарифів на 10% призводить до зниження експорту на 11–12 в.п.<sup>60</sup>. Еластичність імпорту щодо тарифів подвоюється упродовж двох років після застосування тарифу, оскільки реорганізація ланцюгів поставок з метою уникнення

<sup>58</sup> Berthou A. & Stumpner S. Quantifying the impact of the US-China trade war on exports. February 14, 2020. URL: <https://www.freit.org/WorkingPapers/Papers/TradePolicyMultilateral/FREIT1674.pdf>

<sup>59</sup> Там само.

<sup>60</sup> Там само.

підприємствами мит потребує часу. Єдиним винятком є сталь. Тягар у майже 50% вартості мита на сталь було взято експортерами. Враховуючи, що Китай є лише десятим за величиною постачальником сталі на ринок США, ці витрати в основному понесли експортери Європи, Канади та Мексики<sup>61</sup>. Для зменшення навантаження на окремі країни США уклали з Канадою та Мексикою Угоду про скасування мит на імпорт сталі та алюмінію з цих країн і про скасування всіх мит у відповідь на американські товари цими країнами<sup>62</sup>. Нові імпорتنі тарифи, уведені США, Китаєм, Канадою, Мексикою та Європейським Союзом станом на вересень 2018 р., було запроваджено до майже 3% товарів світового імпорту<sup>63</sup>.

У короткостроковій перспективі підвищення імпорتنих тарифів призводить до зростання цін на імпорتنі товари в усіх регіонах. Це збільшує вартість імпортованих проміжних матеріалів для підприємств і, отже, зумовлює підвищенню їх виробничих витрат. Враховуючи тривалість процесу імпортозаміщення виробничої продукції, а також зменшення пропозиції, з якими стикаються вітчизняні виробники, ціни зростатимуть і середньостроковому періоді. Крім того, ці наслідки посилюються реакціями монетарної політики, підвищенням країнового ризику при запозиченнях, глобальним характером торгових воєн і постійним характером тарифів. У відповідь на інфляційний тиск центральні банки посилюють монетарну політику, що підвищує реальну відсоткову ставку. Це знижує попит фірм на капітал і зменшує інвестиції та споживання. Загалом глобальне підвищення тарифів, пов'язане з торговельною війною, призведе до зниження реального

---

<sup>61</sup> FRED Economic Data, Federal Reserve Bank of St. Louis. URL: <https://fred.stlouisfed.org>; Amity M., Redding S.J. & Weinstein, D. E. The Recent Consequences of Trade wars and Trade threats. Who's Paying for the US Tariffs? A Longer-Term Perspective. *AEA Papers and Proceedings*. 2020. No. 110. P. 541–546.

<sup>62</sup> United States Announces Deal with Canada and Mexico to Lift Retaliatory Tariffs, May 17, 2019. URL: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/may/united-states-announces-deal-canada-and>

<sup>63</sup> Berthou A., Jardet C., Siena D. & Ursula S. Costs and consequences of a trade war: a structural analysis. *Rue de la Banque, Banque de France*. 2018. No. 72. URL: [https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/818459\\_rdb72\\_en\\_v5.pdf](https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/818459_rdb72_en_v5.pdf)

ВВП у всіх регіонах<sup>64</sup>.

Торговий конфлікт між США та Китаєм має негативні наслідки для світової економіки загалом, а також для окремих країн. Нестабільність на світових ринках «прогресує та розширює свій вплив на суспільство і державу у більшості країн через мегатренд, який розвивається і в результаті якого на карті світу формуються регіональні об'єднання, у середовищі яких загострюється конкуренція і протистояння та проявляється національний егоїзм» (що дестабілізує односторонні та багатосторонні економічні відносини)<sup>65</sup>.

Торгова війна між США і Китаєм завдаватиме фінансових наслідків не лише цим, а й третім країнам, які включені до торгових ланцюгів, особливо для країн з малою та відкритою економікою. Наслідками зростання торгових бар'єрів, підвищення тарифів, посилення геополітичної напруженості та тривала невизначеність у торговельній політиці є уповільнення темпів зростання світової економіки, зменшення інвестицій, ВВП та податкових надходжень. Таким чином, торговий конфлікт США і Китаю призвів до двостороннього підвищення тарифів, значного скорочення торгівлі між цими країнами, суттєвої переорієнтації на імпортозаміщення та на імпорт з інших регіонів, до низки торгових конфліктів з іншими країнами та активізації перебудови ланцюга доданої вартості в Східній Азії та Європі<sup>66</sup>.

Фактично у 2021 р. продуктивність праці у США – згідно зі звітом Департаменту праці – знизилася на 5,2% порівняно з попереднім тримісячним періодом, що гірше, ніж оцінка Dow Jones щодо падіння на 5%<sup>67</sup>. Представники Федеральної резервної системи США здійснюють

---

<sup>64</sup> Berthou A., Jardet C., Siena, D. & Ursula S. Costs and consequences of a trade war: a structural analysis. *Rue de la Banque, Banque de France*. 2018. No. 72. URL: [https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/818459\\_rdb72\\_en\\_v5.pdf](https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/818459_rdb72_en_v5.pdf)

<sup>65</sup> Геєць В.М. Феномен нестабільності – виклик економічному розвитку / ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України». Київ: Академперіодика, 2020. 456 с.

<sup>66</sup> Merchandise trade (% of GDP). World Trade Organization, and World Bank GDP estimates. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/TG.VAL.TOTL.GD.ZS>

<sup>67</sup> Cox J. Labor productivity rate falls at the fastest pace since 1960. 2021. URL: <https://www.cnbc.com/2021/12/07/labor-productivity-rate-falls-at-the-fastest-pace-since-1960.html>

моніторинг за продуктивністю та її впливом на підвищення цін, збільшення витрат на оплату праці працівників, прибутковість підприємств (низький рівень продуктивності, як правило, посилює інфляцію)<sup>68</sup>. Збільшення невизначеності щодо майбутніх умов ведення бізнесу, а також підвищення вартості фінансування капіталу через збільшення фінансового ризику позичальника призводять до зниження інвестиційного попиту. Зростання невизначеності уповільнює інвестиційні процеси та зменшує інвестиції приблизно на 1,4–2,8%. Зменшення обсягів інвестування через невизначеність в умовах ведення бізнесу призводить до додаткового падіння світового реального ВВП від -0,4% до -0,7% у короткостроковому періоді після підвищення тарифів і на 0,3–0,5% у середньостроковому періоді<sup>69</sup>.

Теоретичним підґрунтям оцінки наслідків глобальних торгових воєн є врахування явних і умовних ризиків, сила впливу яких залежить від макроекономічного циклу ділової активності, а момент їх перетворення у загрози та втрати – від каналів поширення. Такі канали впливу можуть бути кваліфіковані як прямі та непрямі канали залежно від рівня імовірності виникнення фіскальних втрат.

До ключових взаємозв'язків прямих каналів поширення наслідків торгових воєн на фіскальний простір третіх країн слід віднести підвищення торгових тарифів та вартості імпорту. Серед ключових взаємозв'язків непрямих каналів можна виділити:

- екзогенні, до яких віднесено підвищення країнового ризику, що підвищує вартість запозичення; зростання витрат на кредитування експортерів; падіння сукупної продуктивності; зниження інвестиційного попиту через зростання невизначеності тощо;

- ендогенні: офшоринг, який через перенесення підприємством виробничих бізнес-процесів з однієї країни в іншу розриває усталений

---

<sup>68</sup> Там само.

<sup>69</sup> Berthou A., Jardet C., Siena D. & Ursula S. Costs and consequences of a trade war: a structural analysis. *Rue de la Banque, Banque de France*. 2018. No. 72. URL: [https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/818459\\_rdb72\\_en\\_v5.pdf](https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/818459_rdb72_en_v5.pdf)



виробничий ланцюг; зменшення асортименту продукції; зміни у використанні сировини через перехід на доступні імпортні проміжні продукти; зниження попиту на робочу силу та витрат на оплату праці тощо.

За висновками експертів Світової організації торгівлі, Європейського центрального банку та науковців, торговий конфлікт США і Китаю у середньостроковому періоді призведе до зменшення ВВП Китаю від 0,25 до 3,5%; США – від 0,14 до 1,66%, інших (третіх) країн світу – від 0,13 до 1,97%<sup>70</sup>.

Для України проблема опосередкованого впливу зміни торговельних відносин Китаю та США, США та окремих країн Європи на зовнішньоекономічну діяльність вітчизняних підприємств також може оцінюватися як зменшення ВВП від 0,13 до 1,97% упродовж 2020–2022 рр., оскільки частка експорту та імпорту України є незначною 0,05 та 0,22% (табл. 3.5, 3.6).

Таблиця 3.5

### Обсяги торгівлі товарами між Україною та США і Китаєм\*

Роки	США				Китай			
	експорт (імпорт для України), млн дол.	імпорт (експорт України), млн дол.	сальдо, млн дол.	частка в загально му обсязі імпорту, %	експорт (імпорт для України), млн дол.	імпорт (експорт України), млн дол.	сальдо, млн дол.	частка в загально му обсязі імпорту, %
2017	1788,5	1074,2	714,3	0,04	5040,6	2339,6	2701,0	0,13
2018	2486,2	1425,7	1060,5	0,05	7025,5	2635,8	4389,7	0,12
2019	2354,8	1359,5	995,3	0,05	7379,3	4503,8	2875,4	0,22

Джерело: The World Integrated Trade Solution (WITS). URL: <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/USA/Year/2019/TradeFlow/EXPIMP>

<sup>70</sup> Georgiadis G., Hildebrand S., Ricci M., Schumann B. & Roye B. ECB-Global 2.0: a global macroeconomic model with dominant-currency pricing, tariffs and trade diversion. *Working Paper Series*, 2021, No. 2530, 48; Aguiar A., Corong E., Mensbrugghe D., Bekkers E. & Koopman R. The WTO Global Trade Model: Technical documentation. World Trade Organization Economic Research and Statistics Division. *Staff Working Paper ERSD-2019-10*, 2019, 39 p. URL: [https://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ersd201910\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201910_e.pdf); Berthou A., Jardet C., Siena D. & Ursula S. Costs and consequences of a trade war: a structural analysis. *Rue de la Banque, Banque de France*. 2018. No. 72. URL: [https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/818459\\_rdb72\\_en\\_v5.pdf](https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/818459_rdb72_en_v5.pdf)

## Кумулятивні обсяги торгівлі товарами між Україною та США\*

Роки	Експорт США до України		Імпорт США з Україною		Торговий баланс
	Обсяг торгівлі (рік), млн дол.	Кумулятивний обсяг торгівлі, млн дол.	Обсяг торгівлі (рік), млн дол.	Кумулятивний обсяг торгівлі, млн дол.	
2016	1,1	1,1	0,6	0,6	0,5
2017	1,8	2,9	1,0	1,6	0,8
2018	2,5	5,4	1,4	3,0	1,1
2019	2,4	7,9	1,3	4,3	1,0
2020	1,9	9,8	1,3	5,6	0,6
2021	2,5	12,3	1,9	7,5	0,6

Примітка: \* – усі цифри наведено в мільйонах доларів США на номінальній основі, без сезонних змін.

Джерело: U.S. trade in goods with Ukraine. An official website of the United States government. Foreign Trade. URL: [census.gov/foreign-trade/balance/c4623.html](https://census.gov/foreign-trade/balance/c4623.html)

Забезпечення стратегічного розвитку економіки в умовах опосередкованого впливу наслідків глобальних торгових війн на фіскальний простір України потребує використання можливостей заміщення контрагентів на зовнішніх ринках та отримання нових іноземних замовлень на виробництво вітчизняної продукції (експортного попиту) у промисловості.

Економічні наслідки торгових війн поширюються на фіскальний простір різними каналами та мають особливості розповсюдження для учасників торгової війни та для третіх країн. Розподіл на прямі та непрямі канали може здійснюватися залежно від рівня імовірності виникнення фіскальних втрат.

Учасники торгової війни зазнавали прямих фіскальних втрат унаслідок підвищення ввізного мита на певні групи товарів, що призводить до зменшення обсягів іноземних замовлень на виробництво продукції, експорту товарів, на які підвищено ввізне мито, та викликає ризики збільшення вартості імпорту, зниження конкурентоспроможності продукції та відповідних доходів, а отже – безпосередньо впливає на зменшення бази оподаткування податком на прибуток компаній. Обсяг експорту зменшується

після підвищення тарифів, але не зростає після зниження тарифу<sup>71</sup>. Експортери можуть скорочувати виробництво, що зменшує попит на проміжні товари<sup>72</sup>.

Збільшення вартості імпорту через канал споживання призводить до зниження купівельної спроможності домогосподарств і опосередковано впливає на зменшення внутрішнього споживання (зменшуючи ВВП) або зниження інвестицій.

До непрямих каналів поширення наслідків торгових війн на їх учасників можна віднести:

- підвищення країнового ризику, що збільшує вартість запозичень та фінансові витрати підприємства, опосередковано зменшуючи базу оподаткування податком на прибуток;

- збільшення видатків бюджету на підтримку заходів щодо кредитування експортерів;

- падіння сукупної продуктивності<sup>73</sup>;

- зниження інвестиційного попиту через зростання невизначеності;

- коливання валютних курсів<sup>74</sup>, що впливає на перерахунок монетарних статей балансу та зміну витрат (або доходів) підприємств;

- перенесення підприємством виробничих бізнес-процесів з однієї країни в іншу, що розриває усталений виробничий ланцюг, призводить до втрати податків і зборів, сплачуваних підприємством;

- зменшення асортименту продукції (опосередковано впливає на скорочення працівників та зменшення платежів з податку на доходи

---

<sup>71</sup> Irwin D. A. Tariff Incidence: Evidence from U.S. Sugar Duties, 1890-1930. *NBER Working Paper*. 2014. No. 20635. URL: [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w20635/w20635.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w20635/w20635.pdf)

<sup>72</sup> Meinen P. The effects of tariff hikes in a world of global value chains. *ECB Economic Bulletin*, 8. 2019

<sup>73</sup> Berthou A., Jardet C., Siena D. & Ursula S. Costs and consequences of a trade war: a structural analysis. *Rue de la Banque, Banque de France*. 2018. No. 72. URL: [https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/818459\\_rdb72\\_en\\_v5.pdf](https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/818459_rdb72_en_v5.pdf); Cox J. Labor productivity rate falls at the fastest pace since 1960. 2021. URL: <https://www.cnbc.com/2021/12/07/labor-productivity-rate-falls-at-the-fastest-pace-since-1960.html>

<sup>74</sup> Grossman G.M., Kenneth R. *Handbook of International Economics*. 1995. Vol. III. Amsterdam: Elsevier Science Publishers B.V. URL: <https://scholar.harvard.edu/rogoff/publications/handbook-international-economics-volume-iii>

фізичних осіб та соціальних внесків);

– зміни у використанні сировини через перехід на доступні імпортні проміжні продукти, що впливають на собівартість продукції та зменшення бази оподаткування; або перехід на доступні товари вітчизняного виробництва, що позитивно позначиться на доходах підприємств (залежать від ступеня замінності товарів вітчизняного виробництва та імпортованих товарів)<sup>75</sup>;

– уповільнення темпів зростання ВВП<sup>76</sup>;

– зниження попиту на робочу силу, рівня зайнятості у підприємств-експортерів та витрат на оплату праці, зменшення бюджетних надходжень;

– падіння цін на акції та облігації, що негативно позначається на фінансовій сфері та зменшенні бази оподаткування компаній тощо<sup>77</sup>.

Для третіх країн до наведеного вище переліку (по непрямим каналах поширення) слід додати фіскальні ризики, пов'язані із змінами глобальних ланцюгів створення доданої вартості. Це відбувається унаслідок витіснення підприємств таких країн більш конкурентоспроможними компаніями країн – учасниць торгової війни на ринках з низькими ставками ввізного мита та з іншими перевагами.

Збільшення невизначеності щодо майбутніх умов ведення бізнесу, а також підвищення вартості фінансування капіталу через збільшення фінансового ризику позичальника призводять до зниження інвестиційного попиту. Отже, зростання невизначеності уповільнює інвестиційні процеси (зменшення інвестицій через два роки на 1,4–2,8%) та, відповідно, капітал підприємств і попит на робочу силу, видатки на заробітну плату<sup>78</sup> та податкові платежі підприємств до бюджету, соціальні внески. «Каскадне»

---

<sup>75</sup> Economic Bulletin. 2018. Is. 6. URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/ecbu/eb201806.en.pdf>

<sup>76</sup> Flaaen A., Pierce J. Disentangling the Effects of the 2018-2019 Tariffs on a Globally Connected U.S. Manufacturing Sector.. *Finance and Economics Discussion Series / Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs* Federal Reserve Board, Washington, D.C. December 23, 2019

<sup>77</sup> Economic Bulletin. 2018. Is.6. URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/ecbu/eb201806.en.pdf>

<sup>78</sup> Berthou A., Jardet C., Siena D. &, Ursula S. Costs and consequences of a trade war: a structural analysis. *Rue de la Banque, Banque de France*. 2018. No. 72. URL: [https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/818459\\_rdb72\\_en\\_v5.pdf](https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/818459_rdb72_en_v5.pdf)

підвищення торгових тарифів та поширення наслідків торгових воєн, їх вплив на стан державних фінансів третіх країн залежить від можливостей держави надавати підтримку підприємствам для зменшення таких ризиків.

Результати узагальнення напрямів поширення наслідків торгових воєн на стан державних фінансів третіх країн представлено на рис. 3.1.



**Рис. 3.1. Структурно-логічна схема поширення наслідків торгових воєн на стан державних фінансів третіх країн**

Джерело: складено автором за даними<sup>79</sup>.

Наслідки торгових воєн для державних фінансів третіх країн (по прямих та непрямих каналах поширення) впливають на розмір бази оподаткування податком на прибуток, податком на доходи фізичних осіб, соціальних

<sup>79</sup> Charbonneau K. B. The Impact of a Trade War: Assessment of the Current Tariffs and Alternative Scenarios. Canadian Economic Analysis Department, Bank of Canada, 2019. 16 p.

внесків, а також через збільшення потреби у бюджетній підтримці експортерів.

В Україні зміна умов зовнішньої торгівлі, підвищення мита, зростання невизначеності світовій торгівлі має прямий та опосередкований вплив на обсяги експортних та імпорتنних операцій, інвестиції, рівень факторної продуктивності та ВВП, а отже – обсяги податкових надходжень у короткостроковому періоді та середньостроковій перспективі.

### *Бюджетно-податкові інструменти зменшення наслідків глобальних торгових війн та підтримки економічного зростання в Україні*

Зменшення вразливості національної економіки та державних фінансів до зовнішньоекономічних ризиків, зокрема унаслідок торгових воєн, потребує активізації ендогенних факторів економічного зростання, нарощення фінансового та інвестиційного потенціалу економіки. Розвиток економічної бази забезпечує розширення фіскального простору для економічного зростання на інноваційній основі.

Дослідження експортних можливостей України показали наявність резерву сировини та виробничих потужностей для розширення географічного сегмента експорту у сферах: забезпечення продовольства, зокрема, молочною продукцією, олійною продукцією; машинобудування, зокрема, електричних машин, обладнання; легкої промисловості тощо<sup>80</sup>.

Промисловість України недостатньо успішно вирішує внутрішні проблеми підготовки до технологічних викликів Індустрії 4.0<sup>81</sup>. Проте високий науковий потенціал дає можливість розширювати участь у глобальних ланцюгах створення доданої вартості та виробництва інноваційної продукції. Членство України в СОТ покращує доступ українських товарів і послуг та їх постачальників до нових ринків, більшість

---

<sup>80</sup> Trade statistics for international business development. Monthly, quarterly and yearly trade data. Import & export values, volumes, growth rates, market shares, etc. URL: <https://www.trademap.org/Index.aspx>

<sup>81</sup> Виклики майбутнього для промислового розвитку України: наукова доповідь / за ред. д-ра екон. наук Л.В. Дейнеко; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України». Київ, 2022. 184 с.

країн підтвердили скасування мита для українських товарів, зняття торгових бар'єрів (зокрема щодо оформлення імпорتنих ліцензій, полегшення та спрощення митних процедур) входження на європейські ринки.

Аналіз угод про торговельні відносини України з США<sup>82</sup>, України з Китаєм<sup>83</sup>, Угоди про асоціацію між Україною та ЄС<sup>84</sup> показує, що норми угод охоплюють не лише торгівлю, а й додаткові сфери зовнішньої політики, такі як міжнародні потоки інвестицій та робочої сили, а також захист прав інтелектуальної власності та навколишнього середовища. Ці правові домовленості стосуються норм про вільний рух товарів, послуг, капіталу, а також про інвестиційне співробітництво, спрямовані на створення поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі. Успішне використання існуючих можливостей потребує нових видів державної підтримки експорту.

Бюджетні видатки на економіку, здійснювані упродовж 2018–2021 рр., недостатні для належної підтримки підприємств та забезпечення розвитку промисловості, інновацій та інфраструктури.

За даними Моніторингового звіту щодо реалізації цілей сталого розвитку<sup>85</sup>, підготовленого Державною службою статистики України, цілі 9 «Промисловість, інновації та інфраструктура» не досягнуто, зокрема, у 2020–2021 рр., за багатьма показниками.

Завдання 9.1 «Розвивати якісну, надійну, сталу та доступну інфраструктуру, що базується на використанні інноваційних технологій, у т.ч. екологічно чистих видів транспорту». Показник 9.1.1 «Частка сільського населення, яке проживає на відстані понад 3 км від дороги з твердим

---

<sup>82</sup> Угода про торговельні відносини між Україною і Сполученими Штатами Америки (укладена 06.05.1992, набула чинності 23.06.1992). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840\\_008#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_008#Text); Угода про торговельне та інвестиційне співробітництво між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840\\_133#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_133#Text)

<sup>83</sup> Угода між Урядом України і Урядом Китайської Народної Республіки про торговельно-економічне співробітництво (укладена 08.08.1992, набула чинності 08.08.1992). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156\\_008#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156_008#Text)

<sup>84</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text)

<sup>85</sup> Моніторинговий звіт «Цілі сталого розвитку. Україна 2021» / Державна служба статистики України, офіс ЮНІСЕФ в Україні та офіс Координатора системи ООН в Україні. 2021.

покриттям, %», цільовий орієнтир якого у 2020 р. визначено у 3,0%, не досягнуто. У 2021 р. цей показник становив 1,51%, у т.ч. у Вінницькій, Волинській, Дніпропетровській, Закарпатській, Одеській, Полтавській, Рівненській, Сумській, Черкаській та інших областях – менше 1%. Між тим видатки Зведеного бюджету України на «Дорожнє господарство» у 2021 р. становили 178,4 млрд грн, або 60,8% загального обсягу видатків на економічну діяльність (293,4 млрд грн).

За нашими оцінками, що базуються на фактичних показниках бюджетних видатків та досягнутих результатах, реалізація цілі 9 за показником 9.1.1 потребує 354,4 млрд грн. Це перевищує можливості Зведеного бюджету та свідчить про необхідність підвищення ефективності використання бюджетних коштів для забезпечення цільових орієнтирів за показником 9.1.1.

У 2020 р. не було досягнуто таких показників:

– 9.1.2 «Обсяг перевезених вантажів, *млн тонн*» (цільовий орієнтир на 2020 р. – 1650,0 млн тонн). У 2020 р. показник становив 1641 млн тонн, або 99,5% встановленого орієнтиру;

– 9.1.3 «Кількість перевезених пасажирів, *млн осіб*» (цільовий орієнтир, на 2020 р. – 5200,0 млн осіб). У 2020 р. показник становив 2570,2 млн осіб, або 49,4% встановленого цільового орієнтиру. Видатки Зведеного бюджету України за статтею «Транспорт» (крім видатків на дорожнє господарство) у 2020 р. становили 10,4 млрд грн, або 3,9% загального обсягу видатків на економічну діяльність (263,9 млрд грн). За нашими оцінками, реалізація цілі 9 за показниками 9.1.2–9.1.3 потребує близько 20 млрд грн бюджетних коштів;

– 9.1.4 «Ступінь зношування основних засобів за ВЕД «Транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність, %» (цільовий орієнтир на 2020 р. – 49,0%). У 2020 р. показник становив 48,1%. Проте ступінь зношування наземного і трубопровідного транспорту перевищує 50%, авіаційного транспорту 52%, що, відповідно, на 2,8 в.п. та 4 в.п. гірше за



встановлений цільовий орієнтир;

– 9.2.1 «Частка електротранспорту у внутрішньому сполученні, %» (цільовий орієнтир на 2020 р. – 65,0%). У 2020 р. показник становив 63,2%, або 97,2% встановленого орієнтиру;

– 9.4.2 «Частка доданої вартості за витратами виробництва підприємств, які належать до середньо високотехнологічного сектора переробної промисловості (зокрема, виробництва хімічної продукції; електричного устаткування; машин та устаткування; автотранспортних засобів, причепів і напівпричепів; інших транспортних засобів відповідно до КВЕД) у загальній доданій вартості за витратами виробництва, %» (цільовий орієнтир на 2020 р. – 7,5%). У 2019 р. показник становив 3,8%, або 50,7% встановленого орієнтира.

Не досягнуто також цільових орієнтирів за показниками:

9.4.3 «Частка працівників, зайнятих на підприємствах, які належать до високо- та середньо високотехнологічних секторів переробної промисловості (зокрема, з виробництва фармацевтичних продуктів і препаратів; хімічної продукції; машинобудування; комп'ютерів, електронної та оптичної продукції; повітряних і космічних літальних апаратів, супутнього устаткування відповідно до КВЕД), у загальній кількості зайнятих працівників у промисловості, %»;

9.5.1 «Частка витрат на виконання наукових досліджень і розробок у ВВП, %»; 9.5.2 «Частка реалізованої інноваційної продукції в обсязі промислової, %».

З метою державної підтримки досягнення Цілей сталого розвитку пропонуємо запровадити:

у податковій сфері – інноваційні податкові пільги та можливість додаткового списання витрат на амортизацію основних засобів, придбаних у 2020–2021 рр., зокрема для електротранспорту, що використовується у внутрішньому сполученні;

у бюджетній сфері – співфінансування інноваційно-інвестиційних

проектів, спрямованих на досягнення Цілей сталого розвитку.

*При визначенні заходів державної підтримки зовнішньої торгівлі доцільно враховувати найбільш успішний міжнародний досвід, зокрема, Німеччини<sup>86</sup>, де застосовуються: державні експортні кредитні гарантії для захисту експортерів від втрат імовірної безнадійної заборгованості (країн, що розвиваються, та ринків, до яких важко отримати доступ)<sup>87</sup>; підтримка відсоткової ставки, покриття ризику відсоткової ставки за кредитом<sup>88</sup>; проєктне фінансування; підтримка транскордонної торгівлі та великого експорту в Африку; спеціальні умови фінансування певних галузей промисловості, зокрема суднобудування<sup>89</sup>.*

Рішення щодо державної підтримки великих експортних операцій, вибору інструментів державної підтримки у Німеччині приймаються Міжміністерським комітетом, до якого входять федеральне Міністерство економіки та захисту клімату, федеральне Міністерство фінансів, Міністерство закордонних справ та федеральне Міністерство економічного співробітництва та розвитку, а також спеціально призначені експерти з промисловості, торгівлі та банків<sup>90</sup>. Координація рішень цих міністерств сприяє узгодженості економічної, фінансової та зовнішньої політики для забезпечення зростання національної економіки. Федеральні гарантії можуть надаватися на проєкти з розробки, видобутку та транспортування сировини до Німеччини.

Для попередження викривлення конкуренції між різними системами державних гарантій, страхування та субсидій затверджено консенсус ОЕСР

---

<sup>86</sup> Finanzinstitutionen, Trade & Commodity Finance. URL: <https://www.kfw-ipex-bank.de/Internationale-Finanzierung/KfW-IPEX-Bank/Gesch%C3%A4ftssparten/Finanzinstitutionen-Trade-Commodity-Finance/index-3.html>

<sup>87</sup> Die Auslandsgewährleistungen des Bundes. URL: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Internationales\\_Finanzmarkt/Finanz\\_und\\_Waehrungspolitik/Auslandsgewaehrleistungen\\_des\\_Bundes/auslandsgewaehrleistungen.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Internationales_Finanzmarkt/Finanz_und_Waehrungspolitik/Auslandsgewaehrleistungen_des_Bundes/auslandsgewaehrleistungen.html)

<sup>88</sup> Arrangement on officially supported export credits., TAD/PG(2019)1 / Trade and Agriculture directorate participants to the Arrangement on officially supported export credits. January 2019. 147 p.

<sup>89</sup> Förderung für die deutsche Werftindustrie. URL: <https://www.kfw-ipex-bank.de/Internationale-Finanzierung/KfW-IPEX-Bank/Unternehmen/Unsere-Rolle-in-der-Au%C3%9Fenwirtschaftsf%C3%B6rderung/Schiffs-CIRR-Programm/>

<sup>90</sup> Der Interministerielle Ausschuss. URL: <https://www.agaportal.de/schnellzugriff/ima-termine>

(Регламент ЄС № 1233/2011<sup>91</sup>), гармонізовано правила надання такої державної допомоги, зокрема, правила для державних експортних страховиків.

В Україні створено правові передумови до забезпечення державної підтримки підприємств<sup>92</sup>. Також ухвалено Закон України «Про забезпечення масштабної експансії експорту товарів (робіт, послуг) українського походження шляхом страхування, гарантування та здешевлення кредитування експорту», яким визначено основні завдання державної підтримки експортної діяльності вітчизняних підприємств.

Проте найбільш дієвою у 2021–2022 рр. є програма «Доступні кредити 5–7–9» для підтримки сільськогосподарських товаровиробників<sup>93</sup>, а також підтримка поточної господарської діяльності малих і середніх підприємств.

Законодавством України передбачено надання спільної підтримки у рамках регіональних та місцевих програм розвитку малого і середнього підприємництва, Фондом розвитку підприємництва з відповідними місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування. Страхування експортних операцій здійснюється Експортно-кредитним агентством, яке у 2021 р.<sup>94</sup> уклало лише шість договорів страхування з об'ємом підтриманого експорту на 96,3 млн грн та отримання експортерами фінансування на 12,6 млн грн, чого явно недостатньо для підтримки експорту. Це свідчить про необхідність підвищення ефективності діяльності цього Агентства та інших центральних і місцевих органів влади, що надають державну підтримку суб'єктам господарювання, а також запровадження бюджетно-податкових інструментів підтримки підприємств, включаючи спеціальні види підтримки

---

<sup>91</sup> Verordnung (EU) Nr. 1233/2011 Des Europäischen Parlaments und des Rates. Vom 16. November 2011. Über die Anwendung bestimmter Leitlinien auf dem Gebiet der öffentlich unterstützten Exportkredite sowie zur Aufhebung der Beschlüsse 2001/76/EG und 2001/77/EG des Rates

<sup>92</sup> Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1877-15#Text>; Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18#Text>

<sup>93</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про надання фінансової державної підтримки» від 24 січня 2020 р. № 28 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/28-2020-%D0%BF#n9>

<sup>94</sup> Звіт про управління ПАТ «Експортно-кредитне агентство» за 2021 р. URL: <https://www.eca.gov.ua/finansova-informatsiya-eka/#.YrBCgXZBzIU>

експортерів (з урахуванням успішного досвіду країн ЄС).

Для України пропонуємо такі бюджетно-податкові інструменти підтримки експорту, як: державні експортні кредитні гарантії; пряме кредитування ЕКА; підтримка відсоткової ставки та покриття ризику відсоткової ставки за кредитом; проєктне фінансування; пов'язана допомога у формі грантів; рефінансування; програми підтримки експорту в Африку; інструменти дольового співфінансування уряду, ТНК, банками, страховими компаніями, підприємствами та населенням (через облігації розвитку територій та проєктні облігації); викуп дебіторської заборгованості; експортний акредитив; спеціальні умови фінансування певних галузей промисловості, зокрема літакобудування та суднобудування.

У попередніх наукових дослідженнях<sup>95</sup> нами було обґрунтовано застосування бюджетно-податкових інструментів, які залишаються актуальними, це зокрема: інноваційні податкові пільги з податку на прибуток підприємств, які ґрунтуються на витратах на НДДКР; бюджетні трансферти підприємствам для реалізації інноваційно-інвестиційних проєктів (для наукових досліджень, технічного розвитку та інноваційної діяльності підприємств у межах 200 тис. євро на три роки одному суб'єкту господарювання); програми співфінансування великомасштабних і середньострокових інноваційно-інвестиційних проєктів підприємств за окремими етапами їх реалізації (підготовка; розробка або придбання інноваційних технологій, здійснення інших етапів проєкту, введення в експлуатацію новостворених об'єктів, окупність інвестицій); програми співфінансування однотипних інноваційно-інвестиційних проєктів регіональних виробничих кластерів, які ведуть свою діяльність в економічно слабких регіонах, і проєктів малих підприємств, із застосуванням

---

<sup>95</sup> Стійкість державних фінансів України у довгостроковій перспективі: кол. моногр. / Луніна І.О., Білоусова О.С., Твердохлібова Д.В. та ін. ; за ред. д.е.н., І.О.Луніної; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». Київ, 2020. 364 с. URL: <http://ief.org.ua/docs/mg/333.pdf>; Білоусова О.С. Фінансова взаємодія держави та підприємств для розвитку економіки: автореф. дис..... д-ра екон. наук за спец. 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит / ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України", Київ, 2019. 40 с.

інвестиційних платформ.

Важливою передумовою ефективного використання фіскального простору для забезпечення економічного зростання є фінансовий контроль за наданням державної підтримки, а також моніторинг фіскальних ризиків, пов'язаних із зовнішньоекономічною діяльністю підприємств.

Оцінка фіскальних ризиків потребує формування належної інформаційної бази, до якої, зокрема, слід включити показники стану зовнішньоекономічної діяльності підприємств (за результатами опитування підприємств щодо перспектив розвитку їх ділової активності).

Починаючи з 01 січня 2022 р. державне статистичне спостереження «Стан ділової активності підприємств» проводиться за новими формами, затвердженими наказом Державної служби статистики України від 25.06.2021 р. № 133 «Про затвердження форм державного статистичного спостереження щодо стану ділової активності підприємств»<sup>96</sup>. Цим наказом передбачено здійснювати попередній, поточний та наступний моніторинг ділової активності промислових, сільськогосподарських, будівельних підприємств, підприємств оптової та роздрібної торгівлі, з ремонту автотранспортних засобів і мотоциклів та підприємств сфери послуг. Опитування здійснюються в рамках Спільної гармонізованої програми опитування бізнесу та споживачів ЄС щодо їх очікувань<sup>97</sup>.

Для оцінки фіскальних ризиків на період до трьох років, а також для прийняття рішень щодо захисту інтересів вітчизняних підприємств необхідним інформаційним забезпеченням має бути, зокрема, оцінка очікувань підприємств щодо зовнішньоекономічної діяльності на наступні 12 місяців, а також наступні три роки. Для формування такої інформаційної бази пропонуємо внести відповідні зміни до Методологічних положень з

---

<sup>96</sup> Наказ Державної служби статистики України «Про затвердження форм державного статистичного спостереження щодо стану ділової активності підприємств» від 25.06.2021 р. № 133. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0133832-21#Text> (дата звернення: 10.11.2021).

<sup>97</sup> The Joint Harmonised EU Programme of Business and Consumer Surveys User Guide / European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs. March 2016. URL: [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/surveys/documents/bcs\\_user\\_guide\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/surveys/documents/bcs_user_guide_en.pdf)

організації державного статистичного спостереження «стан ділової активності підприємств», затверджених наказом Держстату від 17.06.2020 № 184, а також наказу Держстату від 25.06.2021 р. № 133 «Про затвердження форм державного статистичного спостереження щодо стану ділової активності підприємств».

## РОЗДІЛ 4. ФІСКАЛЬНИЙ ПРОСТІР МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ ТЕРИТОРІЙ

### 4.1. Підходи до оцінки фіскального простору місцевих бюджетів в умовах децентралізації

В умовах поглиблення процесів децентралізації, вирішення пріоритетних завдань в економічній та соціальній сферах територій вимагає кардинального підвищення ефективності бюджетно-податкової політики, зокрема, шляхом забезпечення фіскальної автономії органів місцевого самоврядування та розширення їх фіскального простору.

З метою стабілізації та забезпечення економічного зростання територій Стратегією сталого розвитку «Україна 2020»<sup>98</sup>, Програмою діяльності Кабінету Міністрів України<sup>99</sup> передбачено: запровадження системи стратегічного планування; зміни законодавства України в напрямі контролю надходжень і видатків державного та місцевих бюджетів; застосування нових підходів до формування місцевих бюджетів, визначення засад трансфертної політики та організації міжбюджетних відносин.

У світовій практиці відомі різні напрями досліджень фіскального простору. Згідно з концепцією Міжнародного валютного фонду (2005 р.), автором якої є Peter Heller<sup>100</sup>, фіскальний простір трактується як існуючі реальні можливості уряду щодо залучення додаткових бюджетних ресурсів, що дає змогу досягати реалізації поставленої мети, не зашкодивши його фінансовій стійкості.

Відповідно до концепції Програми розвитку ООН (2007 р.) авторського колективу під керівництвом Rathin Roy<sup>101</sup>, фіскальний простір – це обсяг фінансування, який доступний у результаті мобілізації ресурсів, а також

<sup>98</sup> Стратегія сталого розвитку «Україна 2020», схвал. указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. *Законодавство України*. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

<sup>99</sup> Програма діяльності Кабінету Міністрів України, схвал. постановою Верховної Ради України від 11.12.2014 № 26VIII. *Законодавство України*. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2619>.

<sup>100</sup> Heller P. Understanding Fiscal Space. *IMF – Policy Discussion Paper*. 2005. PDP/05/4. 19 p. P. 4.

<sup>101</sup> Fiscal Space: Policy Options for Financing Human Development. 2007.

проведення реформ, необхідних для ефективного витрачання цих коштів і досягнення певних цілей розвитку.

Згідно з концепцією Світового банку (2008 р., автор Allen Schick<sup>102</sup>), фіскальний простір – це грошові кошти, доступні в межах річного або середньострокового бюджету. Як бачимо, у світовій практиці концепція фіскального простору застосовувалася в основному на макрорівні.

Окремі питання фіскального простору знайшли своє висвітлення в працях таких науковців, як Т. Єфименко<sup>103</sup>, яка пропонує розглядати фіскальний простір як можливості уряду отримати і використати додаткові бюджетні ресурси для досягнення визначеної мети з урахуванням обмежень, обумовлених необхідністю фіскальної стійкості в середньо- та довгостроковому періодах.

Сучасні проблеми розвитку місцевих бюджетів пов'язані не лише з їх диференціацією за рівнями бюджетів, яка визначається бюджетним потенціалом, а й з ефективністю і результативністю доходів та витрат бюджетів. Тому зростає роль податково-бюджетного регулювання територіального розвитку, спрямованого на зміцнення фінансово-ресурсного базису місцевих бюджетів, що визначається як чинниками зростання бюджетних доходів, так і чинниками раціоналізації бюджетних витрат.

Узагальнення теоретичних положень щодо вивчення аспектів формування фіскального простору територій дозволило визначити такі основні підходи до ідентифікації сутності фіскального простору територій, як: обсягу фінансових ресурсів, як середовище взаємодії між економічними суб'єктами та органами самоврядування, як сукупності економічних процесів у межах певної території.

На основі узагальнення наявних наукових поглядів щодо дослідження фіскального простору територій сформулюємо авторське визначення терміна

---

<sup>102</sup> Schick A. Budgeting For Fiscal Space. Asian OECD Senior Budget Officials Meeting. Bangkok, Thailand, January 2008

<sup>103</sup> Єфименко Т.І. Фіскальний простір антикризового регулювання: монографія. Київ: ДНУ Акад. фін. управління, 2012. 332 с. С. 3



«фіскальний простір місцевих бюджетів» як резерву додаткових фінансових ресурсів таких бюджетів, який може бути використаний органами місцевого самоврядування для виконання ними своїх повноважень за умов збереження фінансової стійкості місцевих бюджетів. Із запропонованого визначення фіскального простору місцевих бюджетів необхідно враховувати, що це поняття охоплює лише ті фінансові ресурси, які можливо залучити до місцевого бюджету.

На сьогодні питання оцінки фіскального простору місцевих бюджетів в умовах децентралізації все ще залишаються далекими від розв'язання. Концепція фіскального простору, дослідження якої проводилися Міжнародним валютним фондом і Світовим банком, передбачає можливість збільшення такого простору на національному рівні, а не за допомогою внутрішньодержавного бюджетного регулювання.

П. Хеллер, оцінюючи фундаментальні фактори, які можуть впливати на рівень фіскального простору, виокремлює такі з них: зміна пріоритетів витрат, зокрема скорочення непродуктивних витрат) та підвищення їх ефективності; збільшення доходів (розширення податкової бази та вдосконалення системи збору податків; збільшення запозичень (оцінювання соціальної віддачі від внутрішніх і зовнішніх позик); грошово-кредитна експансія (небажаний захід, цей механізм має очевидні обмеження, враховуючи потенційні інфляційні процеси); отримання зовнішніх грантів; проведення розумної макроекономічної політики<sup>104</sup>. Вважаємо, що для оцінки фіскального простору місцевих бюджетів із перелічених вище факторів можна використати такі, як: зміна пріоритету витрат та підвищення їх ефективності, зростання доходів, збільшення місцевих запозичень, отримання зовнішніх грантів.

Різні підходи до оцінки фіскального простору територій пов'язані з особливостями визначення факторів впливу на фіскальний простір, проте вони дають змогу проаналізувати переважно ситуативні фактори. Так, за

---

<sup>104</sup> Heller P. Understanding Fiscal Space. *IMF. Policy Discussion Paper*. 2005. 19 p.

визначенням О. Дьякової та Л. Перекрестової територіальний фіскальний простір (ємність бюджету) – це можливий обсяг видатків бюджету, який визначається, з одного боку, розмірами бюджетного потенціалу, трансфертів та позик, а з іншого боку, ефективністю і результативністю витрат бюджету<sup>105</sup>. Від наведеної позиції практично не відрізняється позиція Д. Пожидаєва<sup>106</sup>, а також Є. Волховського, Г. Котіна, М. Степури<sup>107</sup>. Однак такий перелік не дає змоги оцінити територіальний фіскальний простір.

При оцінці фіскального простору територій використовують підхід на основі аналізу їх податкового потенціалу. Абсолютний рівень податкового потенціалу пропонується визначати як відношення фактичних податкових надходжень до ВВП<sup>108</sup>, проте підвищення ставок податків як джерело створення фіскального простору в Україні є дискусійним, оскільки за кризових умов сповільнення темпів економічного розвитку може призвести до зворотного ефекту.

М. Хом'як пропонує проводити оцінку фіскального простору місцевих бюджетів України на основі емпіричних оцінок відхилення фактичних податкових надходжень від сум податків, що визначені рядом факторів економетричної моделі<sup>109</sup>. Поширеним підходом оцінки фіскального простору на місцевому рівні є підхід його оцінки на основі аналізу структури видатків. Наприклад, пропонується показник, який відображає як обсяг фінансових ресурсів, що потенційно можуть бути використані місцевими органами влади (власні надходження, поточні та капітальні трансферти), так і

---

<sup>105</sup> Дьякова Е.Б., Перекрестова Л.В. Категории фискального пространства и бюджетной емкости в теории бюджетного регулирования. *Управление экономическими системами*. 2011. URL: <http://www.uecs.ru/uecs-36-122011/item/826-2011-12-02-06-01-05>

<sup>106</sup> Pozhidaev D. Local Fiscal Space in Myanmar. *United Nations Capital Development Fund Working Paper*. 2014. № 4. URL: [https://www.academia.edu/13276834/Local\\_Fiscal\\_Space\\_in\\_Myanmar](https://www.academia.edu/13276834/Local_Fiscal_Space_in_Myanmar). P. 14.

