

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

## ПОДАТКОВІ РЕЗЕРВИ ФІНАНСУВАННЯ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ В ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ

Розвиток економіки в умовах воєнного часу потребує значних обсягів фінансових ресурсів. Так, оцінка фінансових потреб для реконструкції об'єктів інфраструктури, які зазвичай створюються за рахунок державного бюджету, сягає (станом на січень 2024 р.) 148,0 млрд дол. [1], тоді як обсяг бюджетних інвестицій за період 2011-2020 рр. становив, за нашими оцінками, трохи більше 22 млрд доларів США.

У складних умовах широкомасштабної війни видатки Зведеного бюджету України збільшилися до 3043,4 млрд грн або 58,1% ВВП у 2022 р. та до 4440,9 млрд грн або 67,9% ВВП у 2023 р. (табл.) проти 1844,4 млрд грн або 33,8% ВВП у 2021 році.

*Таблиця 1*

### Основні показники Зведеного бюджету України: 2021-2024 рр.

Показники	2021		2022		2023	
	млрд грн	% ВВП	млрд грн	% ВВП	млрд грн	% ВВП
<b>Доходи Зведеного бюджету – всього</b>	1 662,2	30,5	2 196,3	41,9	3 104,3	47,5
<b>Податкові надходження</b>	1 453,8	<b>26,7</b>	1 343,2	<b>25,6</b>	1 638,1	<b>25,1</b>
<i>Податок та збір на доходи фізичних осіб</i>	349,8	6,4	420,7	8,0	496,3	7,6
<i>Податок на додану вартість (ПДВ)</i>	536,5	9,8	467,0	8,9	580,8	8,9
<b>Неподаткові надходження</b>	202,5	3,7	368,4	7,0	1 028,1	15,7
<i>Власні надходження бюджетних установ</i>	107,3	2,0	250,1	<b>4,8</b>	433,6	<b>12,9</b>
<b>Допомога ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ</b>	1,3	0,02	481,3	<b>9,2</b>	433,6	<b>6,6</b>
<b>Видатки Зведеного бюджету – всього</b>	1 844,4	33,8	3 043,4	<b>58,1</b>	4 440,9	<b>67,9</b>
<i>Оборона</i>	127,5	2,3	1 142,9	<b>21,8</b>	2 097,6	<b>32,1</b>
<i>Громадський порядок, безпека та судова влада</i>	176,1	3,2	454,4	<b>8,7</b>	591,4	<b>9,0</b>
<i>Економічна діяльність</i>	293,4	5,4	156,4	<b>3,0</b>	247,3	<b>3,8</b>
<i>Обслуговування боргових зобов'язань</i>	155,0	2,8	162,1	3,1	253,9	<b>3,9</b>
<b>Дефіцит Зведеного бюджету</b>	186,9	3,1	844,8	<b>16,1</b>	1 327,1	<b>20,3</b>

При цьому динаміка податкових надходжень – головного джерела державних доходів – не відповідає зростаючій динаміці бюджетних витрат. У 2022 р. зменшився номінальний обсяг податкових надходжень (на 110,6 млрд грн до 1343,2 млрд грн, табл.), а у 2022 та 2023 рр. – також їх відносний рівень (як частки ВВП) до 25,1-25,6% ВВП порівняно із 26,7% у 2021 році. При цьому надходження ПДВ зменшилися до 8,9% ВВП, хоча у 2021 р. становили 9,8%.

Важливою причиною зростання загальних доходів зведеного бюджету (до 41,9% ВВП у 2022 р. та 47,5% у 2023 р. проти 30,5% у 2021 р.) стало отримання

грантової допомоги від урядів різних країн, міжнародних організацій, донорських установ, яка забезпечила збільшення доходів у 2022 р. на 9,2% ВВП, а у 2023 р. – на 6,6%. За рахунок благодійних внесків, грантів та дарунків також суттєво зросли власні надходження бюджетних установ (до 4,8% ВВП у 2022 р. та 12,9% ВВП у 2023 р. проти 2,0% у 2021 році). Збільшення надходжень податку на доходи фізичних осіб (до 7,6-8,0 % ВВП) обумовлено, переважно, підвищенням грошового забезпечення військовослужбовців та працівників Збройних Сил України. За рахунок власних доходів (без грантової допомоги) у 2023 р. було профінансовано менше 60% видатків зведеного бюджету.

Найбільш вагомими складовими видаткової частини бюджету воєнного часу є оборона (21,8% ВВП у 2022 р. й 32,1% ВВП у 2023 р. проти 2,3% у 2021 р.) та громадський порядок, безпека та судова влада (8,7% ВВП у 2022 р. і 9,0% ВВП у 2023 р. проти 3,2% у 2021 році). Якщо у 2021 р. на них припадало 16,5% видатків зведеного бюджету, то у 2023 р. – 60,6%. Одночасно відбулося зменшення порівняно із 2021 р. бюджетних видатків на економічну діяльність як у номінальних обсягах (із 293,4 млрд грн до 156,4 млрд грн у 2022 р. та 247,3 млрд грн у 2023 р.), так й за відносними показниками (із 5,4% ВВП до відповідно 3,0 та 3,8%).

Розрив між доходами і видатками зведеного бюджету (дефіцит зведеного бюджету) зріс із 3,1% ВВП у 2021 р. до 16,1% у 2022 р. та 20,3% ВВП у 2023 році. Необхідність фінансування безпрецедентних обсягів бюджетного дефіциту обумовила прискорене зростання державного боргу – до 5188,1 млрд грн або до 79,4 % ВВП станом на кінець 2023 р., а також вартості державних запозичень. Середньозважена доходність розміщення ОВДП на первинному ринку, номінованих у гривні, зросла із 11,34% у 2021 р. до 18,26% у 2022 р. та 18,98% у 2023 році. Значні обсяги залучення державних запозичень для фінансування бюджетних видатків не можуть бути довгостроковим рішенням, оскільки це відволікатиме дедалі більшу частку бюджету на обслуговування боргових зобов'язань.

Ситуація суттєвого збільшення бюджетного дефіциту та державного боргу вимагає корегування бюджетно-податкової політики, враховуючи вплив нових викликів та загроз на прискорення процесів макроекономічної дестабілізації [2, 3]. До ключових факторів розширення протекціоністських заходів уряду [4] та державної підтримки розвитку економіки у кризових умовах належать, зокрема, формування умов для самостійного розвитку національної економіки та відновлення потенціалу держави щодо генерування власних доходів [5], перш за все, податкових надходжень [6]. Виходячи з результатів податкових реформ у країнах з розвиненою економікою та економікою, що розвивається [7], для збільшення податкових надходжень за одночасного обмеження негативного впливу на економічне зростання пріоритет має належати заходам, які спрямовані на розширення податкової бази та зменшення втрат бюджетних надходжень.

**Рекомендації щодо збільшення податкових надходжень Зведеного бюджету України**

*1. Запровадження прогресивної шкали оподаткування доходів фізичних осіб, враховуючі досвід різних країн щодо запровадження «податку солідарності» у кризових та посткризових умовах. Вважаємо за доцільне підвищення у період воєнного стану ставок податку на доходи фізичних осіб:*

- для щомісячних доходів, що перевищують 30 тис грн (з частини доходу, що перевищує 30 тис грн), – 25%;
- для щомісячних доходів, що перевищують 100 тис грн (з частини доходу, що перевищує 100 тис грн), – 32%;
- для щомісячних доходів, що перевищують 200 тис грн (з частини доходу, що перевищує 200 тис грн), – 40%.

Якщо ввести оподаткування доходів фізичних осіб за вказаними ставками, то розрахунковий річний обсяг додаткових надходжень ПДФО (за нашими оцінками, що базуються на показниках 2022 р.) становитиме близько 60 млрд грн.

*2. Реалізація заходів щодо удосконалення адміністрування ПДВ для зменшення податкового розриву – різниці між обсягами потенційних та фактичних бюджетних надходжень податку, яка є свідченням втрат бюджетних надходжень. Наші оцінки таких втрат у останнє десятиріччя становлять приблизно третину потенційних надходжень, тоді як середній показник недоотриманих доходів від ПДВ для постсоціалістичних країн ЄС у 2021 р. становив менше 10 %.*

Наразі для виявлення випадків ухилення від сплати ПДВ податкові органи України застосовуються заходи контролю та проведення перевірок у сфері ПДВ, особливо у випадках його бюджетного відшкодування. При здійсненні операцій з постачання товарів/послуг продавець має скласти податкову накладну, яка підтверджує вхідний ПДВ, та зареєструвати її в Єдиному реєстрі податкових накладних (по різних трансакціях максимальний термін реєстрації складає від 30 до 50 днів). Податкові накладні, а також розрахунки щодо їхніх можливих корегувань мають важливе значення при адмініструванні ПДВ як для бізнесу [8], так й для податкових органів. Для боротьби зі схемами мінімізації податку створена система моніторингу податкових ризиків при реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування [9] та блокування податкових накладних за результатами оцінювання ризиків зловживань. Тривалість отримання податковими органами необхідної інформації може призводити до «заморожування» податкового кредиту для сумлінних платників податку, оскільки (відповідно до п. 201.10 статті 201 Податкового кодексу України) відсутність факту реєстрації платником податку – продавцем товарів/послуг податкової накладної не дає права покупцю на включення суми ПДВ до податкового кредиту.