<sup>107</sup> Волковський Є.І. Котіна Г.М., Степура М.М. Бюджетний потенціал та потенціал бюджету території: методичні аспекти. *Проблеми економіки*. 2014. С. 357–362.

<sup>108</sup> Sultan K.M. Revenue potential, tax space, and tax gap: a comparative analysis. *Policy Research working paper*. 2014. No. WPS 6868. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/733431468038088702/Revenue-potential-tax-space-and-tax-gap-a-comparative-analysis2014>

<sup>109</sup> Хом'як М. Оцінка фіскального простору місцевих бюджетів у контексті розвитку регіонів України. *Світ фінансів*. 2017. № 1 (50) С. 69–81.

витрати, зокрема і на виплату відсотків на обслуговування боргу. В результаті фіскальний простір розглядається місцевими органами влади як ресурс для інвестиційних видатків<sup>110</sup>. Цей показник має ряд недоліків, він обмежується визначенням обсягу фіскального простору лише в поточному році.

Іншим прикладом обмеження визначення фіскального простору територій його індикативними показниками є розрахунок цього показника як відношення фактичних податкових надходжень бюджету до податкового потенціалу<sup>111</sup>, що оцінюється відносно валового регіонального продукту.

Перш ніж зупинитися на узагальненні методики оцінки фіскального простору місцевих бюджетів, розглянемо співвідношення понять «бюджетний потенціал», «податковий потенціал», «фіскальний простір».

Під бюджетним потенціалом (стосовно місцевих бюджетів) варто розуміти сукупність реальних можливостей органів місцевого самоврядування мобілізувати, відповідно до чинного законодавства, до місцевого бюджету наявні та можливі для залучення фінансові ресурси за рахунок власних джерел. Бюджетний потенціал перевищує податковий потенціал на суму потенційних неподаткових доходів та доходів від операцій з капіталом. Неподаткові доходи місцевих бюджетів (доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі; доходи від некомерційної господарської діяльності) згладжують негативні ефекти оподаткування, оскільки включають власні надходження бюджетних установ. Система показників оцінки фіскального простору місцевих бюджетів має відображати як обсяги бюджетного потенціалу, грантів, офіційних трансфертів, можливості здійснення місцевих запозичень, так і враховувати фінансування бюджету (надходження та витрати бюджету, пов'язані із зміною обсягу місцевого боргу, обсягів депозитів, кошти від приватизації

---

<sup>110</sup> Hulbert C.A. Vammalle C. Sub-national Perspective on Financing Investment for Growth I – Measuring Fiscal Space for Public Investment: Influences, Evolution and Perspectives. *OECD Regional Development Working Papers*. 2014. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5jz5j1qk8fhg-en>

<sup>111</sup> Robin K. Do Indian States have the Power to Devise their Own Policies? A Study on Fiscal Space. *CSH Working Paper*. 2013. No.5686. 62 p.

комунального майна) та ефективність і результативність витрат бюджетів. Оскільки бюджетний потенціал перевищує податковий потенціал на суму потенційних неподаткових доходів та доходів від операцій з капіталом, то формула фіскального простору місцевих бюджетів матиме такий вигляд:

$$\Phi\Pi_{\text{мб}} = \text{БП}_{\text{мб}} + T + Z_{\text{мб}} + \Phi_{\text{мб}} = \text{ПП}_{\text{мб}} + \text{Н}_{\text{п}}\Pi_{\text{мб}} + \text{ПД}_{\text{ок}} + T + Z_{\text{мб}} + \Phi_{\text{мб}} \quad (1),$$

де  $\Phi\Pi_{\text{мб}}$  – фіскальний простір місцевих бюджетів;

$\text{БП}_{\text{мб}}$  – бюджетний потенціал місцевих бюджетів;

$\text{ПП}_{\text{мб}}$  – податковий потенціал місцевих бюджетів;

$\text{Н}_{\text{п}}\Pi_{\text{мб}}$  – потенціал неподаткових доходів місцевих бюджетів;

$\text{ПД}_{\text{ок}}$  – потенціал доходів від операцій з капіталом;

$T_{\text{мб}}$  – трансферти місцевим бюджетам;

$Z_{\text{мб}}$  – запозичення до місцевих бюджетів;

$\Phi_{\text{мб}}$  – фінансування місцевих бюджетів.

Фіскальний простір місцевих бюджетів відрізняється від податкового і бюджетного потенціалів його можливістю не лише абсолютного, а й відносного зростання. Абсолютне зростання фіскального простору місцевих бюджетів полягає у зростанні податкових і неподаткових доходів бюджетів та доходів від операцій з капіталом, а також у збільшенні трансфертів місцевим бюджетам, місцевих запозичень та обсягу фінансування місцевих бюджетів:

$$\Delta\Phi\Pi_{\text{мб}}^A = \Delta\text{БП}_{\text{мб}} + \Delta T + \Delta Z_{\text{мб}} + \Delta\Phi_{\text{мб}} = \Delta\text{ПП}_{\text{мб}} + \Delta\text{Н}_{\text{п}}\Pi_{\text{мб}} + \Delta\text{ПД}_{\text{ок}} + \Delta T + \Delta Z_{\text{мб}} + \Delta\Phi_{\text{мб}} \quad (2),$$

де  $\Delta\Phi\Pi_{\text{мб}}^A$  – абсолютне зростання фіскального простору місцевих бюджетів;

$\Delta\text{БП}_{\text{мб}}$  – зміни обсягу бюджетного потенціалу місцевих бюджетів;

$\Delta\text{ПП}_{\text{мб}}$  – зміни обсягу податкового потенціалу місцевих бюджетів;

$\Delta\text{Н}_{\text{п}}\Pi_{\text{мб}}$  – зміни обсягу потенціалу неподаткових доходів місцевих бюджетів;

$\Delta\text{ПД}_{\text{ок}}$  – зміни обсягу доходів від операцій з капіталом;

$\Delta T_{\text{мб}}$  – зміни обсягу трансфертів місцевим бюджетам;

$\Delta Z_{\text{мб}}$  – зміни обсягу запозичень до місцевих бюджетів;

$\Delta \Phi_{\text{мб}}$  – зміни обсягу фінансування місцевих бюджетів.

Відносне зростання фіскального простору місцевих бюджетів забезпечується ефективним і результативним використанням бюджетних коштів. Підвищення ефективності бюджетних витрат (кількісна зміна) є екстенсивним методом відносного зростання фіскального простору місцевих бюджетів, оскільки призводить до досягнення заданих результатів із використанням меншого обсягу бюджетних коштів. Підвищення результативності бюджетних витрат (якісна зміна) є інтенсивним методом відносного зростання фіскального простору місцевих бюджетів, оскільки призводить до досягнення найкращого результату з використанням визначеного бюджетом обсягу коштів. В узагальненому вигляді відносне зростання фіскального простору місцевих бюджетів може бути розраховано за такою формулою:

$$\Delta \Phi \Pi_{\text{мб}}^{\text{B}} = \sum \Delta V_{\text{пп}} * \Delta K_{\text{пп}} + \sum \Delta V_{\text{пп}} * K_{\text{пп}} + \sum V_{\text{пп}} * \Delta K_{\text{пп}}, \quad (3),$$

де  $\Delta \Phi \Pi_{\text{мб}}^{\text{B}}$  – відносне зростання фіскального простору місцевих бюджетів

$V_{\text{пп}}$  – вартість публічних послуг;

$K_{\text{пп}}$  – кількість публічних послуг.

Отже, загальні можливості зростання фіскального простору місцевих бюджетів можна представити такою формулою:

$$\Delta \Phi \Pi_{\text{мб}} = \Delta \Phi \Pi_{\text{мб}}^{\text{A}} + \Delta \Phi \Pi_{\text{мб}}^{\text{B}} = \Delta \Pi \Pi_{\text{мб}} + \Delta \Pi \Pi_{\text{мб}} + \Delta \Pi \Pi_{\text{ок}} + \Delta T + \Delta Z_{\text{мб}} + \Delta \Phi_{\text{мб}} + \sum \Delta V_{\text{пп}} * \Delta K_{\text{пп}} + \sum \Delta V_{\text{пп}} * K_{\text{пп}} + \sum V_{\text{пп}} * \Delta K_{\text{пп}}, \quad (4)$$

Вважаємо, методика оцінки фіскального простору місцевих бюджетів має включати розрахунок двох основних показників: показника загального фіскального простору місцевих бюджетів і показника внутрішнього фіскального простору окремого місцевого бюджету.

Загальний фіскальний простір місцевих бюджетів відображає достатність власного бюджетного потенціалу всіх місцевих бюджетів (полягає у зростанні податкових і неподаткових доходів, доходів від операцій

з капіталом), а також у збільшенні трансфертів місцевим бюджетам, місцевих запозичень та обсягу фінансування всіх місцевих бюджетів. Внутрішній фіскальний простір місцевого бюджету показує відносне збільшення бюджетного потенціалу, яке залежить від ефективності та результативності витрат цього бюджету.

Показник загального фіскального простору місцевих бюджетів можна представити такою формулою:

$$\text{ЗФП}_{\text{мб}} = \frac{\sum_i^n \frac{\text{ВД}_{\text{мб}}}{\text{В}_{\text{мб}}}}{n} = 1 \quad (5)$$

де  $\text{ЗФП}_{\text{мб}}$  – загальний фіскальний простір місцевих бюджетів;

$n$  – кількість місцевих бюджетів;

$\text{ВД}_{\text{мб}}$  – власні доходи  $i$ -го місцевого бюджету;

$\text{В}_{\text{мб}}$  – витрати  $i$ -го місцевого бюджету, які здійснюються за рахунок власних доходів.

Внутрішній фіскальний простір окремого місцевого бюджету відображає еластичність витрат бюджету відносно доходів цього бюджету, що показує, на скільки відсотків змінюються витрати бюджету при зміні його доходів на 1%, та представлена такою формулою:

$$\text{ВФП}_{i6} = \epsilon = \frac{\Delta \text{В}_i}{\text{В}_i} : \frac{\Delta \text{Д}_i}{\text{Д}_i} = \frac{\Delta \text{В}_i}{\Delta \text{Д}_i} * \frac{\text{Д}_i}{\text{В}_i} > 1 \quad (6)$$

де  $\text{ВФП}_{i6}$  – внутрішній фіскальний простір  $i$ -го місцевого бюджету;

$\epsilon_{\text{д(в)}}$  – еластичність доходів (витрат)  $i$ -го місцевого бюджету;

$\text{Д}_i$  – доходи  $i$ -го місцевого бюджету;

$\text{В}_i$  – витрати  $i$ -го місцевого бюджету;

$\Delta \text{В}_i$  – зростання витрат  $i$ -го місцевого бюджету;

$\Delta \text{Д}_i$  – зростання доходів  $i$ -го місцевого бюджету.

Отже, згідно з наведеною методикою оцінки, фіскальний простір місцевих бюджетів може збільшуватися не лише абсолютно, а й відносно –

при зростанні витрат бюджету при незмінному рівні його доходів, або при зростанні темпів витрат бюджету, які випереджають темпи зростання його доходів. Якщо витрати нееластичні ( $E_{д(в)} < 1$ ), то відносне зростання фіскального простору місцевих бюджетів відсутнє, а еластичність витрат ( $E_{д(в)} > 1$ ) демонструє відносне зростання фіскального простору місцевих бюджетів.

#### **4.2. Фактори впливу місцевих бюджетів на розвиток економіки територій**

Економічний розвиток територій в умовах поляризованого економічного простору актуалізує значення окремих точок економічного зростання як найважливіших детермінант динамічного розвитку територій. Активізація точок економічного зростання територій дає змогу сконцентрувати обмежені ресурси в межах окремої території, створюючи джерела інновацій в економічній, технологічній, соціальній та управлінській сферах і забезпечуючи максимальний і тривалий економічний ефект. Пошук місцевих ключових можливостей забезпечуватиме вирішення проблем місцевого економічного розвитку.

Використання переваг глобальної конкуренції є передумовою до модернізації тактичних і стратегічних заходів регіональної політики, впровадження інноваційних інструментів розвитку регіону. Забезпечення стійкого економічного розвитку територій в умовах проведення реформи децентралізації в Україні потребує перегляду сформованих раніше пріоритетів економічного розвитку територій, а також пошуку нових точок економічного зростання.

Ф. Перру<sup>112</sup> вперше запропонував терміни «полюс зростання» і «центр розвитку». Під полюсами зростання він розумів компактно розміщені галузі промисловості чи окремі підприємства, що динамічно розвиваються, та в

---

<sup>112</sup> Perroux F. Note sur la notion de poles croissance Translated by Mette Monsted, 1974.. *Economic Appliquee*. Vol. 1, 2. 1955. P. 307–320.

яких зосереджений своєрідний «імпульс розвитку», що позитивно впливає на територіальну структуру господарства та її динаміку. Такий позитивний вплив відбувається в результаті концентрації інших підприємств чи галузей, що формуються та групуються навколо галузі, в якій зосереджений «імпульс розвитку». Якщо ця галузь є і пропульсивною, тобто здатна надавати позитивний мультиплікаційний ефект, то вона утворює полюс зростання.

Ж. Будвіль<sup>113</sup> розглядав теорію полюсів зростання в контексті конкретного географічного простору. Він показав, що як полюси зростання можна розглядати не тільки підприємства та лідируючі галузі, а й конкретні території, тобто географічна агломерація економічної активності (зазвичай зосереджена в окремих містах), де функціонує комплекс виробництв, що інтенсивно розвиваються і розширюються (пропульсивних галузей) та можуть зумовлювати подальший розвиток економічної діяльності у зоні свого впливу. Ж. Будвіль підкреслював, що не кожен регіональний центр може бути полюсом зростання, а тільки той, де є лідируючі галузі, який здатний до самостійного розвитку протягом тривалого часу, контролює своє оточення та передає йому імпульси розвитку.

Розглядаючи полюси економічного зростання, Х. Ласуен<sup>114</sup> наголошував, що полюсом зростання може бути комплекс підприємств, які формують експорт регіону та завдяки ринковим зв'язкам підприємств передають імпульс зростання іншим видам діяльності та іншим територіям.

За висновками П. Поттьє<sup>115</sup>, територія, що розміщена між окремими полюсами зростання, отримує додаткові імпульси зростання завдяки наявності транспортних зв'язків, а отже – збільшенню вантажопотоків, поширенню інновації, розвитку місцевої інфраструктури. Сукупність сформованих таким чином полюсів та осей зростання утворює просторову

---

<sup>113</sup> Boudeville J.-R. *Les 'espace economique*. Paris, PUF, 1961. P. 16–37; Boudeville J.-R. *Problems of Regional Economic Planning*. Edinburg, Edinburgh University Press, 1966. P. 9–128; Boudeville J.-R. *Problems of Regional Economic Planning*. Edinburg, Edinburgh University Press, 1966. P. 9–128.

<sup>114</sup> Lasuen J. *On Growth Poles*. *Urban Studies*. 1969. Vol. 6. No. 2. P. 137–161.

<sup>115</sup> Pottier P. *Axes de communication et developpement economique*. *Revue Economique*. 1963. Vol. 14. S. 58–132.



основу економічного зростання окремих територій та регіонів.

Рівень розвитку територій визначається рівнем розвитку точок та/або полюсів зростання і силою імпульсу, який передається від пропульсивних галузей економіки другорядним галузям, від територій, які генерують точки зростання, до інших територій.

Розглядаючи територіальні точки зростання, необхідно звернути увагу на соціально-економічний розвиток територій, для яких характерні значні міжрегіональні диспропорції. Переважна кількість населення, транспортних мереж та виробничих потужностей України концентрується в адміністративних центрах і в прилеглих до них територіях, у той час як для інших територій країни характерними є незадовільний технічний стан транспортних коридорів, зношування інфраструктури, неоптимальна система розміщення населення<sup>116</sup>. Значна частина ресурсів таких територій залишається неосвоєною або використовується великими компаніями, що концентрується також переважно в адміністративних центрах. У результаті місцевий бюджет втрачає потенційні податкові надходження.

Отже, враховуючи результати досліджень<sup>117</sup>, можна виокремити такі *види територіальних точок зростання*:

– точки зростання державного рівня, до яких відносяться насамперед адміністративні та регіональні центри. Для розвитку територіальних точок зростання доцільно використовувати політику стримування зростання таких точок державного рівня, перенесення підприємств непрофільних галузей за їх межі, передачі окремих інфраструктурних функцій іншим точкам економічного зростання;

– точки зростання міжрегіонального значення, що об'єднують міста з

---

<sup>116</sup> Ліщинський І. Нова економічна географія та альтернативні концепції агломерації виробництва. *Журнал європейської економіки*. 2009. № 3. С. 241–264.

<sup>117</sup> Perroux F. Note sur la notion de poles croissance (Translated by Mette Monsted, 1974). *Economic Appliquee*. 1955. Vol. 1, 2. P. 307–320; Boudeville J. R. Les 'espace economique. Paris, PUF, 1961. P. 16–37; Boudeville J.-R. Problems of Regional Economic Planning. Edinburg, Edinburgh University Press. 1966. P. 9–128; Lasuen J. On Growth Poles. *Urban Studies*. 1969. Vol. 6. No. 2. P. 137–161; Бондарук Т.Г. Точки зростання та їх роль у забезпеченні стійкого економічного розвитку територій. *Економіка та суспільство*. 2021. № 28. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/532>

міжгалузевими комплексами, які обслуговують великі підприємства адміністративних та регіональних центрів. Для стимулювання розвитку системи міжрегіональних точок економічного зростання в таких містах передбачається створення підприємств та галузей, орієнтованих на задоволення потреб населення. Активізація розвитку точок економічного зростання міжрегіонального значення сприятиме тяжінню до них інших точок економічного зростання, появи інноваційних імпульсів між такими точками економічного зростання, максимально ефективному використанню місцевих ресурсів;

– точки економічного зростання внутрішньорегіонального значення. До них відносяться адміністративні центри територіальних формувань, значимість та основні функції яких визначаються зоною впливу на них міжрегіональних точок зростання.

Найчастіше успішність реалізації різних форм активізації точок зростання залежить від умов їх діяльності. Так для створення кластерів і технопарків необхідна налагоджена інфраструктура, висока концентрація фінансових потоків. Кластери і зони освоєння високотехнологічних виробництв успішно формуються в регіонах, які мають можливість залучення значних інвестиційних ресурсів. Більшість регіонів країни не мають перерахованих вище умов і, як наслідок, не можуть за допомогою наявних механізмів регіонального управління успішно реалізовувати різні форми активізації точок зростання.

До факторів, які мають забезпечувати ефективну активізацію точок зростання<sup>118</sup>, також належать:

– регуляторні: наявність необхідних регуляторних актів для активізації територіальних точок зростання;

– організаційні: ефективна інфраструктура та ефективне використання форм активізації територіальних точок зростання (забезпечення взаємодії між

---

<sup>118</sup> Регіональні полюси зростання. Розуміння інструменту, аналіз передумов його успіху і виявлення принципів для можливості перенесення в український контекст. Травень, 2019. URL: [https://ck-oda.gov.ua/docs/2019/30052019\\_2.pdf](https://ck-oda.gov.ua/docs/2019/30052019_2.pdf)

новоствореними та іншими підприємствами регіону для формування імпульсів активізації територіальних точок зростання, повне використання підприємствами ресурсів регіону);

– соціальні: створення умов для підвищення економічної активності населення, забезпечення соціальної орієнтованості розвитку територій та соціальної сфери регіону (належного рівня соціального забезпечення населення, розширення можливостей зайнятості та зростання доходів населення);

– фінансові: розширення можливостей та джерел фінансування, (власних доходів місцевих бюджетів, підтримка стійкості та структурної диверсифікації місцевої економіки);

– інвестиційні: підвищення інвестиційної привабливості територій (наявність необхідних технологічних, транспортних ресурсів,

– інноваційні: створення дієвих механізмів стимулювання розвитку сфери інновацій.

– екологічні: розширення потенційних можливостей для зниження негативного впливу на навколишнє природне середовище.

Виявлені групи факторів можливо використовувати при визначенні резервів реалізації різних форм активізації таких точок зростання.

Розглядаючи проблеми активізації територіальних точок економічного зростання, необхідно розглянути існуючі форми реалізації полюсів зростання та особливості формування самих точок економічного зростання в Україні. Наявність депресивних регіонів і відповідно поляризація просторового розвитку унеможливають однакове забезпечення населення благами і послугами незалежно від їхнього місця проживання, що, в свою чергу, може призводити до появи соціальної напруженості. Вирівнювання розвитку регіонів за допомогою трансфертної політики втратило свою ефективність через відсутність довгострокового ефекту від її реалізації, відбувається лише вирівнювання бюджетних витрат у розрахунку на душу населення, але не вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів.

Економічний розвиток територій в Україні протягом останніх років характеризується диспропорційністю та зосередженням виробничого, фінансового, а також інвестиційного і трудового потенціалу в незначній кількості регіонів. Макроекономічне зростання в Україні після 2000 р. не мало позитивного впливу на зниження регіональних диспропорцій та характеризувалося концентрацією економічного потенціалу в кількох найпотужніших регіонах<sup>119</sup>. Протягом 2000–2012 рр. у п'яти регіонах (у м. Київ, Донецькій, Дніпропетровській, Одеській, Харківській областях) формувалося понад половину валового регіонального продукту, тоді як на їх території проживало лише 34% населення країни.

Подальша концентрація валового регіонального продукту відбувалася лише в м. Київ. Так, якщо у 2000 р. частка валової доданої вартості, сформованої у Києві, становила 11,4%, у 2012 р. вона зросла до 19,8%, а в 2019 р. – до 23,9%. Водночас зменшилася частка валової доданої вартості в Донецькій (з 12,5% у 2000 р. до 11,2% у 2012 р., та до 5,2% у 2019 р.), Запорізькій (з 5,5% у 2000 р. до 3,9% у 2019 р.), Луганській (з 4,6 до 1,1%), Сумській (з 2,5 до 1,9%), Одеській (з 5,1 до 4,9%), Чернігівській (з 2,2 до 2,0%). Економіка деяких регіонів базується на обмеженій кількості видів економічної діяльності та підприємствах, які виробляють проміжну або низькотехнологічну продукцію, що знижує рівень їх конкурентоспроможності на зовнішньому ринку. Така ситуація є значним прорахунком сформованої системи управління регіональним розвитком, оскільки вона не створює умов для стійкого економічного розвитку більшості територій країни.

Регіони країни відчують значну нестачу інвестиційного ресурсу для ефективного економічного розвитку, у т.ч. залучають незначні обсяги прямих іноземних інвестицій. У такому випадку пріоритетом регіональної економічної політики держави має стати орієнтація на стимулювання точок

---

<sup>119</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки» від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

зростання у всіх регіонах.

До форм, які сприяють формуванню точок зростання, можна віднести: територіально-виробничі комплекси; кластери; технопарки; зони техніко-економічного освоєння; малі індустріальні формування; зони освоєння високотехнологічного виробництва.

В Україні характерними точками зростання можуть бути промислові вузли, якими можна назвати територіально-виробничі комплекси, що створюють технологічний ланцюг разом з об'єктами інфраструктури<sup>120</sup>. Тому можна розглянути можливість перетворення сучасних територіально-виробничих комплексів в економічні райони з огляду на такі економічні характеристики, як: структурна організація та ступінь замкнутості економічних зв'язків усередині таких комплексів; наявність локальних функціональних елементів (промислові та агропромислові комбінати, загальні сировинні бази тощо); характер територіального розташування елементів цих комплексів (концентрований або розосереджений); характер економічних зв'язків між елементами комплексів (участь підприємств у загальному виробничому циклі, використання природних ресурсів і умов конкретної території).

Ефективність діяльності територіально-виробничих комплексів визначається стійкістю економічних зв'язків, зменшенням транспортних витрат, раціональним використанням місцевих ресурсів, поєднанням територіального і галузевого планування та управління. Діяльність таких комплексів позитивно впливає на соціально-економічний розвиток територій: формується інфраструктура, залучаються інвестори, створюються прогресивні територіальні структури і робочі місця для місцевого населення, зростають доходи місцевих бюджетів.

Незважаючи на зношування потужностей сучасних територіально-виробничих комплексів, не слід повністю відмовлятися від самої ідеї їх

---

<sup>120</sup> Регіональні полюси зростання. Розуміння інструменту, аналіз передумов його успіху і виявлення принципів для можливості перенесення в український контекст. Травень, 2019. URL: [https://ck-oda.gov.ua/docs/2019/30052019\\_2.pdf](https://ck-oda.gov.ua/docs/2019/30052019_2.pdf)

ефективного використання<sup>121</sup> для формування потенційних точок зростання, що може бути успішно реалізована на окремих територіях при модернізації таких комплексів, формуванні ефективних систем управління ними, розвитку галузевої структури та адаптації до сучасних умов.

Іншою формою точок зростання можуть бути *кластери*<sup>122</sup>, які сьогодні є одними з найбільш прогресивних видів організації господарської діяльності в регіоні. Кластери дають можливість сконцентрувати в одному центрі підприємства різного профілю, а також кваліфіковані кадри та інфраструктурні інститути. Кластерні формування позитивно впливають, як на конкурентоспроможність конкретних регіонів, так і окремих галузей економіки. При цьому при розвитку кластерної концепції основною метою є формування підприємств, привабливих для приватної ініціативи у сферу досліджень і розробок, конкурентоспроможних з позиції міжнародного поділу праці та – водночас – забезпечення ефективного вирішення територіальних і соціальних проблем.

Порівняльний аналіз основних принципів організації діяльності кластерів і територіально-виробничих комплексів<sup>123</sup> показує, що організація функціонування кластерів схожа з організацією функціонування територіально-виробничих комплексів; як кластерна концепція, так і концепція територіально-виробничих комплексів можуть бути практично реалізовані в адекватних економічних умовах; обидві ці форми територіальної організації виробництва формувалися в специфічних економічних умовах. Перші кластери і технопарки формувалися природним шляхом як форми ефективної організації інноваційного виробництва, що з позиції держави перетворило їх на стратегічний інструмент локального впливу, головним призначенням яких є локалізація точок зростання. При цьому під локалізацією розуміється не тільки будь-які географічно вигідні місця для розташування на них виробництва, але ще й виокремлення найбільш пріоритетних соціально-економічних напрямів розвитку територій.

---

<sup>121</sup> Там само.

<sup>122</sup> Підоричева І. *Вісник економічної науки України*. 2014. № 1. С. 87–94.

<sup>123</sup> Там само.

Важливу роль в інноваційному розвитку країни відіграють *технопарки* як своєрідні точки зростання<sup>124</sup>. Розвиток технопарку реалізується в створенні інноваційних підприємств на його базі. На першій стадії формується інкубаційний простір для новостворюваних підприємств. На другій стадії формується простір, який згодом займають підприємства, що вийшли з інкубатора. На третій стадії створюється простір для інноваційних підприємств.

В Україні створена система технологічних парків, формування якої розпочалося у 2000 р. реєстрацією таких технологічних парків, як Харківський технопарк «Інститут монокристалів», та технопарк «Інститут електрозварювання ім. Є.О. Патона» у м. Київ. Харківський технопарк «Інститут монокристалів» створено на базі найбільшого в СНД центру з розробки, дослідження і застосування функціональних матеріалів, що є основою електронної, лазерної, сцинтиляційної, інформаційної, медичної та інших новітніх сфер сучасної техніки<sup>125</sup>.

Технопарк «Інститут електрозварювання ім. Є.О. Патона» також створений 2000 р. на базі науково-технологічного комплексу НАН України в Києві. Пріоритетними напрямками його діяльності є сучасні енергоефективні й ресурсозберігаючі технології, устаткування і конструкції; спеціальна електрометалургія, технології, механізми та засоби нової техніки в ракетно-космічній та авіаційній галузях, в суднобудуванні, залізничному і морському транспорті; ґрунтообробна і прибиральна техніка; зварювальні та споріднені процеси при будівництві, експлуатації і реконструкції доріг, мостів та транспортних систем<sup>126</sup>.

Більшість технопарків було зареєстровано на території м. Київ, зокрема технопарки: «Напівпровідникові технології та матеріали, оптоелектроніка і

---

<sup>124</sup> Технологічні парки / Міністерство освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/nauka/innovacijna-diyalnist-ta-transfer-tehnologij/tehnologichni-parki>; Уханова І.О. Технологічні парки як чинник стимулювання розвитку інноваційної економіки в сучасних умовах. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*. 2011. С. 44–49.

<sup>125</sup> Технологічні парки / Міністерство освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/nauka/innovacijna-diyalnist-ta-transfer-tehnologij/tehnologichni-parki>

<sup>126</sup> Там само.

сенсорна техніка», створений в 2001 р. на базі Інституту фізики напівпровідників НАН України, «Інститут технічної теплофізики», «Київська політехніка», «Укрінфотех», «Інтелектуальні інформаційні технології». Згодом створювалися також технопарки регіонального рівня: «Яворів» (Львівська область), «Текстиль» (м. Херсон), «Машинобудівні технології» (м. Дніпропетровськ).

Успішній реалізації ідеї технопарків перешкоджають такі обмеження, як<sup>127</sup>:

- законодавчі (не повною мірою опрацьовані питання, що стосуються захисту інтелектуальної власності);
- кадрові (наявність обмеженої кількості кваліфікованих кадрів);
- фінансові (обмежений обсяг фінансових ресурсів, непривабливість технопарків для інвесторів);
- непрозорість діяльності технопарків.

Як точки зростання часто розглядаються *агломерації*<sup>128</sup>. Включення ряду монопрофільних міст, де головну економічну роль відіграють містоутворюючі підприємства, в агломераційний процес дасть змогу підвищити конкурентоспроможність регіональної продукції, залучити додаткові інвестиції та стабілізувати міграційні процеси, що загалом позитивно відобразиться на соціально-економічному розвитку регіону.

Передумовами створення агломерацій є: збільшення житлового будівництва, розширення приміських зон проживання, наявність необхідної інфраструктури, зростання робочих місць, наявність єдиного інформаційного простору.

До проблем, які перешкоджають агломераційним процесам, належать відмінності в якості життя великих та малих міст, нерегулярне транспортне сполучення, неопрацьованість перспектив розвитку територіальних громад.

---

<sup>127</sup> Там само.

<sup>128</sup> Міські агломерації як території розвитку, – думки експертів. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/5028>



До можливих негативних ефектів агломераційних процесів відносять<sup>129</sup> зростання соціальної диференціації, посилення екологічних проблем, виникнення конфлікту між владними структурами центру і периферії.

Слід зазначити, що точка економічного зростання регіону може бути складовою частиною або окремим випадком полюса економічного розвитку. Підставою створення точок зростання є поява *джерела інноваційного розвитку* в будь-якій сфері та в можливості апробації цих інновацій на обмеженій території. Точки економічного зростання, які генеруються для розвитку територіальних формувань повинні сприяти підвищенню рівня життя населення, яке проживає на цій території, і сприяти зростанню зайнятості, зростанню доходів місцевого бюджету, розвитку економічної діяльності, бути мультиплікатором економічного зростання, підвищенню стійкості та структурної диверсифікації місцевої економіки, зниженню негативного впливу на навколишнє природне середовище, формуванню обраного іміджу і перспективної спеціалізації.

У процесі генерування нових точок економічного зростання в територіальних формуваннях регіону необхідне дотримання таких критеріальних вимог, як: ефективності, комплексності та соціальної орієнтованості, що дозволить забезпечити збалансований розвиток економіки регіону.

Критерій ефективності є основним при генеруванні точок економічного зростання, оскільки використання будь-яких чинників виробництва і, відповідно, наявного ресурсного потенціалу, має забезпечувати максимальну віддачу на одиницю задіяних ресурсів.

Соціальна орієнтованість точок економічного зростання проявляється в покращенні таких показників, як тривалість та якість життя і стан громадського здоров'я населення території.

---

<sup>129</sup> Агломерації: міжнародний досвід, тенденції, висновки для України. Аналітична записка. Київ, 2017. URL: <https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/AGLOMERATSIYI-Final.pdf>

У сучасних умовах, перераховані та обґрунтовані вище<sup>130</sup> критеріальні вимоги необхідно доповнити вимогою комплексного та інноваційного розвитку. При розвитку регіону часто акцент робиться на розвиток промисловості, що є структуроутворюючим ядром регіональної економіки, в той час саме на інноваційній основі повинні розвиватися всі сфери життєдіяльності регіону.

Основою виявлення та активізації точок економічного зростання в регіоні є алгоритмічний опис його організаційно-методичного інструментарію. Пропонуємо такий алгоритм організаційно-методичного інструментарію активізації точок економічного зростання (рис. 4.1).

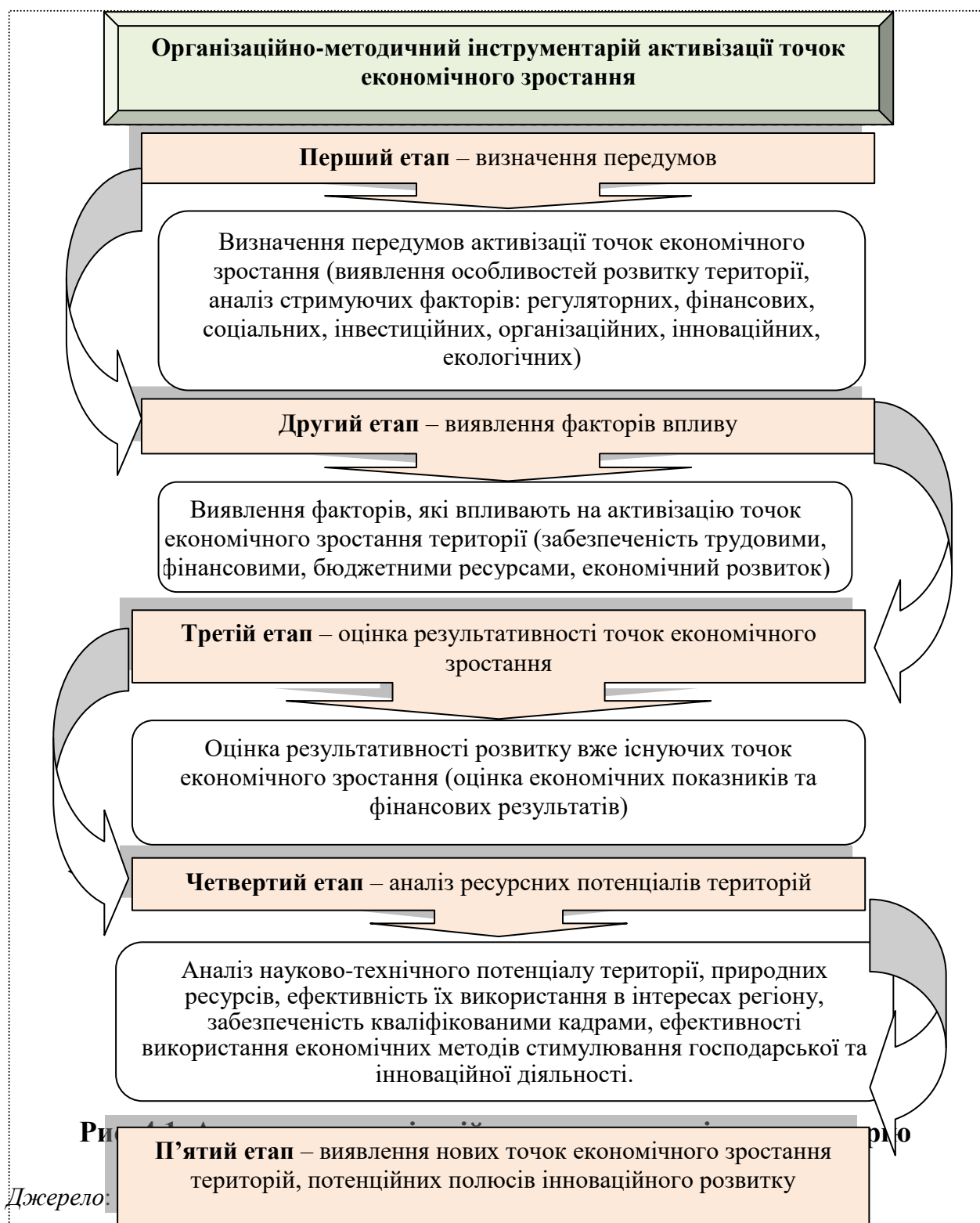
Першочерговим етапом є визначення передумов активізації точок економічного зростання (виявлення особливостей розвитку території, аналіз стримуючих факторів: регуляторних, фінансових, соціальних, інвестиційних, організаційних, інноваційних, екологічних). Наступним етапом є виявлення факторів, які впливають на активізацію точок економічного зростання території (забезпеченість трудовими, фінансовими, бюджетними ресурсами, ефективність економічного розвитку).

На третьому етапі здійснюється оцінка результативності розвитку вже існуючих точок економічного зростання (оцінка економічних показників та фінансових результатів). Аналіз ресурсних потенціалів територій (аналіз науково-технічного потенціалу території, природних ресурсів, ефективність їх використання в інтересах регіону, забезпеченість кваліфікованими кадрами, ефективність використання економічних методів стимулювання господарської та інноваційної діяльності) – завдання четвертого етапу активізації точок економічного зростання. На наступному етапі виникає необхідність виявлення нових точок економічного зростання територій, потенційних полюсів інноваційного розвитку. Наведений алгоритм

---

<sup>130</sup> Технологічні парки / Міністерство освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/nauka/innovacijna-diyalnist-ta-transfer-tehnologij/tehnologichni-parki>; Агломерації: міжнародний досвід, тенденції, висновки для України. Аналітична записка. Київ. 2017. URL: <https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/AGLOMERATSIYI-Final.pdf>

організаційно-методичного інструментарію активізації точок економічного зростання допоможе активізувати процеси забезпечення стійкого економічного розвитку територій.



Активізація регіональних точок зростання дасть змогу підвищити ефективність організації регіонального управління та використання фінансових ресурсів, сконцентрувати регіональні ресурси на пріоритетних

напрямах. Подальшого вивчення потребує пошук ефективних способів активізації регіональних точок зростання, дослідження критеріїв відбору територій, придатних для проведення політики активізації точок зростання, розробка механізму взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування щодо активізації територіальних точок зростання.

*Стратегічні напрями розширення фіскального простору місцевих бюджетів в умовах воєнного стану*

В Україні відбулося відчутне згортання економіки, безпосередньо викликане пандемією коронавірусу COVID-19, а також війною, до якої призвела широкомасштабна воєнна агресія РФ. В умовах постійних коливань національної економіки особливого значення набуває розширення фіскального простору місцевих бюджетів, спрямованого на мінімізацію наслідків таких коливань.

Проблеми країн, які постраждали від війни, є досить гострими, оскільки перед ними стоїть завдання, по-перше, створити економіку, яка б динамічно розвивалася, і, по друге, сформувати умови для збільшення економічної та соціальної інтеграції. Критично важливим для України насамперед є поновлення економічного потенціалу країни, який зазнав втрат, спричинених знищенням або зупинкою підприємств, а також руйнуванням інфраструктури.

До стратегічних напрямів розширення фіскального простору місцевих бюджетів в умовах зовнішніх загроз та ризиків, спричинених війною, слід віднести здійснення заходів щодо диверсифікації економіки територіальних громад за рахунок оптимізації використання наявних та пошуку незадіяних місцевих ресурсів, перенесення акцентів на використання потенціалу місцевих ринків, пошуку органами місцевого самоврядування альтернативних джерел доходів місцевих бюджетів.

Для відновлення фіскального простору місцевих бюджетів та забезпечення соціально-економічного розвитку територій необхідне використання можливих джерел зовнішнього фінансування, зокрема, коштів

міжнародних організацій; урядових фондів іноземних держав; суспільних, корпоративних та приватних ресурсів нерезидентів. Фінансові ресурси, що, відповідно до міжнародних договорів, надаються урядами інших країн на безоплатній та безповоротній основі з метою підтримки України, формують доступні на сьогодні зовнішні ресурси для розвитку територіальних громад.

В умовах воєнного стану відбувається посилення фінансової самостійності територіальних громад та зацікавленості її жителів у розширенні фіскального простору місцевих бюджетів, тому перспективним джерелом формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування можуть стати кошти населення, мобілізовані на засадах самооподаткування, що є формою залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру.

Мобілізація внутрішніх ресурсів для розширення фіскального простору місцевих бюджетів та раціоналізація їх використання повинні здійснюватися через: створення у територіальних громадах виробництв, що не потребують специфічних ресурсів і тяжіють до внутрішнього ринку, зокрема переробка сільськогосподарської продукції; розвиток та підтримка малого підприємництва; використання зовнішньоекономічного потенціалу територіальних громад, їх прикордонного розташування та орієнтованого на експорт виробництва; реалізація інвестиційних проєктів місцевого значення; залучення приватного сектора до реалізації місцевих проєктів, підвищення соціальної відповідальності бізнесу.

Проте в умовах воєнного стану можливі втрати бюджетів місцевого самоврядування через встановлення окремих преференцій в оподаткуванні, зокрема платникам єдиного податку, в тому числі і земельного податку (можливість не сплачувати єдиний податок фізичними особами – підприємцями, платниками 1-ої та 2-ої груп на усій території країни з 1 квітня 2022 року до припинення воєнного стану). Такі втрати можуть бути

компенсовані за рахунок збільшення надходжень від платників із більшими обсягами річного доходу. Бюджети місцевого самоврядування в подальшому також не отримують частину акцизного податку на пальне (13,44% – роздрібний акциз на пальне) за рахунок встановлення ставки акцизного податку на пальне у розмірі 0 євро до припинення воєнного стану.

Меншу чутливість до ризиків зменшення надходжень місцевих бюджетів в умовах воєнного стану та стабільність таких надходжень можуть забезпечити такі податки, як податок на нерухомість, плата за землю, податок з власників транспортних засобів. Саме вони поступово мають стати основним джерелом надходжень місцевих бюджетів.

Розвиток підприємництва має розглядатись як пріоритет соціально-економічної політики органів місцевого самоврядування. Випереджальний розвиток малого та середнього підприємництва є одним із найпродуктивніших засобів розширення фіскального простору місцевих бюджетів. Для підвищення підприємницької активності та розвитку малого підприємництва необхідно: у програмних документах на місцевому рівні визначити розвиток малого підприємництва пріоритетним напрямом соціально-економічної політики; ґрунтовним чином інформаційно та організаційно підтримувати розвиток підприємницької діяльності (підвищення відкритості та прозорості процедур оренди приміщень та виробничих потужностей, виділення земельних ділянок; інфраструктурне забезпечення розвитку підприємницької діяльності); сприяти доступу суб'єктів малого підприємництва до кредитів; розвивати мале підприємництво у сільській місцевості, зокрема, у сфері приватного сільськогосподарського виробництва, сфері послуг.

Розширення фіскального простору місцевих бюджетів, зміцнення регіональної економіки на національному та міжнародному рівнях має сприяти активізації безпосередньої участі територіальних громад у міжнародній торгівлі. Пріоритетними завданнями у цій галузі мають стати: забезпечення постійного діалогу між Центром та регіонами у процесі

прийняття рішень щодо зовнішньоторговельної політики; сприяння державних органів влади органам місцевого самоврядування у встановленні зовнішньоекономічних зв'язків підприємств, що розташовані на відповідній територіальних громаді; розвиток преференційних митних режимів для використання переваг географічного розташування України та потенціалу прикордонних і припортових територій.

## **РОЗДІЛ 5. ОЦІНКА БЮДЖЕТНИХ ВИДАТКІВ ДЛЯ ДОСЯГНЕННЯ ЦІЛЕЙ СТАЛОГО РОЗВИТКУ В ЧАСТИНІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКІСНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ**

Загальне бачення нових орієнтирів сталого розвитку до 2030 р. було закріплене на саміті ООН з Порядку денного в галузі розвитку на період після 2015 р., який відбувся в рамках 70-ої сесії Генеральної Асамблеї ООН. Україна – як і інші країни – засновниці ООН – взяла зобов'язання щодо здійснення заходів, спрямованих на досягнення Цілей сталого розвитку на національному рівні.

До важливих завдань сталого розвитку належить забезпечення всеохоплюючої і справедливої якісної освіти та заохочення можливості навчання впродовж усього життя для всіх. У базовій Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна»<sup>131</sup> визначено такі завдання сталого розвитку у сфері освіти: забезпечити доступність якісної шкільної освіти для всіх дітей та підлітків, доступність якісного дошкільного розвитку для всіх дітей та доступність професійної освіти, підвищити якість вищої освіти та забезпечити її тісний зв'язок з наукою, сприяти формуванню в країні міст освіти та науки, збільшити поширеність серед населення знань і навичок, необхідних для отримання гідної роботи та підприємницької діяльності, ліквідувати гендерну нерівність серед шкільних учителів, створити у школах сучасні умови навчання, включаючи інклюзивне, на основі інноваційних підходів. У доповіді також закріплені цільові значення кількісних індикаторів виконання завдань. У щорічних моніторингових звітах «Цілі сталого розвитку. Україна» Державної служби статистики України публікуються фактичні показники кількісних індикаторів виконання завдань станом на конкретний рік, а також порівняння їх значень із минулорічними та

---

<sup>131</sup> Цілі сталого розвитку: Україна. Національна доповідь / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. 2017. С. 34. URL: <https://menr.gov.ua/files/docs2017%20ukr.pdf>



цільовими, що дозволяє оцінити перспективу досягнення освітніх цілей сталого розвитку до 2030 року.

На основі аналізу динаміки і прогнозних оцінок значень кількісних індикаторів виконання завдань сталого розвитку у сфері освіти з'ясовано завдання, які з високою вірогідністю не будуть досягнуті до 2030 р.<sup>132</sup>. Зокрема, йдеться про завдання 4.2 «Забезпечити доступність якісного дошкільного розвитку для всіх дітей» за індикатором 4.2.1 «Показник охоплення дітей віком 5 років закладами дошкільної освіти» та завдання 4.5 «Збільшити поширеність серед населення знань і навичок, необхідних для отримання гідної роботи та підприємницької діяльності» за індикатором 4.5.1 «Рівень участі населення у формальних та неформальних видах навчання та професійної підготовки» (табл. 5.1).

Таблиця 5.1

**Завдання із забезпечення якісної освіти в Україні та індикатори їх виконання**

<i>Суть завдання</i>	<i>Індикатори виконання завдань, а також фактичні та цільові значення індикаторів у різні роки</i>							
4.2. Забезпечити доступність якісного дошкільного розвитку для всіх дітей	4.2.1. Показник охоплення дітей віком 5 років закладами дошкільної освіти та структурними підрозділами юридичних осіб публічного та приватного права, %							
	2015 (факт)	2016 (факт)	2017 (факт)	2018 (факт)	2019 (факт)	2020 (факт)	2021 (факт)	2030 (ціль)
	70,6	69,8	69,5	69,1	70,5	74,8	70,8	95
4.5. Збільшити поширеність серед населення знань і навичок, необхідних для отримання гідної роботи та підприємницької діяльності	4.5.1. Рівень участі населення у формальних та неформальних видах навчання та професійної підготовки, %							
	2015 (факт)	2016 (факт)	2017 (факт)	2018 (факт)	2019 (факт)	2020 (факт)	2021 (факт)	2030 (ціль)
	9,2	9,0	8,7	8,6	8,0	8,2	н. д.	14

*Примітка:* н. д. – немає даних.

*Джерело:* <sup>133</sup>.

<sup>132</sup> Цілі сталого розвитку: Україна. Добровільний національний огляд. URL: <https://ukraine.un.org/uk/151096-dobrovilnyy-natsionalnyy-ohlyad-shchodo-tsiley-staloho-rozvytku-v-ukrayini>

<sup>133</sup> Цілі сталого розвитку. Україна. Моніторинговий звіт / Державна служба статистики України. С.28, 30. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/csr\\_present/2020/ukr/st\\_rozv/publ/publ.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/csr_present/2020/ukr/st_rozv/publ/publ.htm); Цілі сталого розвитку: Україна. Національна доповідь / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України.

Охоплення дітей віком 5 років дошкільною освітою в Україні у період з 2015 по 2018 рік зменшувалося від 70,6 до 69,1%. Водночас, цей показник у 2019–2020 рр. зріс завдяки виконанню розпорядження КМУ від 06.12.2017 р. 24 № 871-р «Про затвердження плану дій на 2017–2019 рр. поетапного створення додаткових місць у закладах освіти для дітей дошкільного віку». Так, упродовж 2017–2019 рр. було створено 71 675 додаткових місць для дітей дошкільного віку та 4 тис. додаткових місць у 2020 р., навіть незважаючи на умови пандемії. У 2021 р. показник охоплення дітей віком 5 років закладами дошкільної освіти знову знизився – до 70,8%, що свідчить про невирішеність проблеми нестачі місць у дитячих садках. Таким чином, незважаючи на зростання показника у 2019 р. до 70,5%, а у 2020 р. – до 74,8%, для досягнення ним цільового значення у 95% (табл. 5.1), він має зрости на 20 в.п.

Навчання дорослих (навчання впродовж життя) є важливим аспектом діджиталізації та автоматизації на ринку праці. Працівники змушені постійно адаптуватися й освоювати нові цифрові навички, а також перекваліфіковуватися, оскільки внаслідок технічного прогресу певні види робочих місць зникають. Навчання дорослих має на меті поліпшити працездатність, стимулювати інновації, забезпечити соціальну справедливість і закрити розрив цифрових навичок. Важливість навчання дорослих підтверджують плани ЄС на період до 2030 року досягти показника 60% дорослого населення, яке бере участь у формальних та неформальних видах навчання та професійної підготовки і перепідготовки. В Україні рівень участі населення у навчанні та професійній підготовці знижувався упродовж 2015–2019 рр. з 9,2 до 8,0% відповідно. У 2020 р. відбулось незначне зростання – до 8,2%, що, однак, не наближає цільовий показник, який у 2030 р. має становити 14%.

Вагоме значення, яке мають дошкільна освіта та навчання впродовж

життя для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку, спонукає до дій, спрямованих на збільшення рівня охоплення дітей дошкільною освітою, а дорослих – програмами професійного навчання впродовж всього життя. Значення розвитку дітей дошкільного віку, як і освіти дорослих впродовж життя, в умовах становлення економіки, заснованої на знаннях, важко переоцінити. Тому потребують позитивних змін тенденції, які склались в цих сферах в Україні.

Забезпечення виконання поставлених завдань потребує державного втручання, зокрема застосування бюджетних механізмів їх виконання. Так, збільшення рівня охоплення дітей віком 5 років дошкільною освітою потребує зменшення завантаженості закладів дошкільної освіти, а збільшення рівня участі населення у формальних і неформальних видах навчання передбачає доступність різних програм професійної підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації. Потребують оцінки бюджетні наслідки імплементації конкретних заходів та інструментів забезпечення виконання означених завдань.

Необхідно зазначити, що новим викликом, що перешкоджає досягненню цілей сталого розвитку, стала пандемія COVID-19. Світова економіка, яка ще не позбулася ознак попередньої глобальної фінансової кризи, наразі знову перебуває на етапі економічного спаду, за масштабами і наслідками більшому за попередній. На макрофінансові та соціально-економічні показники сьогодні впливають шоки, викликані пандемією. Це створює нові перешкоди для фінансування сфери догляду за дітьми дошкільного віку через зростання безробіття, зниження рівня доходів сімей з дітьми, погіршення індикаторів фіскальної стійкості. Пандемія COVID-19 стала серйозною перешкодою для успішної реалізації програм раннього розвитку і дошкільної підготовки дітей. Зокрема, за даними ЮНІСЕФ, 99% з 2,36 мільярда дітей у світі опинилися в умовах обмеженого пересування, в

тому числі 60% з них – у тій чи іншій формі локдауну<sup>134</sup>. Це обумовлює актуальність удосконалення підходів до фінансування сфери догляду за дітьми дошкільного віку з урахуванням як уже накопичених проблем, так і нових вимог до соціального дистанціювання під час пандемії.

Виконання рекомендацій ВООЗ щодо дотримання соціальної дистанції у приміщеннях освітніх закладів у період пандемії коронавірусної хвороби залежить від ступеня їх наповненості. В Україні наповненість дитячих садків станом на 2017 р. в середньому становила 112% (123% для міської місцевості), у 2018 р – 108% (119% для міської місцевості), у 2019 р. – 105% (115% для міської місцевості) і у 2020 р. – 98% (108% для міської місцевості)<sup>135</sup>. Висока завантаженість закладів дошкільної освіти, що на сьогодні склалася у містах, перешкоджає підвищенню рівня охоплення дітей дошкільною освітою.

Основним джерелом фінансування дошкільної освіти в Україні є бюджетні кошти. У 2020 р. фінансування дошкільної освіти із місцевих бюджетів становило 0,89% ВВП, що на 0,06 в.п. менше за 2017 р. (0,95%). Ризики зниження рівня державного фінансування дошкільної освіти у середньостроковій перспективі можуть призвести до зниження якості послуг у сфері догляду за дітьми дошкільного віку. Меншу роль у фінансуванні сфери дошкільної освіти відіграють кошти домогосподарств. Так, в Україні (за даними Держстату України) у 2015 р. фінансування дошкільної освіти домогосподарствами становило 0,038% ВВП, а у 2020 р. – 0,018% ВВП, тобто скоротилось удвічі. У країнах ОЕСР участь домогосподарств у фінансуванні дошкільної освіти є значно більшою. Так, у Франції, Італії, Польщі, Австрії, Туреччині, Японії та Фінляндії фінансування дошкільної освіти домогосподарствами становить близько 0,1% ВВП, а у Великій Британії, Австралії, Новій Зеландії, Португалії, Іспанії, Чилі та Ізраїлі –

---

<sup>134</sup> Gromada Anna; Richardson Dominic; Rees Gwyther. Childcare in a global crisis: the impact of COVID-19 on work and family life. *Innocenti Research Briefs* no. IRB 2020-18. UNICEF Office of Research - Innocenti, Florence, 2020.

<sup>135</sup> Дошкільна освіта в Україні: статистична інформація / Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

близько 0,2%ВВП<sup>136</sup>.

Аналіз видатків на дошкільну освіту за економічною та функціональною класифікацією показує, що частка капітальних видатків (видатків на придбання обладнання і предметів довготривалого вжитку, будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію та модернізацію), від яких залежить наявність достатньої матеріально-технічної бази дошкільної освіти та її якість, є незначною (становить у середньому 3–4% загальної суми видатків на дошкільну освіту, лише у окремі роки – близько 8%). Тобто в Україні у останні роки існувала проблема недофінансування капітальних видатків, що не дає змоги знизити завантаженість закладів дошкільної освіти.

Один із шляхів вирішення цієї проблеми полягає у розширенні мережі закладів дошкільної освіти за рахунок збільшення числа ліцензованих приватних закладів. Це потребує спрощення процедури одержання ліцензії на надання послуг дошкільної освіти і перегляду кількості необхідних дозвільних документів та термінів їх одержання. При цьому забезпечення доступності приватної дошкільної освіти може бути досягнуте шляхом розширення участі держави у фінансуванні ліцензованих приватних закладів дошкільної освіти.

В Україні, у межах реалізації програми «Гроші ходять за дитиною», до ліцензованих приватних закладів дошкільної освіти почали надходити кошти з місцевих бюджетів для компенсації вартості відвідування дітьми таких закладів. Унаслідок цього зросли обсяги фінансування сфери дошкільної освіти, зокрема, у м. Київ. Так, у 2019 р. на здобуття дошкільної освіти 100,3 тис. дітей від 1 до 6 (7) років у 536 закладах спрямовано 4203,25 млн грн, що на 25,3% більше ніж у 2018 р.<sup>137</sup>. Наразі м. Київ залишається єдиним успішним прикладом реалізації програми «Гроші ходять за дитиною» у сфері дошкільної освіти. Враховуючи високу завантаженість закладів дошкільної

---

<sup>136</sup> Educational statistics / OECD. URL: <https://stats.oecd.org/>

<sup>137</sup> Звіт про виконання бюджету міста Києва за 2019 рік. С. 16. URL: [https://kyivcity.gov.ua/publiczna\\_informatsiia\\_Tag\\_166122/zvit\\_pro\\_vikonannya\\_byudzhetu\\_mista\\_kiye\\_va\\_za\\_2019\\_rik\\_399370/](https://kyivcity.gov.ua/publiczna_informatsiia_Tag_166122/zvit_pro_vikonannya_byudzhetu_mista_kiye_va_za_2019_rik_399370/)

освіти в інших містах, програму доцільно розширювати. Потребують прийняття відповідні рішення місцевих органів влади щодо порядку здійснення видатків на дошкільну освіту на основі базового фінансового нормативу бюджетної забезпеченості однієї дитини дошкільного віку із затвердженням відповідних формул його розрахунку.

Нами здійснено оцінку обсягів додаткового бюджетного фінансування, необхідного для зниження завантаженості дитячих садків, у межах реалізації фінансового інструмента «Гроші ходять за дитиною» (табл. 5.2).

Таблиця 5.2

**Додаткові бюджетні видатки, необхідні для зниження середньої завантаженості дитячих садків у містах у 2018–2020рр. та прогноз до 2030 р.**

№	Показник	2018 (факт)	2019 (факт)	2020 (факт)	2025 (прогноз)	2030 (прогноз)
1.	Кількість дітей у закладах дошкільної освіти у містах, ос.	969551	936 095	884 740	700 318	642 202
2.	Кількість місць у закладах дошкільної освіти у містах, од.	805738	806 132	810 118	810 118	810 118
3.	Нестача(-)/надлишок(+) місць у закладах дошкільної освіти у містах, од.	-163 813	-129 963	-74 622	+109 800	+745 916
4.	Державні видатки на фінансування одного місця у закладі дошкільної освіти, % ВВП на душу населення	32,7	33,0	32,2	39,3	41,5
5.	Додаткові бюджетні видатки, необхідні для фінансування місць у міських закладах дошкільної освіти, яких бракує, %ВВП	0,13	0,1	0,06	0,00	0,00
6.	Додаткові бюджетні видатки, необхідні для фінансування місць у міських закладах дошкільної освіти, яких бракує, млрд грн	4,63	3,98	2,53	0,00	0,00

Джерело: розраховано на основі даних Державної служби статистики України та демографічного прогнозу ІДСД.

В Україні станом на 2020 р. дошкільні навчальні заклади у містах були переповнені на 74622 місць. Для зниження середньої завантаженості міських дитячих садків у 2020 р. з 115 до 100% було необхідне додаткове державне фінансування у розмірі 2,53 млрд грн (0,06% ВВП).

Натомість прогнозна оцінка додаткового бюджетного фінансування, необхідного для зниження завантаженості міських дитячих садків, на період до 2030 р., яка враховує прогнозні демографічні сценарії, розроблені Інститутом демографії та соціальних досліджень НАНУ (далі – ІДСД)<sup>138</sup>, свідчить про демографічно обумовлене утворення надлишку місць у міських закладах дошкільної освіти у найближчій перспективі. Це, з одного боку, допоможе покращити показник охоплення дітей дошкільною освітою та збільшити обсяги бюджетного фінансування у розрахунку на одного вихованця закладів дошкільної освіти, що позитивно вплине на якість дошкільної освіти. Але, з іншого боку, це свідчить про поглиблення проблеми демографічного старіння населення та низької народжуваності.

Необхідно також зауважити, що показник охоплення дітей закладами дошкільної освіти залежить не тільки від наявності місць у них, а й від зацікавленості населення у відвідуванні дошкільних закладів, що залежить від їх доступності, якості послуг дошкільної освіти, поінформованості щодо вагомого значення дошкільної освіти для подальшого успішного навчання дітей тощо.

У країнах з широкою мережею *незалежних* від державного фінансування приватних закладів дошкільної освіти, які зазнали серйозних фінансово-економічних проблем унаслідок вживання карантинних заходів та локдауну, першочерговими стали державні програми підтримки сфери раннього розвитку і дошкільного навчання. Бюджетна підтримка приватних закладів виступає стимулом інвестування у сферу догляду за дітьми дошкільного віку, дає змогу знизити завантаженість державних закладів, що

---

<sup>138</sup> Демографічний прогноз по Україні 2020 / Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України. URL: [https://idss.org.ua/forecasts/nation\\_pop\\_proj](https://idss.org.ua/forecasts/nation_pop_proj)

необхідно в умовах пандемії COVID-19, є формою державної підтримки приватного сектора, який працює у суспільно-корисній сфері та створює робочі місця, а також забезпечує контроль якості послуг у приватних закладах дошкільної освіти.

Так, у Великій Британії запроваджено Схему збереження робочих місць в умовах коронавірусу (англ. Coronavirus Job Retention Scheme)<sup>139</sup>. Цей вид допомоги надається відповідно до статті 14 Закону про освіту та спрямовується на покриття витрат на заробітну плату працівників приватних закладів дошкільної освіти, які надають послуги з догляду за дітьми, розвитку та дошкільного навчання, і які частково фінансуються за рахунок державних коштів. Приватний заклад дошкільної освіти може претендувати на допомогу по Схемі збереження робочих місць в умовах коронавірусу, якщо послуги закладу тимчасово не затребувані, а зарплата працівників не(повністю) покривається за рахунок державного фінансування. Обсяг державної допомоги за Схемою збереження робочих місць в умовах коронавірусу дорівнює частці приватних коштів у витратах закладу дошкільної освіти на заробітну плату працівників. Наприклад, якщо 40% витрат на оплату праці у закладі дошкільної освіти покриваються державою, а 60% – приватними коштами, то такий заклад може звернутися за державною допомогою і одержати суму, що дорівнює 60% таких витрат, тобто покрити частку приватного фінансування, якої бракує. Водночас *залежні* від державного фінансування дитячі садки у Великій Британії у період пандемії гарантовано фінансуються (через місцеві бюджети) для забезпечення відвідування їх дітьми віком від 2 до 4 років. Пріоритет у відвідуванні садків надано соціально незахищеним дітям та дітям робітників важливих професій.

---

<sup>139</sup> Coronavirus (COVID-19): financial support for education, early years and children's social care: Guidance of the Department for Education of the UK (22 October 2021). URL: <https://www.gov.uk/government/publications/coronavirus-covid-19-financial-support-for-education-early-years-and-childrens-social-care/coronavirus-covid-19-financial-support-for-education-early-years-and-childrens-social-care>



В Україні також доцільно розширити підтримку приватних закладів дошкільної освіти у вигляді мінімальних виплат для працівників приватних закладів дошкільної освіти (наприклад, у розмірі мінімальної заробітної плати) за рахунок коштів Фонду для боротьби з COVID-19. Такі виплати дозволять зберегти робочі місця у приватному секторі дошкільної освіти, знизивши навантаження на Фонд соціального страхування і Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття.

Охоплення дітей дошкільною освітою залежить від обсягів підтримки сімей з дітьми. У статистичній методології ОЕСР пряма державна підтримка сімей з дітьми включає грошові виплати та негрошову підтримку. До грошових виплат сім'ям з дітьми відносяться: грошова допомога на дітей; грошова допомога у зв'язку з вагітністю, пологами і по догляду за дитиною та інша грошова допомога. Негрошова підтримка сімей з дітьми включає: забезпечення дошкільної освіти та інші види підтримки сімей з дітьми.

Найбільші обсяги грошових виплат сім'ям з дітьми (понад 1,5% ВВП) надаються у Люксембурзі (2,4%), Великій Британії (2,1%), Естонії (2,0%), Австрії (1,9%), Бельгії (1,7%), Угорщині (1,6%) (рис. 5.1).

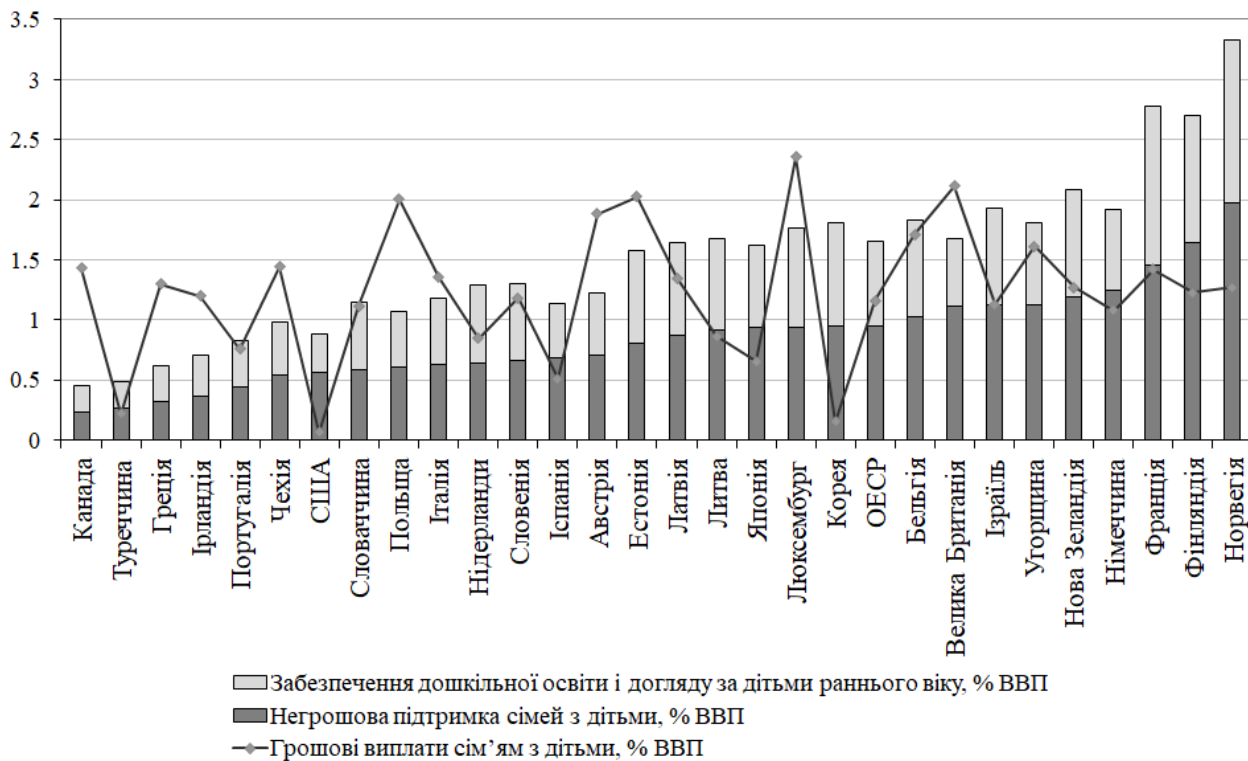
На відміну від більшості країн ОЕСР, в Україні сукупні обсяги грошових виплат сім'ям з дітьми є незначними. Так, у 2017 р. вони становили близько 1% ВВП, а у 2020 р. – 0,5% ВВП, тобто скоротилися вдвічі<sup>140</sup>.

В Україні необхідно здійснювати соціальну політику, спрямовану на зростання рівня доходів сімей з дітьми, у тому числі за рахунок збільшення обсягів державної підтримки таких сімей. Зокрема, доцільно розширити перелік інших грошових виплат сім'ям з дітьми. Прикладом можуть стати виплати для покриття витрат сімей на придбання дитячого одягу і взуття, комп'ютерів, засобів забезпечення інтернету для навчання за програмами раннього розвитку під час карантину; навчальної літератури для дітей

---

<sup>140</sup> Соціальний захист населення України: Статистичний збірник / Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

відповідного віку. Такі виплати мають отримувати малозабезпечені та багатодітні сім'ї (у такому випадку виплата може здійснюватись автоматично), а також сім'ї, що звертаються за такою соціальною допомогою.



**Рис. 5.1. Грошові виплати та негрошова підтримка сімей з дітьми у країнах ОЕСР у 2017 р., % ВВП**

Джерело: складено на основі <sup>141</sup>.

Функціонування сфери догляду за дітьми дошкільного віку потребує фінансування широкого кола заходів, що включають не лише програми з догляду, раннього розвитку і навчання дітей, а й харчування, створення належних умов для проживання дітей, інформаційної підтримки сімей з дітьми тощо.

Збалансоване харчування дітей у закладах дошкільної освіти передбачає збільшення споживання здорових, багатих мінеральними речовинами і вітамінами продуктів (молока, овочів, фруктів), що допомагає формувати у

<sup>141</sup> OECD. Stat. Dataset: Social Expenditure – Aggregated data. URL: <https://stats.oecd.org/Data> extracted on 20 Jun 2022

дітей корисні харчові звички, боротися із зайвою вагою, покращувати показники загального рівня їх здоров'я. Державні програми забезпечення дошкільнят молочними продуктами, овочами і фруктами реалізуються у країнах ЄС. Відповідно до Рішення Комісії ЄС № 2020/467 від 25.03.2020 щодо розподілу допомоги Союзу державам-членам на шкільні фрукти та овочі та шкільне молоко на період з 1 серпня 2020 р. по 31 липня 2021 р. виділено 145 млн євро на овочі і фрукти та 104,9 млн євро на шкільне молоко<sup>142</sup>.

В Україні існує програма «шкільне молоко», яку було затверджено ще в 2011 р. Проте вона фінансується із місцевих бюджетів та працює лише в окремих районах. Доцільно запровадити державні програми, спрямовані на обов'язкове введення в раціон харчування дітей дошкільного віку молока, овочів і фруктів високої якості місцевого походження. Їх реалізація потребує надання державної допомоги місцевим виробникам відповідної продукції, обраним за результатами тендеру. Це дозволить знизити закупівельні ціни на молоко, овочі і фрукти та забезпечити вихованців якісними і корисними харчовими продуктами.

Успішна реалізація програми «Шкільне молоко» та запровадження програми «Шкільні овочі та фрукти» потребує законодавчого закріплення відповідних заходів, зокрема в законах України «Про освіту», «Про дошкільну освіту» та у Бюджетному кодексі України.

Досягнення Цілей сталого розвитку у сфері освіти в Україні також передбачає виконання завдання 4.5 (табл. 5.1) щодо поширення серед населення знань і навичок, необхідних для отримання гідної роботи та підприємницької діяльності. Це передбачає вирішення проблеми фінансового забезпечення практичної реалізації концепції навчання впродовж життя. Індикатором виконання завдання 4.5 визначено показник рівня участі населення у формальних та неформальних видах навчання та професійної

---

<sup>142</sup> Commission Implementing Decision (EU) 2020/467 of 25 March 2020. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2020.098.01.0034.01.ENG#d1e32-36-1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2020.098.01.0034.01.ENG#d1e32-36-1)

підготовки, який у 2030 р. має становити 14%. За даними Держслужби статистики України, відсоток населення, яке долучалося до різних видів навчання та профпідготовки, знижувався впродовж 2015–2019 рр. з 9,2% до 8,0%, однак зріс у 2020 р. до 8,2% за рахунок зростання показника у групі населення віком 15–24 роки (табл. 5.3).

Таблиця 5.3

**Рівень участі населення у формальних та неформальних видах навчання та професійної підготовки в Україні у 2015–2020 рр., %**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
У віці 15–70 років, у тому числі:	9,2	9,0	8,7	8,6	8,0	8,2
у віці 15–24 роки	55,9	56,5	57,6	59,4	55,5	60,0
у віці 25–64 роки	0,8	0,9	0,8	0,8	0,7	0,5

*Примітка:* розраховано як відношення кількості населення у віці 15–70 років, а також окремо 15–24 роки та 25–64 роки, яке проходило будь-яке навчання впродовж останніх чотирьох тижнів, до загальної кількості населення відповідної вікової категорії або відповідної соціально-демографічної групи.

*Джерело:* <sup>143</sup>.

Участь дорослого населення у формальних та неформальних видах навчання та професійної підготовки в Україні сильно відстає від розвинених країн. Так, частка населення віком від 25 до 64 роки, яке брало участь у формальних та неформальних видах навчання та професійної підготовки протягом останніх чотирьох тижнів, в Україні у 2020 р. становила 0,5%, тоді як у країнах ЄС у 2021 р. цей показник становив 10,8%<sup>144</sup>.

Необхідною умовою підвищення рівня участі населення у формальних та неформальних видах навчання та професійної підготовки є достатнє фінансування відповідних заходів. Обсяги державного фінансування освіти дорослих суттєво різняться між країнами. Так, на програму «Активна політика ринку праці» (ALMP, Active Labour Market Policy), що реалізується одразу у декількох країнах ЄС, витрачаються різні за обсягами суми – від 510

<sup>143</sup> Робоча сила України 2020: стат. зб. / Державна служба статистики України. URL: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua)

<sup>144</sup> Adult learning statistics / OECD. URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?Title=Adult\\_learning\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?Title=Adult_learning_statistics)

млн євро у рік в Австрії до 16 млн євро у рік в Естонії<sup>145</sup>.

В Україні навчання впродовж життя реалізується у формі перепідготовки, підготовки на наступному освітньо-кваліфікаційному рівні, спеціалізації, підвищення кваліфікації у навчальних закладах чи у роботодавця, що доступні як для безробітних осіб, так і для осіб, які бажають підтримати свою конкурентоспроможність на ринку праці. Фінансування здійснюється з Фонду загальнодержавного соціального страхування на випадок безробіття (ФССБ), але тільки для осіб, які навчаються за певними професіями, затвердженими Кабінетом Міністрів<sup>146</sup>. Рішення про надання необхідних обсягів фінансування приймаються Кабінетом Міністрів України, а кошти спрямовуються через Міністерство економіки на рахунок ФССБ.

Протягом 2019–2021 рр. зменшилась кількість осіб, які проходили професійне навчання як безробітні, а також працюючі, які підвищували кваліфікацію (табл.5.4), що негативно позначається на показникові рівня участі населення у формальних та неформальних видах навчання та професійної підготовки.

Для досягнення до 2030 р. цільового показника 14% населення, яке бере участь у формальних та неформальних видах навчання та професійної підготовки, мають бути збільшені показники охоплення безробітних професійними програмами, а також кількість працюючих, які підвищують свою кваліфікацію. Нами здійснено розрахунок додаткових обсягів державного фінансування, що має бути спрямоване на ці цілі. Він базується на коефіцієнті приведення фактичного показника охоплення населення послугами з перепідготовки, підготовки, підвищення кваліфікації громадян у 2020 р., який становив 8,2%, до цільового показника 14% на 2030 р. Розрахунок свідчить, що до 2030 р. кількість осіб, які проходять професійне навчання і перепідготовку, має зрости до 159,5 тис осіб, а фінансування

---

<sup>145</sup> Increasing Adult Learning Participation: Learning from Successful Reforms, Getting Skills Right / OECD. Paris: OECD Publishing, 2020. URL: <https://doi.org/10.1787/cf5d9c21-en>

<sup>146</sup> Наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України «Про затвердження Переліку професій, спеціальностей, для навчання за якими може бути виданий ваучер» від 07.09.2020 №1716. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0946-20#Text>

відповідних послуг – до 430,7 млн грн.. Кількість працюючих осіб, які підвищують свою кваліфікацію, у 2030 р. має збільшитись до 1267 осіб, а фінансування відповідних послуг – до 15,4 млн грн.. Таким чином, якщо у 2021 р. на фінансування перепідготовки, підготовки на наступному освітньо-кваліфікаційному рівні, спеціалізації, підвищення кваліфікації було спрямовано близько 0,004% ВВП, то до 2030 р. відповідні державні видатки мають зрости вдвічі – до 0,008% ВВП (у цінах 2021 р.).

Таблиця 5.4

**Показники охоплення населення послугами з перепідготовки, підготовки, підвищення кваліфікації громадян та їх фінансування протягом 2019–2021 рр.**

	2019	2020	2021
Проходили професійне навчання і перепідготовку безробітні, <i>тис. осіб</i>	138,6	93,4	88,3
Частка безробітних, які проходили навчання, від загальної кількості зареєстрованих безробітних, %	-	20,3	29,9
Обсяг фінансування, спрямованого на професійне навчання і перепідготовку безробітних, <i>млн грн</i>	-	-	237,4
Розрахункова вартість професійного навчання і перепідготовки одного безробітного, <i>грн</i>	-	-	2 700
Проходили навчання для підвищення кваліфікації працюючі, <i>осіб</i>	1 307	742	396
Обсяг фінансування, спрямованого на підвищення кваліфікації працюючих, <i>млн грн</i>	-	-	4,8
Розрахункова вартість підвищення кваліфікації одного працюючого, <i>грн.</i>	-	-	12 121

Джерело: складено та розраховано за даними Державної служби зайнятості України.

Вагомим джерелом фінансування навчання впродовж життя у розвинених країнах є кошти приватного сектора. У країнах ЄС частка фірм, які пропонують різноманітні курси підвищення кваліфікації своїм співробітникам, сягає 70% (за даними статистичної організації Європейської Комісії). Обсяги фінансування, що припадають на одного співробітника, становлять у середньому 650 євро на рік.

Важливим індикатором, який також засвідчує про рівень участі приватного сектора у фінансуванні навчання впродовж життя, є відсоток співробітників у приватному секторі, які проходять профінансоване

роботодавцем навчання тривалістю понад 5 днів. В Україні цей показник вкрай низький – він становить близько 2,5%, тоді як в Італії – близько 11%, Японії – 18 %, Англії – 23%, Сінгапурі – 26%, Кореї – 30%, Данії – 35%<sup>147</sup>.

Для стимулювання участі приватних організацій у навчанні дорослих уряди розвинених країн застосовують декілька інструментів податкового стимулювання. Найбільш поширеними з них є: зменшення бази податку на прибуток підприємств унаслідок збільшення розміру витрат на навчання персоналу понад їх фактичний розмір у законодавчо встановлених межах; навчальний податковий кредит, що дозволяє відстрочити сплату податку на прибуток підприємств, які інвестують у людський капітал, для покриття поточних витрат на навчання; звільнення від сплати певних видів податків, наприклад, податку з доходів фізичних осіб – стажерів<sup>148</sup>.

Зокрема, в Австрії дозволено зменшення бази податку на прибуток підприємств шляхом збільшення розміру витрат на навчання персоналу понад їх фактичний розмір (training tax allowance)<sup>149</sup>. У 2000 р. розмір додаткового списання становив 9%, але починаючи з 2002 р. його було підвищено до 20%. Станом на сьогодні в Австрії фірми можуть зменшити базу оподаткування податком на прибуток підприємств, з якої вже вираховані всі витрати звітного періоду, у тому числі на навчальні цілі, на додаткові 20% понесених фірмою витрат на навчання свого персоналу. Тому цей податковий стимул ще називається екстра-зниження податку (extra tax allowance)<sup>150</sup>. Для фірм з низькими прибутками більш вигідним інструментом підтримки навчання співробітників є навчальний податковий кредит (training

---

<sup>147</sup> Walters Shirley. 4th Global report on adult learning and education – Leave no one behind: Participation, equity and inclusion: edited by UNESCO Institute for Lifelong Learning / UNESCO Institute for Lifelong Learning (UIL). *Studies in the Education of Adults*. 2020. № 1–2. С. 112, <https://doi.org/10.1080/02660830.2020.1770486>.

<sup>148</sup> Using tax incentives to promote education and training / Cedefop. Publications Office, 2009. . С. 21. URL: <https://data.europa.eu/doi/10.2801/15385>

<sup>149</sup> Koonstra A., Dervojeda K., Ravet S. Promoting online training opportunities for the workforce in Europe : final report / European Commission, Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises. Publications Office, 2019. URL: <https://data.europa.eu/doi/10.2826/113327>

<sup>150</sup> Using tax incentives to promote education and training / Cedefop, Publications Office, 2009. С. 37. URL: <https://data.europa.eu/doi/10.2801/15385>

tax credit). Він надається у формі відстрочки сплати податку на прибуток підприємствами, які інвестують у розвиток свого персоналу. В Австрії його розмір не повинен перевищувати 6% від суми витрат на навчання.

В Україні чинним законодавством не передбачені податкові пільги для роботодавців, які інвестують у розвиток людського капіталу, що негативно впливає на рівень участі населення у формальних та неформальних видах навчання та професійної підготовки. Водночас, нами було здійснено оцінку гіпотетичних втрат бюджету внаслідок запровадження податкового інструменту зменшення бази податку на прибуток підприємств шляхом збільшення розміру витрат на навчання персоналу понад їх фактичний розмір на 20%, за прикладом Австрії.

За даними Державної служби статистики України, у 2018 р. витрати підприємств на професійне навчання становило 1059 млн грн<sup>151</sup>. За умови, якби у 2018 р. діяла норма податкового законодавства щодо зменшення бази податку на прибуток підприємств шляхом збільшення розміру витрат на навчання персоналу понад їх фактичний розмір на 20%, то бюджет у 2018 р. недоотримав би 38,12 млн грн, тобто 0,04% надходжень від податку на прибуток підприємств.

Водночас витрати українських підприємств на професійне навчання персоналу в 2018 р. становило всього 0,1% від загальних витрат на оплату праці, тоді як у країнах ЄС відповідний показник становить у середньому 1,7%<sup>152</sup>. Запровадження податкового стимулу в Україні може зумовити збільшення обсягів інвестицій підприємств у професійне навчання. Якщо припустити, що обсяг витрат українських підприємств на професійне навчання персоналу зросте до європейського рівня 1,7% від загальних витрат на оплату праці, то втрати бюджету можуть становити 648,1 млн грн (у цінах 2018 р.), тобто 0,67% надходжень від податку на прибуток підприємств.

---

<sup>151</sup> Витрати на робочу силу за 2018 рік: стат. зб. / Державна служба статистики України. URL: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua)

<sup>152</sup> Eurostat. Cost of CVT courses by type and NACE Rev. 2 activity - % of total labour cost of all enterprises. URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/trng\\_cvt\\_16n2/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/trng_cvt_16n2/default/table?lang=en)



Незважаючи на те, що запровадження податкових стимулів збільшення фінансування підприємствами навчання персоналу призведе до зниження рівня податкових надходжень до бюджету, такий крок є потужним інструментом стимулювання економіки, заснованим на знаннях.

### ***Висновки та пропозиції***

Досягнення Цілей сталого розвитку у сфері освіти в Україні передбачає усунення перешкод для ефективного функціонування сфери догляду за дітьми дошкільного віку, що допоможе збільшити охоплення дітей дошкільною освітою. Зокрема, необхідно збільшити обсяги грошових виплат сім'ям з дітьми, які за період з 2010 р. по 2020 р. скоротилися майже у 4 рази, а також запровадити механізми відшкодування сім'ям з дітьми витрат на підготовку до відвідування дитячого садка (придбання одягу, взуття, канцелярського приладдя). Ці заходи також запобігатимуть негативним наслідкам зниження доходів сімей з дітьми внаслідок пандемії коронавірусної хвороби.

(Див.: законодавче врегулювання зазначених питань передбачає внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, до Законів України «Про освіту», «Про дошкільну освіту», «Про державну допомогу сім'ям з дітьми»).

Зокрема, пункт 9 статті 75 «Організаційні засади складання прогнозів місцевих бюджетів та проєктів місцевих бюджетів» Бюджетного кодексу України після слів «обсяги субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту» пропонується доповнити словами «програм забезпечення дітей дошкільного віку та школярів молоком, овочами та фруктами». Пункт 1 статті 97 «Трансферти, що надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам» доповнити новим підпунктом б<sup>2</sup> такого змісту: «субвенція на забезпечення дітей дошкільного віку та школярів молоком, овочами та фруктами».

Пункт 166.3. «Перелік витрат, дозволених до включення до податкової знижки» Податкового кодексу України у частині підпункту 166.3.3. викласти

у такій редакції: «суму коштів, сплачених платником податку: на користь вітчизняних закладів дошкільної, позашкільної, загальної середньої, професійної (професійно-технічної) та вищої освіти; на придбання одягу, взуття, навчальної літератури, робочих зошитів, музичних інструментів та інших товарів для забезпечення навчального процесу; для компенсації вартості здобуття відповідної освіти такого платника податку та/або члена його сім'ї першого ступеня споріднення».

До Закону України «Про освіту» доцільно внести такі зміни: перший абзац пункту 3 статті 56 «Державні гарантії здобувачам освіти» викласти у такій редакції: «3. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, у підпорядкуванні яких перебувають державні та комунальні заклади освіти, забезпечують дітей дошкільного віку та школярів безоплатним молоком, овочами та фруктами, безоплатним гарячим харчуванням». Частина 7 пункту 1 статті 63 «Повноваження Кабінету Міністрів України» Закону України «Про освіту» пропонується доповнити підпунктом такого змісту: «визначає порядок формування і розподілу субвенції на забезпечення дітей дошкільного віку та школярів молоком, овочами та фруктами між бюджетами відповідно до цього Закону та з урахуванням статті 94 Бюджетного кодексу України». Пункт 1 статті 64 «Повноваження центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки» Закону України «Про освіту» доповнити новими частинами такого змісту: «формує пропозиції про обсяг субвенцій на забезпечення дітей дошкільного віку та школярів молоком, овочами та фруктами».

Зміни до Закону України «Про дошкільну освіту» передбачають доповнення пункту 1 статті 33 «Соціальний захист дітей дошкільного віку» реченням такого змісту: «Дітям дошкільного віку за рахунок держави гарантується безоплатне забезпечення молоком, овочами та фруктами». Пункт 1 статті 35 «Організація харчування дітей у закладі дошкільної освіти» Закону України «Про дошкільну освіту» пропонується викласти у такій редакції: «1. Натуральний набір продуктів (що обов'язково включає молоко,

овочі та фрукти) для харчування дітей дошкільного віку визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я спільно з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику». Абзац 4 п.5 статті 35 викласти у такій редакції: «Органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади забезпечують: безкоштовним молоком, овочами та фруктами дітей дошкільного віку; безкоштовним харчуванням дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей з інвалідністю, дітей із сімей, які отримують допомогу відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», які навчаються у державних і комунальних закладах дошкільної освіти».

Статтю 3 «Види державної допомоги сім'ям з дітьми» Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» доповнити пунктом 6 у такій редакції: «щорічна допомога на придбання одягу і взуття дітей дошкільного і молодшого шкільного віку для відвідування ними закладів освіти»; одноразова державна допомога сім'ям з дітьми на придбання одягу і взуття може надаватися сім'ям, які у період призначення такої допомоги належать до малозабезпечених відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям».