Втрати бюджетних надходжень ПДВ пов'язані, значною мірою, із недосконалістю системи податкового адміністрування, що не дозволяє завчасно виявляти випадки податкових зловживань, ухилень від оподаткування та оптимізації схем сплати ПДВ. Покращити систему податкового адміністрування

та зменшити втрати бюджетних надходжень, як свідчить досвід багатьох країн, дозволяє цифрова трансформація податкових адміністрацій, електронне відстеження ділової активності, застосування нових вимог до електронних рахунків та цифрової звітності, що дозволяє проведення масової перехресної перевірки рахунків-фактур з ПДВ [10].

Сучасні технологічні рішення надають широкі можливості для отримання інформації щодо фінансових трансакцій суб'єктів господарювання, а отже – для підвищення ефективності та результативності адміністрування ПДВ [11, 12]. Приклади передової практики успішного використання нових технологій для отримання інформації по операціях постачання товарів/послуг та запобігання випадкам податкового шахрайства та ухилення від сплати ПДВ наведено нижче.

В Угорщині з 2014 впроваджено онлайн-касові апарати, інформація з яких по всіх операціях з постачання товарів/послуг суб'єктів господарювання надходить до спеціального централізованого сховища даних. Податкові служби мають безпосередній доступ до цієї інформації щодо конкретного платника податків та щодо всіх працюючих касових апаратів. Це дозволяє проводити безперервну оцінку ризиків та ефективно визначення суб'єктів господарювання для вибіркового перевірок. Зниження втрат надходжень ПДВ із 24,1% потенційних надходжень у 2012 р. до 4,4% у 2021 р.

У Словаччині з 2015 р. широкий перелік постачальників має використовувати електронні касові апарати під час продажу товарів і послуг. Інформація по всіх трансакціях надходить до віртуального електронного касового апарату (VECR) –платформи, що створена на веб-сайті Фінансового директорату. VECR формує чеки, що містять унікальний ідентифікаційний код та QR-код, а також ідентифікаційні дані про суб'єктів господарювання (назва, адреса виставлення рахунку, адреса точки продажу, податковий ідентифікаційний номер, ідентифікаційний номер платника ПДВ). Вся інформація доступна податковій адміністрації, що дозволяє генерувати фінансові заключні рахунки та звіти, включаючи фінансові дані щодо конкретного користувача та певного часового інтервалу, проводити аналітичні тести, оцінювати фіскальну поведінку підприємця та виявляти ризиковані фіскальні транзакції. Зниження втрат надходжень ПДВ із 38,6% потенційних надходжень у 2012 р. до 10,6% у 2021 р.

У Іспанії з 2017 р. звітність про транзакції подається в режимі реального часу (протягом чотирьох днів з моменту виставлення або отримання рахунків-фактур) суб'єктами господарювання, які використовують щомісячний режим подання податкових декларацій та відшкодування ПДВ, та великими компаніями, річний оборот яких перевищує шість мільйонів євро [13]. Зниження втрат надходжень ПДВ із 17,0% потенційних надходжень у 2012 р. до 0,8% у 2021 р.

До важливих результатів удосконалення системи адміністрування ПДВ на засадах цифрової трансформації належить також підвищення справедливості податкової системи, зокрема, щодо сумлінних платників податків, прискорення

процесів відшкодування ПДВ (перевірки для повернення ПДВ великим платникам податків зазвичай тривають не більше одного дня), обмеження випадків блокування рахунків підприємств. Навіть часткове зменшення податкового розриву з ПДВ забезпечуватиме збільшення щорічних обсягів бюджетних доходів (за різними сценаріями) приблизно від 60 до 180 млрд грн.