Трансформація фінансування сфери догляду за дітьми молодшого віку потребує також внесення змін до законодавства з питань соціального захисту в частині запровадження додаткової оплачуваної відпустки одному із батьків, які здійснюють догляд за малолітніми дітьми та учнями початкової школи, на період карантину у дитячих садках та школах.

3-поміж цілей сталого розвитку у сфері освіти особливої ваги набуло навчання впродовж усього життя, що передбачає постійну участь населення у формальних та неформальних видах навчання та професійної підготовки. Головним інструментом фінансового забезпечення навчання впродовж життя

є державне фінансування програм підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації населення. За результатами здійснених оцінок, для досягнення до 2030 р. цільового показника рівня участі населення у формальних та неформальних видах навчання та професійної підготовки в Україні, необхідно вдвічі, порівняно із 2021 р., збільшити обсяги фінансування діяльності Державної служби зайнятості щодо підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації громадян. Відповідні бюджетні видатки мають зрости з 242,2 млн грн у 2021 р. до 446,1 млн грн у 2030 р. (у цінах 2021 року), або з 0,004% ВВП до 0,008% ВВП.

Водночас в Україні необхідно розробити дієвий механізм податкового стимулювання роботодавців для посилення їхньої зацікавленості у безперервному навчанні персоналу. Вивчення досвіду фінансування сфери освіти дорослих у розвинених країнах засвідчує необхідність розширення фінансових джерел за рахунок коштів підприємств. Поширеним інструментом стимулювання інвестування підприємств у навчання персоналу є зменшення бази податку на прибуток підприємств шляхом збільшення розміру витрат на навчання персоналу понад їх фактичний розмір. Застосування 20-відсоткової норми додаткового списання витрат на навчання призведе до недоотримання від 0,04 до 0,67% надходжень з податку на прибуток підприємств, залежно від обсягів коштів, які підприємства витратять на професійне навчання персоналу. Отримані оцінки засвідчують, що втрати та витрати бюджету, спрямовані на підвищення рівня участі населення у навчанні впродовж життя, є незначними порівняно з перевагами сталого розвитку.

Законодавче врегулювання цього механізму передбачає, зокрема, внесення змін до Податкового кодексу України. Зокрема, пропонується доповнити підпункт 139.2.2. «Фінансовий результат до оподаткування зменшується» таким абзацом: «на 20% від суми документально-підтверджених витрат платника податку на професійну підготовку, перепідготовку, спеціалізацію, підвищення кваліфікації персоналу у

навчальних закладах чи у такого платника податку». Ця норма також потребує узгодження із нормами проєкту закону України «Про освіту дорослих» від 10.02.2022 № 7039<sup>153</sup>. Зокрема, пункт 6 ст. 27 пропонується доповнити підпунктом «и»: «Держава вживає заходи щодо економічного стимулювання і сприяє зниженню фінансових бар'єрів до здобуття освіти дорослими особами шляхом:.... и) зменшення фінансового результату до оподаткування на 20% від сум перерахованих надавачам послуг з професійної підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації коштів, призначених для навчання працівників платника податку».

---

<sup>153</sup> Проєкт Закону України «Про освіту дорослих» від 10.02.2022 № 7039. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/38978>

## РОЗДІЛ 6. ФІСКАЛЬНИЙ ПРОСТІР ДЛЯ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ

*Методичні підходи та індикатори оцінювання фіскального простору для охорони здоров'я*

Фіскальний простір дає можливість визначити потенціал уряду щодо здійснення фіскальних маневрів, зберігаючи при цьому фіскальну стійкість. Сьогодні не існує загальновизнаного узгодженого підходу для оцінки та виміру фіскального простору, тому його оцінки різняться залежно від використовуваного методу чи моделі.

Так, у ЄС фіскальний простір держав-членів оцінюється на базі Пакту стабільності та зростання та національних бюджетних обмежень, які охоплюються так званими «середньостроковими бюджетними цілями» та визначаються як структурний баланс бюджету, скоригований на вплив економічного циклу та вплив тимчасових заходів<sup>154</sup>.

Відповідно до запропонованої МВФ методології оцінка фіскального простору включає чотири основні етапи<sup>155</sup>:

- оцінку циклічного та структурного стану економіки країни, з урахуванням внутрішніх та зовнішніх факторів зміни, що зумовлюватимуть зміну ризиків фіскальної політики;
- визначення можливості здійснення державного фінансування визначених функцій держави у сприятливих умовах та ризик сприйняття ринком можливого різкого збільшення такого фінансування, з урахуванням потенціалу фіскального коригування;

---

<sup>154</sup> Conceptual issues surrounding the measurement of fiscal space. URL: [https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/eb201702\\_focus06.en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/eb201702_focus06.en.pdf)

<sup>155</sup> Assessing fiscal space: an update and stocktaking. *IMF Policy Papers*. 2018. URL: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/PP/2018/pp041118assessing-fiscal-space-update-and-stocktaking.ashx>

– оцінку рівня фіскальної стійкості та моделювання різних варіантів фіскальної політики, у тому числі на основі траєкторії зміни державного боргу та балансу бюджету в середньостроковій та довгостроковій перспективах;

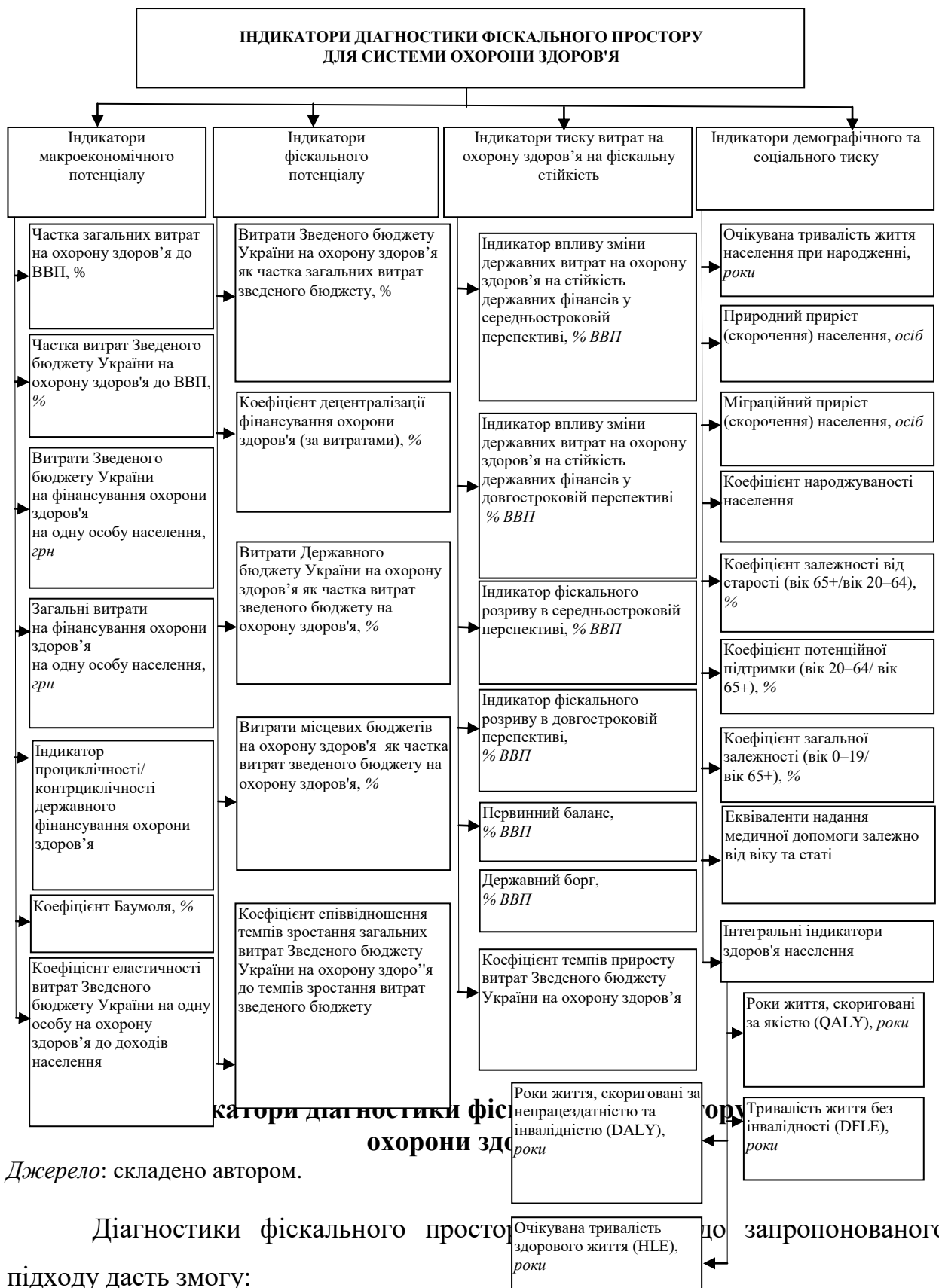
– динамічний аналіз «чуттєвості» стійкості державних фінансів з позиції зміни державних доходів та витрат під впливом стресових ситуацій.

Методологія оцінки розроблена МВФ з метою інформування про наявний фіскальний простір на середньостроковий період дії (3–4 роки), однак це не дає змогу робити висновки про потенціал його використання та розширення.

Сучасні особливості фінансування системи охорони в умовах пандемії обумовлюють об'єктивну необхідність визначення обсягу фіскального простору для охорони здоров'я, діагностику потенціалу якого пропонуємо здійснювати за допомогою системи індикаторів (рис. 6.1).

При цьому фіскальний простір для системи охорони здоров'я відображає динамічний потенціал сукупності наявних державних фінансових ресурсів та додатково залучених державою фінансових ресурсів для фінансування визначених нею програм та заходів охорони здоров'я (без порушення умов довгострокової та середньострокової стійкості системи державних фінансів).

Постановка питання щодо формування фіскального простору для фінансування охорони здоров'я, а також проведення діагностики потенціалу його розвитку сприятимуть визначенню впливу на фіскальний простір макроекономічних, демографічних та соціальних факторів, виявленню перспективних напрямів підвищення ефективності використання державних фінансових ресурсів на формування людського капіталу.



Джерело: складено автором.

Діагностики фіскального простору до запропонованого підходу дасть змогу:

- оцінювати фактичний стан та перспективні напрями формування фіскального простору для фінансування охорони здоров'я;
- досліджувати взаємозв'язки формування потенціалу фіскального



простору для охорони здоров'я у країні із зовнішніми параметрами економічного та соціального розвитку;

- оцінювати динаміку функціонування системи фінансування охорони здоров'я у країні з урахуванням макроекономічних тенденцій та змін;

- обґрунтовувати поточні та потенційні ризики впливу зміни фінансування охорони здоров'я на стійкість державних фінансів унаслідок макроекономічного, демографічного та соціального тиску;

- визначати альтернативні варіанти формування фіскального простору для фінансування охорони здоров'я, базуючись на фактичних та перспективних тенденціях соціально-економічного розвитку країни, а також враховуючи фактори демографічного та соціального тиску;

- досліджувати потенціал фіскального простору для охорони здоров'я з метою виявлення в динаміці ознак потенційних явищ, зокрема кризових, які можуть стати причиною невиконання державою завдань щодо фінансування медичної допомоги;

- розробляти стратегії подолання тиску кризових явищ та (або) зміни цілей, методів та пропорцій формування потенціалу фіскального простору для охорони здоров'я.

Пандемія COVID-19 обумовила трансформацію фіскального простору для охорони здоров'я на етапах збирання фінансових ресурсів, їх акумулювання та розподілу. Так, більшість країн світу активізувала зусилля, спрямовані на розширення фіскального простору з метою фінансування заходів із подолання наслідків та боротьби із COVID-19, у тому числі з метою додаткового фінансування медичної галузі та інших секторів соціальної сфери, а також підтримки економіки загалом. Проте масштабні фіскальні заходи дозволили сформувати тільки обмежений «тимчасовий фіскальний простір». Пандемія COVID-19 підтвердила, що до тих пір, поки в суспільстві хоча би хтось хворіє на висококонтагіозні захворювання – в

небезпеці залишається все суспільство<sup>156</sup>.

Рестрикційна фіскальна посткризова політика останнього десятиріччя послужила причиною хронічного недофінансування медичної галузі. Навіть у європейських державах добробуту стала домінувати концепція фіскальної політики з орієнтацією насамперед на фіскальну консолідацію, що зменшило потенціал реагування системи охорони здоров'я на пандемію.

За даними МОП, 200 країн світу впровадили заходи у сфері соціального захисту та охорони здоров'я в період пандемії COVID-19. Найбільш поширені типи заходів у країнах ОЕСР наведено на рис. 6.2.



**Рис. 6.2. Світова практика впровадження заходів у сфері соціального захисту та охорони здоров'я в період пандемії COVID-19, % країн, які впровадили відповідні заходи**

Джерело:<sup>157</sup>

Розширення фіскального простору для охорони здоров'я в умовах пандемії COVID-19<sup>158</sup> були здійснені за механізмами:

<sup>156</sup> Ghosh J. Messages from "Fiscal Space". URL: [https://www.project-syndicate.org/commentary/global-inequality-in-fiscal-capacity-by-jayati-ghosh-2020-05?a\\_la=english&a\\_d=5ebbd46831305e26b0cf1457&a\\_m=&a\\_a=click&a\\_s=&a\\_p=%2Fcolumnist%2Fjayati-ghosh&a\\_li=global-inequality-in-fiscal-capacity-by-jayati-ghosh-2020-05&a\\_pa=columnist-commentaries&a\\_ps=&a\\_ms=&a\\_r=](https://www.project-syndicate.org/commentary/global-inequality-in-fiscal-capacity-by-jayati-ghosh-2020-05?a_la=english&a_d=5ebbd46831305e26b0cf1457&a_m=&a_a=click&a_s=&a_p=%2Fcolumnist%2Fjayati-ghosh&a_li=global-inequality-in-fiscal-capacity-by-jayati-ghosh-2020-05&a_pa=columnist-commentaries&a_ps=&a_ms=&a_r=)

<sup>157</sup> Social protection responses to COVID-19 crisis around the world / ILO. 2020. URL: <https://www.social-protection.org/gimi/ShowMainPage.action?ctx=0>

<sup>158</sup> Barroy H. How to budget for COVID-19 response? A rapid scan of budgetary mechanisms in highly affected countries? URL: <https://p4h.world/en/node/8821>

– перерозподілу існуючого обсягу державного фінансування охорони здоров'я та переспрямування фінансових потоків із фінансування окремих видів медичної допомоги на фінансування програм подолання та боротьби із COVID-19;

– зміни пріоритетності державного фінансування охорони здоров'я для боротьби з COVID-19 порівняно з іншими видатками бюджету на соціальну сферу та розвиток економіки;

– використання фондів національних резервів та фондів надзвичайних ситуацій унаслідок ухвалення відповідного законодавчого акту та визнання надзвичайних умов;

– боргових інструментів та механізмів дефіцитного фінансування додаткових витрат на охорону здоров'я, спричинених спалахом COVID-19;

– збільшення трансфертів із державного бюджету до місцевих бюджетів, організацій та надавачів медичних послуг для фінансування медичної допомоги;

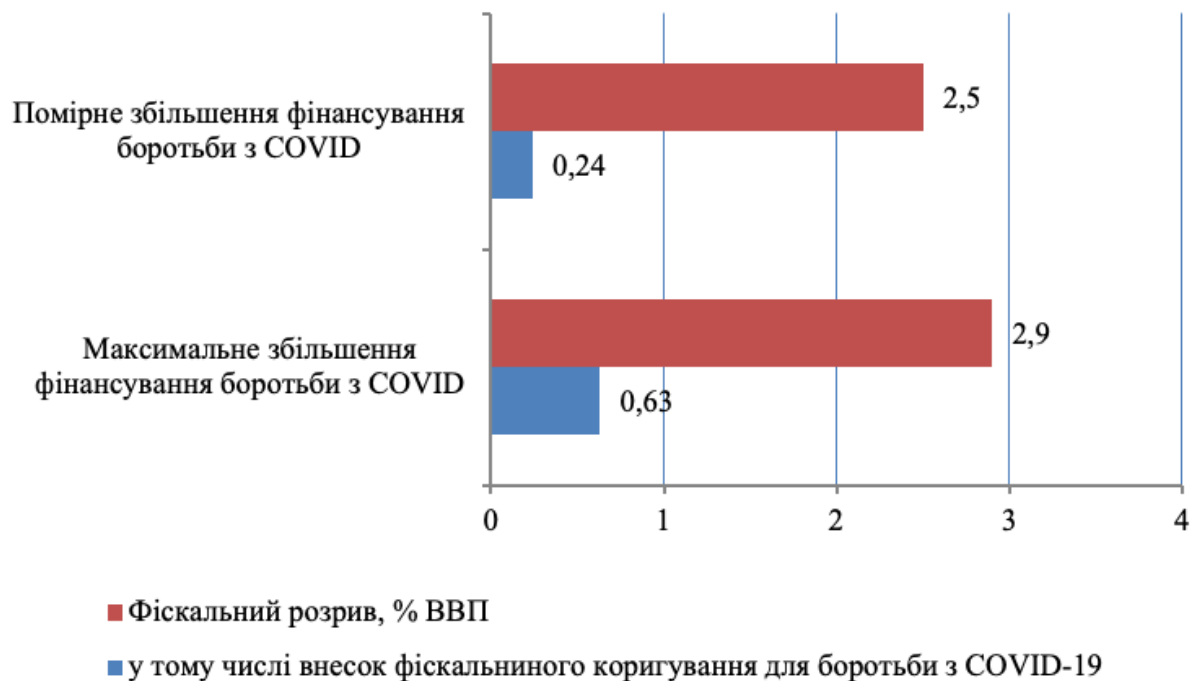
– донорське фінансування медичної допомоги для боротьби з COVID-19;

– формування нових фондів для фінансування боротьби з COVID-19 із залученням коштів міжнародних організацій, фінансово-кредитних установ та приватних підприємств.

Поряд зі зміною механізмів фінансування надання медичної допомоги більшість країн вносили зміни до бюджетного процесу, а також регуляторних актів, які змінювали обмеження та граничні рівні окремих статей видатків на охорону здоров'я та державні закупівлі.

Нами проведено сценарні оцінки потенційного впливу зростання витрат на охорону здоров'я під тиском спалаху пандемії COVID-19 на фіскальну стійкість України (на основі показника фіскального розриву) в умовах економічної рецесії, зменшення доходів бюджету та зростання дефіциту бюджету України.

Результати розрахунків індикаторів ризику стійкості державних фінансів в Україні за максимальним та помірним сценарієм наведено на рис. 6.3.



**Рис. 6.3. Результати оцінки ризику середньострокової стійкості державних фінансів в Україні в умовах спалаху COVID-19 та потенційного збільшення витрат**

*Джерело:* розрахунки автора.

ВООЗ проголосила необхідність надання вакцині від коронавірусу статусу «глобального суспільного блага». За ініціативою ВООЗ створено міжнародну ініціативу COVAX, у межах глобального механізму співробітництва АСТ (The Access to COVID-19 Tools), метою якого стало прискорення доступу до засобів для боротьби з COVID-19. Найбільшими донорами фінансування підтримки виробництва вакцин і закупівель устаткування в рамках COVAX стали Велика Британія, Німеччина, Саудівська Аравія та Канада. Україна долучилася до участі у механізмі COVAX та розраховує на безкоштовне отримання вакцини від COVID-19 для імунізації 20% населення<sup>159</sup>.

Незважаючи на заявлені глобальні гуманістичні цінності та окреслені зусилля міжнародних організацій, паралельно відбувається процес, який

<sup>159</sup> COVAX: Україна може отримати 8,5 мільйона доз COVID-вакцини. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3134627-covax-ukraina-moze-otrimati-85-milijona-doz-covidvakcini.html>

сьогодні отримав назву «вакцинний націоналізм»<sup>160</sup> та «вакцинна дискримінація»<sup>161</sup>. Загалом, як зазначає Дж. Стігліц<sup>162</sup> COVID-19 не є «вірусом рівних можливостей» та непропорційно більшою мірою загострює нерівність як у середині країни, так і між країнами.

В Україні для проведення вакцинації проти COVID-19 проектом Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» передбачено 2,6 млрд грн ВООЗ зауважує, що формування достатнього обсягу фінансових ресурсів буде ключовим фактором забезпечення ефективності розгортання та проведення вакцинації проти COVID-19<sup>163</sup>. Результати розрахунків, що представлені в табл. 6.1, свідчать про те, що в Україні існує потреба створення значного обсягу фіскального простору.

Наведені результати розрахунків доводять необхідність додаткового фінансування вакцинації для формування імунного прошарку, порівняно із коштами, закладеними у проекті Закону України «Про Державний бюджет на 2021 рік».

Оцінки обсягу фіскального простору, необхідного для вакцинації населення України від COVID-19 за альтернативними варіантами (за фазами та стадіями) з урахуванням відмінності вартості вакцин (табл. 6.2).

Таблиця 6.1

**Фіскальний простір, необхідний для вакцинації населення  
України від COVID-19 для формування  
імунного прошарку, млрд грн**

Виробники	Орієнтовна	Фінансові потреби	Потреба у додатковому	Фінансові потреби
-----------	------------	-------------------	-----------------------	-------------------

<sup>160</sup> Hafner M., Yerushalmi E. COVID-19 and the cost of vaccine nationalism. RAND Corporation.2020. URL: [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RRA700/RRA769-1/RAND\\_RRA769-1.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RRA700/RRA769-1/RAND_RRA769-1.pdf)

<sup>161</sup> Ghosh J. Vaccine Apartheid. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/pfizer-vaccine-doses-claimed-by-rich-countries-weakens-covax-by-jayati-ghosh-2020-11>

<sup>162</sup> Stiglitz J. Conquering the Great Divide. *Finance & Development* / IMF. September 2020. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/09/COVID19-and-global-inequality-joseph-stiglitz.htm>

<sup>163</sup> Guidance on developing a national deployment and vaccination plan for COVID-19 vaccines. Interim guidance / World Health Organization. 16.11.2020. URL: <https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1315396/retrieve>

вакцин від COVID-19	ціна вакцини від COVID-19 (2 дози), дол. США	для вакцинації населення України від COVID-19 (формування імунного прошарку), млрд грн	фінансуванні вакцинації для формування імунного прошарку, порівняно із коштами закладеними у бюджеті на 2021р, млрд грн	на вакцинацію від COVID-19, % від планових видатків зведеного бюджету України на охорону здоров'я на 2021 р.
Moderna 1 <sup>164</sup>	50,00	41,31	38,71	25,95
Moderna 2	74,00	61,13	58,53	38,40
НДЦЕМ ім. Гамалії <sup>165</sup>	20,00	16,52	13,92	10,38
Pfizer та BioNTech <sup>166</sup>	39,00	32,22	29,62	20,24
Johnson & Johnson <sup>167</sup>	20,00	16,52	13,92	10,38
AstraZeneca <sup>168</sup>	10,00	8,26	5,66	5,19
Sinovac Biotech <sup>169</sup>	59,50	49,16	46,56	30,88
Sinopharm <sup>170</sup>	144,80	119,63	117,03	75,15

Джерело: розрахунки автора.

Таблиця 6.2.

**Фіскальний простір, необхідний для вакцинації населення України від COVID-19 за альтернативними варіантами за фазами та стадіями, млрд грн**

<sup>164</sup> Moderna to charge \$25-\$37 for COVID-19 vaccine: CEO tells paper. *Reuters*. 22.11.2020. URL: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-moderna-eu-idUSKBN2810W4>

<sup>165</sup> The cost of one dose of the Sputnik V vaccine will be less than \$10 for international markets. URL: <https://sputnikvaccine.com/newsroom/pressreleases/the-cost-of-one-dose-will-be-less-than-10-for-international-markets/>

<sup>166</sup> Comparing COVID-19 Vaccines: Timelines, Types and Prices. URL: <https://www.biospace.com/article/comparing-covid-19-vaccines-pfizer-biontech-moderna-astrazeneca-oxford-j-and-j-russia-s-sputnik-v/>

<sup>167</sup> Johnson & Johnson Announces Agreement with U.S. Government for 100 Million Doses of Investigational COVID-19 Vaccine. URL: <https://www.jnj.com/johnson-johnson-announces-agreement-with-u-s-government-for-100-million-doses-of-investigational-covid-19-vaccine>; J&J starts two-dose trial of its COVID-19 vaccine candidate. URL: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-j-j-britain/jj-starts-two-dose-trial-of-its-covid-19-vaccine-candidate-idUSKBN27W00P>

<sup>168</sup> COVID-19 Vaccine Prices Revealed From Pfizer, Moderna, and AstraZeneca. URL: <https://observer.com/2020/11/covid19-vaccine-price-pfizer-moderna-astrazeneca-oxford>

<sup>169</sup> Sinovac coronavirus vaccine offered by Chinese city for emergency use costs \$60. URL: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-china-vaccine-idUSKBN2710UQ>

<sup>170</sup> Coronavirus: Chinese vaccine giant quotes higher price for doses. *South China Morning Post*. URL: <https://www.scmp.com/news/china/science/article/3098032/coronavirus-chinese-vaccine-giant-quotes-higher-price-doses>

Виробники вакцин від COVID-19	Фаза 1		Фаза 2	
	Стадія I	Стадія II	Стадія III	Стадія IV
Moderna 1	1,77	10,03	17,11	30,10
Moderna 2	2,62	14,85	26,20	44,54
НДЦЕМ ім. Гамалії	0,71	4,01	7,08	12,04
Pfizer та BioNTech	1,38	7,82	13,81	23,47
Johnson & Johnson	0,71	4,01	7,08	12,04
AstraZeneca	0,35	2,01	3,54	6,02
Sinovac Biotech	2,11	11,94	21,07	35,81
Sinopharm	5,13	29,05	51,27	87,16

*Джерело:* розрахунки автора.

Найбільший обсяг фіскального простору необхідно сформувати для вакцинації населення на завершальній третій стадії, що потребуватиме від 6,02 до 87,16 млрд грн, а найменші обсяги – на першій стадії, фіскальний простір для якої необхідно створити в обсязі від 0,35 млрд грн до 5,13 млрд грн, що буде обумовлено вибором виробника вакцини. Для вакцинації працівників системи охорони здоров'я та соціальної допомоги необхідно сформувати обсяг фіскального простору від 0,28 млрд грн до 3,99 млрд грн

З метою скорочення смертності та захворювання від COVID-19, високий рівень пріоритетності для вакцинації має також населення старших вікових груп, які зазвичай хворіють на важкі супутні захворювання, що спричиняє високий ризик важкого перебігу захворювання та смертності<sup>171</sup>. Для вакцинації такої групи населення необхідно формувати фіскальний простір в обсязі від 2,82 до 40,89 млрд грн залежно від обраної вакцини.

Додаткового фінансування потребуватимуть при проведенні

<sup>171</sup> Roadmap for prioritizing population groups for vaccines against COVID-19 An Approach to Inform Planning and Subsequent Recommendations Based Upon Epidemiologic Setting and Vaccine Supply Scenarios / World Health Organization. 2020. URL: [https://www.who.int/immunization/sage/meetings/2020/october/Session03\\_Roadmap\\_Prioritization\\_Covid-19\\_vaccine.pdf](https://www.who.int/immunization/sage/meetings/2020/october/Session03_Roadmap_Prioritization_Covid-19_vaccine.pdf)

вакцинації проти COVID-19<sup>172</sup>: оплата праці медичного персоналу при проведенні вакцинації; вартість додаткових матеріалів для проведення вакцинації (наприклад, шприців для ін'єкцій); вартість безпечних контейнерів; витрати на транспортування та збереження, у тому числі з урахуванням достатньої місткості холодового ланцюга (режим холодового зберігання: від +2 °C до +8 °C; при -20 °C; при -70 °C), включаючи імпульсну потужність, та потужність для постійного технічного обслуговування; тренінг та навчання персоналу та інші непрямі витрати (вартість електроенергії, водопостачання та водовідведення, опалення тощо).

Формування фіскального простору для вакцинації населення проти COVID-19 є одним із центральних елементів такої підготовки, що дозволяє: провести поступову поетапну профілактичну імунізацію населення та перервати ланцюг заражень; зменшити рівні захворювання та смертності; зменшити навантаження на систему охорони здоров'я; зменшити негативні наслідки пандемії для економіки та потенційні втрати державного і місцевих бюджетів.

*Світові моделі фінансування охорони здоров'я та вплив пандемічної кризи на трансформацію фіскального простору.*

Продовження пандемії COVID-19 майже протягом двох років та поява його нових варіантів звернули увагу глобального суспільства на неготовність сучасних моделей фінансування охорони здоров'я реагувати на кризові потреби функціонування галузі. ВООЗ прогнозує подальшу появу нових небезпечних вірусів, боротьба з якими потребує створення нової архітектури

---

<sup>172</sup> Руководство по оценке стоимости внедрения новых вакцин в национальную систему иммунизации / Всемирная организация здравоохранения. URL: [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/112613/WHO\\_V-B\\_02.11\\_rus.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/112613/WHO_V-B_02.11_rus.pdf?sequence=1&isAllowed=y); Economics of immunization: a guide to the literature and other resources. URL: [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/68526/WHO\\_V-B\\_04.02\\_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/68526/WHO_V-B_04.02_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y); Guidance on developing a national deployment and vaccination plan for COVID-19 vaccines. Interim guidance / World Health Organization. 16.11.2020. URL: <https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1315396/retrieve>



фінансування охорони здоров'я<sup>173</sup>. Т. Гебрейесус зазначає, що COVID-19 проявив системні кризові проблеми фінансування та неефективність механізмів здійснення витрат на охорону здоров'я, тож пропонує фінансування охорони здоров'я визначати не як витрати, а як інвестиції у безпеку здоров'я суспільства, продуктивність та інклюзивне економічне зростання<sup>174</sup>.

В умовах розгортання пандемії відбулася суттєва трансформація фіскального простору охорони здоров'я. Так, у країнах ОЕСР, у середньому загальні витрати на охорону здоров'я зросли з 8,8% у 2019 р. до 9,7% у 2020 р.<sup>175</sup>. Серед країн ОЕСР найбільші темпи зростання витрат у 2020 р. мали Велика Британія (2,6% ВВП), США (2,1% ВВП), Естонія (1,32% ВВП), Франція (1,27% ВВП).

Наявність достатнього фіскального простору є одним із найбільш вагомих чинників забезпечення стабільності системи охорони здоров'я. Однак найбільший розмір фіскального простору не завжди автоматично обумовлює його результативність у формі створення додаткового капіталу здоров'я, як частини людського капіталу країни. В умовах пандемії одними із ключових показників дієздатності та готовності системи охорони здоров'я стала кількість медичних закладів відповідного профілю, їх мережа, чисельність лікарів та середнього медичного персоналу, наявність медичного обладнання та доступної мережі лабораторної діагностики. Такі заходи обумовили зміну соціальних та економічних детермінант здоров'я, включаючи доступність медичних послуг<sup>176</sup>.

---

<sup>173</sup> WHO Director-General's opening remarks at the meeting of G20 Health and Finance Ministers. 29 October 2021. URL: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-g20-health-and-finance-ministers---29-october-2021>

<sup>174</sup> Ghebreyesus T. Financing Future Health Systems. *Finance & Development*. 2021. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2021/12/Financing-Future-Health-Systems-Tedros-Ghebreyesus.htm>

<sup>175</sup> Global expenditure on health: public spending on the rise? / World Health Organization. 2021. URL: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/350560/9789240041219-eng.pdf>

<sup>176</sup> Islam N., Lewington S. White Effects of covid-19 pandemic on life expectancy and premature mortality in 2020: time series analysis in 37 countries. *BMJ*. 2021. <http://dx.doi.org/10.1136/bmj-2021-066768>

Протягом періоду пандемії відбулася суттєва втрата тривалості життя. Найбільші втрати потенційної середньої тривалості життя при народженні серед країн ОЕСР були у 2020 р. у США (-1,6 року), Іспанії (-1,5 року) та Литві (-1,3 року). За визначенням американських демографів, найбільший вплив на зменшення тривалості життя обумовило не тільки збільшення смертності внаслідок захворювання від COVID-19, а й неотримання медичної допомоги, не пов'язаної з COVID-19.

Слід зауважити, що найбільші загальні витрати на охорону здоров'я у світі протягом останніх двох десятиріч загалом та у 2020 р. були у США, що мають найвищий рівень у світі за показниками впровадження інновацій у медичній галузі, а також забезпеченість обладнанням медичних закладів. Однак ці фактори не завжди дозволяють забезпечити дієздатність та ефективність усієї системи охорони здоров'я для усіх груп населення та її готовність реагування на пандемію.

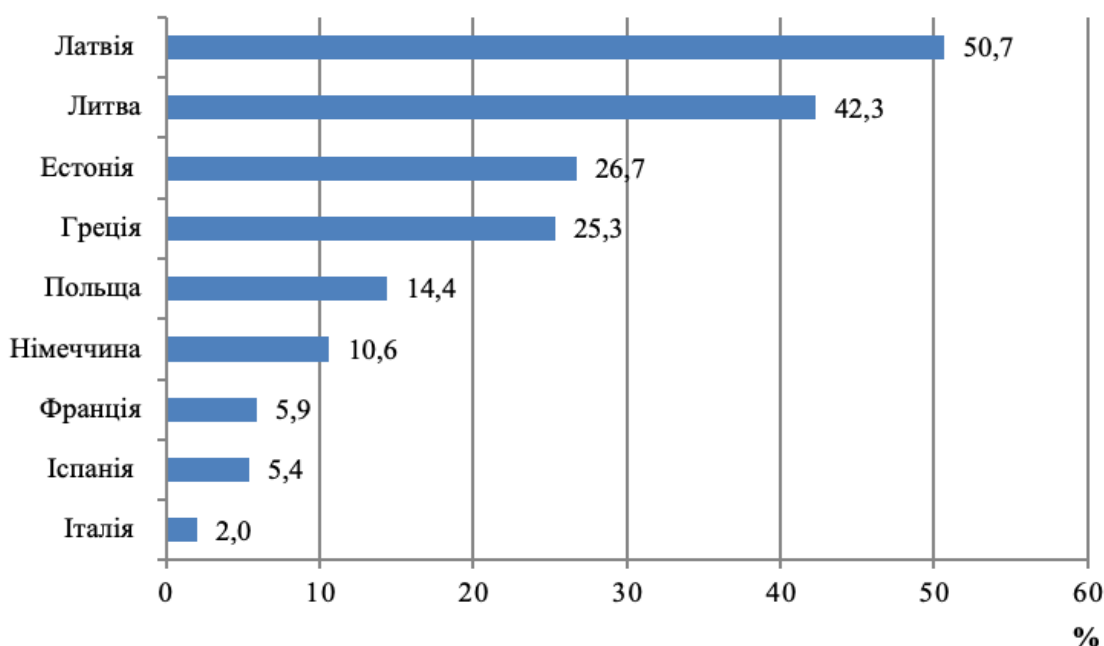
Показником, який використовують для оцінки ефективності функціонування системи охорони здоров'я, а також вразливості впливу пандемії COVID-19 на суспільство у різних країнах, є показник надлишкової смертності (рис. 6.4). Так, середній коефіцієнт надлишкової смертності у жовтні 2021 р. у країнах ЄС становить 17,0 % додаткових смертей порівняно з середнім показником смертності на місяць у 2016–2019 р.<sup>177</sup>.

Узагальнюючи підходи країн з різними моделями фінансування охорони здоров'я, необхідно зазначити, що найбільш успішними у період пандемії COVID-19 були країни, які впроваджували зазначені далі стратегії фінансування галузі та формування відповідного фіскального простору. Однією з таких стратегій є формування фіскального простору для охорони здоров'я, що має достатній обсяг коштів для покриття витрат, що виникли непередбачено з появою COVID-19, та забезпечення стабільності їх надходжень в умовах зростання безробіття та різкого падіння доходів

---

<sup>177</sup> Monthly excess mortality. *European Statistical Recovery Dashboard*. 2021. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/recovery-dashboard/>

державних та місцевих бюджетів, а також фондів медичного страхування.



**Рис. 6.4. Коефіцієнт надлишкової смертності на місяць у окремих країнах ЄС (станом на жовтень 2021 р.).**

Джерело: Monthly excess mortality. *European Statistical Recovery Dashboard*. 2021. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/recovery-dashboard/>

Країни, які у до пандемічний період мали фіскальний простір для охорони здоров'я, змогли здійснити фіскальний маневр з огляду на виникнення непередбачуваних витрат, а також провести фіскальне коригування в умовах розгортання та поширення пандемії COVID-19, що дозволило забезпечити стабільне фінансування галузі<sup>178</sup>. Фіскальний простір для охорони здоров'я у період пандемії включав не тільки традиційні механізми фінансування галузі, а й нові бюджетні та позабюджетні фонди реагування на кризу в охороні здоров'я на державному та місцевому рівнях.

Країни із домінуючими бюджетними механізмами фінансування охорони здоров'я мали більший обсяг фіскального простору та більш ефективно реагування на пандемію порівняно з країнами з переважно

<sup>178</sup> State of Health in the EU: Companion Report 2021 / European Union. 2021 URL: [https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/state/docs/2021\\_companion\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/state/docs/2021_companion_en.pdf)

страховими механізмами фінансування<sup>179</sup>. За оцінками ВООЗ, на початку пандемії у країнах, що мають домінуючі страхові механізми фінансування охорони здоров'я, найбільша частка зростання державних витрат на охорону здоров'я (75 %) була забезпечена за рахунок прямого бюджетного фінансування<sup>180</sup>. Як зазначає С. Томсон, найвищі рівні вразливості в умовах пандемії COVID-19 та менший рівень ефективності реагування на кризу мали системи охорони здоров'я зі страховими джерелами фінансування галузі<sup>181</sup>.

Страховий механізм наразі є домінуючим у 28 країнах Європи<sup>182</sup>, які традиційно мають циклічний характер отримання доходів та схильні до змін витрат відповідно до коливань економічної динаміки та змін на ринку праці. З метою подолання таких факторів, за інформацією Європейського Бюро ВООЗ, 14 країн Європи у 2020 р. впроваджували заходи щодо розширення охоплення населення програмами доступу до медичного страхування та збільшення переліку доступних медичних та немедичних послуг для застрахованих осіб.

До фіскального простору країн зі страховими механізмами були включені також резервні фонди. З метою покриття недоотриманих доходів з обов'язкового медичного страхування в Німеччині у 2021 р. відбулося підвищення ставок страхових внесків на обов'язкове медичне страхування для більшості груп населення<sup>183</sup>. Застосування стратегій антициклічного фінансування охорони здоров'я окремими країнами дали таким країнам

---

<sup>179</sup> Health systems resilience during COVID-19: Lessons for building back better. *Health Policy* № 56 / European Observatory on Health Systems and Policies, World Health Organization. URL: <https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1390564/retrieve>

<sup>180</sup> Global expenditure on health: public spending on the rise? / World Health Organization. 2021. URL: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/350560/9789240041219-eng.pdf>

<sup>181</sup> Thomson S. How resilient is health financing policy in Europe to economic shocks? Evidence from the first year of the COVID-19 pandemic and the 2008 global financial crisis. *Health policy*. 2021. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0168851021002724?via%3Dihub>

<sup>182</sup> Spending on health in Europe: entering a new era / WHO Regional Office for Europe. 2021. URL: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/340910>

<sup>183</sup> Thomson S. How resilient is health financing policy in Europe to economic shocks? Evidence from the first year of the COVID-19 pandemic and the 2008 global financial crisis. *Health policy*. 2021. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0168851021002724?via%3Dihub>

змогу забезпечити достатній рівень фінансування медичної галузі – для забезпечення стабільності її функціонування.

У процесі розподілу фінансових ресурсів охорони здоров'я в умовах пандемії всі країни застосовували стратегії адаптації систем державних закупівель та покриття нових змінюваних потреб, а також впроваджували нові системи економічного стимулювання. Централізовані системи фінансування охорони здоров'я в умовах пандемії мали можливість більш швидкого та ефективного перерозподілу фінансування та забезпечення нагальних фінансових потреб медичних закладів. Особливий механізм централізованого фінансування потреб медичної галузі в умовах пандемії COVID-19, а також закупівлі та розподілу вакцин проти COVID-19 був побудований в ЄС. Завдяки застосуванню цього механізму держави – члени ЄС, що мали невисокі обсяги фінансування охорони здоров'я, отримали необхідні фінансові кошти для реагування на пандемію<sup>184</sup>.

В Україні з розгортанням пандемії COVID-19 відбулося суттєве зростання витрат на охорону здоров'я – із 3,2% ВВП у 2019 р. до 4,2% у 2020 р. У 2021 р. частка витрат на охорону здоров'я у загальних витратах зведеного бюджету зросла на 1,65% до 11,06% шляхом перерозподілу коштів на охорону здоров'я та зменшення фінансування за іншими статтями бюджету.

Однак, навіть незважаючи на збільшення фінансування системи охорони здоров'я в умовах пандемії COVID-19, не були дотримані норми національного законодавств щодо цільових обсягів державного фінансування охорони здоров'я (у розмірі 5% ВВП). Враховуючи євроінтеграційні прагнення України, зазначимо, що наразі державні витрати на охорону здоров'я в Україні є значно меншими за середні державні витрати на охорону здоров'я країн – членів ЄС., які у 2020 р. становили близько 7,65% ВВП.

---

<sup>184</sup> Addressing together current and new COVID-19 challenges. Communication from the commission to the European Parliament, the Council / The European economic and social committee and the committee of the regions. 2021. URL: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-addressing-covid19-challenges.pdf>

В Україні протягом 2019–2021 рр. децентралізований механізм фінансування охорони здоров'я трансформувався у централізований. Національна служба здоров'я України щорічно укладає договори про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій з медичними закладами різної форми власності, зокрема державної, комунальної, приватної (без ФОП), ФОП. Однак витрати, пов'язані з COVID-19, які були понесені Національною службою здоров'я України, становили у 2020 р. тільки 25,3% її загальних витрат, або 18,5 млрд грн<sup>185</sup>

Виявлено значуще зменшення фінансування у 2020 р. інших основних типів медичних закладів порівняно з 2019 р.:

- лікарень загального профілю на 23,34 млрд грн;
- спеціалізованих лікарень на 8 млрд грн;
- центрів екстреної медичної допомоги на 5,09 млрд грн;
- пренатальних центрів на 1,78 млрд грн;
- поліклінік загального профілю та амбулаторій на 1,05 млрд грн

Великі обсяги недофінансування медичної галузі зумовлюватимуть середньострокові ризики погіршення стабільності системи охорони здоров'я України та існування суспільства загалом.

Проведений аналіз фінансування систем охорони здоров'я свідчить про кризу чинних фінансових механізмів фінансування охорони здоров'я та неготовність до пандемії. Незважаючи на значне зростання загальних та державних витрат на охорону здоров'я з початком пандемії у 2020 р. та 2021 р., як у країнах з бюджетним фінансуванням галузі, так і з страховими механізмами фінансування, була значно порушена стабільність функціонування усієї галузі. Система охорони здоров'я не мала необхідних потужностей для надання медичної допомоги в умовах розгортання пандемії COVID-19, а фінансовим механізмам потребувався значний час для адаптації до нових потреб. Страхові механізми фінансування галузі, маючи високий

---

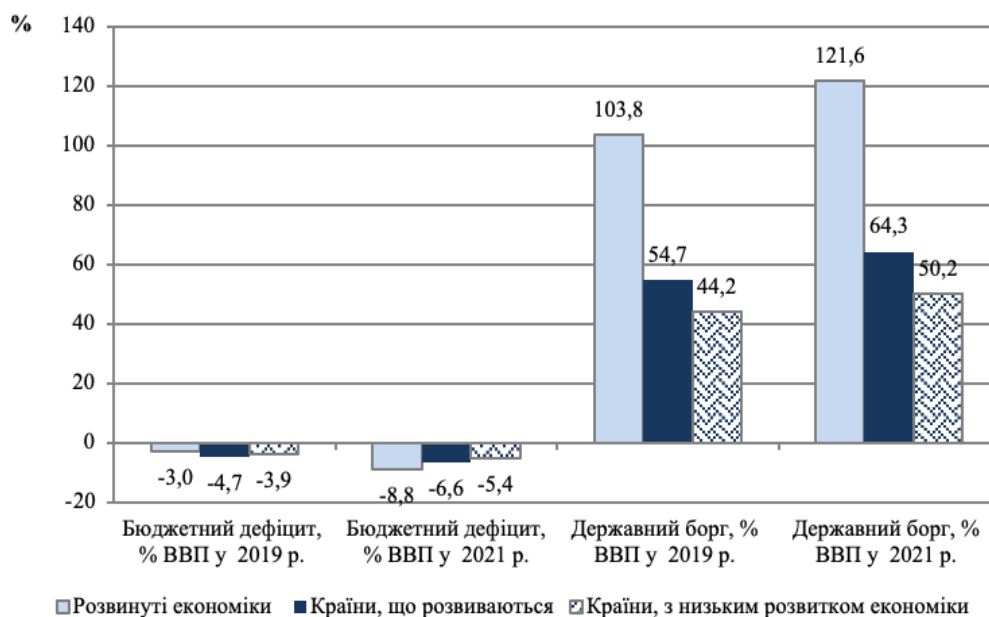
<sup>185</sup> Звіт про роботу Національної служби здоров'я України за 2020 рік / Національна служба здоров'я України. 2021. URL: <https://nszu.gov.ua/storage/files/nhsu-annual-report-2020-ua-web.pdf?1619782693>

рівень циклічної залежності від змін економічної динаміки, стану ринку праці та рівня безробіття, не змогли забезпечувати медичним закладам необхідний рівень фінансування та потребували залучення додаткового бюджетного фінансування. Крім того, якщо у визначених країнах громадяни медичним страхуванням не охоплені або необхідна медична допомога не покривається обов'язковим медичним страхуванням, це свідчить про слабкість механізму фінансування галузі. Відкладення надання медичної допомоги, не пов'язаної з COVID-19, недофінансування у період пандемії медичних закладів іншого профілю призведе до значних втрат на середньострокову перспективу. Чинні моделі фінансування охорони здоров'я більшою мірою відповідають на короткостроковий попит на медичну допомогу в умовах поширення застосування стратегій підтримки фіскальної стійкості та не враховують довгострокові суспільні потреби і необхідність реагування на пандемічні виклики.

У відповідь на подвійну кризу в охороні здоров'я та економічну кризу, спричинену пандемією COVID-19, країни вжили безпрецедентних заходів фіскального реагування, зумовивши вагоме зростання державних витрат.

Пандемія обумовила також і суттєву зміну обсягів витрат місцевих бюджетів. Так, якщо до пандемії загальні витрати місцевих бюджетів у країнах ЄС становили у середньому 12,4% ВВП, то за рік вони зросли до 13,3% ВВП.

Формування фіскального простору для охорони здоров'я, що включали заходи фіскального реагування на пандемією COVID-19 у 2020–2021 р., відбувалося в умовах зниження економічної активності, що призвело до різкого зменшення державних доходів. Зростання державних витрат в умовах низьких державних доходів збільшило дефіцит бюджету та викликало зростання рівня державного боргу в більшості країн світу (рис. 6.5).



**Рис. 6.5. Дефіцит бюджету та державний борг за групами країн з різним рівнем розвитку економіки у 2019 р. та 2021 р., % ВВП**

Джерело: Fiscal Indicators. IMF DataMapper / International Monetary Fund. 2021. URL: [https://www.imf.org/external/datamapper/G\\_XWDG\\_G01\\_GDP\\_PT@FM/ADVEC/FM\\_EMG/FM\\_LIDC](https://www.imf.org/external/datamapper/G_XWDG_G01_GDP_PT@FM/ADVEC/FM_EMG/FM_LIDC)

За оцінками ВООЗ у середньостроковій перспективі макрофіскальні фактори стресу здійснюватимуть тиск на формування фіскального простору для охорони здоров'я<sup>186</sup>. Для країн, що розвиваються, та для країн з низьким розвитком економіки зростання рівня державного боргу, що мало місце у 2020 р., стає фактором, який обмежує формування фіскального простору для охорони здоров'я.

*Виклики зміни фіскального простору для охорони здоров'я в умовах воєнного стану*

Задля стійкості фіскального простору системи охорони здоров'я необхідно забезпечити його здатність протистояти шоку зміни умов фінансування і непередбаченого зростання витрат у відповідь на зростання потреб у медичній допомозі. Це, як зауважує С. Томсон, потребує визначити

<sup>186</sup> Global monitoring report on financial protection in health 2021 / World Health Organization. 2021. URL: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240040953>



заходи реагування на виникаючі шоківі стани<sup>187</sup>.

Війна є надзвичайним кризовим станом для системи охорони здоров'я<sup>188</sup>. Воєнні конфлікти здійснюють прямий та опосередкований руйнівний вплив як на заклади системи охорони здоров'я, так і на механізми забезпечення її функціонування та фінансування. Окрім прямих втрат обсягів та якості людського капіталу, відбувається руйнація фінансового забезпечення системи охорони здоров'я, що стає причиною додаткових соціальних та фінансових втрат як у період воєнних дій, так і у повоєнний період.

Узагальнення зарубіжного досвіду фінансування охорони здоров'я у країнах воєнного стану<sup>189</sup> дало змогу визначити, що формування фіскального простору для медичної галузі відбувалося переважно двома практичними шляхами:

- фіскальний простір для охорони здоров'я зменшувався через витиснення бюджетних витрат на фінансування соціальних функцій держави, у тому числі на охорону здоров'я, бюджетними витратами на оборону;
- розширення фіскального простору для охорони здоров'я завдяки залученню міжнародної допомоги, що стала домінуючим джерелом фінансування соціальної сфери у країні.

Потреба у збільшенні державного фінансування державних витрат на охорону здоров'я викликана передусім такими прямими та

---

<sup>187</sup> Thomson S. How resilient is health financing policy in Europe to economic shocks? Evidence from the first year of the COVID-19 pandemic and the 2008 global financial crisis. *Health policy*. 2021. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0168851021002724?via%3Dihub>

<sup>188</sup> Southall D., MacDonald R. War is a public health emergency. *The Lancet*. 2022. Vol. 399. URL: <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2822%2900479-2>

<sup>189</sup> Omar M. Strategies for post-conflict development of the Health Systems in Somalia: lessons from selected countries. *Somali Health Action Journal*. 2021, Vol. 1. <https://doi.org/10.36368/shaj.v1i1.250>; Gupta S. Fiscal Consequences of Armed Conflict and Terrorism in Low- and Middle-Income Countries. *IMF Working Paper*. 2002. URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=879939](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=879939); Debarre A. Hard to Reach: Providing Healthcare in Armed Conflict. 2017. URL: [https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2018/12/1812\\_Hard-to-Reach.pdf](https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2018/12/1812_Hard-to-Reach.pdf); Bertonea M., Jowett M. Health financing in fragile and conflict-affected settings: What do we know, seven years on? *Social Science & Medicine*. 2019. P. 209–219. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953619302199>

опосередкованими втратами<sup>190</sup>, як:

- надлишкова смертність, травматизація та захворюваність населення;
- зруйновані та пошкоджені медична інфраструктура та обладнання;
- зростання частки населення з постійними та тимчасовими особливими потребами (осіб з інвалідністю);
- непрямі втрати, спричинені смертністю, травматизацією та інвалідизацією населення, що обумовлюють втрати років потенційного життя, людського капіталу та капіталу здоров'я<sup>191</sup>;
- міграція та зростання чисельності внутрішньо переміщених осіб;
- стрімке зростання інфекційних захворювань (туберкульоз, кір, дифтерія, ВІЛ та ін.);
- зменшення чисельності лікарів та середнього медичного персоналу внаслідок загибелі, еміграції та з інших причин;
- дефіцит лікарських засобів та товарів медичного призначення;
- депривація доступу різних уразливих груп населення у різних територіальних громадах до первинної, спеціалізованої та високоспеціалізованої медичної допомоги;
- зниження рівня продовольчої безпеки, дефіцит поживних речовин у харчуванні дітей, зменшення доступу до чистої питної води, санітарних послуг, що призводить до зростання ризику поширення інфекційних захворювань;
- екосистемні втрати та забруднення навколишнього природного середовища, що змінює умови функціонування природних екосистем як

---

<sup>190</sup> Bertonea M., Jowett M. Health financing in fragile and conflict-affected settings: What do we know, seven years on? *Social Science & Medicine*. 2019. P. 209–219. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953619302199>; Tam C., Lopman B., Bornemisza O. et al. Epidemiology in conflict – a call to arms. *Emerging Themes in Epidemiology*. 2004. <https://doi.org/10.1186/1742-7622-1-5>; Humphreys M. Economics and Violent Conflict / Harvard University. 2003. URL: [https://d306pr3pise04h.cloudfront.net/docs/issues\\_doc%2FPeace\\_and\\_Business%2FEconomics\\_and\\_Violent\\_Conflict.pdf](https://d306pr3pise04h.cloudfront.net/docs/issues_doc%2FPeace_and_Business%2FEconomics_and_Violent_Conflict.pdf)

<sup>191</sup> Schneider-Kamp, A. Health capital: toward a conceptual framework for understanding the construction of individual health. *Social Theory & Health*. 2021. № 19. <https://doi.org/10.1057/s41285-020-00145-x>

місця проживання населення<sup>192</sup>;

– непрямі втрати, викликані спалахом таких хвороб, як кір, дифтерія, туберкульоз, гепатит, – через припинення або відкладення профілактичної вакцинації.

Найбільшими втратами людського капіталу внаслідок воєнної агресії РФ проти України є загибель населення. Міграція та зростання чисельності внутрішньо переміщених осіб здійснюють прямий та опосередкований вплив на фінансування системи охорони здоров'я. За даними Управління Верховного комісара ООН з прав біженців станом на 21.06.2022 р. у різних країнах світу зафіксовано 6,1 млн біженців з України, 7,1 млн осіб визначені як внутрішньо переміщені особи<sup>193</sup>.

Міграція в умовах воєнних дій<sup>194</sup> чинить тиск на фіскальний простір для охорони здоров'я унаслідок:

– зниження економічної активності у місцях постійного проживання мігрантів, зменшення робочої сили;

– збільшення навантаження на медичні заклади у територіальних громадах, до яких прибули внутрішньо переміщені особи;

– міграції медичного персоналу;

– ускладнення механізмів координації та прийняття управлінських рішень при високих показниках міграції та внутрішньо переміщених осіб для фінансового забезпечення охорони здоров'я.

Як засвідчує аналіз зарубіжного досвіду реалізації фіскальної

---

<sup>192</sup> Guidelines on the protection of the natural environment in armed conflict / The International Committee of the Red Cross. URL: [https://www.icrc.org/en/download/file/141079/guidelines\\_on\\_the\\_protection\\_of\\_the\\_natural\\_environment\\_in\\_armed\\_conflict\\_advance-copy.pdf](https://www.icrc.org/en/download/file/141079/guidelines_on_the_protection_of_the_natural_environment_in_armed_conflict_advance-copy.pdf)

<sup>193</sup> Ukraine Refugee Situations. Operational Data Portal / The United Nations High Commissioner for Refugees. URL: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

<sup>194</sup> Karlberg I. Armed conflicts, migration and public health Ingvar Karlberg. *Scandinavian Journal of Public Health*. 2015. <https://doi.org/10.1177/1403494815612947>; Technical Briefing «Migration and Health». Report 69th World Health Assembly. World Health Organization. 2016. URL: [https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/our\\_work/DMM/Migration-Health/Technical%20Briefing%20report%20Migration%20and%20Health%2027%20May.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/our_work/DMM/Migration-Health/Technical%20Briefing%20report%20Migration%20and%20Health%2027%20May.pdf); Humphreys M. Economics and Violent Conflict / Harvard University. 2003. URL: [https://d306pr3pise04h.cloudfront.net/docs/issues\\_doc%2FPeace\\_and\\_Business%2FEconomics\\_and\\_Violent\\_Conflict.pdf](https://d306pr3pise04h.cloudfront.net/docs/issues_doc%2FPeace_and_Business%2FEconomics_and_Violent_Conflict.pdf)

політики<sup>195</sup>, в умовах воєнних конфліктів відбувається загальна руйнація системи охорони здоров'я як суспільного блага. Непрямими втратами, що обумовлюють зменшення капіталу здоров'я та людського капіталу внаслідок воєнних дій<sup>196</sup>, а також становлять фінансові та територіальні бар'єри доступу до охорони здоров'я, є руйнування транспортної інфраструктури та місць проживання, що збільшуватиме ризик загострення хронічних та інших захворювань, а також ризик спалаху інфекційних хвороб.

Пріоритетність воєнних цілей об'єктивно визначає збільшення бюджетних витрат та одночасно може призводити до «витіснення» бюджетного фінансування суспільних благ та послуг системи охорони здоров'я та інших соціальних функцій держави<sup>197</sup>. У таких умовах відбувається зниження рівня державних витрат на соціальні функції на одну особу, що, за визначенням фахівців МВФ<sup>198</sup>, чинить негативний вплив на економічне зростання країни.

Порівняльний та структурний аналіз формування і використання фіскального простору на охорону здоров'я за січень–квітень 2022 р. дає змогу визначити такі тенденції:

- збільшення витрат зведеного бюджету України на 10,7 млрд грн та відповідність динаміки витрат аналогічній динаміці у 2021 р.;
- збільшення рівня централізації формування фіскального простору за

---

<sup>195</sup> Health financing in fragile and conflict-affected situations: a review of the evidence. *Health Financing Working Paper* / World Health Organization. 2020. № 13. URL: <https://www.who.int/publications/i/item/978-92-4-000349-1>; Moore S. The Impacts of War on Global Health. URL: <https://www.news-medical.net/health/The-Impacts-of-War-on-Global-Health.aspx>; Groot O., Bozzoli C., Alamir A. The global economic burden of violent conflict. *Journal for Peace Research*. Peace Research Institute. 2022. Vol. 5, Is. 2. P. 259–276. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/00223433211046823>; Collier P.; Elliott V. Breaking the Conflict Trap. World Bank Policy Research Report. Washington, DC: World Bank, Oxford University Press, 2003. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13938>

<sup>196</sup> Poonam V. The deleterious effects of war and conflict on the provision of health care for vulnerable populations and the potential effects of COVID-19 on vulnerable populations in conflict zones. *International Journal of Surgery: Global Health*. 2020. № 3. URL: [https://journals.lww.com/ijsglh/Fulltext/2020/11010/The\\_deleterious\\_effects\\_of\\_war\\_and\\_conflict\\_on\\_the.13.aspx](https://journals.lww.com/ijsglh/Fulltext/2020/11010/The_deleterious_effects_of_war_and_conflict_on_the.13.aspx)

<sup>197</sup> Skons E. The Costs of Armed Conflict / Stockholm International Peace Research Institute. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.466.9466&rep=rep1&type=pdf>

<sup>198</sup> Gupta S. Fiscal Consequences of Armed Conflict and Terrorism in Low- and Middle-Income Countries. *IMF Working Paper*. 2002. URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=879939](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=879939)

рахунок посилення ролі Національної служби здоров'я України, що відповідає рекомендаціям ВООЗ щодо фінансування медичної галузі в умовах воєнних дій;

– перерозподіл бюджетних витрат відповідно до потенційних потреб та нагальності в умовах воєнних дій, зокрема з місцевих бюджетів було суттєво збільшено фінансування лікарень загального профілю, центрів переливання крові, центрів первинної медичної допомоги та спеціалізованих лікарень;

– зниження фінансування санітарно-профілактичних та протиепідемічних закладів та заходів, попри існування підвищеного ризику спалаху інфекційних захворювань.

Як засвідчує зарубіжний досвід, особливістю періоду воєнного стану<sup>199</sup> та перших років повоєнного стану є реагування лише на невідкладні проблеми в охороні здоров'я та практично повне припинення фінансування частини немедичних витрат лікарень та амбулаторних медичних установ; упровадження платежів за медичні послуги для високодохідних груп населення, які проживають у територіальних громадах, де не відбуваються бойові дії. У міжнародній практиці такий підхід до фінансування медичної галузі отримав назву «стратегія виживання для системи охорони здоров'я», оскільки за інших умов більша частина медичних закладів припинила би функціонування під час воєнних дій.

За оцінками ВООЗ та інших фахівців<sup>200</sup>, негативні фінансові, соціальні та організаційні наслідки воєнного конфлікту можуть здійснювати тиск на сферу охорони здоров'я до десяти років після завершення конфлікту, а демографічні – до двадцяти років. Динаміку державних витрат на охорону

---

<sup>199</sup> Health financing in fragile and conflict-affected situations: a review of the evidence. *Health Financing Working Paper* / World Health Organization. 2020. № 13. URL: <https://www.who.int/publications/i/item/978-92-4-000349-1>

<sup>200</sup> Skons E. The Costs of Armed Conflict / Stockholm International Peace Research Institute. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.466.9466&rep=rep1&type=pdf>

здоров'я, у поствоєнних країнах можна умовно поділити на три періоди<sup>201</sup>:

- короткостроковий період (1–2 роки) – реагування на невідкладні проблеми, стрімке зростання поточних та капітальних державних витрат на охорону здоров'я;

- середньостроковий період (3–5 років) – поступове зменшення обсягів державних витрат на охорону здоров'я загалом, проте зміна структури витрат та збереження високих витрат за окремими програмами (лікування посттравматичних станів військових та інших постраждалих осіб, лікування інфекційних захворювань тощо);

- довгостроковий період – повернення до тенденцій фінансування охорони здоров'я у довоєнний період.

Джерелами фінансування високих потреб системи охорони здоров'я (окрім бюджетів України) можуть бути кошти:

- міжнародних організацій (ООН, ВООЗ, ЮНІСЕФ та ін.) та інших – на безповоротній благодійній основі;

- глобальних публічно-приватних партнерств для фінансування окремих державних програм в охороні здоров'я на короткостроковий період (наприклад, з лікування туберкульозу, ВІЛ, вакцинації дітей тощо).

---

<sup>201</sup> Rutherford S., Saleh S. Rebuilding health post-conflict: case studies, reflections and a revised framework. *Health Policy and Planning*. 2019. № 34. <https://doi.org/10.1093/heapol/czz018>; Waters H., Garrett B. Rehabilitating Health Systems in Post-Conflict Situations. *Making Peace Work*, 2009. URL: <https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230595194>; Witter S. Health financing in fragile and post-conflict states: what do we know and what are the gaps? *Social Science & Medicine*. 2012. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0277953612006752?via%3Dihub>

## **РОЗДІЛ 7. ОЦІНКА ПОДАТКОВИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ ТА СТВОРЕННЯ ПЕРЕДУМОВ ДЛЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ**

*Конкурентоспроможність податкової системи у контексті розширення фіскального простору України*

Трансформація податкової архітектури країн ЄС відбувається під впливом нових світових викликів, пов'язаних з економічною кризою, викликаною пандемією, структурними змінами в економіці, зменшенням фіскального простору через ухилення корпорацій від сплати податків, виведення капіталу підприємств за межі країн, де вони були створені, тощо. Важливим напрямом податкових реформ в Україні, як і в багатьох країнах Європи та світу в останні десятиріччя, стало зменшення податкового навантаження на доходи підприємств з метою підвищення конкурентоспроможності податкової системи та активізації факторів економічного розвитку.

У середньому по країнах ЄС у 2021 р. ставки податку на прибуток корпорацій становили 20,71%, порівняно із 22,46% у 2012 р. та 27,95% у 2003 р. Одночасно зменшилися внески роботодавців з обов'язкового соціального страхування – із 24,82% у 2009 р. до 23,09% у 2012 р. та до 21,29% у 2021 р.<sup>202</sup>. При цьому загальний рівень оподаткування у середньому по країнах ЄС збільшився із 37,7% ВВП у середньому за 2004–2008 рр. до 37,8% у 2009–2013 рр. та 38,7% ВВП у 2014–2017 р.

В Україні ставка податку на прибуток підприємств зменшилася з 30% у 2003 р. до 21% у 2009 р. та 18% у 2014–2021 рр. Внески роботодавців з обов'язкового соціального страхування із 2016 р. становлять 22%, порівняно із 49,7% у 2012 р. Загальний рівень оподаткування (податків і платежів з обов'язкового соціального страхування) у середньому за 2014–2018 рр.

---

<sup>202</sup> Tax Rates Online. URL: <https://home.kpmg/xx/en/home/services/tax/tax-tools-and-resources/tax-rates-online.html>

становив 34,0% ВВП порівняно з 35,4% у 2009–2013 рр. та 35,7% у 2005–2008 рр. Отже, останніми роками загальний рівень оподаткування та ставка податку на прибуток підприємств в Україні були значно нижчими, аніж у багатьох країнах Європи. Проте суттєве зниження ставок податків та зборів не забезпечило підвищення податкової конкурентоспроможності національної економіки та зростання інвестицій.

Скорочення номінальних ставок податку на прибуток підприємств має важливе значення для потенційних інвесторів, оскільки дає їм сигнал про те, що уряд такої країни проводить політику сприяння капіталовкладенням. При цьому поєднання низьких ставок і широких податкових баз забезпечує мінімальне спотворення економічних рішень суб'єктів господарювання, а також сприяє кращому адмініструванню податку<sup>203</sup>. Такі заходи в країнах ЄС допомагають розвитку інвестиційної діяльності та забезпечують збільшення податкових надходжень. Високі податки й інформаційна асиметрія, пов'язана з міжнародними відмінностями в оподаткуванні капіталу, створюють найсерйозніші «бар'єри» для входу іноземних інвесторів на внутрішні ринки країн<sup>204</sup>. В умовах високої мобільності капіталу підприємства прагнуть вибирати країни, де зможуть максимізувати свій дохід після оподаткування. Одночасно підвищення мобільності капіталу та доступу до міжнародних ринків також сприяють підвищенню продуктивності та зростанню національної економіки<sup>205</sup>. Тому зниження податкового навантаження на доходи підприємств, зокрема шляхом зменшення ставок податку на прибуток підприємств, належить до важливих критеріїв формування конкурентоспроможної податкової системи<sup>206</sup>. *Зазначені теоретичні*

---

<sup>203</sup> Brys B., Matthews S., Owens J. Tax Reform Trends in OECD Countries. *Taxation Working Papers*. 2011. № 1. P. 15. <https://doi.org/10.1787/5kg3h0xxmz8t-en>

<sup>204</sup> Gordon R.H., Bovenberg A.L. Why is capital so immobile internationally? Possible explanations and implications for capital income taxation. *NBER Working Paper*. 1994. No. 4796. P. 4–9. URL: <https://www.nber.org/papers/w4796.pdf>.

<sup>205</sup> Kazutoshi M., Hikaru O., Toshiki T. Tax Competition and Fiscal Sustainability. 2018. URL: : <http://www.cirje.e.u-tokyo.ac.jp/research/dp/2018/2018cf1103.pdf>

<sup>206</sup> Bunn D., Asen E. International tax Competitiveness Index 2019 / Tax Foundation. URL: <https://files.taxfoundation.org/20190930115625/2019-International-Tax-Competitiveness-Index.pdf>



положення підтверджують результати деяких емпіричних досліджень, згідно з якими зниження ставок податку на прибуток корпорацій чинить найбільший вплив на економічне зростання та сприяє покращенню інвестиційного клімату країни<sup>207</sup>.

У багатьох країнах зменшення ставок податку на прибуток супроводжувалось або збільшенням його надходжень, або збереженням рівня цих надходжень, або меншим скороченням надходжень порівняно із зниженням ставки податку завдяки реалізації заходів щодо розширення бази оподаткування. Конкуренція за мобільні фактори виробництва та залучення інвестицій у національну економіку, змушує уряди сусідніх країн (із вищим рівнем оподаткування) скорочувати ставки своїх податків, тобто породжує процеси податкової конкуренції. За деякими оцінками, в умовах відсутності податкової конкуренції в Західній Європі середня ставка корпоративного податку в 2006 р. була би на 12,5 в.п. вищою за фактичну<sup>208</sup>. В останніх німецьких дослідженнях доцільність зниження ставки корпоративного податку з 30 до 25% обґрунтовується, зокрема (за оцінками Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich<sup>209</sup>) тим, що це дасть підприємствам змогу збільшити свої інвестиції на 14%. Крім того, задекларований прибуток має зрости приблизно на 4% – завдяки зменшенню ухилення від сплати податку<sup>210</sup>.

До негативних наслідків податкової конкуренції слід віднести «вимивання» податкової бази в країні внаслідок відпливу капіталу і трудових ресурсів до сусідніх країн із меншим податковим тягарем. Так, у процесі підготовки до розширення ЄС виник відчутний розрив у ставках оподаткування прибутку підприємств і спостерігалася тенденція до відпливу

---

<sup>207</sup> Johansson Å., Heady C., Arnold J., Brys B., Vartia L. Taxation and Economic Growth. *Working Paper*. 2008. № 620. <https://doi.org/10.1787/18151973>

<sup>208</sup> Overesch M., Rincke J. What Drives Corporate Tax Rates Down? A Reassessment of Globalization, Tax Competition, and Dynamic Adjustment to Shocks. *The Scandinavian Journal of Economics*. 2011. Vol. 113, Is. 3. P. 579–602.

<sup>209</sup> Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München.

<sup>210</sup> Fuest C. Steuerreform statt zusätzliche Staatsausgaben. *IFO Standpunkte*. 2019. No. 203. URL: <https://www.ifo.de/Standpunkt/ifo-Standpunkt-203-Steuerreform-statt-zusaetzliche-Staatsausgaben>

капіталу до країн з перехідною економікою, які з 2004 р. стали новими членами ЄС. Процеси зниження ставок податку на прибуток у постсоціалістичних країнах Європи у 2002—2008 рр. (у середньому з 23,65 до 18,12%) супроводжувалися зростанням інвестиційної ставки з 30,2 до 35,2% (рис. 7.1).



**Рис. 7.1. Ставка податку на прибуток та інвестиційна ставка у постсоціалістичних країнах Європи в 1999–2018 рр.**

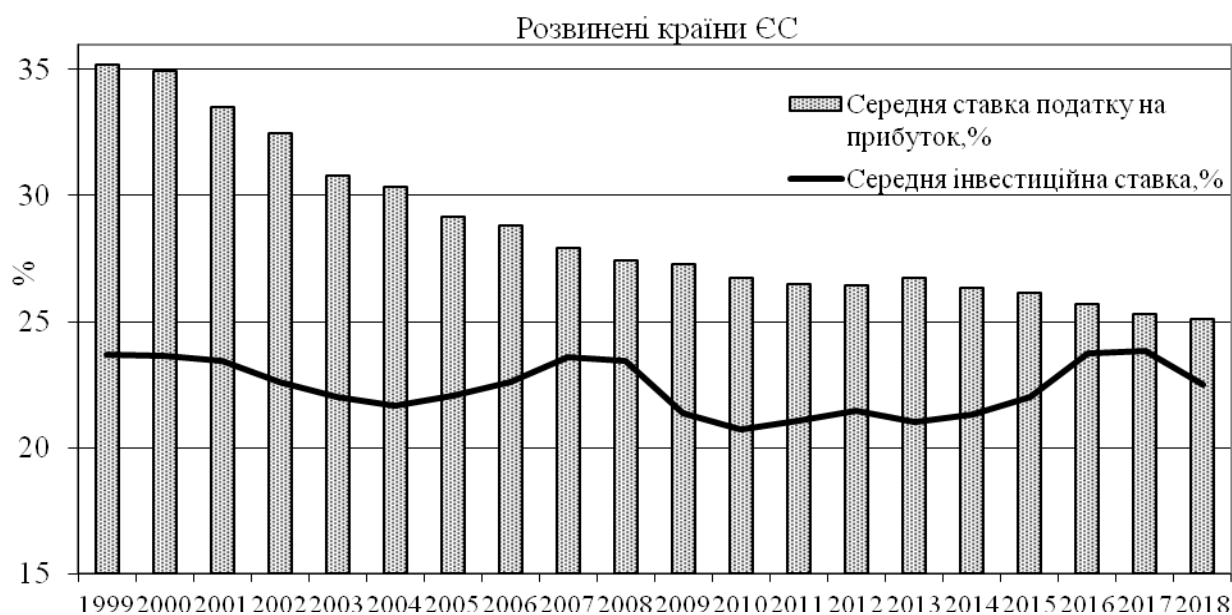
*Джерело:* побудовано авторами за даними Статистичного бюро Європейського Союзу.

У розвинених країнах Європи, попри зниження ставок податку на прибуток, вони залишалися на вищому рівні, а середня інвестиційна ставка зменшилася з 23,5–23,7% у 1999–2001 рр. до 22,03% у 2003 р. та 21,7% у 2004 р. (рис. 7.2). Така ситуація змусила керівництво ЄС, ОЕСР та ООН розпочати заходи, спрямовані на протистояння податковій конкуренції за рахунок проведення політики гармонізації умов оподаткування<sup>211</sup>.

Крім податкової конкуренції, багато країн водночас стикаються з проблемою податкового експорту (tax exporting), коли резиденти однієї країни, – якщо вони працюють або мають власність за кордоном, змушені сплачувати там більш високі податки. За таких обставин уряд країни-

<sup>211</sup> Commission proposes major corporate tax reform for the EU / European Commission. 2016. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_16\\_3471](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_3471)

резидента може прийняти рішення стосовно недоцільності зниження ставок вітчизняних податків – з огляду на те, що вони є не такими високими, як у сусідній країні. Експорт податків чинить протилежний вплив на рівень податкових ставок порівняно з податковою конкуренцією, тобто зумовлює збереження ставок оподаткування на попередньому рівні, а у деяких випадках навіть веде до їх збільшення.



**Рис. 7.2. Ставка податку на прибуток та інвестиційна ставка в розвинених країнах ЄС у 1999–2018 рр.**

Джерело: побудовано авторами за даними Статистичного бюро Європейського Союзу.

Окрім розміру податкових ставок та інших норм оподаткування, рівень оподаткування визначається також і впливом ряду неподаткових чинників. В. Танзі звертає увагу на те, що інвестиційна привабливість країни залежить не тільки від розміру податкових ставок, а й від деяких інших умов<sup>212</sup>, зокрема, чіткості та передбачуваності стосовно змін податкового законодавства; адміністративних та інших витрат стосовно його дотримання; напрямів використання податкових надходжень, тобто послуг, які населення та підприємства отримують в обмін на сплачені податки; стан публічних фінансів

<sup>212</sup> Tanzi V. Fiscal Policy in the Future: Challenges and Opportunities. *Fiscal Policy Challenges in Europe*. Berlin, March 22–23, 2007. P. 7. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/f240/e74022a1e03969a9a2799797b4603e5e0f66.pdf>

(бюджетного дефіциту і державного боргу), погіршення якого може потребувати підвищення податків у майбутньому; загальний інвестиційний клімат та стан правового поля країни (забезпечення верховенства права) тощо.

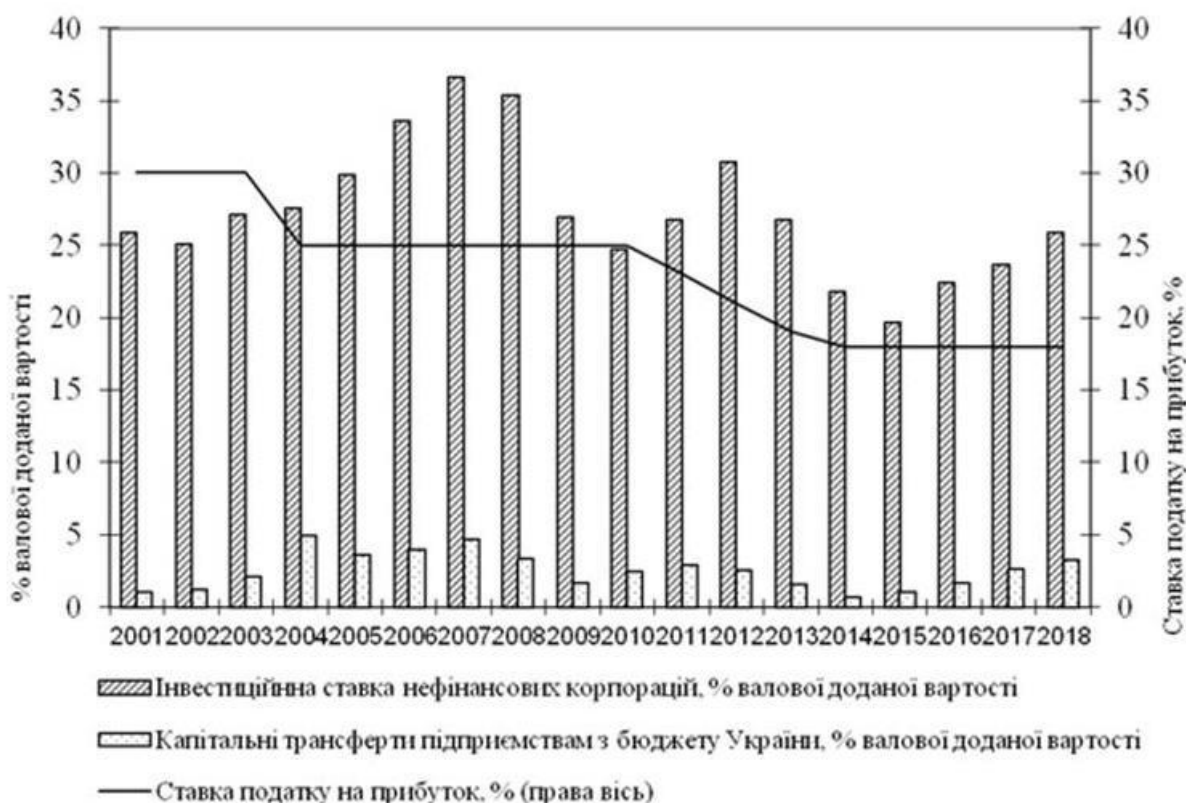
Отже, головний теоретичний аргумент на користь зменшення ставок податку на прибуток підприємств полягає у створенні передумов для активізації інвестиційної діяльності та прискореного зростання національних економік. Ефективність застосування відповідних заходів підтверджується прикладами багатьох країнах із розвиненою ринковою економікою. Поряд із цим в умовах високої мобільності капіталу важливими додатковими факторами різноспрямованого впливу на рівень податкових ставок та податкового навантаження на доходи підприємств є податкова конкуренція, податковий експорт, інфляція, особливості податкового законодавства та процеси його гармонізації.

*Ситуація в Україні.* Розвиток податкової системи України в останні десятиліття відбувався згідно із традиційним підходом до забезпечення конкурентоспроможності податкової системи країни, зокрема, шляхом зниження податкового навантаження на доходи підприємств. Окрім зниження ставки податку на прибуток підприємств, фактором суттєвого зниження податкового навантаження на суб'єктів господарювання стало зниження з 2016 р. внесків роботодавців з обов'язкового соціального страхування до 22%, порівняно із 36,76–49,7% (залежно від класу професійного ризику виробництва).

Абсолютне та відносне зменшення податкового навантаження на доходи підприємств України (шляхом зниження ставок єдиного соціального внеску роботодавців та податку на прибуток) мало сприяти як отриманню підприємствами додаткових фінансових ресурсів, які потенційно могли бути спрямовані на збільшення інвестицій в основний капітал та розвитку підприємств, так і на зменшення тіньової економіки та, відповідно, збільшення бюджетних доходів.

Застосування знижених податкових ставок як інструменту

стимулювання інвестицій не забезпечило суттєвого зростання інвестицій підприємств. В Україні у середньому за період 2001–2003 рр. (коли ставка податку на прибуток дорівнювала 30%) інвестиційна ставка для нефінансових корпорацій – за нашими розрахунками, проведеними за методологією Євростату, – становила 26,01%. У період 2014–2018 рр. (коли ставка податку на прибуток зменшилися до 18%) середня інвестиційна ставка зменшилася до 22,67%. При цьому зростання інвестиційної ставки нефінансових корпорацій України у 2006–2008 рр. до 33,5–36,6% та у 2012 р. до 30,7% було обумовлено переважно збільшенням капітальних трансфертів підприємствам з державного та місцевих бюджетів (рис. 7.3).



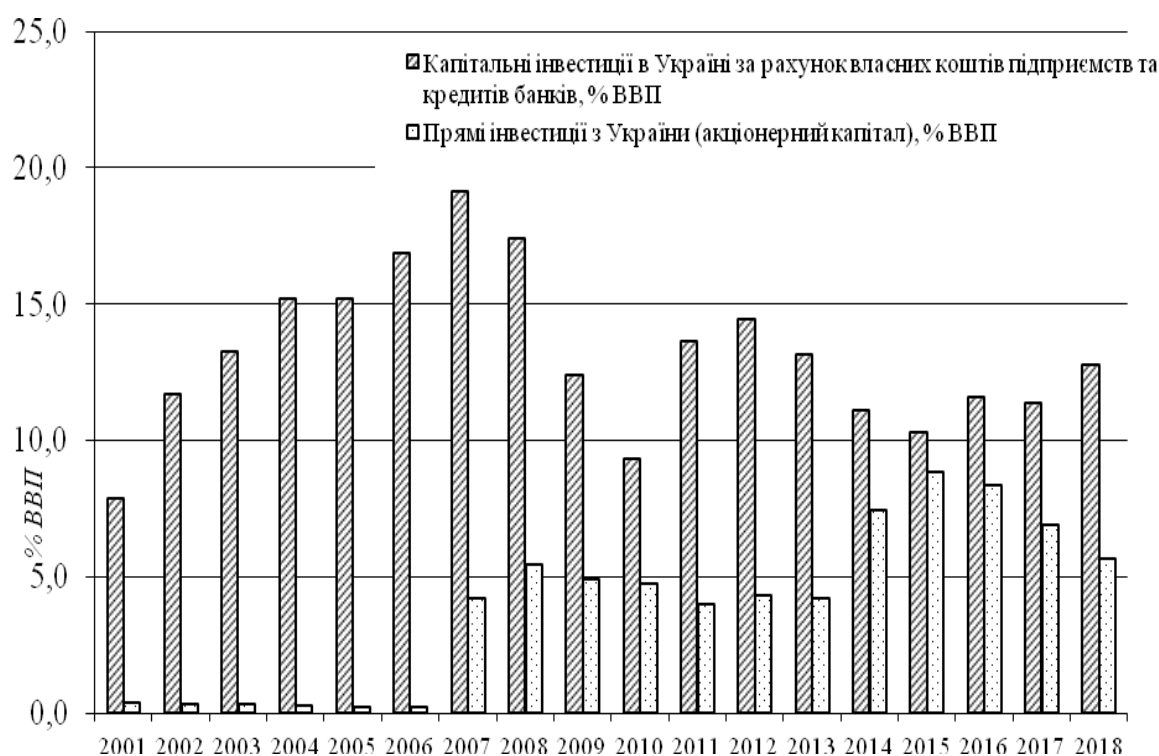
**Рис. 7.3. Ставка податку на прибуток, інвестиційна ставка нефінансових корпорацій та капітальні трансферти з бюджету України у 2001–2018 рр.**

Джерело: побудовано авторами за даними Державної служби статистики України (<http://www.ukrstat.gov.ua/>) та Міністерства фінансів України (<https://mof.gov.ua/uk/budget>).

Приплив в Україну іноземних інвестицій у 1999–2013 рр. (за даними Держстату України у різні роки – від 0,3 до 1,1% ВВП) західні експерти

пов'язують переважно з дією неподаткових чинників, зокрема – приватизацією державних підприємств, наявністю природних ресурсів, низькою собівартістю виробництва<sup>213</sup>. Першочергове значення для інвестора мають також якість місцевої інфраструктури, кваліфікація трудових ресурсів та інші чинники ефективності виробництва та унікальності підприємств.

Слід також звернути увагу на те, що отримані підприємствами України додаткові фінансові ресурси були використані для збільшення інвестицій не в національну економіку, а в економіку інших країн. У 2014–2018 рр. зменшення ставок податку на прибуток та єдиного соціального внеску супроводжувалося зростанням обсягів відпливу капіталу з України (рис. 7.4). Якщо у 2009–2013 рр. прямі щорічні інвестиції з України становили у середньому 4,4% ВВП, то у 2014–2018 рр. їх щорічний обсяг зріс майже на 70% – до 7,4% ВВП.



**Рис. 7.4. Капітальні інвестиції України, % ВВП у 2001–2018 рр.**

Джерело: побудовано авторами за даними Державної служби статистики України.

<sup>213</sup> World Investment Report 2013: Global ii Value Chains: Investment and Trade for Development [coordin. by James Zhan]. Geneva: UNCTAD, United Nations Publication. P. 93. URL: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf)

Зниження податкового навантаження на підприємства не забезпечило суттєвого зменшення обсягів тіньової економіки України. За оцінками Міністерства економіки України (за монетарним методом), рівень тіньової економіки у період 2014–2016 рр. становив 33% офіційного ВВП, а у 2017–2020 рр. коливався від 30 до 32%<sup>214</sup>, що перевищує максимальні показники країн ЄС.

В Україні зниження ставок податку на прибуток підприємств супроводжувалося зниженням бюджетних надходжень не тільки у короткостроковому, а й довгостроковому періодах. Податок на прибуток підприємств у 2004–2008 рр. був важливим джерелом бюджетних доходів, забезпечуючи у середньому 14,1% податкових доходів сектора загального державного управління (податкових доходів Зведеного бюджету та внесків до фондів загальнообов'язкового соціального страхування), тоді як 2014–2020 рр. на нього припадало у середньому лише близько 7%. Наслідком зниження ставки податку на прибуток підприємств з 25% у 2004–2008 рр. до 18% у 2014–2018 рр. та відсутності заходів щодо детінізації економіки й розширення податкової бази стало скорочення бюджетних надходжень цього податку з 4,9% ВВП у 2004–2008 рр. до 2,5% у 2014–2017 рр. та 2,8–3,0% ВВП у 2018–2020 рр.

Якщо в 2004 р. за рахунок страхових внесків роботодавців було профінансовано близько 77% видатків Пенсійного фонду України, то у 2016–2018 рр. (після зниження ставки ЄСВ до 22%) – від 42 до 55%. Після реалізації цієї реформи міністр соціальної політики України піднімав питання про необхідність підвищення ставки ЄСВ, враховуючи значне скорочення його надходжень. Тодішня голова Комітету Верховної Ради України з питань податкової та митної політики також звертала увагу на те, що суб'єкти господарювання не вивели заробітну плату із тіні через очікування

---

<sup>214</sup> Тіньова економіка. Загальні тенденції 2020. Аналітична записка / Міністерство економіки України. Травень 2021. URL: <https://www.me.gov.ua/>

непередбачуваних та нелогічних змін уряду<sup>215</sup>. У таких умовах значна частина бюджетних видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення припадає на дотації Пенсійному фонду України. Отже, зменшенню навантаження на доходи підприємств у частині внесків із обов'язкового соціального страхування має передувати проведення послідовних заходів щодо зменшення обсягів тіньової економіки.