Отже, розв'язання завдань щодо забезпечення достатності бюджетних ресурсів для фінансування розвитку економіки України та інших пріоритетних державних витрат потребує зменшення фінансової залежності уряду від зовнішньої допомоги та збільшення власних фінансових ресурсів, перш за все, за рахунок податкових надходжень. Застосування нових технологічних інструментів для боротьби з податковим шахрайством, яке щорічно призводить до втрати мільярдів гривень бюджетних надходжень, забезпечуватиме зменшення податкового розриву з ПДВ та збільшення податкових доходів зведеного бюджету за одночасного зменшення витрат на його адміністрування як для податкових органів, так й для бізнесу. Поряд із заходами щодо запровадження прогресивної шкали оподаткування доходів фізичних осіб це допоможе створити фіскальний простір, необхідний для фінансування критично важливих державних видатків.

### Список використаних джерел

1. Resilience, Reconstruction, Recovery: The Path Ahead for Ukraine. April 1, 2024. URL: <https://cepa.org/comprehensive-reports/resilience-reconstruction-recovery-the-path-ahead-for-ukraine/>
2. Fiscal Sustainability Report 2012. European Economy. 2012. No 8.
3. Fiscal Sustainability Report 2021. April 2022. Brussels.
4. Fronzaglia, M., de Moura Júnior, Á., Racy, J. and Vartanian, P. (2019) Possible Effects of Economic Public Policies Implemented in Brazil after the Financial Crisis of 2008 on Foreign Direct Investment. *Theoretical Economics Letters*, 9, 2800-2823.
5. UNDP (2008) *Post Conflict Economic Recovery: Enabling Local Ingenuity*. Bureau for Crisis Prevention and Recovery, New York.
6. *Fiscal Risks And Public Finance Sustainability 2023*. Conselho das Finanças Públicas December 2023. URL: <https://www.cfp.pt/uploads/cfp-rel-11-20231>
7. Amaglobeli D., Crispolti V., Sheng Xuguang S. *Cross-Country Evidence on the Revenue Impact of Tax Reforms*. IMF Working Papers. Volume 2022: Issue 199. URL: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2022/199/article-A001-en.xml>
8. Business Ombudsman Council. *Адміністрування податків, які сплачує бізнес. Системний звіт. Серпень 2020 р.*
9. Про затвердження порядків з питань зупинення реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 2019 року №1165 (із змінами).
10. Луніна І.О. Інституційні передумови розширення дохідної бази податку

на додану вартість. Ефективна економіка. 2023. № 10. DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2105.2023.10.2>.

11. OECD Report. Technology Tools to Tackle Tax Evasion and Tax Fraud (2017).

12. Gupta, S., Keen, M., Shah, A., Verdier, G. (eds.) (2017). Digital Revolutions in Public Finance. Washington, DC: International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781484315224.071>

13. Dobaño R. SII de la AEAT: qué es y en qué consiste. URL: <https://getquipu.com/blog/que-es-el-sii-suministro-inmediato-de-informacion-del-iva/>

*Маліновська Ольга Ярославівна,  
кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри публічного адміністрування  
та управління бізнесом;  
Львівський національний університет ім. Івана Франка*

## **ІНСТРУМЕНТИ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ СТІЙКІСТЮ УКРАЇНИ У ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ**

На сьогодні економіка України відчуває дуже складні проблеми у фінансовій стабільності держави. Основною причиною цієї фінансової нестабільності є воєнне вторгнення та посягання на суверенітет України воєнними російськими військами. Тому перед урядом стоїть важлива задача, щодо побудови ефективної, раціональної та гнучкої фінансової системи яка зможе витримати всі економічні виклики. Довоєнна практика управління фінансовою стійкістю України ґрунтувалась на взаємоузгодженому застосуванні інструментів забезпечення роботи окремих секторів: монетарного, бюджетного, податкового; а також напрямів політики: боргової, валютної, курсової тощо (табл.1). Детальніше розглянемо кожний інструмент [1].

Протягом останнього часу бюджетна сфера характеризувалась реалізацією низки заходів, які матимуть позитивний вплив на впровадження середньострокового бюджетного планування, започатковують підготовку переліку публічних інвестиційних проєктів, які матимуть вплив на формування проєкту Держбюджету-2025. Здійснено кроки щодо забезпечення у 2024 р. заходів з підтримки сфери безпеки й оборони; активізації практичних заходів щодо імплементації вимог законодавства ЄС у сфері публічних фінансів, оптимізації виконання бюджетів. У черговий раз реалізація ініціатив у сфері державних фінансів засвідчила необхідність поліпшення діалогу між законодавчою та виконавчою гілками влади для забезпечення безперервності та недопущення вимушених затримок при формуванні та виконанні бюджетів [2].