За висновками Дж. Стігліца, використання можливостей глобалізації, зокрема вільного руху капіталу та активів, дозволяє – у випадках недосконалості системи оподаткування прибутку – уникати сплати податків<sup>216</sup>. Такі явища сформували нові ризики зменшення податкових надходжень у випадках неспроможності держави своєчасно протидіяти процесам ухилення від оподаткування. Якщо попередження ризиків податкової оптимізації потребує, зокрема, посилення контролю (з боку незалежного наглядового органу) за результативністю податкових стимулів<sup>217</sup>, то мінімізація ризиків, пов'язаних зі зміною поведінки суб'єктів господарювання, вимагає удосконалення податку на прибуток підприємств шляхом зміни розміру податкових ставок та умов формування податкової бази<sup>218</sup>. Завданням держави є формування таких умов оподаткування, які б дозволяли державі найкращим чином фінансувати виконання своїх функцій.

В Україні зниження ставок податку на прибуток не забезпечило підвищення податкової конкурентоспроможності національної економіки та зростання інвестицій, оскільки головними факторами, що заважають діяльності бізнесу та знижують конкурентоспроможність національної економіки, є корупція, неефективність судової системи, відсутність надійних

---

<sup>215</sup> «Нина Южанина о ЕСВ: Времени у нас нет». 5 апреля 2016. URL: <https://dengi.ua/magazine/nedvizhimost/1795699-nina-juzhanina-o-esv-vremeni-u-nas-net>

<sup>216</sup> Stiglitz J. Tax avoidance fuels global inequality. 2015. URL: <http://edition.cnn.com/2015/10/09/opinions/stiglitz-tax-avoidance-globalization/>

<sup>217</sup> Chapman J., Zahradnik R. Reducing Budget Risks. *Report «Economic Development Tax Incentives, States' Fiscal Health»*. 2015. URL: <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/reports/2015/12/reducing-budget-risks>

<sup>218</sup> Kopits G. Coping with fiscal risk. Analysis and practice. *OECD Journal on Budgeting*. 2014. Vol.14. №3. P. 47–71.



гарантій прав власності, обмеженість інвестиційної та фінансової свободи. Оцінки рівня економічної свободи в Україні за її зазначеними складовими (за 100-бальною шкалою) у 2014–2018 рр. не перевищували 30 (захист прав власності – 31,5), що свідчить про надзвичайно низький рівень забезпечення гарантій верховенства права та ключових умов вільної та ефективної діяльності підприємств в Україні.

Рівень економічної свободи в Україні у 2020 р. становив 54,9 , у т.ч. захист прав власності – 47,5; ефективність судової системи – 42,2; свобода інвестицій – 35,0. Таким чином, невідкладним завданням держави щодо розвитку економіки є забезпечення ключових умов вільної та ефективної діяльності підприємств в Україні.

Україна має відкриту економіку – обсяг її зовнішньої торгівлі (за методологією Світового банку) у 2018 р. становив 99% ВВП, що значно перевищує середньосвітовий показник (57,9% ВВП). Малі економіки різних країн світу мають типові ознаки, що відрізняються від «великих» економік та мають враховуватися при формування податкової політики: обмежені можливості збільшення економічної бази у короткостроковому та довгостроковому періоді (унаслідок неможливості скористатися ефектом економії від масштабу, вузької спеціалізації виробництва товарів для експорту, значного впливу глобальних факторів та несприятливої кон'юнктури зовнішніх ринків на розвиток національної економіки, високого рівня економічної нестабільності); великий державний борг; малі інвестиції та заощадження<sup>219</sup>.

У таких країнах можливості держави гнучко реагувати на виникнення ризикових ситуацій – макроекономічну нестабільність, несприятливу кон'юнктуру зовнішніх ринків, необхідність збільшення соціальних видатків бюджету у кризових умовах, високу вартість та обмежений доступ до зовнішніх запозичень – та, відповідно, забезпечувати розширення фіскального простору є

---

<sup>219</sup> Lederman D., Lesniak J.T. Open and Nimble Finding Stable Growth in Small Economies International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. 2018. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1042-8>

суттєво обмеженими. Вплив факторів ризику посилюється в умовах високого рівня тіньової економіки та корупції, що суттєво обмежують фіскальний простір країни.

Базовою умовою формування виваженої податкової політики держави має бути забезпечення довгострокової стійкості державних фінансів<sup>220</sup>, тобто такого їх розвитку, коли кожне покоління самостійно вирішує свої проблеми, не перекладаючи це на майбутні покоління, та здійснює заходи щодо попередження майбутніх проблем<sup>221</sup>. У ситуаціях виникнення бюджетного розриву мають здійснюватися заходи бюджетного коригування, зокрема, шляхом підвищення податків за неможливості скорочення витрат або збільшення державного боргу.

Рішення щодо зміни податкових ставок та інших умов оподаткування не можуть прийматися без урахування ризиків збільшення державного боргу, зниження податкових надходжень (зокрема через існування податкових зловживань) та необхідності додаткового фінансування видатків держави.

З огляду на кращі практики різних країн стосовно запобігання податковим зловживанням, при стягненні податку на прибуток корпорацій та визначенні відповідної податкової бази мають застосовуватися певні обмеження щодо складу та обсягу витрат, які визначаються у системі бухгалтерського обліку<sup>222</sup>. Як відомо, у країнах ЄС продовжується боротьба з ухиленням від оподаткування прибутку підприємств (заниженням податкової бази, виведенням прибутку, використанням офшорних податкових

---

<sup>220</sup> Eichler M., Emmenegger M. Low taxes and spending discipline: Swiss public finances healthy. 2018. URL: [http://www.baktaxation.com/media/BakDownloadStucktur/Medienmitteilungen/2018/2018\\_12\\_27\\_Low\\_taxes\\_and\\_spending\\_discipline\\_Swiss\\_public\\_finances\\_healthy.pdf](http://www.baktaxation.com/media/BakDownloadStucktur/Medienmitteilungen/2018/2018_12_27_Low_taxes_and_spending_discipline_Swiss_public_finances_healthy.pdf)

<sup>221</sup> Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage, 2016. URL: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/730844/3d30c6c2875a9a08d364620ab7916af6/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-neuauflage-2016-download-bpa-data.pdf?download=1>

<sup>222</sup> Commission proposes major corporate tax reform for the EU / European Commission. 2016. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_16\\_3471](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_3471) (дата звернення – 28 травня 2020 р.); Remeur C. Tax policy in the EU. Taxation. In depth analysis / European Parliamentary Research Service, Members' Research Service. 2015. PE549.001. <https://doi.org/10.2778/541941>; Coughlan V. Europe's Push For Tax Transparency Picks Up The Pace. Law360, New York, 2015. URL: [https://www.cov.com/~media/files/corporate/publications/2015/12/europe\\_push\\_for\\_tax\\_transparency\\_picks\\_up\\_the\\_pace.pdf](https://www.cov.com/~media/files/corporate/publications/2015/12/europe_push_for_tax_transparency_picks_up_the_pace.pdf)

юрисдикцій). Отже, для України є необхідною конвергенція з країнами ЄС щодо умов порядку формування податкових баз, звітування, розкриття інформації у фінансовій та податковій звітності, податкового адміністрування.

Враховуючи, що в умовах посилення глобальної конкуренції економічний розвиток залежить не тільки від наявності факторів виробництва, а й, насамперед, від домінування інноваційних факторів та ефективності їх використання, успішний розвиток економіки України вимагає збільшення фінансування інноваційно-інвестиційних процесів, зокрема шляхом надання цільових інноваційних пільг з податку на прибуток. Прийняття зважених державних рішень щодо надання інноваційних податкових пільг в Україні потребує надійного інструментарію оцінки наслідків їх застосування як для бюджету країни (який втрачає відповідні податкові надходження), так і для підприємств (які за рахунок зменшення рівня оподаткування таким чином отримують додаткові фінансові ресурси). Для вирішення цих завдань було розроблено інструментарій прогнозування наслідків податкового стимулювання інноваційної діяльності підприємств у короткостроковому та середньостроковому періодах та вибору форми пільги (податковий кредит або зменшення бази оподаткування при виконанні інноваційно-інвестиційних проєктів підприємств)<sup>223</sup>. Податкове стимулювання інноваційної діяльності підприємств належить до важливих передумов розвитку фіскального простору у середньо- та довгостроковій перспективах.

---

<sup>223</sup> Луніна І.О., Білоусова О.С. Інструментарій прогнозування бюджетних наслідків податкового стимулювання інноваційної діяльності. *Статистика України*. 2018. № 2. С. 51–61.

## РОЗДІЛ 8. ПОДАТКОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗШИРЕННЯ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ

### 8.1. Засади формування фіскального простору за рахунок податків у країнах із різним рівнем податкової конкурентоспроможності

Перспективи використання основних джерел розширення фіскального простору (заходи податкової політики та підвищення ефективності податкового адміністрування; скорочення обсягу менш пріоритетних видатків; сеньйоражу; запозичення; зовнішні гранти<sup>224</sup>) для країн, що розвиваються, до яких належить і Україна, мають ряд важливих особливостей. Так, фінансування за допомогою сеньйоражу, запозичень та грантових коштів із зовнішніх джерел є доволі ризикованим, оскільки може призвести до виникнення «від'ємного» фіскального простору в майбутньому унаслідок перенесення додаткових зобов'язань на видаткову частину майбутніх бюджетів. Крім того, висока частка недискреційних (тобто обов'язкових) видатків обмежує можливості фінансування непередбачуваних витрат у майбутньому. Найбільш перспективним є формування фіскального простору шляхом проведення заходів податкової політики, у т.ч. за рахунок підвищення ефективності податкового адміністрування.

Підвищення конкурентоспроможності податкової системи, зокрема в частині оподаткування прибутку підприємств, має важливе значення для формування фіскального простору не лише з точки зору забезпечення бюджетних надходжень, а й як важливий чинник стимулювання розвитку підприємницької діяльності, а також залучення інвестицій.

Аналіз міжнародної конкурентоспроможності систем оподаткування прибутку підприємств, який здійснюється експертами Податкової фундації, базується на порівнянні: сукупної граничної ставки податку на прибуток підприємств; умов відшкодування витрат підприємств (англ. – cost recovery,

---

<sup>224</sup> Heller Peter S. Understanding fiscal space. *IMF Policy Discussion Paper* PDP/05/4. Washington DC, 2005, 18 p. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp04.pdf>

включає шість показників), податкових стимулів та складності дотримання норм податкового законодавства (англ. – tax incentive and complexity, включає п'ять показників).

До розрахунку Індексу міжнародної конкурентоспроможності системи оподаткування прибутку підприємств входять такі показники, як: ставка податку на прибуток підприємств, перенесення збитків з поточного року на попередні роки, перенесення збитків з минулих років на майбутні періоди, амортизація капітальних інвестицій в обладнання, у споруди та будівлі, у нематеріальні активи, оцінка вибуття товарно-матеріальних запасів, спеціальний режим оподаткування нерозподіленого прибутку підприємств, патентний бокс, податкові пільги на НДДКР, сприятливість податкового законодавства для ведення бізнесу (час на сплату податків), сприятливість податкового законодавства для ведення бізнесу (кількість платежів податку на прибуток, кількість інших платежів).

Показник сукупної граничної ставки податку на прибуток підприємств відображає максимальний розмір ставки цього податку на центральному та субнаціональних рівнях влади, високий розмір якої дестимулює інвесторів робити додаткові капіталовкладення, і тому гальмує темпи економічного зростання.

Для оцінки міжнародної податкової конкурентоспроможності експерти Податкової фундації використовують також стандартизоване значення ставки податку на прибуток, яке відображає, наскільки податкова ставка в кожній країні відрізняється від середнього показника по ОЕСР (з урахуванням стандартного відхилення).

Стандартизоване значення податкової ставки дорівнює нулю в країнах, де її розмір співпадає із середнім по ОЕСР показником. Від'ємне стандартизоване значення податкової ставки означає, що вона є меншою за середній показник (а, отже, є більш конкурентоспроможною), а додатне – що вона відхиляється від середнього показника у більший бік (а, отже, є менш конкурентоспроможною).

За нашими розрахунками, в 2019 р. середній розмір сукупної максимальної граничної ставки податку на прибуток підприємств у країнах – членах ОЕСР становив 23,5%. Стандартне відхилення дорівнювало 5,33.

Як видно з табл. 8.1, розмір податкових ставок у країнах – членах ОЕСР у 2019 р. відрізнявся від середнього показника на величину не більшу за три стандартних відхилення. Найближчим до середнього показника виявився розмір податкової ставки в Ізраїлі: її стандартизоване значення дорівнює -0,10. Це означає, що ставка податку на прибуток в цій країні відрізнялася від середньої лише на одну десяту стандартного відхилення.

Наприклад, у Литві стандартизоване значення податкової ставки становило -1,60. Це означає, що ставка податку на прибуток в цій країні була меншою за середній показник по ОЕСР на величину, що в 1,60 рази перевищувала стандартне відхилення.

Стандартизоване значення податкової ставки в Австрії, Чилі, Нідерландах та Іспанії виявилось додатнім і становило 0,28. Це свідчить про те, що ставка податку на прибуток у цих країнах є на 0,28 стандартного відхилення менш конкурентоспроможною порівняно із середньою ставкою в ОЕСР.

Проведений аналіз стандартизованих значень ставок податку на прибуток у країнах – членах ОЕСР показав:

- 18 країн, тобто кожна друга країна в ОЕСР, мають додатне стандартизоване значення податкової ставки, що характеризує їх як такі, що мають менш конкурентоспроможні системи оподаткування (порівняно із середнім);
- в 11 країнах, що мають додатне стандартизоване значення податкової ставки, ставка податку на прибуток перебуває в межах одного стандартного відхилення від середнього показника. Це засвідчить про те, що розрив є незначним, а, отже, такі країни мають гарні можливості для підвищення рівня конкурентоспроможності своєї податкової системи, принаймні за рахунок скорочення податкової ставки;

**Стандартизоване значення ставки податку на прибуток  
у країнах – членах ОЕСР у 2019 р.**

№	Країна	Стандартизоване значення
1.	Угорщина	-2,72
2.	Ірландія	-2,06
3.	Литва	-1,60
4.	Чехія	-0,85
5.	Польща	-0,85
6.	Словенія	-0,85
7.	Велика Британія	-0,85
8.	Естонія	-0,66
9.	Фінляндія	-0,66
10.	Ісландія	-0,66
11.	Латвія	-0,66
12.	Словаччина	-0,47
13.	Швейцарія	-0,44
14.	Швеція	-0,40
15.	Данія	-0,28
16.	Норвегія	-0,28
17.	Туреччина	-0,28
18.	Ізраїль	-0,10
19.	Люксембург	0,27
20.	Австрія	0,28
21.	Чилі	0,28
22.	Нідерланди	0,28
23.	Іспанія	0,28
24.	США	0,44
25.	Канада	0,61
26.	Корея	0,75
27.	Італія	0,80
28.	Греція	0,84
29.	Нова Зеландія	0,84
30.	Бельгія	1,14
31.	Японія	1,17
32.	Німеччина	1,19
33.	Австралія	1,21
34.	Мексика	1,21
35.	Португалія	1,50
36.	Франція	1,59
	<i>У середньому по ОЕСР</i>	<i>5,33</i>

*Джерело:* розраховано за даними: OECD Tax Database, Table II.1 – Statutory corporate income tax rate.

– загалом у 26 країнах (що становить 72,2% від загальної кількості країн ОЕСР) ставка податку на прибуток перебуває в межах одного стандартного відхилення від середнього показника;

– у 8 країнах (22,2% від загальної кількості країн) ставка податку на прибуток перебуває в межах двох стандартних відхилень від середнього показника;

– у 2 країнах (5,6% від загальної кількості країн) ставка податку на прибуток перебуває в межах трьох стандартних відхилень від середнього показника.

В Україні діє єдина уніфікована ставка податку на прибуток підприємств, встановлена на рівні 18%. За цим показником вітчизняна система оподаткування прибутку підприємств випереджає більшість країн – членів ОЕСР, зокрема, США, Нідерланди, Японію, Францію та інші. Розрив між ставкою податку на прибуток в Україні та середнім показником в ОЕСР становить 5,52 в.п., або більше одного стандартного відхилення. Такий результат свідчить, що Україна має конкурентні переваги (принаймні за рівнем ставки оподаткування) перед багатьма країнами ОЕСР. У рейтингу країн за рівнем міжнародної податкової конкурентоспроможності за ставкою податку на прибуток Україна, за нашою оцінкою, посідає 4-те місце між Литвою та Чехією.

#### *Амортизація основних засобів та нематеріальних активів*

Наявність можливостей для відшкодування витрат у рамках системи оподаткування прибутку підприємств позитивно характеризує систему оподаткування прибутку підприємств. Якщо податковий облік не передбачає відшкодування витрат підприємства, вартість капіталу зростає, що призводить до зниження попиту на капітал, скорочує обсяг інвестицій і в результаті гальмує темпи економічного зростання.

Загальноприйнятою практикою в країнах ОЕСР є надання підприємствам дозволу погашати понесені збитки за рахунок прибутку, який буде отриманий ними у майбутньому (англ. – loss carryforward); у країнах ОЕСР підприємства переважно можуть користуватися такою можливістю без будь-яких обмежень. У 16 країнах – членах ОЕСР діють різні обмеження, зокрема:



- скорочення строку, впродовж якого дозволено переносити збитки на майбутні періоди;
- встановлення ліміту на частку збитків, що можуть бути погашені, за рахунок майбутнього прибутку;
- встановлення обмежень щодо податкової бази, в межах якої можуть відбуватися такі погашення.

Перенесення збитків поточного року на попередні роки (англ. – loss carryback) дозволяє підприємствам скорочувати прибутки, отримані ними в попередні роки. Лише в Естонії та Латвії поточні збитки можуть погашатися за рахунок минулих доходів, отриманих необмежену кількість років тому. В решті країн – членів ОЕСР строк, на який підприємство має право зменшувати минулий прибуток на суму понесеного нею в поточному році збитку, не може перевищувати в середньому 1,25 року (за даними PwC)<sup>225</sup>.

В Україні, як і в більшості країн, щодо яких ведеться розрахунок Індексу міжнародної податкової конкурентоспроможності, податковим законодавством дозволено перенесення збитків з минулих років на майбутні періоди, причому без обмежень на невизначний строк.

Законодавством багатьох країн світу передбачено відшкодування (принаймні часткове) вартості будівель, обладнання та нематеріальних активів, які перебувають на балансі підприємства, шляхом їх амортизації. Створення таких можливостей спрямоване насамперед на стимулювання підприємців до нарощування обсягів інвестицій, що в результаті чинить позитивний вплив на економічне зростання та веде до розвитку фіскального простору країн. Як засвідчує досвід країн – членів ОЕСР, на відміну від поточних витрат, витрати на капітальні інвестиції щодо придбання різних основних засобів та нематеріальних активів підлягають списанню не негайно, а через кілька років і навіть десятиліть. Унаслідок впливу інфляції така відстрочка перетворює номінальну вартість амортизаційних відрахувань на

---

<sup>225</sup> Worldwide Tax Summaries: Corporate Taxes 2018/19 / PwC. URL: <https://www.pwc.com/gx/en/tax/corporate-tax/worldwide-tax-summaries/pwc-worldwidetax-summaries-corporate-taxes-2018-19-2.pdf>

нижчу за понесену підприємством фактично, що негативно впливає на здатність бізнесу до оновлення виробництва. Таким чином, умови амортизації відіграють важливу роль при прийнятті потенційними інвесторами рішень щодо територіального розміщення їх капіталовкладень.

Як узагальнюючий показник впливу амортизаційної політики на міжнародну податкову конкурентоспроможність країн – членів ОЕСР експерти Податкової фундації США запропонували використання співвідношення приведеної (дисконтованої) вартості загальної суми амортизаційних відрахувань до первісної (балансової) вартості капітальних інвестицій. Приведена (дисконтована) вартість характеризує поточну вартість загальної суми амортизаційних відрахувань за весь строк корисного використання (експлуатації) необоротних активів. Її співвідношення із первісною вартістю активів відображає частку капітальних інвестицій, що реально компенсується підприємству за рахунок амортизації. Чим нижча ця частка, тим негативніша характеристика податкової системи з точки зору її міжнародної конкурентоспроможності (це дестимулює інвесторів робити додаткові капіталовкладення і таким чином гальмує темпи економічного зростання).

У середньому частка відшкодування капітальних інвестицій за рахунок амортизації в країнах – членах ОЕСР у 2019 р. становила 68,6%<sup>226</sup>. Найвищий рейтинг міжнародної податкової конкурентоспроможності за цим критерієм отримали країни Балтії – Естонія та Латвія, де співвідношення приведеної (дисконтованої) вартості загальної суми амортизаційних відрахувань до їх первісної (балансової) вартості становить 100%, тобто підприємство має можливість отримати відшкодування капітальних інвестицій в необоротні активи незалежно від строків їх корисного використання (експлуатації)<sup>227</sup>, що заохочує підприємства до оновлення основних засобів та нематеріальних активів.

---

<sup>226</sup> Asen E., Bunn D. Capital Cost Recovery across the OECD / Tax Foundation. Apr. 2, 2019. URL: <https://taxfoundation.org/publications/capital-cost-recovery-across-the-oecd/>

<sup>227</sup> Entin Stephen J. The Neutral Cost Recovery System: A Pro-Growth Solution for Capital Cost Recovery / Tax Foundation. Oct. 29, 2013. . P. 3. URL: <https://taxfoundation.org/neutral-cost-recovery-system-pro-growth-solution-capital-cost-recovery>

Одними з основних об'єктів капітального інвестування на підприємствах виступають будівлі та споруди, обладнання, а також нематеріальні активи. В Україні на їх частку припадає близько 85% загальної суми капітальних інвестицій.

У країнах ОЕСР співвідношення приведеної (дисконтованої) вартості загальної суми амортизаційних відрахувань за трьома видами необоротних активів (будівлі, обладнання та нематеріальні активи) до їх первісної вартості в середньому становить: для капітальних інвестицій у обладнання 84,3%, для нематеріальних активів 76,6%, для будівель 48,9%<sup>228</sup>.

В Україні порядок розрахунку амортизації основних засобів для підприємств, які ведуть облік за національними стандартами, передбачено в статті 138 Податкового кодексу України.

Зауважимо, що строк корисного використання нематеріальних активів встановлюється відповідно до правовстановлюючого документа. Якщо строк дії права користування нематеріального активу не встановлено, то такий строк визначається платником податку самостійно, але не може становити менше двох років (для прав на об'єкти промислової вартості – не менше 5 років) та не більше 10 років. Нематеріальні активи із невизначеним строком корисного використання не амортизуються взагалі.

Будівлі та споруди мають найдовший строк корисного використання (20 і 15 років відповідно). На будівлі та споруди припадає найбільша частка капітальних інвестицій в Україні (близько 50%). На нематеріальні активи в Україні припадає найменша частка капітальних інвестицій (менше за 4%).

Умови амортизації основних засобів в Україні в останні роки суттєво покращились, особливо щодо відшкодування капітальних інвестицій на придбання обладнання. Так, згідно з пунктом 43 підрозділу 4 розділу XX Податкового кодексу України, починаючи із 2017 р. капітальні інвестиції на придбання нових машин та обладнання, а також машин і обладнання ІТ-

---

<sup>228</sup> Asen E., Bunn D.. Capital Cost Recovery across the OECD, 2019 / Tax Foundation. Apr. 2, 2019. URL: <https://taxfoundation.org/publications/capital-cost-recovery-across-the-oecd/>

сфери (основні засоби четвертої групи) можуть бути списані за прямолінійним методом із застосуванням мінімально допустимого строку амортизації (два роки).

Починаючи з 2020 р. (відповідно до п. 43<sup>1</sup> підрозділу 4 розділу ХХ ПКУ) при визначенні об'єкта оподаткування податком на прибуток підприємств на період з 1 січня 2020 р. до 31 грудня 2030 р. платники податку на прибуток мають право під час розрахунку амортизації щодо основних засобів:

четвертої групи (машини та обладнання) та п'ятої групи – використовувати мінімально допустимий строк амортизації, що дорівнює два роки;

третьої групи (передавальні пристрої) та дев'ятої групи – використовувати мінімально допустимий строк амортизації, що дорівнює п'ять років.

Для забезпечення зіставності оцінки впливу амортизації на міжнародну конкурентоспроможність податкової системи України порівняно з країнами – членами ОЕСР наш аналіз базуватиметься на припущеннях, які використовували в своєму аналізі експерти Податкової фундації США щодо розміру дисконту. Для того щоб врахувати ефект знецінення грошей у часі (через вплив інфляції), розрахунок приведеної (дисконтованої) вартості майбутніх амортизаційних відрахувань відбувається на основі фіксованого річного індексу інфляції (встановленого експертами Податкової фундації для всіх країн – членів ОЕСР на умовному рівні 2,5%) та фіксованої облікової ставки відсотків (встановленої експертами Податкової фундації для всіх країн – членів ОЕСР на умовному рівні 5%), відповідно ставка дисконтування дорівнює 7,5%.

Наш розрахунок показав, що завдяки мінімальним строками амортизації нематеріальних активів та прискореній (дворічній) амортизації обладнання знецінення у часі вартості їх амортизаційних відрахувань є досить незначним. Капітальні інвестиції в обладнання та нематеріальні активи відшкодовуються в

обсязі 96,3%. Частка відшкодування капітальних інвестицій у будівлі за рахунок амортизації в Україні виявилась на рівні 52,6%, а для споруд – 61,3%. Таким чином, будівлі та споруди в Україні виявилися менш привабливими об'єктами для інвестування порівняно з обладнанням та нематеріальними активами (з позиції впливу амортизаційної політики).

Як засвідчують міжнародні порівняння, за розміром частки відшкодування капітальних інвестицій в обладнання за рахунок амортизації Україна з показником 96,3% посідає 5-те місце серед країн – членів ОЕСР. За розміром частки відшкодування капітальних інвестицій у будівлі за рахунок амортизації Україна з показником 52,6% посідає 13-те місце серед країн – членів ОЕСР. У середньому частка відшкодування капітальних інвестицій у будівлі в країнах – членах ОЕСР становила 49,1%, тобто Україна перевищила її майже на 3,6 в.п..

За розміром частки відшкодування капітальних інвестицій у нематеріальні активи за рахунок амортизації Україна з показником 96,3% посідає 5-те місце серед країн – членів ОЕСР, де частка відшкодування капітальних інвестицій у нематеріальні активи становила у середньому 76,2%, тобто Україна перевищила її майже на 20,1 в.п.

Середньозважена частка відшкодування капітальних інвестицій за всіма трьома видами активів в Україні становить 76,6%: це означає, що в рейтингу міжнародної податкової конкурентоспроможності за критерієм амортизації Україна, порівняно з країнами – членами ОЕСР, перебуває на високому – 5-му місці. Однак наш розрахунок приведеної (дисконтованої) вартості амортизаційних відрахувань базувався на припущеннях, які стосувались індексу інфляції та розміру облікової ставки відсотків, що застосовуються експертами Податкової фундації для країн – членів ОЕСР. Фактичні значення цих показників в Україні істотно відрізняються від тих, що спостерігаються в країнах – членах ОЕСР. Невідповідність фактичних показників і тих, на яких базуються розрахунки Податкової фундації, вочевидь занижує достовірність результатів аналізу амортизації капітальних

інвестицій. Тому оцінку приведеної (дисконтованої) вартості амортизаційних відрахувань здійснено також на основі ставки дисконтування 20,8%, що більшою мірою відповідає українським реаліям.

За фактичного рівня інфляції в Україні частка капітальних інвестицій підприємств у будівлі, що могла би бути відшкодована за рахунок амортизації, становить лише 23,8% (порівняно з часткою 52,7%, розрахованою на основні ставки дисконтування 7,5%), в обладнання та нематеріальні активи – 89,6% (порівняно з 96,3%). Середньозважений показник частки відшкодування капітальних інвестицій підприємства зменшився порівняно з попередньою оцінкою майже в півтора рази і дорівнює 54,8%. Такий показник, за міжнародними нормами, є дуже низьким. Враховуючи високі темпи інфляції в Україні, вітчизняна амортизаційна політика потребує вдосконалення, особливо стосовно амортизації будівель та споруд. Більше того, наявність обмежень щодо переліку нематеріальних активів, які підлягають амортизації, перетворює такі активи на непривабливі з точки зору капіталовкладень і таким чином гальмує темпи інноваційного розвитку вітчизняних підприємств.

Отже, зростанню інвестиційної привабливості країни сприяє не лише скорочення ставок оподаткування, а й забезпечення інших умов, спрямованих на здешевлення вартості капіталу, зокрема шляхом його амортизації. За оцінками міжнародної конкурентоспроможності податкових систем, домінуючі позиції займають країни, де середньозважена частка відшкодування капітальних інвестицій перевищує 68%. Для таких країн характерна висока (за міжнародними нормами) частка відшкодування капітальних інвестицій на обладнання та нематеріальні активи (на рівні понад 82%).

Україна (із показником 54,8%) у рейтингу податкової конкурентоспроможності суттєво поступається більшості країн ОЕСР. Відтак, підвищення конкурентоспроможності вітчизняної системи оподаткування прибутку підприємств можливе за вдосконалення

амортизаційної політики України.

## 8.2. Оцінка фіскального простору на основі показника податкового розриву

Податковий розрив – це різниця між потенційними та фактично зібраними податковими надходженнями у певній юрисдикції за певний період часу<sup>229</sup>. Податковий розрив є одним із показників ефективності податкової системи в умовах наявності ухилень від сплати податків. Податковий розрив, який є результатом зловживань та навмисного недотримання норм податкового законодавства з боку платників податків (як-от приховування частини доходів чи незаконного використання податкових пільг), відомий у науковій літературі як розрив комплаєнса (англ. – compliance gap).

Причинами виникнення такого податкового розриву, за висновком експертів ЄС, також можуть бути недоліки податкового законодавства, як-от складність та неоднозначне тлумачення норм податкового законодавства, що негативно позначається на рівні податкової обізнаності з боку платників податків та призводить до їх ненавмисних порушень.

Експерти ОЕСР вважають, що визначення фіскального простору на основі оцінки податкового розриву доцільне в умовах, коли ставка відсотків перевищує темпи економічного зростання<sup>230</sup>. Для забезпечення фіскальної стійкості у промислово розвинених країнах ОЕСР до 2060 р. достатньо провести незначне коригування рівня податкового коефіцієнта (збільшення на кілька відсоткових пунктів<sup>231</sup>).

---

<sup>229</sup> The concept of tax gaps - Corporate Income Tax Gap Estimation Methodologies. *Taxation Papers / Tax Gap Project Group, Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission*. 2018. No. 73. 112 p. URL: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/taxation\\_papers\\_73\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_papers_73_en.pdf)

<sup>230</sup> Botev, J., J. Fournier and A. Mourougane A Re-assessment of Fiscal Space in OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers, No. 1352, OECD Publishing, Paris, 2016, 30 p. URL: [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/a-re-assessment-of-fiscal-space-in-oecd-countries\\_fec60e1b-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/a-re-assessment-of-fiscal-space-in-oecd-countries_fec60e1b-en) <https://doi.org/10.1787/fec60e1b-en>

<sup>231</sup> Botev J. J. Fournier and A. Mourougane A Re-assessment of Fiscal Space in OECD Countries. *OECD Economics Department Working Papers*. 2016. No. 1352. 30 p. URL: <https://www.oecd->

Разом із тим експерти МВФ зауважують про легальні причини недонадходження до бюджету податку на прибуток (так званий *політичний розрив*, англ. *policy gap* – особливості податкової політики), що дозволяють уникати сплати податків, наприклад, за рахунок використання пільг, відстрочок тощо)<sup>232</sup>.

Потенційна сума податкових доходів – за визначенням експертів ЄС – це сума податкових надходжень, яка може бути акумульована до бюджету за відсутності податкових порушень, уникнень від сплати податків, податкової заборгованості чи інших втрат<sup>233</sup>. На думку експертів Світового банку, вона характеризує податкові доходи, які може акумулювати країна, зважаючи на її економічний потенціал<sup>234</sup>.

У міжнародній практиці застосовуються два методи визначення потенційної суми доходів від податку на прибуток з метою оцінки податкового розриву:

- 1) метод згори-донизу (англ. – *top-down approach*) – непрямий метод, або оцінка податкового розриву на макрорівні;
- 2) метод знизу-догори (англ. – *bottom-up approach*) – прямий метод або оцінка податкового розриву на мікрорівні.

Вимірювання податкового розриву за методом згори-донизу відбувається на основі агрегованих даних статистики державних фінансів та системи національних рахунків, а також статистичних звітів та обстежень, які проводяться на державному рівні. Такий підхід не дає детальної інформації щодо податкового розриву на рівні підприємств чи окремих

---

ilibrary.org/economics/a-re-assessment-of-fiscal-space-in-oecd-countries\_fec60e1b-en;  
<https://doi.org/10.1787/fec60e1b-en>

<sup>232</sup> Jansen Ada & Ngobeni Winile & Sithole Alexius & Steyn Wynnona. The corporate income tax gap in South Africa: A top-down approach. *WIDER Working Paper Series / World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER)*. WP-2020-40. URL: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2020-40.pdf>

<sup>233</sup> The concept of tax gaps - Corporate Income Tax Gap Estimation Methodologies. *Taxation Papers / Tax Gap Project Group, Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission*. 2018. No. 73. 112 p. URL: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/taxation\\_papers\\_73\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_papers_73_en.pdf)

<sup>234</sup> Khwaja Munawer Sultan and Iyer Indira. Revenue Potential, Tax Space, and Tax Gap: A Comparative Analysis (May 1, 2014). *World Bank Policy Research Working Paper No. 6868*. P. 20–21. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/733431468038088702/pdf/WPS6868.pdf>



платників, однак дає змогу порівнювати податковий розрив за різними видами економічної діяльності та інституціональними секторами економіки.

За підходом експертів ЄС, основою розрахунку потенційної суми надходжень податку на прибуток підприємств слугують дані системи національних рахунків за показником валовий прибуток, змішаний дохід фінансових та нефінансових корпорацій. Його частка, що визначається із застосуванням ставки податку на прибуток, є потенційною сумою надходжень податку на прибуток підприємств.

Однак з огляду на те, що валовий прибуток, змішаний дохід не є еквівалентом розрахункової бази стягнення податку на прибуток, з метою підвищення достовірності розрахунків потенційної суми надходжень податку на прибуток підприємств експерт МВФ Ю. Уеда в 2018 р. запропонував застосовувати скоригований показник валового прибутку, змішаного доходу, що враховує сальдо інших доходів підприємства від їх виробничої діяльності та володіння активами, зміну вартості матеріальних оборотних коштів та основного капіталу в результаті його фізичного та морального зношування протягом звітного періоду, а також включає донарахування та вирахування з оподаткованого прибутку (збитки підприємств, перенесені на інші періоди, які не відображаються в СНР)<sup>235</sup>. Визначення потенційної бази податку на прибуток відбувається у три етапи.

На першому етапі показник валового прибутку, змішаного доходу коригується на суму доходів від капіталу, капітальних трансфертів, інших поточних трансфертів, одержаних та сплачених підприємствами, а також враховує різницю між вартістю матеріальних оборотних коштів на початок та кінець звітного періоду та обсяг споживання основного капіталу, що відображаються у СНР. Одержаний у результаті показник ( $D_1$ ) Ю. Уеда назвав фінансовим прибутком (англ. – financial accounting profits).

На другому етапі до суми фінансового прибутку ( $D_1$ ) донараховуються

---

<sup>235</sup> Ueda U. Estimating the Corporate Income Tax Gap; The RA-GAP Methodology. *IMF Technical Notes and Manuals* 2018/002. 36 p. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=45890>

витрати, які було відмовлено вираховувати з оподаткованого доходу, інші доходи, включені до оподаткованого доходу, та вираховуються суми оподаткованого доходу, що не підлягають оподаткуванню (податкові пільги та звільнення, отримані дивіденди), які відображаються в декларації з податку на прибуток. Одержаний у результаті показник ( $D_2$ ) Ю. Уеда назвав чистою базою оподаткування (англ. – net tax base).

На останньому етапі до чистої бази оподаткування ( $D_2$ ) включаються всі збитки підприємств, понесені в поточному році, та вираховуються збитки, перенесені на інші періоди. Одержаний результат, за визначенням Ю. Уеди, є потенційною базою податку на прибуток ( $D_3$ ).

Частка потенційної бази податку на прибуток, визначена із застосуванням номінальної ставки податку на прибуток, становить потенційну суму надходжень податку на прибуток підприємств. Різниця між нею та фактично зібраними надходженнями податку і є податковим розривом.

Розрахунок за методом Ю. Уеди<sup>236</sup>, Revenue Administration – Gap Analysis Program (скор. – RA-GAP) має такий вигляд:

*Перший етап:* Валовий прибуток, змішаний дохід + Одержані доходи від власності (відсотки, дивіденди, рента) + Доходи (оподатковувані), одержані з інших країн + Приріст капітальної вартості активів – Сплачені доходи від власності (відсотки, рента) – Споживання основного капіталу (амортизація) – Холдингові збитки – Інші витрати, не пов'язані з проміжним споживанням.

*Другий етап* – визначення чистого оподаткованого прибутку (англ. – net tax base)( $D_2$ ):

Фінансовий прибуток ( $D_1$ ) + Донарахування оподаткованого доходу (витрати, які було відмовлено вираховувати з оподаткованого доходу, інші доходи, включені до оподаткованого доходу) – Вирахування з оподаткованого доходу (вирахування, пільги).

---

<sup>236</sup> Там само.

*Третій етап* – визначення потенційної бази податку:

Чиста податкова база (D2) + Збитки підприємств, які зараховуються в поточному році – Збитки, перенесені на інші періоди.

Після розрахунку потенційної оподаткованої бази податку на прибуток до неї застосовується номінальна, встановлена законодавством, податкова ставка з метою визначення суми потенційних податкових зобов'язань. На основі порівняння потенційної бази оподаткування та потенційних податкових зобов'язань із фактичними, можна робити висновки про рівень податкового розриву.

За методом знизу-догори (англ. – bottom-up approach) для вимірювання податкового розриву стосовно прямих податків (застосовується, зокрема, урядом Австралії, США та Великої Британії) використовуються вибіркові дані оперативного аудиту платників податків, які потім екстраполюються на більшу сукупність платників податків. Основним недоліком такого підходу є те, що він не відображає загальний податковий розрив, а дає уявлення про його розподіл лише на мікрорівні, зокрема в розрізі окремих податків чи категорій платників<sup>237</sup>.

З метою більш достовірної оцінки податкового розриву для прямих податків за результатами аудиту використовуються мультиплікатори невиявлення (англ. – Non-detection multiplier). Варто зазначити, що у Великій Британії тривалий час використовували мультиплікатори, що розраховувалися Міністерством фінансів США для американської економіки (табл. 8.2). Лише в 2019 р. за ініціативою МВФ було ухвалено рішення про розробку мультиплікаторів невиявлення спеціально для Великої Британії.

Загальний податковий розрив у 2018–2019 рр. у Великій Британії становив 31 млрд фунтів стерлінгів, або 4,7% загальної потенційної суми податкових надходжень, що є найнижчим показником податкового розриву в

---

<sup>237</sup> The Development of the Tax Gap in Sweden 2007-12, Report 2014 / Swedish Tax Agency. 2014. URL: <https://www.skatteverket.se/download/18.15532c7b1442f256baeae28/1395223863657/The+developm+ent+of+the+tax+gap+in+Sweden+2007-12.pdf>

цій країні з 2005 р. Податковий розрив з податку на прибуток, за оцінками аналітиків Міністерства фінансів цієї країни, становив 4,4 млрд фунтів ст., що відповідає 7% потенційної суми надходжень податку на прибуток. Варто зазначити, що найбільша частина заборгованості була створена підприємствами малого бізнесу (2,8 млрд фунтів ст., або 14,4%), що понад утричі перевищує податковий розрив з податку на прибуток підприємств середнього та великого бізнесу.

Таблиця 8.2

**Мультиплікатори невиявлення для оцінки податкового розриву у Великій Британії, 2009–2020 р.**

Випадковий відбір декларацій для аудиту	Мультиплікатор для межі, що найбільш наближена до достовірної оцінки	Мультиплікатор для межі, нижче за яку оцінка не буде достовірною	Мультиплікатор для межі, вище за яку оцінка не буде достовірною
Особи, які займаються підприємницькою діяльністю	1,908	1,000	3,075
Особи, які не займаються підприємницькою діяльністю	1,260	1,000	1,928
Податок на прибуток з малого бізнесу	1,376	1,000	1,859

Джерело: Non-detection multipliers for measuring tax gaps. 09.07.2022. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/non-detection-multipliers-for-measuring-tax-gaps/non-detection-multipliers-for-measuring-tax-gaps>

Обсяг загального податкового розриву в Австралії у 2017–2018 рр., за оцінками аналітиків Податкової служби Австралії, становив 7% від потенційної загальної суми податкових надходжень<sup>238</sup> (31 млрд австрал. дол.).

За даними Міністерства фінансів США (IRS), податковий розрив за останні 30 років перебував у межах 15–18% потенційної суми податкових надходжень.

Як бачимо, податковий розрив спостерігається навіть у промислово розвинених країнах. Справедливо, що ці втрати податкових надходжень

<sup>238</sup> Australian tax gaps – overview. URL: <https://www.ato.gov.au/about-ato/research-and-statistics/in-detail/tax-gap/australian-tax-gaps-overview/>

можуть стати джерелом акумулювання додаткових доходів, а, отже, збільшення фіскального простору.

Співвідношення фактичних надходжень податку на прибуток та потенційних надходжень цього податку є відносним показником податкових зусиль (англ. – tax effort). Ступінь використання податкового потенціалу в країні вважається високою, якщо відносний показник податкових зусиль перевищує 1; середньою, якщо він дорівнює 1, та низькою, якщо він є меншим за 1.

Як правило, розвинені країни демонструють у середньому вищий рівень оподаткування, ніж країни, що розвиваються. З-поміж багатьох факторів відносно низький рівень оподаткування у країнах, що розвиваються, може бути пов'язаний з масштабними ухиленнями від сплати податків. Для того щоб врахувати цей фактор, експерти Світового банку запропонували оцінювати відносний показник податкових зусиль у країнах, що розвиваються, на основі співвідношення рівня фактичних податкових надходжень (у % ВВП, скоригованого на рівень тіньової економіки) до рівня потенційних податкових надходжень (у % ВВП). Коригування ВВП на рівень тіньової економіки – у рамках методичного підходу, розробленого експертами Світового банку, відбувається із застосуванням коефіцієнта 0,33<sup>239</sup>. Якщо співвідношення рівня фактичних податкових надходжень (у % ВВП, скоригованого на рівень тіньової економіки) до рівня потенційних податкових надходжень (у % ВВП) у країні є меншим за 0,85, то, за висновками експертів Світового банку, такий відносний показник податкових зусиль є низьким. Податкові зусилля країни класифікуються як «середні», якщо  $0,85 \leq \text{ПЗ}_{\text{тин}} \leq 0,95$ . Податкові зусилля країни класифікуються як «високі», якщо  $\text{ПЗ}_{\text{тин}} > 0,95$ .

Потенційна база податку на прибуток також може використовуватися для аналізу бюджетної ефективності податку на прибуток. За методологією

---

<sup>239</sup> The concept of tax gaps - Corporate Income Tax Gap Estimation Methodologies. *Taxation Papers / Tax Gap Project Group, Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission. 2018. No. 73. 112 p. URL: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/taxation\\_papers\\_73\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_papers_73_en.pdf)*

експертів МВФ, коефіцієнт бюджетної ефективності податку на прибуток (англ. – CIT efficiency ratio) обчислюється як відношення фактичних надходжень податку на прибуток (АС) до показників: Валовий прибуток, змішаний дохід (GOS), помножений на стандартну ставку податку на прибуток ( $\tau$ ). Однак, базуючись на методичному підході RA-GAP, доцільно замінити показник Валового прибутку, змішаного доходу (GOS) на показник потенційної бази податку на прибуток ( $D_3$ ) і, таким чином, підвищити достовірність його результатів.

Не існує єдиного підходу щодо вимірювання розриву по податку на доходи фізичних осіб (далі ПДФО). Це обумовлено рядом причин, зокрема тим, що ПДФО може стягуватись як за прогресивною, так і за пропорційною шкалою ставок. Перелік витрат, що підлягає вирахуванню з оподаткованого доходу фізичних осіб, а також види доходів, які включаються до оподаткування, істотно різняться залежно від країн. Крім того, деякі види доходів важко виявити та оцінити у грошовому еквіваленті, наприклад, подарунки від рідних або друзів.

Оцінка розриву по ПДФО може відбуватися за методом «знизу-догори», тобто базуючись на результатах аудиту податкових декларацій, та на основі порівняння потенційної суми надходжень цього податку, що можна отримати з відображеної у декларації податкової бази та суми фактичної сплати податку. Виявлені під час такого аудиту невідповідності між фактично сплаченими та потенційними податковими зобов'язаннями екстраполуються на загальну сукупність платників. З-поміж інших підходів до оцінки податкового розриву саме вибірковий податковий аудит платників податків, на думку експертів МВФ, забезпечує найнадійнішу оцінку розриву<sup>240</sup>. Регулярне проведення вибіркового податкового аудиту дає змогу звужити відбір платників для аудиту на основі оцінки ризиків, таким чином мінімізуючи витрати на проведення подібного аудиту.

---

<sup>240</sup> The Revenue Administration Gap Analysis Program: An Analytical Framework for Personal Income Tax Gap Estimation. *Technical Notes and Manuals* / The Revenue Administration Gap Analysis Program. 2021. Is. 009. 37 p. URL: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/005/2021/009/article-A001-en.xml>

Разом із тим існує ряд аргументів не на користь вимірювання податкового розриву з ПДФО на основі вибіркового податкового аудиту. Так, основний недолік цього методу полягає у високих затратах, пов'язаних із його проведенням. У країнах, які мають масштабний неформальний сектор економіки і характеризуються значними податковими ухиленнями, точність оцінки податкового розриву за методом вибіркового аудиту суттєво знижується, оскільки лівова частина доходів ніяк не відображається у фінансовій звітності. Відтак більш ефективною може бути оцінка розриву з ПДФО за так званим методом «зверху вниз», що базується на даних системи національних рахунків і полягає у порівнянні сукупних доходів домогосподарств та надходжень ПДФО.

У 2020 р. Міністерство економіки і фінансів Італії оприлюднило результати вимірювання податкового розриву за ПДФО, що здійснювалося за методом британських науковців К. Пісарідіса та Г. Вебера, розробленого ними на основі даних вибіркового обстеження домогосподарств і базувалося на даних про витрати домогосподарств на харчування. Було встановлено, що понад 80% ухилень від оподаткування спричинені найбільш заможними верствами населення, а також самозайнятим населенням. Було встановлено, що для визначення реального рівня доходів самозайнятого населення Великої Британії необхідно звітний дохід самозайнятого населення помножити на 1,55 (коефіцієнт їхнього ухилення від сплати податків). У результаті ухилення самозайнятого населення від сплати податків, загальний обсяг податкової недоїмки сягав на той час близько 5,5% ВВП Великої Британії<sup>241</sup>.

Застосування методу Пісарідіса – Вебера в Італії виявило, що рівень ухилень від сплати ПДФО з боку самозайнятого населення в цій країні є також значним: самозайняте населення в Італії приховує близько 43–44% своїх доходів. Найбільшу схильність до податкових ухилень виявляють неодружені самозайняті індивіди, а особливо такі, які мають вищу освіту:

---

<sup>241</sup> Pissarides C.A., Weber G. An expenditure-based estimate of Britain's black economy. *Journal of Public Economics*, 1989. № 39. P. 17–32. URL: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.558.9024&rep=rep1&type=pdf>

їхній коефіцієнт ухилення від сплати податків може сягати 70%. За оцінками італійських експертів, через ухилення лише самозайнятого населення від сплати ПДФО та внесків на загальнодержавне обов'язкове соціальне страхування бюджет країни в 2018 р. втратив близько 26 млрд євро та 8,6 млрд євро відповідно, що становить 15 та 40% відповідних фактичних надходжень<sup>242</sup>.

У Канаді податок на доходи фізичних осіб є найбільшим джерелом доходів федерального бюджету: в 2016–2017 рр. він акумулював 143,2 млрд канад. дол., що становить майже 50% загальної суми федеральних доходів<sup>243</sup>. На основі аудиту всіх декларацій стосовно податку на доходи та пільги (англ. – Income Tax and Benefit Return (T1 Return)), щорічне подання яких є обов'язковим для всіх громадян, у 2014 р. було виявлено прихований дохід фізичних осіб у сумі 32,5 млрд канад. дол., що становить близько 2,5% загальної суми задекларованого доходу, або 1,6% ВВП. Найбільшу частку незадекларованих доходів (близько 27%) було виявлено у сфері будівництва. На частку самозайнятого населення припало близько 23% приховуваних доходів, 16% становили незадекларовані чайові, решта частина незадекларованих доходів припала на сферу технічного обслуговування та ремонту транспортних засобів, послуг із догляду за дітьми та послуг, пов'язаних з обслуговуванням домогосподарства.

Експерти Canada Stat на основі даних про незадекларовані доходи розрахували, що загальний податковий розрив з податку на доходи фізичних осіб у 2014 р. сягав 6,5 млрд канад. дол., що становить близько 4,8% надходжень цього податку. В тому числі податковий розрив, пов'язаний із самозайнятим населенням, дорівнював близько 1,5 млрд канад. дол., що становить 22,8% загальної суми податкового розриву.

---

<sup>242</sup> Bazzoli M., Di Caro P., Figari F., Fiorio C.V., Manzo M. Size, heterogeneity and distributional effects of self-employment income tax evasion in Italy. *EUROMOD Working Paper EM18/20* / Institute for Social and Economic Research, University of Essex. 40 p. URL: <https://www.iser.essex.ac.uk/research/publications/working-papers/euromod/em18-20>

<sup>243</sup> Tax Assured and Tax Gap for the Federal Personal Income Tax System URL: [https://www.canada.ca/en/revenue-agency/corporate/about-canada-revenue-agency-cra/tax-canada-a-conceptual-study/tax-assured-tax-gap-federal-personal-income-tax-system.html#\\_Toc482973748](https://www.canada.ca/en/revenue-agency/corporate/about-canada-revenue-agency-cra/tax-canada-a-conceptual-study/tax-assured-tax-gap-federal-personal-income-tax-system.html#_Toc482973748)



В Україні у вибірковому обстеженні домогосподарств бере участь лише незначна частина населення – в 2020 р. до опитування було залучено лише 7849 домогосподарств<sup>244</sup>. Відтак ці дані не дають уявлення про реальний розмір бази оподаткування ПДФО, особливо враховуючи приховування домогосподарствами частини доходів, зокрема отриманих не від офіційної зайнятості.

Крім того, досвід інших країн показав, що найбільшу схильність до приховування своїх реальних доходів серед усіх верств населення мають найзаможніші домогосподарства, а також самозайняте населення. Однак в Україні в 2020 р. у структурі сукупних ресурсів домогосподарств частка доходів від підприємницької діяльності та самозайнятості, за результатами вибіркового обстеження умов життя домогосподарств, становила 5,8%, що навіть менше за суму грошової допомоги від родичів та інших осіб (її частка становила 6,8%)<sup>245</sup>. Очевидно, що в реальності ця сума є набагато вищою. Відтак для достовірної оцінки розриву, особливо щодо самозайнятого населення, потрібне залучення звітності третіх сторін.

#### *Оцінка податкового розриву з податку на прибуток підприємств України*

За основу оцінки податкового розриву податку на прибуток (далі – ПРп) за методом згори донизу ми взяли методичний підхід Revenue Administration – Gap Analysis Program (RA-GAP), розроблений Ю. Уедою<sup>246</sup>.

На основі адаптації методичного підходу Ю. Уеди до вітчизняної системи Національний рахунків, систематизовано перелік показників, які слід включати до розрахунку умовно нарахованого фінансового прибутку підприємств України (табл. 8.3).

---

<sup>244</sup> Витрати і ресурси домогосподарств України у 2020 році (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України): стат. зб. / Державна служба статистики України. 2021.

<sup>245</sup> Там само.

<sup>246</sup> Ueda Unji. Estimating the Corporate Income Tax Gap. The RA-GAP Methodology. *IMF Technical Notes and Manuals* 2018/002. 36 р. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=45890>; <https://doi.org/10.5089/9781484357224.005>

## Алгоритм розрахунку умовно нарахованого фінансового прибутку

Код	Операції та балансуючі статті	
B.2g	Валовий прибуток, змішаний дохід	+
D.4r	Одержані доходи від власності (відсотки, дивіденди, рента)	+
	Доходи (оподатковувані), одержані з інших країн	+
D.7	Інші поточні трансферти, одержані	+
D.9r	Капітальні трансферти, одержані	+
P.52	Зміна запасів матеріальних оборотних коштів	+
D.4p	Сплачені доходи від власності (відсотки, рента)	-
P.51c	Споживання основного капіталу (амортизація)	-
D.7p	Інші поточні трансферти сплачені	-
D.9p	Капітальні трансферти, сплачені	-
	Інші витрати, не пов'язані з проміжним споживанням	-
D1	Умовно розрахований фінансовий прибуток	=
	Втрати доходів бюджету від надання пільг з податку на прибуток підприємств	+
D2	Чистий оподатковуваний прибуток	=
	Збитки підприємств інших періодів, які зараховуються в поточному році	+
	Збитки підприємств, перенесені на інші періоди	-
D3	Потенційна оподатковувана база податку на прибуток	=

Джерело: Складено автором за даними Системи національних рахунків України

Умовно розрахований фінансовий прибуток (D1) представляє сальдо показників, які охоплюють чотири інституціональних сектори економіки, а саме сектора нефінансових корпорацій (S11), фінансових корпорацій (S12) (за виключенням Національного банку України та пенсійних фондів, які не є платниками податку на прибуток), сектора домогосподарств (S14) (за виключенням найманих працівників) та іншого світу (S2). Для визначення чистого оподаткованого прибутку (D2) показник D1 коригується з урахуванням пільг із податку на прибуток. Через відсутність даних щодо перенесені на інші періоди збитки підприємств базою для оцінки податкового розриву в нашому аналізі використовується показник чистого оподаткованого прибутку (D2).

Такий підхід дає змогу оцінити також податковий розрив з податку на прибуток окремо для фінансового та нефінансового інституціональних секторів економіки, що є основними платниками цього податку. Користуючись Методологічними положеннями з організації державного

статистичного спостереження «Річні національні рахунки»<sup>247</sup> стосовно «Розподілу поточних податків на доходи, майно за інституційними секторами економіки» ми виділили статті податку на прибуток, що знаходяться окремо від нефінансових та фінансових корпорацій (табл. 8.4).

Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності потрапив одразу до обох категорій через практичну неможливість його розмежування і при розрахунку розподілятиметься порівну між обома секторами. Ще одна стаття податку на прибуток, а саме податок на прибуток іноземних юридичних осіб, не увійшла до наведеної вище таблиці, оскільки стосується інституційного сектора «Інший світ» (S2).

Таблиця 8.4

**Розподіл податку на прибуток підприємств за інституційними секторами: нефінансові та фінансові корпорації**

Нефінансові корпорації	Фінансові корпорації
Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності	Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності
Податок на прибуток підприємств, створених за участю іноземних інвесторів	Податок на прибуток банківських організацій, включаючи філіали аналогічних організацій, розташованих на території України
Податок на прибуток від казино, відеосалонів, гральних автоматів, концертно-видовищних заходів	Податок на прибуток страхових організацій, включаючи філіали аналогічних організацій, розташованих на території України
Податок на прибуток підприємств та організацій, що перебувають у державній власності	Податок на прибуток фінансових установ, включаючи філіали аналогічних організацій, розташованих на території України, за винятком страхових організацій
Податок на прибуток організацій і підприємств споживчої кооперації, кооперативів та громадських об'єднань	
Податок на прибуток приватних підприємств	
Інші платники податку на прибуток	

*Джерело:* складено автором за даними Методологічних положень Державного статистичного спостереження «Стан ділової активності підприємств» Державної служби статистики України

<sup>247</sup> Наказ Державної служби статистики «Методологічні положення з організації державного статистичного спостереження "Річні національні рахунки"» від 09 липня 2020 р. № 204. URL: [http://ukrstat.gov.ua/norm\\_doc/2020/204/204.pdf](http://ukrstat.gov.ua/norm_doc/2020/204/204.pdf)

За нашими розрахунками, проведеними для 2013, 2017–2019 рр. податковий розрив з податку на прибуток у середньому в цей період становив від 75,9 млрд грн у 2017 р до 13,1 млрд грн у 2019 р. (табл. 8.5)

Таблиця 8.5

**Визначення податкового розриву по податку на прибуток підприємств в Україні у 2013 р. та 2017–2019 рр., млн грн**

Показник		2013	2017	2018	2019
Чистий оподатковуваний прибуток	p. 1	119 182,7	812 756,4	843 442,3	724 455,7
Фактичні податкові надходження	p. 2	54 993,9	73 396,8	106 182,4	117 316,8
Скориговані фактичні податкові надходження*	p. 3	16 264,4	70 402,0	106 143,5	117 316,8
Потенційні податкові надходження	p. 4 = p. 1 x t%	22 644,7	146 296,2	151 819,6	130 402,0
<b>Податковий розрив, млн грн.</b>	p.5 = p.4-p.3	6 380,3	75 894,1	45 676,1	13 085,3
<b>Податковий розрив, % відносно фактичних податкових надходжень</b>	P.6=p.5/p.2	11,60%	103,40%	43,02%	11,15%
Імпліцитна ставка податку на прибуток, %	p.6 = p.3 / p.1	13,65%	8,66%	12,58%	16,19%

Примітки: t% – базова номінальна ставка податку на прибуток підприємств.

\* Скориговані фактичні податкові надходження не включають надходження від погашення податкового боргу та реструктуровану суму заборгованості податку на прибуток підприємств та організацій (2013 р., 2017–2019 рр.), авансові внески з податку на прибуток (2013 р.)

Джерело: розрахунки автора.

Як бачимо з табл. 8.5, зі скороченням податкового розриву поступово зростала імпліцитна ставка податку на прибуток, розрахована як відношення фактичних податкових надходжень до чистого оподаткованого прибутку. Так, у 2017 р. вона становила 8,7%, що майже на 10 в.п. менше за номінальну ставку цього податку, а вже через два роки – у 2019 р. – вона зросла майже вдвічі – до 16,2%.

Експерти М. Галучі, Р.В. Панзіні та С. Пізані<sup>248</sup> пояснюють перевищення номінальної ставки податку на прибуток над імпліцитною ставкою оподаткування, що розраховується співвідношенням фактичних надходжень податку на прибуток до чистого оподаткованого прибутку, тим, що показник чистого оподаткованого прибутку є більшим за реальну базу податку.

В умовах, коли впродовж аналітичного періоду уніфікована номінальна ставка податку на прибуток залишається незмінною, коливання імпліцитної ставки оподаткування з року в рік відбувається в результаті змін у структурі чистого оподаткованого (D2).

Так, за нашими спостереженнями, обсяг надходжень від оподаткування прибутку підприємств (без урахування надходжень від погашення податкового боргу, реструктурованої суми заборгованості та авансових внесків з податку на прибуток) в Україні в 2019 р. порівняно з 2017 р. збільшився на 67%. Однак при цьому приріст валового прибутку, змішаного доходу становив лише 23%, а умовно чистий оподатковуваний прибуток (D2) – навпаки – скоротився більше ніж на 11%. Чистий оподатковуваний прибуток (D2) зменшився внаслідок значних обсягів сплачених фінансовими та нефінансовими корпораціями поточних трансфертів, до яких відносяться, зокрема, страхові платежі. Так у 2019 р. сума поточних трансфертів, сплачених нефінансовими корпораціями, перевищила відповідний показник 2017 р. майже на 13 млрд грн, а щодо фінансових корпорацій – на понад 29 млрд грн

Для аналізу бюджетної ефективності податку на прибуток ми розраховали його коефіцієнт: 1) як відношення фактичних надходжень податку на прибуток (АС) до показника «валовий прибуток, змішаний дохід» (GOS); 2) як відношення фактичних надходжень податку на прибуток (АС)

---

<sup>248</sup> Gallucci M., Pansini R.V., Pisani D. Direct taxes gap estimates: methodology and preliminary results. *Discussion topics, Agenzia delle Entrate* № 02/2020. 23 p. URL: [https://www.researchgate.net/publication/342814858\\_DIRECT\\_TAXES\\_GAP\\_ESTIMATES\\_METHODODOLOGY\\_AND\\_PRELIMINARY\\_RESULTS#fullTextFileContent](https://www.researchgate.net/publication/342814858_DIRECT_TAXES_GAP_ESTIMATES_METHODODOLOGY_AND_PRELIMINARY_RESULTS#fullTextFileContent)

до показника чистий оподатковуваний прибуток (D2).

Розрахунок показав, що коефіцієнт бюджетної ефективності податку на прибуток, розрахований на основі валового прибутку, змішаного доходу, в Україні в 2013–2019 рр. загалом характеризувався позитивною динамікою. В 2019 р. він досяг рівня 0,47, що відповідає тенденціям не лише країн Східної Європи, а й навіть деяких розвинених країн світу. Так, у 2010–2012 рр. у країнах ОЕСР коефіцієнт бюджетної ефективності податку на прибуток становив у середньому близько 0,44<sup>249</sup>. Однак водночас коефіцієнт бюджетної ефективності податку на прибуток в Україні залишається набагато меншим за 1, що є наслідком значного перевищення потенційної бази податку на прибуток (GOS) над фактичною, а відтак може свідчити про недостатність акумулювання доходів відносно потенційно можливого рівня (табл. 8.6).

Таблиця 8.6

**Коефіцієнт бюджетної ефективності податку на прибуток в Україні  
в 2013 р., 2017–2019 рр.**

Показник	2013	2017	2018	2019
На основі показника «валовий прибуток, змішаний дохід»	0,20	0,35	0,46	0,47
На основі показника «чистий оподатковуваний прибуток (D2)»	0,72	0,48	0,70	0,90

Джерело: розрахунки автора.

З огляду на високу частку тіньової економіки очевидно, що рівень недоотримання бюджетом доходів від податку на прибуток відносно потенційно можливого рівня є набагато вищим, про що також свідчить коефіцієнт податкових зусиль, розрахований на основі співвідношення частки фактичних надходжень податку на прибуток (по відношенню до ВВП, з поправкою на коефіцієнт тіньової економіки 1,33) та частки потенційних

<sup>249</sup> Spillovers in International Corporate Taxation. *IMF Policy Paper* / International Monetary Fund. 2014. 86 p. URL: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>

надходжень цього податку (по відношенню до ВВП). Наш аналіз показав, що в 2017–2019 рр. коефіцієнт податкових зусиль у середньому становив 0,53 (на основі показника валовий прибуток, змішаний дохід), тобто ступінь використання податкового потенціалу в країні є низькою.

Рівень податкового розриву з податку на прибуток в Україні виявився значним (понад 48954 млн грн у середньому за 2017–2019 рр., що становить 1,5% ВВП). Обсяг податкового розриву свідчить про наявність резерву для акумулювання додаткових податкових надходжень та відповідного розширення фіскального простору держави. Податковий розрив свідчить також про нерівномірний розподіл податкового навантаження між платниками податків, які отримують доходи з прозорих джерел, та тими, хто займається тіньовою діяльністю. В результаті цього порушується принцип податкової справедливості, що негативно позначається на податковій сумлінності платників та довірі до існуючої системи оподаткування загалом.

Отже, важливим чинником розвитку фіскального простору країни є стимулювання економічної активності підприємств шляхом залучення нових інвестицій, у тому числі іноземних. Враховуючи високий попит на капітал в умовах активізації сучасних процесів міжнародної інтеграції країн пріоритетне завдання чинної податкової політики полягає у підвищенні рівня міжнародної податкової конкурентоспроможності.

За нашими оцінками, індекс податкової конкурентоспроможності України, що враховує ставку податку на прибуток підприємств, умови відшкодування витрат підприємства, податкові преференції, сприятливість норм вітчизняного податкового законодавства для ведення бізнесу, становить 55,07 (зі 100 балів). Із таким результатом Україна поступається середньому показнику по країнах ОЕСР.

Вітчизняні підприємства наділені обмеженими можливостями для відшкодування капітальних інвестицій. Частка капітальних інвестицій у будівлі, яку підприємства можуть компенсувати за рахунок амортизації, за нашими розрахунками, становить лише 23,8%, порівняно з 48,3% у

середньому по країнах ОЕСР. Таке значне відставання обумовлене, з одного боку, високими темпами інфляції в нашій країні, а з іншого – досить тривалими строками амортизації будівель (20 років) та споруд (15 років). Це свідчить про необхідність вдосконалення амортизаційної політики України та її гармонізації із загальноприйнятими в ОЕСР нормами.

Аналіз податкового розриву в розрізі інституціональних секторів економіки показав, що найбільший розрив з податку на прибуток спостерігається у секторі іноземних корпорацій, чиї потенційні податкові надходження у понад утричі перевищували фактичні надходження податку до Зведеного бюджету України.

Податковий розрив також свідчить про нерівномірний розподіл податкового навантаження між платниками податків, які отримують доходи з прозорих джерел, та тими, хто займається тіньовою діяльністю. В результаті порушується принцип податкової справедливості, що негативно позначається на податковій сумлінності платників та довірі до існуючої системи оподаткування загалом. Тому наявність податкового розриву вимагає негайних заходів щодо його мінімізації.

Зменшення податкового розриву з податку на прибуток підприємств, як свідчить міжнародний досвід, потребує покращення аудиту підприємств, які працюють в галузях із високим обігом готівки та/або одержують прибуток із непрозорих джерел; широкого використання звітності третіх сторін; удосконалення технологій обробки економічної та фінансової інформації щодо платників податків.



## РОЗДІЛ 9. ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ У ВОЄННИЙ ПЕРІОД

Гуманітарна та економічна криза в Україні внаслідок повномасштабної збройної агресії РФ проти неї, фінансові санкції країн світу проти РФ змінили усталений світовий порядок та гальмують глобальне постковідне відновлення<sup>250</sup>. Це має суттєві наслідки для світової економіки, фінансової стабільності та стійкості державних фінансів багатьох країн світу. У довоєнний період інфляція в різних країнах зростала через дисбаланс попиту та пропозиції, уповільнення темпів зростання економіки під час пандемії. При цьому фіскальні заходи у відповідь на пандемію у 2020 р. призвели до збільшення бюджетного дефіциту та державного боргу<sup>251</sup>.

Крім безпосереднього та трагічного гуманітарного впливу, війна в Україні сповільнить економічне зростання та посилить інфляційний тиск. Цьогорічний прогноз зростання для країн Європейського Союзу був переглянутий у бік зменшення на 1,1 в.п. під впливом непрямих наслідків війни, що позначаються на товарних ринках, світовій торгівлі та фінансових зв'язках. Унаслідок воєнних дій з України зменшився експорт металу, пшениці, кукурудзи, олії та інших товарів, що викличе підвищення на них цін. За даними Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН у березні 2022 р. світові ціни на продукти харчування зросли на 40,1 в.п. порівняно з попереднім роком. Індекс продовольчих цін у березні 2022 р. становив 159,3%, що на 17,9 в.п. (12,6%) більше, ніж у лютому<sup>252</sup>.

З метою полегшення навантаження на домогосподарства, забезпечення

---

<sup>250</sup> World Economic Outlook. War Sets Back the Global Recovery. 2022 / International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022> (дата звернення – 25.04.2022).

<sup>251</sup> Fournier J.-M., Gaspar V., Medas P., Perrelli R. A. 2022. Governments Need Agile Fiscal Policies as Food and Fuel Prices Spike. URL: <https://blogs.imf.org/2022/04/20/governments-need-agile-fiscal-policies-as-food-and-fuel-prices-spike/> (дата звернення – 25.04.2022).

<sup>252</sup> World Food Situation. URL: <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/> (дата звернення – 25.04.2022).

продовольчої безпеки уряди багатьох країн світу передбачили заходи щодо обмеження зростання внутрішніх цін, іноді за рахунок збільшення бюджетних витрат<sup>253</sup>. За існуючих умов експерти МВФ рекомендують застосовувати гнучкі фіскальні стратегії, зокрема<sup>254</sup>:

- у країнах, які найбільше постраждали від війни в Україні та санкцій проти РФ, слід застосовувати інструментарій реагування на гуманітарну кризу та економічні спади – фіскальну підтримку населення та найбільш постраждалих пріоритетних сфер економіки;
- у країнах, де зростання економіки перевищує інфляційний тиск, доцільно продовжувати скорочення державної підтримки, запровадженої у період пандемії;
- у країнах, що розвиваються, і у країнах із низьким рівнем доходів, які мають ризики збільшення боргових проблем, слід скорочувати бюджетні видатки та збільшувати доходи.

До останньої групи відноситься й Україна, але наразі вона має додаткові проблеми фінансування заходів соціальної підтримки населення, потреб оборони, функціонування об'єктів критичної інфраструктури. У зв'язку з цим актуалізуються питання формування фіскального простору на воєнний період та час відбудови і реконструкції.

Проблематика постконфліктного відновлення економіки розглядалася Дж.Ф.Е. Огіорхенуаном і Ф. Стюартом, які обґрунтували важливу роль держави у забезпеченні миру, гарантуванні безпеки громадян, становленні передбачуваних та справедливих податків і стимулів для всіх економічних агентів, а також у зменшенні витрат ведення бізнесу<sup>255</sup>. С. Гупта, Ш. Тарек, Б. Клементс, А. Сегура-Уб'єрго, Р. Бхаттачарія та Т. Маттіна дослідили

---

<sup>253</sup> Fournier J.-M., Gaspar V., Medas P., Perrelli R. A. 2022. Governments Need Agile Fiscal Policies as Food and Fuel Prices Spike. URL: <https://blogs.imf.org/2022/04/20/governments-need-agile-fiscal-policies-as-food-and-fuel-prices-spike/> (дата звернення – 25.04.2022).

<sup>254</sup> Там само.

<sup>255</sup> Ohiorhenuan J.-F.E., Stewart F. 2008. Post-Conflict Economic Recovery. Enabling Local Ingenuity / UN Development Programme, Bureau for Crisis Prevention and Recovery. URL: [www.un.org/Publications](http://www.un.org/Publications) (дата звернення – 25.04.2022).

стратегічні завдання фіскальних інститутів у постконфліктних країнах<sup>256</sup>. Дж. Хаугтон визначив ключові заходи бюджетно-податкової політики щодо відновлення зруйнованої в результаті війни економіки демократичної республіки Конго<sup>257</sup>. В. Бугаард, У. Причард, Н. Миличич, М. Бенсон обґрунтували підхід, за яким центральне місце у відновленні постраждалих від конфліктів економік має належати мобілізації податкових надходжень<sup>258</sup>. П. Мауро, М. Вілафуерте запропонували схеми фіскального коригування, спрямовані на скорочення державного боргу та дефіциту бюджету<sup>259</sup>. Р.В. Яковенко<sup>260</sup> та П. Атукорала<sup>261</sup> зосередили увагу на різних аспектах державного регулювання економічної діяльності в особливий період. Наразі ще мало вивчені питання формування фіскального простору за надзвичайної бюджетної необхідності.

В умовах воєнного стану в Україні застосовуються передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» заходи, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави.

У податковій сфері – з метою підтримки діяльності суб'єктів господарювання, збереження або відновлення робочих місць – запроваджено, зокрема, такі заходи, як:

- добровільна сплата єдиного податку для фізичних осіб – підприємців, платників єдиного податку 1–2-ої групи (з 1.03.2022 р.);
- зниження відсоткової ставки єдиного податку до 2% для платників

---

<sup>256</sup> Gupta S., Tareq S., Clements B., Segura-Ubiergo A., Bhattacharya R., Mattina T. Rebuilding Fiscal Institutions in Postconflict Countries / IMF. 2005. <https://doi.org/10.5089/9781589064492.084>

<sup>257</sup> Haughton J. The Reconstruction of a War-Torn Economy: The Next Steps in the Democratic Republic of Congo / Harvard Institute for International Development. 1998. 37 p

<sup>258</sup> Boogaard V., Prichard W., Milicic N., Benson M. Tax revenue mobilization in conflict-affected developing countries. *Working Paper* / UNU-WIDER. 2016/155. URL: <https://www.wider.unu.edu/publication/tax-revenue-mobilization-conflict-affected-developing-countries> (дата звернення – 25.04.2022).

<sup>259</sup> Mauro P., Villafuerte M. Past Fiscal Adjustments: Lessons from Failures and Successes. *IMF Economic Review*. 2013. Vol. 61, No. 2. P. 379–404.

<sup>260</sup> Яковенко Р.В. Управління економічною системою України в умовах російської агресії. *Економіка та держава*. 2022. № 3. С. 49–52.

<sup>261</sup> Sri Lanka's Trade Policy: Reverting to Dirigisme? *The World Economy*. 2012. <https://doi.org/10.1111/twec.12039>

єдиного податку 3-ої групи (замість 5% с обороту або 3% та ПДВ);

- зменшення ПДВ до 7% на паливо і встановлено 0% ставку акцизного податку на паливо та скраплений газ;

- запровадження (з 1.04.2022 р.) спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності (зі звільненням від сплати податку на прибуток підприємств, ПДВ та деяких інших платежів) для суб'єктів господарювання будь-якої організаційно-правової форми, у яких обсяг доходу протягом календарного року не перевищує 10 млрд грн (без обмеження кількості осіб, які перебувають з ними у трудових відносинах).

Проведений авторами аналіз показників діяльності суб'єктів господарювання України за 2020 р. свідчить, що правом на перехід до спрощеної системи оподаткування можуть скористатися майже всі суб'єкти господарювання та близько 99,9% від загальної кількості підприємств, табл. 9.1), оскільки у них обсяг реалізації продукції (товарів та послуг) становить менше 10 млрд грн (тобто менше 325 млн євро за середньорічним офіційним курсом гривні у 2020 р. та 310,6 млн євро за курсом НБУ під час воєнного стану).

Щоправда, певна частина великих підприємств, на яких працює приблизно 10% найманих працівників, не могли би скористатися цією пільгою, тому з 16.04.2022 р. обмеження щодо граничного обсягу доходу в 10 млрд грн було скасовано.

Запровадження пільгових умов оподаткування бізнесу (за ставкою 2% обороту) та скасування митних платежів і ввізного ПДВ – за оцінками Міністерства фінансів України – можуть призвести до зменшення бюджетних доходів 2022 р. удвічі, зокрема, надходжень податку з доходів фізичних осіб до державного та місцевих бюджетів, єдиного соціального внеску до системи загальнообов'язкового державного соціального

страхування – на 30–50%<sup>262</sup>.

Таблиця 9.1

**Показники діяльності суб'єктів господарювання з розподілом за обсягом реалізованої продукції (товарів, послуг) у 2020 р.**

Показник	Суб'єкти господарювання з обсягом реалізованої продукції							
	до 1 млн свро / 30,8 млн грн	від 1 до 2 млн свро / від 30,8 до 61,6 млн грн	від 2 до 5 млн свро / від 61,6 до 153,9 млн грн	від 5 до 10 млн свро / від 153,9 до 307,9 млн грн	від 10 до 20 млн свро / від 307,9 до 615,8 млн грн	від 20 до 50 млн свро / від 615,8 до 1539,4 млн грн	від 50 до 200 млн свро / від 1539,4 до 6157,6 млн грн	200 млн свро і більше / від 6157,6 і більше млн грн
1	2	3	4	5	6	7	8	9
% до загальної кількості суб'єктів господарювання	98,5	0,6	0,5	0,2	0,1	0,1	0	0
у т.ч. % до загальної кількості підприємств	92,2	3,2	2,5	1,0	0,5	0,4	0,1	<b>0,1</b>
% до загальної кількості зайнятих працівників	50,7	6,3	8,7	5,8	5,2	6,2	6,1	11,0
% до загальної кількості найманих працівників	39,4	7,8	10,7	7,1	6,3	7,6	7,6	13,5
у т.ч. % до загальної кількості найманих працівників підприємств	30,5	8,9	12,2	8,2	7,2	8,7	8,7	<b>15,6</b>
% до загального обсягу реалізованої продукції	17,4	4,6	8,0	6,9	7,6	11,0	13,7	30,8

Джерело: складено авторами за даними<sup>263</sup>.

У період воєнного стану – за даними міністра фінансів України – стрімко зростає різниця між бюджетними витратами і доходами. Якщо у

<sup>262</sup> Марченко С.: «Більш ніж \$3 млрд коштів, що ми залучили від партнерів, уже пішли в бюджет». URL: [https://lb.ua/economics/2022/03/28/511285\\_sergiy\\_marchenko\\_bilsh\\_nizh\\_3\\_mlrld.html](https://lb.ua/economics/2022/03/28/511285_sergiy_marchenko_bilsh_nizh_3_mlrld.html) (дата звернення: 25.04.2022).

<sup>263</sup> Діяльність суб'єктів великого, середнього, малого та мікропідприємництва, 2020: стат. зб. /Державна служба статистики України. Київ, 2021. 131 с.

березні 2022 р. показник дефіциту державного бюджету становив близько 2,7 млрд дол. США, то у наступні місяці він може зрости до 7 млрд дол. США<sup>264</sup>, оскільки майже третина підприємств припинили роботу, а майже ще половина працює не на повну потужність.

Втрата бюджетних доходів та зростання обсягів бюджетного дефіциту потребують пошуку додаткових джерел фінансування бюджетних витрат та, відповідно, шляхів створення фіскального простору (тобто можливостей уряду надавати фінансові ресурси для реалізації бажаних цілей без зниження його платоспроможності) у період воєнного стану<sup>265</sup>. В особливий період збільшення фінансових ресурсів уряду може забезпечуватися, зокрема, за рахунок: збільшення обсягів іноземної допомоги (у вигляді грантів та кредитів на пільгових умовах); залучення НБУ до купівлі цінних паперів уряду; запровадження надзвичайних фіскальних інструментів збільшення бюджетних надходжень.

МВФ закликає уряди різних країн до надання Україні грантової допомоги для фінансування бюджету України.

В умовах воєнного стану НБУ з метою безперебійного функціонування системи державних фінансів та фінансування критичних видатків уряду отримав право купувати на первинному ринку цінні папери уряду України (завдяки призупиненню норм Закону України «Про Національний банк України» щодо заборони таких операцій)<sup>266</sup>. Станом на 10.06.2022 р. НБУ викупив військових облігацій на 190 млрд грн, при цьому наголошуючи, що така підтримка державного бюджету, як і раніше, не є основним джерелом фінансування видатків уряду та не створюватиме загрозу процесу євроінтеграції України та співпраці з міжнародними фінансовими

---

<sup>264</sup> Марченко С.: «Україні замало тих фінансових ресурсів, які вже виділили західні країни». URL: <https://mind.ua/news/20239557-marchenko-ukrayini-zamalo-tih-finansovih-resursiv-yaki-vzhe-vidilili-zahidni-krayini> (дата звернення – 25.04.2022).

<sup>265</sup> Heller P. Understanding Fiscal Space. *IMF Policy Discussion Paper*. 2005. № 05/4. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp04.pdf> (дата звернення – 25.04.2022).

<sup>266</sup> Основні засади грошово-кредитної політики на період воєнного стану. Рішення Ради Національного банку України 15.04.2022. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/osnovni-zasadi-groshovo-kreditnoi-politiki-na-period-voennogo-stanu> (дата звернення – 25.04.2022).

донорами<sup>267</sup>.

Вирішення завдань формування фінансових ресурсів державного та місцевих бюджетів на особливий період потребує застосування надзвичайних інструментів забезпечення бюджетів України доходами, обсяги яких відповідають потребам щодо фінансування оборонних, гуманітарних та економічних завдань у період воєнного стану та відновлення національної економіки у поствоєнний період. Слід також зауважити, що, за досвідом участі МВФ у підтримці розвитку економік постконфліктних країн, одразу після кризи необхідно терміново забезпечувати зміцнення потенціалу держави стосовно генерування внутрішніх ресурсів за рахунок оподаткування для фінансування реконструкції економіки та надання основних бюджетних послуг<sup>268</sup>.

*Міжнародний досвід залучення державою та використання додаткових фінансових ресурсів за надзвичайної фіскальної необхідності*

З історії різних держав відомо чимало прикладів використання урядами надзвичайних інструментів отримання додаткових фінансових ресурсів у ситуаціях надзвичайної фіскальної необхідності. До таких інструментів насамперед належать такі інструменти, як примусові позики і податки на майно<sup>269</sup>. У Німеччині з кінця XIX ст. існують податки на доходи і майно, які становлять основу для фіскальних інструментів у скрутних ситуаціях.

Як військовий збір у 1913 р. було введено разовий збір на високі доходи та майно високої вартості<sup>270</sup>. Сплата збору була розділена на три роки, його надходження становили 1,7% ВВП 1913 року. З майна вартістю понад 10 тис. марок (що перевищувало середній річний дохід, який підлягав пенсійному страхуванню, приблизно в 8,5 рази) стягувався податок за ставкою від 0,5 до 1,5%. Крім того, дохід у понад 5 тис. марок

<sup>267</sup> НБУ викупив військові облигації ще на 20 млрд грн.. URL: <https://finbalance.com.ua/news/nbu-zdiysniv-druhiy-vikup-viyskovikh-oblihasiy-na-20-mlrd-hrn> (дата звернення: 25.04.2022).

<sup>268</sup> Gupta S., Tareq S., Clements B., Segura-Ubierno A., Bhattacharya R., Mattina T. 2005. Rebuilding Fiscal Institutions in Postconflict Countries / IMF. <https://doi.org/10.5089/9781589064492.084>

<sup>269</sup> Eichengreen B. The Capital Levy in Theory and Practice. *NBER Working Paper*. 1989. No. 3096. URL: [www.nber.org/papers/w3096](http://www.nber.org/papers/w3096) (дата звернення – 25.04.2022).

<sup>270</sup> Mann F. K. Wehrbeitrag. Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 8. Band. Jena, 1928. P. 951–960.

оподатковувався за ставкою від 1 до 8%. При цьому для усунення подвійного оподаткування з оподаткованого доходу віднімалася сума, що становила 5% оподаткованого майна<sup>271</sup>.

У 1919 р. було введено спеціальний одноразовий податок на майно (Reichsnotopfer), яким обкладалося нетто-майно після вирахування вільної від оподаткування суми у 5 тис. марок (10 тис. марок для сімейної пари) за прогресивними ставками – від 10 до 65% (на майно вартістю понад 7 млн марок)<sup>272</sup>. Юридичні особи оподатковувалися за ставкою 10%. Отже, у поствоєнний період підвищення податку на майно стосувалося насамперед заможних верств населення. Проте, з огляду на досвід європейських країн, навіть за високих показників звільнення від податку, його надходження можуть бути значними.

У 1922–1923 рр. одночасно із податком на майно використовувалися примусові позики (з 1 січня 1923 р.) з осіб, які володіли майном у понад 100 тис. марок<sup>273</sup>. З перших 100 тис. марок сума позички становила 1% вартості майна понад 100 тис. марок, з наступних 150 тис. марок – 2%. За максимальною ставкою в 10% стягувався податок з майна в 1 млн марок. Виплата відсотків і погашення позичок передбачалися з 1925 р.

У Німеччині є досвід застосування спеціальних фіскальних інструментів для збільшення фінансових можливостей держави щодо забезпечення відбудови економіки. Так, Закон 1952 р. про інвестиційну допомогу передбачав запровадження примусових позичок для підприємств промисловості з метою фінансування інвестицій у видобувних галузях<sup>274</sup>. З підприємств, які підлягали такому квазіоподаткуванню, у 1952 р. було отримано 1,4% ВВП. У відповідь підприємства отримували акції або боргові

---

<sup>271</sup> Bach S. Vermögensabgaben – ein Beitrag zur Sanierung der Staatsfinanzen in Europa. *DIW Wochenbericht*. 2012. № 28. S. 3–11.

<sup>272</sup> Mann F.K. Reichsnotopfer. *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 6. Band. Jena, 1925. P. 1222–1228.

<sup>273</sup> Deutsches Reichsgesetz über die Zwangsanleihe. Vom 20. Juli 1922. *Finanzarchiv* 39, 205 ff. URL: [www.jstor.org/stable/pdfplus/40906359.pdf](http://www.jstor.org/stable/pdfplus/40906359.pdf) (дата звернення: 25.04.2022).

<sup>274</sup> Die Quelle floß so Schön. *Der Spiegel* 44/1954. P. 7–8. URL: [www.spiegel.de/spiegel/print/d-28957744.html](http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-28957744.html) (дата звернення – 25.04.2022).



папери підприємств видобувних галузей. Федеральний конституційний суд пізніше визнав ці примусові позики як узгоджені з повноваженнями Федерації щодо регулювання економіки (ст. 74, №11 Основного Закону), що не мають ніяких ознак порушень основних прав (свободи розвитку, власності)<sup>275</sup>.

У минулому столітті була доволі поширена практика підвищення ставок оподаткування напередодні та у період ескалації воєнних конфліктів. Так, на початку ХХ ст. до початку світових воєн ставки податку на доходи в більшості країн світу не перевищували 10%, але вже у 40-х роках ХХ ст. верхній рівень ставок в окремих країнах ОЕСР сягав 60% та навіть 70%<sup>276</sup>.

Під час Першої світової війни в 1917 р. уряд США прийняв Акт про доходи під час війни (англ. – War Revenue Act), за яким ставки федерального податку з доходів було збільшено. Так у 1913–1916 рр. річні доходи, що не перевищували 20 тис. дол. США, оподатковувалися за базовою мінімальною ставкою у 1%. У 1917 р. мінімальну ставку було збільшено до 2%, а до доходів, вищих за 5 тис. дол. США, почали застосовувати надбавки у розмірі від 1% до понад 50% (річний дохід майже половини платників податку в 1917 р. становив від 1 до 2 тис. дол. США). У результаті сукупна ставка оподаткування доходів, вищих за 5 тис. дол. США, становила 5%, а доходів, більших за 7,5 тис. дол. США – 6%. Найбільше зростання ставки податку (до 67%) торкнулося доходів у понад 2 млн дол. США.

Навіть попри той факт, що податок на доходи в США сплачували на той час менше 5% населення (переважно заможніші верстви), завдяки підвищенню податкових ставок надходження податку до Федерального бюджету США зросли у 4 рази і покривали майже третину всіх військових

---

<sup>275</sup> BVerfGE 4, 7 – Investitionshilfe. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 20. Juli 1954. URL: [www.servat.unibe.ch/dfr/bv004007.html](http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv004007.html) (дата звернення: 25.04.2022).

<sup>276</sup> Torregrosa-Hetland S., Sabaté O. 2018. Income tax and war inflation: was the 'blood tax' compensated by taxing the rich? URL: <https://www.ehs.org.uk/dotAsset/8706c2fa-8c55-4d40-bfa5-75177223df68.pdf> (дата звернення – 25.04.2022).

витрат США<sup>277</sup>.

У 1914 р. Канада, перебуваючи Британською колонією, вступила у Першу світову війну проти Німеччини. Під тиском військових витрат було збільшено податки, а з 1916 р. уведено податок на прибуток підприємств. Після закінчення війни потреба у фінансуванні державних витрат змусила уряд Канади запровадити в 1920 р. податок із продажу<sup>278</sup>.

Міждержавні воєнні конфлікти, зокрема світові війни ХХ ст., заохочували уряди європейських країн до нарощування власного податкового потенціалу. У сучасному світі податкові зусилля урядів обмежені тиском з боку так званої «дисциплінуючої сили мобільного капіталу», зумовленої процесами міжнародної глобалізації торгівлі та ринків капіталу, що – у разі підвищення податків – можуть призводити до відпливу капіталів<sup>279</sup>.

Незважаючи на позитивний досвід США, Канади та інших європейських країн минулого століття, підвищення податків з метою акумулювання додаткових бюджетних коштів у «особливий період» є доволі ризикованим, оскільки страждають насамперед підприємства та індивіди, які мають «явні» ознаки прибутку і не ухиляються від оподаткування. За таких умов – за висновками П. Кольєра<sup>280</sup> – податок на прибуток перетворюється на податок на інвестиції, що відштовхує підприємців від нарощування капіталовкладень, яке гальмує темпи економічного зростання.

Альтернативним шляхом акумулювання бюджетних коштів може бути оподаткування видобутку природних копалин (збільшення мита на експорт та запровадження спеціального податку на прибуток підприємств, які

---

<sup>277</sup> War Revenue Act passed in U.S. 1917. URL: <https://www.history.com/this-day-in-history/war-revenue-act-passed-in-u-s> (дата звернення – 25.04.2022).

<sup>278</sup> Learn about your taxes. URL: <http://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/individuals/educational-programs/learning-about-taxes/learning-material/module-1-understanding-taxes/history-taxes.html> (дата звернення: 25.04.2022).

<sup>279</sup> Moore M.. Between coercion and contract: competing narratives on taxation and governance. In *Taxation and State Building in Developing Countries: Capacity and Consent.*:Cambridge: Cambridge University Press, 2008. P. 34–63. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490897.002>

<sup>280</sup> Collier P. Post-Conflict Recovery: How Should Strategies be Distinctive? *Journal of African Economies*. 2009. 18, AERC Supplement: i99-i131.

займаються видобутком природних копалин), а також продаж прав на видобуток чи експлуатацію ресурсів. Причому, як зазначає П. Кольєр, найбільший потенціал стосовно збільшення бюджетних доходів має продаж прав на видобуток чи експлуатацію ресурсів<sup>281</sup>, адже навіть у промислово розвинених країнах уряд часом недооцінює цінність того чи іншого виду ресурсу. Прикладом цього є Велика Британія, де права на мережу мобільного зв'язку 3G після проведення аукціону (за рекомендацією економістів Оксфордського університету) були продані за 20 млрд фунтів стерлінгів (у десять разів дорожче за оцінки Казначейства країни щодо вартості таких прав). За висновками експертів ОЕСР, продаж прав на видобуток чи експлуатацію ресурсів має відбуватися на засадах конкурентної боротьби (наприклад, у формі аукціону) та передбачати передачу таких прав лише на певний період часу (бажано – короткий)<sup>282</sup>.

Експерти МВФ також пропонують стягувати податки на нерухоме майно як джерело фінансування місцевих бюджетів<sup>283</sup>.

На відміну від першої половини ХХ ст. зв'язок між сучасними воєнними конфліктами та збільшенням ставок оподаткування не є таким тісним, особливо в країнах із низьким рівнем доходів та країнах, що розвиваються, особливо у випадках залежності їх бюджетів від видобутку природних ресурсів, іноземної допомоги та інших неподаткових доходів.

Воєнні конфлікти, що відбулись у країнах із низьким рівнем доходів у кінці ХХ ст. – на початку ХХІ ст., переважно негативно позначалися на рівні податкових доходів (табл. 9.2). Наприклад, у Перу рівень податкових надходжень (як частка ВВП), порівняно з доконфліктним періодом, зменшився майже на 3% ВВП. Через воєнні конфлікти скорочення чисельності населення, знищення соціальної інфраструктури, руйнування

---

<sup>281</sup> Там само.

<sup>282</sup> Hoeffler A. Growth, Aid and Policies in Countries Recovering from War, *OECD Development Cooperation Working Papers*. 2012. No. 2. <https://doi.org/10.1787/5k49dfgl38wb-en>.

<sup>283</sup> Building Fiscal Capacity in Fragile Space. *IMF Policy Paper*. 2017. P. 22–23. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2017/06/14/pp041817building-fiscal-capacity-in-fragile-state> (дата звернення – 25.04.2022).

підприємств та ін. у країнах супроводжуються суттєвим вимиванням податкової бази<sup>284</sup>.

Таблиця 9.2

**Зміна податкових надходжень під час конфлікту (без урахування внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування) порівняно з трирічним періодом до початку воєнного конфлікту в окремих країнах із низьким рівнем доходів, % ВВП**

	Країна	Період воєнного конфлікту, роки	Зміна податкових надходжень (порівняно із середніми надходженнями за три доконфліктних роки)
1.	Перу	1980–1981	-2,92
2.	Руанда	1986–1989	-1,59
	Руанда	2005–2008	-0,91
3.	Конго	1992–1995	-1,62
	Конго	1993–1996	-0,13
4.	Ангола	1995–1997	-1,23
5.	Еритрея	1994–1997	-1,12
6.	Кувейт	1986–1989	-0,92

Джерело: складено авторами за даними<sup>285</sup>.

Важливим фактором створення фіскального простору у поствоєнний час є чітке визначення пріоритетних завдань економічного відновлення. Професор Саффолкського університету Дж. Хаугтон обґрунтував ключові заходи бюджетно-податкової політики стосовно відновлення зруйнованої в результаті війни економіки демократичної республіки Конго, розділивши їх на ті, що потребують негайного втілення (у найближчі 1–2 роки) та ті, що потрібно реалізовувати через 3–5 років<sup>286</sup>. До пріоритетних заходів фіскальної політики перших 1–2 років, зокрема віднесено: запровадження простих податків, які дозволяють швидко мобілізувати кошти в бюджет (акциз, імпортне мито); призупинення обслуговування державного боргу (пільговий період – 5 років, як в Індонезії у 1966 р.); залучення міжнародної

<sup>284</sup> Boogaard V., Prichard W., Milicic N., Benson M. Tax revenue mobilization in conflict-affected developing countries. *Working Paper* / UNU-WIDER. 2016/155. URL: <https://www.wider.unu.edu/publication/tax-revenue-mobilization-conflict-affected-developing-countries> (дата звернення – 25.04.2022).

<sup>285</sup> Там само.

<sup>286</sup> Haughton J. The Reconstruction of a War-Torn Economy: The Next Steps in the Democratic Republic of Congo / Harvard Institute for International Development. 1998. 37 p. P. 29–30.

фінансової допомоги для фінансування найбільш важливих бюджетних видатків.

На більш віддалену перспективу (наступні 3–5 роки) необхідно реформувати податкову систему з метою посилення мобілізації бюджетних доходів; переукласти боргові домовленості, в т.ч. щодо списання більшої частини поточної заборгованості (як приклад – у В'єтнамі в 1994 р.).

Найперспективнішим джерелом збільшення податкових надходжень, на думку Дж. Хаугтона, є акцизи на нафтопродукти, алкоголь і тютюн – враховуючи відносну простоту їх адміністрування. Наприклад, у Конго акцизний збір на моторне паливо у розмірі 1 долар за галон міг би забезпечити близько 250 млн дол. США на рік бюджетних надходжень (близько 4% ВВП). Крім того, акциз на нафтопродукти можна зробити більш привабливим, якщо спрямувати частину отриманих коштів на розвиток дорожньої інфраструктури.

До дієвих заходів державної підтримки розвитку приватного сектора економіки після завершення воєнного конфлікту є скасування, або принаймні зменшення, податків на вітчизняні товари та послуги. Однак це потребує пошуку альтернативних джерел акумулювання державних доходів, які б не лише забезпечували стабільні бюджетні надходження, а й були відносно простими з точки зору їх адміністрування. Одним із таких джерел може стати, зокрема, переорієнтація на оподаткування імпорту товарів та послуг. Подібний досвід мав Мозамбик, де уряд забезпечив значний приріст надходжень від податків на імпорт, причому не за рахунок підвищення тарифів та ставок (їх – навпаки – було знижено), а завдяки проведенню реформи митного адміністрування<sup>287</sup>.

У Боснії і Герцеговині одним із пріоритетних завдань фіскальної політики у повоєнний час стало створення надійних інституційних умов для забезпечення виконання бюджету, зокрема для підвищення результативності

---

<sup>287</sup> Boogaard V., Prichard W., Milicic N., Benson M. Tax revenue mobilization in conflict-affected developing countries. *Working Paper / UNU-WIDER*. 2016/155. P. 360. URL: <https://www.wider.unu.edu/publication/tax-revenue-mobilization-conflict-affected-developing-countries> (дата звернення – 25.04.2022).

податкової системи. Незважаючи на скорочення бюджетного дефіциту – із майже 8% ВВП у 2000 р. до 1,5% ВВП у 2002 р. – залишалися проблеми фінансування витрат на оборону<sup>288</sup>. Вони продовжували забирати значну частину бюджету (приблизно 6% ВВП порівняно із середнім показником для країн ЄС, що становив 1,5%)<sup>289</sup>.

Важливим кроком стосовно покращення ситуації із бюджетними доходами стало впровадження в 2006 р. податку на додану вартість. Одночасно донорська підтримка становила у середньому близько 1 мільярда доларів на рік упродовж п'яти років. Кошти Світового банку, який у період з липня 1996 р. до червня 2001 р. позичив 860 млн дол. США, призначалися переважно для розвитку інфраструктури, відновлення сільського господарства та проєктів «швидкого старту» (англ. – jump-start projects).

Зростаючу роль у фінансуванні військових витрат в ряді європейських країнах набуло державно-приватне партнерство, в тому числі міжнародне, (прикладом є Італія, Велика Британія, Німеччина, Фінляндія)<sup>290</sup>. Деякі дослідники вважають, що технологічний розквіт Японії після Другої світової війни відбувся завдяки партнерству між японськими підприємствами та урядом США у сфері розробки військових технологій<sup>291</sup>.

Основні стратегії розвитку у поствоєнний період, на думку експертів ОЕСР, полягають у зниженні податкового тиску, підвищенні державної допомоги суб'єктам господарювання, жорсткому контролю за державними видатками<sup>292</sup>.

---

<sup>288</sup> CEIC Global Database. URL: [https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/October/weo-report?c=963,&s=GGSB\\_NPGDP,&sy=1990&ey=2021&ssm=0&scsm=1&sc=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=country&ds=.&br=1](https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/October/weo-report?c=963,&s=GGSB_NPGDP,&sy=1990&ey=2021&ssm=0&scsm=1&sc=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=country&ds=.&br=1) (дата звернення – 25.04.2022).

<sup>289</sup> Bosnia and Herzegovina Post-Conflict Reconstruction and the Transition to a Market Economy An OED Evaluation of World Bank Support 2004 / International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/14900> (дата звернення – 25.04.2022).

<sup>290</sup> The Defence Industry in the 21st Century / PwC. 2005. URL: [https://www.pwc.pl/en/publikacje/defence\\_industry\\_ads.pdf](https://www.pwc.pl/en/publikacje/defence_industry_ads.pdf) (дата звернення: 25.04.2022).

<sup>291</sup> Martin S. Defense Industrialisation Through Offsets: The Case of Japan. 1996. 42 p.

<sup>292</sup> Hoefler A. Growth, Aid and Policies in Countries Recovering from War, *OECD Development Cooperation Working Papers*. 2012. No. 2. <https://doi.org/10.1787/5k49dfgl38wb-en>

### *Пропозиції для створення фіскального простору у воєнний період*

В умовах воєнного стану, на нашу думку, доцільно запровадити обмеження витрат на оплату праці та утримання членів правління та спостережних рад суб'єктів господарювання державного сектора економіки. Це допоможе зменшити собівартість продукції, збільшити суми прибутку до оподаткування, чистого прибутку, а отже – платежів до бюджету від податку на прибуток підприємств. Крім цього, це дасть змогу не підвищувати тарифи на пасажирські перевезення, житлово-комунальні послуги тощо, а також зменшить бюджетні видатки на житлові субсидії населенню.

В умовах воєнного стану для забезпечення додаткових фінансових потреб держави доцільно використовувати:

- податок на майно, відмінне від земельних ділянок, що стягуватиметься за більшими, ніж існували у мирний час, ставками; збільшення ставки податку на майно фізичних осіб, у власності яких перебуває більше одного об'єкта житлової (нежитлової) нерухомості, в тому числі їх часток;

- одноразовий податок на майно високої вартості;

- податок на високі доходи фізичних осіб (на доходи, що перевищують 20-кратний розмір мінімальної місячної заробітної плати) за збільшеними ставками;

- випуск державних цінних паперів (як примусові позики держави), що розповсюджуються серед власників дорогого майна та отримувачів високих доходів. Пізніше позики можуть бути погашені або переведені в податок на майно або інший податок на багатих;

- рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин; за користування надрами в цілях, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин за збільшеними ставками;

- продаж прав на видобуток та експлуатацію природних ресурсів.

Отже, в ситуаціях надзвичайної фіскальної необхідності підвищення

податків на доходи і майно має стосуватися насамперед заможних верств населення. Згідно з висновками німецьких експертів<sup>293</sup>, це створює стимули для платників таких податків краще піклуватися про фінансове та економічне здоров'я своєї країни.

На воєнний період було би доцільним призупинення обслуговування державного боргу, а також вирішення питання щодо списання зовнішньої заборгованості України.

Формування бюджетних доходів у посткризових умовах потребує забезпечення ефективної мобілізації податкових надходжень. За висновками експертів Світового банку та МВФ, вирішення цього питання залежить як від характеристик податкової системи країни, так і умов податкового адміністрування, що визначаються, зокрема використанням<sup>294</sup>:

- податків, які мінімально викривлюють економічні рішення суб'єктів господарювання (серед яких ПДВ та податки на майно);
- єдиної ставки податку на прибуток підприємств на рівні, що відповідає максимальній ставці податку на доходи фізичних осіб;
- широкої бази оподаткування за основними податками та відсутністю необґрунтованих звільнень;
- заходів податкового аудиту, що засновані на чітких керівних принципах та наборі прозорих критеріїв оцінки ризиків та відбору платників податків для контролю.

Забезпечення ефективної мобілізації доходів є важливою передумовою не лише збільшення бюджетних надходжень, а й економічного зростання країни. Експерти МВФ відзначають, що близько 90% країн, які покращили свій рейтинг за індикатором ефективності мобілізації доходів, втратили свій

---

<sup>293</sup> Bach S. Vermögensabgaben – ein Beitrag zur Sanierung der Staatsfinanzen in Europa. *DIW Wochenbericht*. 2012. № 28. S. 3–11.

<sup>294</sup> World Bank Group. URL: <http://pubdocs.worldbank.org/en/964161594254019510/Revised-Classification-of-Fragility-and-Conflict-Situations-web-FY21.pdf> (дата звернення – 25.04.2022); CPIA Criteria 2017 / World Bank Group. 2018. 49 p. URL: <http://pubdocs.worldbank.org/en/597681562869817624/CPIA-Criteria-2017-new-version.pdf> (дата звернення – 25.04.2022).



статус нестабільних і постраждалих від конфлікту держав<sup>295</sup>.

Податкова політика має сприяти якнайшвидшому відновленню та успішному довгостроковому розвитку економіки країни. Відтак, належна увага у процесі повоєнного реформування податкової системи має приділятися не лише проблемі акумулювання податкових надходжень, а й дотриманню принципів справедливості оподаткування, пов'язаних із розподілом податкового навантаження між платниками податків та між верствами населення з різним рівнем доходів відповідно до їхньої платоспроможності.

Важливим напрямом поствоєнного реформування податку на доходи фізичних осіб з метою забезпечення його соціальної справедливості має стати перехід до визначення розміру податкового зобов'язання на основі нетто-величини оподатковуваного доходу (у т.ч. сімейного доходу), тобто доходу за вирахуванням витрат, пов'язаних із отриманням цього доходу<sup>296</sup>. До таких витрат, зокрема, належать витрати на задоволення основних життєвих потреб платника податку (на рівні величини прожиткового мінімуму, включаючи певну суму коштів на оплату житла); додаткові витрати на утримання дітей, майбутніх матерів, інвалідів, осіб літнього віку, у випадку хвороби; витрати на освіту платника податку та його дітей; відрахування на обов'язкове пенсійне і соціальне страхування. На необхідність дотримання принципу свободи від оподаткування прожиткового мінімуму звертав увагу ще у минулому столітті знаний український фінансист М.І. Мітіліно, оскільки це дає змогу платнику податку задовольнити його насущні потреби раніше, ніж він віддасть частину своїх доходів державі<sup>297</sup>.

Зниження доходів бюджету в короткостроковому періоді внаслідок

---

<sup>295</sup> Building Fiscal Capacity in Fragile Space. *IMF Policy Paper*. 2017. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2017/06/14/pp041817building-fiscal-capacity-in-fragile-state> (дата звернення – 25.04.2022).

<sup>296</sup> Шумська С., Луніна І., Вахненко Т. Меморандум уряду України з економічної політики (1997–1998 рр.) і завдання держави у ринковій економіці. *Банківська справа*. 1998. № 2. С. 49.

<sup>297</sup> Мітіліно М.І. Основи фінансової науки. Київ: Державне вид-во України, 1929. С. 125.

переходу на оподаткування нетто-доходів фізичних осіб буде компенсовано підвищенням платоспроможності сімей із низькими доходами, що є важливим фактором розвитку економіки, та збільшенням надходжень від непрямих податків (ПДВ), активізацією легальної діяльності у сфері послуг, а також зменшенням бюджетних видатків на житлові субсидії.

У повоєнний період може бути також збільшено акцизний податок на паливо з одночасним наданням компенсації (прямої державної допомоги) для суб'єктів господарювання – учасників інвестиційно-інноваційних проєктів із відновлення та відбудови соціальної та виробничої інфраструктури.

Під час відбудовного періоду після закінчення воєнних дій можуть застосовуватися примусові позики до високодохідних підприємств для фінансування розвитку підприємств пріоритетних видів економічної діяльності (в обмін на акції або боргові папери таких підприємств).

Основою формування бюджетних програм відбудови національної економіки, на нашу думку, мають стати суспільні пріоритети, визначені з урахуванням оцінки шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії РФ (табл. 9.3).

*Таблиця 9.3*

**Оцінка шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії РФ**

Напрями визначення шкоди та збитків	Відповідно до методики, що буде затверджена наказом
1. Людські втрати та пов'язані з ними соціальні витрати в результаті збройної агресії РФ, а також витрати, пов'язані з призначенням різних видів державної соціальної допомоги та наданням соціальних послуг.	Мінсоцполітики
2. Економічні втрати, пов'язані з людськими втратами (непрямі економічні втрати) та обумовлені зменшенням чисельності населення та відповідним зменшенням економічних показників країни).	Мінекономіки
3. Військові втрати — людські та матеріальні військові втрати та витрати, пов'язані з бойовими діями.	Міноборони
4. Втрати, пов'язані із забезпеченням публічної безпеки та порядку, боротьби зі злочинністю, забезпеченням безпеки дорожнього руху .	МВС

Напрями визначення шкоди та збитків	Відповідно до методики, що буде затверджена наказом
5. Втрати житлового фонду та об'єктів житлово-комунального господарства, фактичні витрати, здійснені для їх відновлення.	Мінрегіону
6. Втрати земельного фонду, а також пов'язана з ними упущена вигода.	Мінагрополітики Міндовкілля
7. Втрати лісового фонду та пов'язані із ними витрати.	Міндовкілля
8. Втрати надр, а також екологічна шкода, завдана навколишньому природному середовищу під час самовільного користування надрами.	Міндовкілля
9. Втрати акваторії (втрачена частина територіальних вод України в акваторії Чорного та внутрішніх вод України в акваторії Азовського морів) та відповідна упущена вигода.	Міндовкілля
10. Збитки, завдані природно-заповідному фонду, та пов'язані із ними витрати.	Держекоінспекції
11. Втрати інфраструктури транспорту, телекомунікаційної мережі та зв'язку.	Держекоінспекції
12. Втрати енергетичної інфраструктури (зруйновані газо-, нафтопроводи, лінії електропередачі, інші об'єкти енергетичної інфраструктури).	Мінінфраструктури Міненерго
13. Втрати культурної спадщини.	МКІП
14. Економічні втрати підприємств усіх форм власності внаслідок знищення та пошкодження їх майна, а також упущена вигода від неможливості чи перешкод у провадженні господарської діяльності.	Мінекономіки та Фонд державного майна
15. Втрати установ та організацій усіх форм власності внаслідок знищення та пошкодження їх майна.	Мінекономіки та Фонду державного майна

Джерело: складено авторами за даними<sup>298</sup>.

У поствоєнний період важливим є продовження підтримки бізнесу – запровадження податкових пільг на інвестиційно-інноваційну діяльність та прямої бюджетної підтримки інвестиційно-інноваційних проектів суб'єктів господарювання.

<sup>298</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації» від 20.03.2022 № 326. Дата оновлення: 20.03.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення – 25.04.2022).

## **ВИСНОВКИ**

У науковій доповіді представлено нові наукові та практичні результати щодо факторів формування фіскального простору країн, що розвиваються; інструментарію оцінки потенціалу розвитку фіскального простору України; підходів та рекомендацій стосовно забезпечення змін у фіскальному просторі України та його впливу на стійке економічне зростання.

Поширення впливу факторів ризику на розвиток публічних фінансів у сучасних умовах вимагають застосування нових підходів до визначення можливостей органів державної влади та місцевого самоврядування надавати бюджетні ресурси для забезпечення економічного зростання

Результати узагальнення міжнародного досвіду (країн із різним рівнем доходів, державного боргу, різною структурою державних видатків, різними умовами отримання додаткових бюджетних доходів та здійснення запозичень) дозволили виокремити різні підходи до вирішення завдань формування фіскального простору. Для країн із низьким рівнем доходів та високою вартістю державних запозичень розв'язання проблеми розвитку фіскального простору не обмежується створенням резервів для протистояння фіскальним ризикам, зменшенням бюджетного дефіциту та державного боргу, а потребує здійснення заходів як щодо активізації ендогенного потенціалу та сучасних факторів економічного зростання, так й використання існуючих резервів збільшення державних доходів.

Для країн з низьким та середнім рівнем доходів найважливішою передумовою реалізації цілей розвитку є збільшення державних інвестицій, оскільки обмеженість основного капіталу становить серйозну перешкоду для сталого економічного зростання та розвитку людського потенціалу. Такі країни потребують проведення заходів фінансово-економічної політики, спрямованих на акумулювання та використання внутрішніх резервів збільшення фінансових можливостей органів влади різних рівнів та забезпечення ефективності відповідних заходів. До таких заходів слід

віднести: забезпечення узгодженості суміжних сфер економічної політики, зокрема, шляхом створення інституційних умов для успішної взаємодії органів державної влади та суб'єктів національної інноваційної системи (наука, промисловість, освіта); надання державної підтримки розвитку зовнішньої торгівлі для отримання високотехнологічних товарів та розширення технологічних можливостей підприємств, активізації процесів міжнародної передачі наукових знань (головного фактора зростання сукупної факторної продуктивності).

За результатами моделювання сукупної факторної продуктивності України (відображає внесок новітніх технологій у динаміку ВВП у довгостроковому періоді) виявлено, що після 2000 р. (окрім 2009, 2014–2015, 2020 рр.) вона зростала високими середньорічними темпами (10,3 %), тоді як у кризові 2009, 2014–2015, 2020 рр., коли підприємства намагалися вижити, а не вкладати кошти в інновації, відбувалося падіння СФП (у середньому на 22,4 %). Враховуючи зазначене, зростання сукупної факторної продуктивності є важливим фактором прискорення економічного зростання України завдяки зменшенню розриву між динамікою потенційного та реального ВВП. При цьому до нетехнологічних чинників зміни реального показника СФП належать: збільшення витрат держави та суб'єктів господарювання на науку та інновації, зростання капітальних інвестицій, збільшення кредитування підприємств, у т.ч. інноваційних, фінансове забезпечення розвитку малих інноваційних підприємств.

У сучасному глобалізованому світі до важливих напрямів формування фіскального простору країн, що розвиваються, слід віднести підвищення конкурентоспроможності національних податкових систем, зокрема з податку на прибуток, та приведення умов оподаткування у відповідність до європейської практики.

Згідно з теоретичними положеннями, зменшення ставок податку на прибуток підприємств належить (за інших рівних умов) до важливих інструментів підвищення податкової конкурентоспроможності національних

економік, оскільки створює передумови для накопичення капіталу, інвестиційної діяльності та економічного зростання. Це підтверджують емпіричні дослідження, насамперед щодо країн із розвинутою економікою, які виявили, що на різних етапах розвитку національних економік зниження ставок податку на прибуток корпорацій сприяло збільшенню капітальних інвестицій і, як результат, – економічному зростанню. Одночасно, відмінності в накопиченні капіталу впливали на рівень доходів на душу населення і темпи економічного зростання.

Однак за результатами оцінки податкових реформ в Україні доведено таке:

- традиційний підхід до вибору завдань податкового реформування (зокрема, зниження ставок податку на прибуток та внесків роботодавців з обов'язкового соціального страхування) – на відміну від країн із розвинутою економікою – не забезпечив зростання інвестицій. У роки, коли ставка податку на прибуток дорівнювала 30%, інвестиційна ставка для нефінансових корпорацій становила у середньому близько 26%, тоді як зменшення ставки до 18% супроводжувалося не зростанням, а зменшенням інвестиційної ставки приблизно до 23%;

- зменшення податкового навантаження на доходи підприємств України також не сприяло скороченню тіньової економіки та відповідному збільшенню бюджетних доходів, оскільки умови вільного руху капіталу та активів – враховуючи неспроможність держави своєчасно протидіяти тіньовій діяльності та процесам ухилення від оподаткування – збільшили виведення доходів та зменшення податкових надходжень (у % ВВП);

- невідповідність результатів податкового реформування задекларованим цілям обумовлена інституційними факторами, вплив яких обумовлює виникнення в Україні специфічних податкових ефектів – зменшення податкових надходжень при зниженні ставок податків та внесків з обов'язкового соціального страхування як у коротко-, так і в

довгостроковому періодах; відсутність активізації інноваційно-інвестиційної діяльності та збільшення інвестицій за межі країни. До таких інституційних факторів віднесено обмеженість ключових економічних свобод (інвестиційної, фінансової, реалізації прав власності та ефективності судової системи), що заважає розвитку підприємницької діяльності, а також високий рівень корупції, що збільшує видатки такої діяльності.

Проведення податкових реформ у країнах, що розвиваються, має враховувати: рівень ключових економічних свобод, їх вплив на фактичний рівень податкових надходжень та, відповідно, на довгострокову стійкість державних фінансів з метою недопущення перекидання поточних фіскальних проблем на майбутні покоління; необхідність активізації процесів гармонізації національного податкового законодавства з нормами ЄС для попередження ухилення від сплати податків та забезпечення конкурентних переваг країни на світових ринках, і на цій основі – зростання майбутніх доходів держави.

Удосконалення податкової системи України (інших країн із малою, відкритою економікою, з високим рівнем корупції та тіньової економіки) має відбуватися в рамках цілісної концепції сталого розвитку, з урахуванням можливих наслідків бюджетних рішень як для поточних, так й довгострокових бюджетів, що стосуватимуться майбутніх поколінь. Це потребує належної уваги до динаміки державного боргу та видатків щодо його обслуговування, до можливостей отримання додаткових податкових надходжень завдяки зменшенню тіньових та корупційних доходів для фінансування продуктивних видатків бюджету, проведення заходів щодо сприяння інноваціям, тобто активізації ендогенних факторів розширення фіскального простору для забезпечення економічного зростання.

Отримання податкових доходів у обсягах, достатніх щонайменше для фінансування поточних бюджетних видатків, слугує важливою передумовою успішного виконання майбутніх зобов'язань держави без збільшення

податкового навантаження на економіку та зменшення бюджетних інвестицій.

В умовах макроекономічної нестабільності, несприятливої кон'юнктури ринків, обмежених можливостей розширення економічної бази, високої вартості державних запозичень можливості уряду України оперативно реагувати на виникнення ризикових ситуацій та, відповідно, забезпечувати розширення фіскального простору є суттєво обмеженими. Вплив факторів ризику посилюється в умовах високого рівня тіньової економіки та корупції, що негативно впливає на фіскальний простір країни.

Сучасним інструментом оцінки резервів збільшення податкових доходів є показник податкового розриву (tax gap), що може визначатися як на макрорівні (за методом згори-донизу), так і на мікрорівні (за методом знизу-догори). За допомогою адаптованого до умов України інструментарію оцінювання податкового розриву з податку на прибуток підприємств (RAGAP), який базується на показниках системи національних рахунків, виявлено, що податковий розрив з податку на прибуток підприємств України у різні роки становив від 0,3 до 2,5% ВВП. Це свідчить про наявність чималого потенціалу отримання додаткових надходжень податку (за незмінних існуючих умов оподаткування), а отже – резервів розширення фіскального простору України, необхідних для вирішення актуальних завдань забезпечення економічного зростання.

Зменшення податкового розриву з податку на прибуток підприємств України, зважаючи на кращий міжнародний досвід, потребує: розвитку активної співпраці з міжнародними організаціями у питаннях автоматичного обміну інформацією в рамках реалізації Плану дій BEPS; посилення контролю за цільовим та ефективним використанням податкових пільг; удосконалення адміністрування податку на прибуток підприємств.

За результатами дослідження визначено загрози торгових воєн для третіх країн, які призводять до звуження їх фіскального простору внаслідок зменшення податкових доходів та збільшення потреб у забезпеченні



державної підтримки експортерів для забезпечення їх включення у глобальні ланцюги створення доданої вартості.

Для України проблеми опосередкованогта й окремих країн Європи на зовнішньоекономічну діяльність вітчизняних підприємств теж можуть призвести до зменшення ВВП на 0,15–1,96% упродовж 2020–2022 рр. Нейтралізація таких загроз потребує заходів державної підтримки експортерів для використання можливостей заміщення контрагентів на зовнішніх ринках та збільшення експортного попиту, що надалі позитивно впливатиме на розвиток фіскального простору.

Зменшення наслідків глобальних торгових війн та забезпечення стійкого зростання економіки Україні потребує збільшення бюджетних видатків на реалізацію Цілей сталого розвитку України в частині підтримки промисловості, інновацій та інфраструктури; забезпечення державної підтримки експорту пріоритетних галузей та програм імпортозаміщення для «стратегічних товарів життєзабезпечення населення»; запровадження податкових стимулів для досліджень і розробок підприємств.

Розвиток фіскального простору України потребує визначення відповідних завдань у рамках цілісної концепції сталого розвитку та розширення фінансових можливостей держави для інвестицій, зокрема, для забезпечення підтримки високотехнологічних секторів економіки (на основі використання ланцюгів «наука – освіта – виробництво») та надання бюджетних благ у сферах охорони здоров'я та освіти, які підвищують людський потенціал і розширюють можливості включення працездатного населення у процеси економічного зростання.

Вимушене зниження рівня економічної активності населення під час пандемії COVID-19 призвело до погіршення доступності освіти та зниження її якості. Прогалини у знаннях унаслідок закриття освітніх закладів негативно позначатимуться на умовах економічного розвитку.

Стійкість фіскального простору системи охорони здоров'я потребує забезпечення його здатності протистояти шоку зміни умов фінансування та

непередбаченого зростання витрат у відповідь на зростання потреб у медичній допомозі. Розвиток фіскального простору для охорони здоров'я, зорієнтованого на економічне зростання, у кризових умовах потребує розширення державного фінансування охорони здоров'я для формування «капіталу здоров'я», застосування механізмів компенсаційного фінансування втрати доходів медичними закладами внаслідок зменшення надання медичної допомоги від захворювань, зокрема не спричинених COVID-19. Результати діагностики фіскального простору для охорони здоров'я можуть стати основою для визначення цільових орієнтирів та економічно обґрунтованих рішень у сфері як фіскальної, так і соціальної політики, а також щодо реформування системи охорони здоров'я України.

Аналіз тенденцій мобілізації податкових надходжень до, під час та після періодів воєнного конфлікту виявляє тенденцію до суттєвого зменшення таї держави центральне місце має належати зміцненню податкової системи. При цьому до пріоритетних завдань процесів реформування податкової системи має належати не лише забезпечення ефективної мобілізації доходів, а й дотримання принципів справедливого оподаткування.

Створення фіскального простору для вирішення оборонних, гуманітарних та економічних завдань під час воєнного стану потребує застосування специфічних внутрішніх джерел фінансування бюджетних витрат, до яких, зокрема, слід віднести збільшення оподаткування високих доходів і майна високої вартості, збільшення податків та зборів на видобуток природних копалин, підвищення акцизного податку на нафтопродукти, алкоголь і тютюн, запровадження примусових позик до отримувачів високих доходів.

В умовах війни та зважаючи на нові вимоги до робочої сили, що постануть у період післявоєнного економічного відновлення, система державного замовлення на підготовку фахівців має будуватися на строгій відповідності потребам реальної економіки. Так, важливим фактором

забезпечення економічного зростання Південній Кореї, де у період 1970–2010 рр. щорічні темпи зростання ВВП перевищували 7%, стала інтеграція стратегії розвитку кваліфікованої робочої сили у стратегію промислового розвитку, а за досвідом країн, які пережили воєнні конфлікти у 1994 – 2002 рр., – посилення зв'язку між фінансуванням освіти та стратегічними планами соціально-економічного розвитку країн.

До передумов зменшення фінансових проблем України у початковий період повоєнного відновлення країни слід віднести призупинення обслуговування державного боргу, а також списання зовнішньої заборгованості України. Схвалення 11.05.2022 р. палатою представників Конгресу США законопроєкту про всеосяжне полегшення боргових зобов'язань України (Ukraine Comprehensive Debt Payment Relief Act), який набуде чинності після голосування в Сенаті та підписання президентом США, дозволить зупинити виплати з обслуговування боргу, а можливо й забезпечити списання зовнішнього боргу.

До досвідом країн із високим рівнем державного боргу (на початку 2000-х років) гроші, що призначалися на виплату боргу, використовувалися країною-боржником для додаткового фінансування охорони здоров'я, освіти та інших соціальних послуг. При цьому анулювання частини зовнішнього боргу перед такими кредиторами, як уряди розвинених країн, комерційні банки, міжнародні фінансові організації (Світовий банк та Міжнародний валютний фонд) здійснювалося за умови відповідного додаткового фінансування проєктів розвитку країною-позичальником та без скорочення інших видів міжнародної допомоги.

Першочерговим напрямом забезпечення економічного відновлення України, який має реалізовуватися вже під час воєнного стану, є врегулювання питань координації різних видів допомоги, що надходить та надходитиме від міжнародних та національних цільових фондів. З цією метою Бюджетний кодекс України слід доповнити нормою щодо закріплення за Міністерством фінансів України повноважень щодо координації

надходжень донорських коштів (допомоги від міжнародних партнерів, інвесторів, громадських організацій, бізнесу тощо), їх розподілу та контролю за використанням.

Для управління фінансовими ресурсами з різних джерел має застосовуватися матричний підхід (як інструмент поточного і середньострокового планування), який використовувався Міністерством фінансів України стосовно проєктів міжнародної технічної допомоги і довів свою ефективність. Його застосування дозволить ув'язувати наявні фінансові ресурси (з різних джерел) із заходами та строками фінансування поточних бюджетних потреб та інвестиційних проєктів відновлення економіки.

Представлені у науковій доповіді результати можуть бути використані органами законодавчої та виконавчої влади при розробленні стратегічних документів розвитку економіки, внесенні змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, підготовці проєктів нормативно-правових актів щодо удосконалення бюджетно-податкової системи України.

## Перелік таблиць

Таблиця 1.1	Видатки зведеного бюджету України на інвестиції у основний капітал та на соціальний захист та соціальне забезпечення: 2011–2020 рр.	16
Таблиця 1.2	Видатки зведеного бюджету України на освіту, охорону здоров'я, фундаментальні та прикладних дослідження і розробки у 2010–2020 рр., % ВВП	17
Таблиця 3.1	Світова торгівля товарами, % ВВП	42
Таблиця 3.2	Частка експорту та імпорту товарів США і Китаю у світовій торгівлі, %	44
Таблиця 3.3	Експорт США та Китаю	44
Таблиця 3.4	Обсяги торгівлі товарами між США та Китаєм	45
Таблиця 3.5	Обсяги торгівлі товарами між Україною та США і Китаєм	49
Таблиця 3.6	Кумулятивні обсяги торгівлі товарами між Україною та США	50
Таблиця 5.1	Завдання із забезпечення якісної освіти в Україні та індикатори їх виконання	89
Таблиця 5.2	Додаткові бюджетні видатки, необхідні для зниження середньої завантаженості дитячих садків у містах у 2018–2020 рр. та прогноз до 2030 р	94
Таблиця 5.3	Рівень участі населення у формальних та неформальних видах навчання та професійної підготовки в Україні у 2015–2020 рр., %	100
Таблиця 5.4	Показники охоплення населення послугами з перепідготовки, підготовки, підвищення кваліфікації громадян та їх фінансування протягом 2019–2021 рр.	102
Таблиця 6.1	Фіскальний простір, необхідний для вакцинації населення України від COVID-19 для формуванням імунного прошарку, млрд грн	118
Таблиця 6.2	Фіскальний простір, необхідний для вакцинації населення України від COVID-19 за альтернативними варіантами за фазами та стадіями, млрд грн	119
Таблиця 8.1	Стандартизоване значення ставки податку на прибуток в країнах – членах ОЕСР у 2019 р.	151
Таблиця 8.2	Мультиплікатори невиявлення для оцінки податкового розриву у Великій Британії, 2009–2020 р.	164
Таблиця 8.3	Алгоритм розрахунку умовно нарахованого фінансового прибутку	170
Таблиця 8.4	Розподіл податку на прибуток підприємств за інституційними секторами: нефінансові та фінансові корпорації	171

Таблиця 8.5	Визначення податкового розриву по под—2019 рр., <i>млн грн</i>	172
Таблиця 8.6	Коефіцієнт бюджетної ефективності податку на прибуток в Україні в 2013 р., 2017–2019 рр.	174
Таблиця 9.1	Показники діяльності суб'єктів господарювання із розподілом за обсягом реалізованої продукції (товарів, послуг) у 2020 р.	181
Таблиця 9.2	Зміна податкових надходжень під час конфлікту (без урахування внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування) порівняно із трирічним періодом до початку воєнного конфлікту в окремих країнах із низьким рівнем доходів, <i>% ВВП</i>	188
Таблиця 9.3	Оцінка шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії РФ	194

### Перелік рисунків

Рис. 2.1	Динаміка темпів змін фактичного та потенційного ВВП, розрахованих на основі виробничої функції з використанням різних методів згладжування її складових: 2004–2020 рр.	28
Рис. 2.2	Динаміка внеску реальної та потенційної продуктивності праці у зміни відповідного ВВП України, <i>в.п.</i> , 2004–2020 рр.	30
Рис. 2.3	Динаміка внеску реальної та потенційної продуктивності капіталу у темпи змін відповідного ВВП 2004–2020 рр., <i>в.п.</i>	33
Рис. 2.4	Динаміка внеску реальної та потенційної СФП в Україні у темпи змін відповідного ВВП (з використанням різних процедур згладжування): 2004–2020 рр., <i>в.п.</i>	34
Рис. 2.5	Динаміка змін СФП та імпорту товарів і послуг та експорту товарів в Україні, 2011=100	37
Рис. 2.6	Внесок продуктивності праці, капіталу та СФП у темпи зміни ВВП України: 2001–2022 рр. (2022 р. за сценарієм падіння ВВП 35%), <i>в.п.</i>	38
Рис. 2.7	Внесок продуктивності праці, капіталу та СФП у темпи зміни ВВП України: 2001–2022 рр. (2022 р. за сценарієм падіння ВВП 45%), <i>в.п.</i>	38
Рис. 3.1	Структурно-логічна схема поширення наслідків торгових війн на стан державних фінансів третіх країн	53
Рис. 4.1	Алгоритм організаційно-методичного інструментарію активізації точок економічного зростання	83

Рис. 5.1.	Грошові виплати та негрошова підтримка сімей з дітьми у країнах ОЕСР у 2017 р., % ВВП	98
Рис. 6.1.	Індикатори діагностики фіскального простору для системи охорони здоров'я	112
Рис. 6.2.	Світова практика впровадження заходів у сфері соціального захисту та охорони здоров'я в період пандемії COVID-19, % країн, які впровадили відповідні заходи	114
Рис. 6.3.	Результати оцінки ризику середньострокової стійкості державних фінансів в Україні в умовах спалаху COVID-19 та потенційного збільшення витрат	116
Рис. 6.4.	Коефіцієнт надлишкової смертності на місяць у окремих країнах ЄС (станом на жовтень 2021 р.).	123
Рис. 6.5.	Дефіцит бюджету та державний боргу за групами країн з різним розвитку економіки у 2019 р. та 2021 р., % ВВП	128
Рис. 7.1.	Ставка податку на прибуток та інвестиційна ставка у постсоціалістичних країнах Європи в 1999—2018 рр.	138
Рис. 7.2.	Ставка податку на прибуток та інвестиційна ставка в розвинених країнах ЄС у 1999–2018 рр.	139
Рис. 7.3.	Ставка податку на прибуток, інвестиційна ставка нефінансових корпорацій та капітальні трансферти з бюджету України у 2001–2018 рр.	141
Рис. 7.4.	Капітальні інвестиції України, % ВВП у 2001–2018 рр.	142

Наукове видання

**Луніна** Інна Олександрівна  
**Білоусова** Олена Станіславівна  
**Бондарук** Таїсія Григорівна  
**Степанова** Олена Вікторівна  
**Назукова** Наталія Миколаївна  
**Фролова** Наталія Борисівна  
**Кваша** Тетяна Костянтинівна  
**Бойченко** Алла Василівна

**РОЗВИТОК ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ ДЛЯ  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ**

Наукова доповідь

За редакцією д-ра екон. наук, проф.,  
чл.-кор. НАН України І.О. Луніної

Редактори: *І.І. Бажал, А.К. Кокоцко*  
Оригінал-макет: *С.В. Чимбай*

Підписано у світ 12.12.2022 р.  
Об'єм даних 2,99 Мб

ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України» вул. Панаса  
Мирного, 26, м. Київ, 01011 тел. (044) 254-20-36, факс (044) 280-88-69  
E-mail: eip@ief.org.ua