



Розвиток фінансових відносин

Тетяна БОГДАН

**РОЛЬ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ
У ВІДНОВЛЕННІ ТА ВІДБУДОВІ УКРАЇНИ**

Резюме

Для боротьби з агресором та зміцнення економіки України національний уряд має відігравати вирішальну роль у мобілізації внутрішніх і зовнішніх ресурсів та їх спрямуванні на досягнення поставлених цілей через державні витрати. Автор визначає пріоритетні напрямки діяльності держави для економічного відновлення, відбудови України та вступу до ЄС; пропонує різні інструменти політики державних фінансів, які має використовувати національний уряд та міжнародні партнери під час відбудови. Розроблено методiku оцінювання видатків зведеного бюджету, необхідних для покриття потреб з відновлення та відбудови (ПВВ) України протягом 2025–2028 рр. Встановлено, що видатки бюджету на фінансування ПВВ мають становити 12,3% ВВП у 2025 р., 15,5% у 2026 р., 13,8% у 2027 р. та 12,7% ВВП у 2028 р. Таким чином, загальні видатки бюджету (у т. ч. звичайні функції держави) наблизяться до 68% ВВП у 2025 р. з поступовим зменшенням до 51,4% ВВП у 2028 р. Доведено необхідність додаткових фінансових гарантій від ЄС, США, МФО та двосторонніх донорів для фінансового забезпечення програми відновлення та відбудови України.

© Тетяна Богдан, 2024.

Богдан Тетяна, доктор економічних наук, провідний дослідник проєкту EURIZON «Потреби України у зовнішньому фінансуванні та роль ЄС у відновленні зовнішньої стійкості та довгострокового зростання української економіки» (угода EU-3029), старший науковий співробітник Академії фінансового управління, Київ, Україна. ORCID: 0000-0002-6133-5336. Е-мейл: tetiana.bogdan@gmail.com

Ключові слова:

публічні фінанси, війна, зовнішня допомога, відновлення, відбудова, соціальний захист, критична інфраструктура.

Класифікація за JEL: E61, H50, F35, F51.

2 рисунки, 1 формула, 1 таблиця, 16 джерел літератури.

Постановка проблеми

Військова агресія росії проти України принесла численні людські жертви та соціальні втрати, викликала масштабні руйнування виробничого капіталу та інфраструктури. Війна призвела до втрат робочих місць і доходів, зменшення купівельної спроможності і розмивання національного багатства. У 2022 р. національна економіка втратила 28,8% реального ВВП, більше 7 млн осіб опинилися за межею бідності, а 13,5 млн осіб змушені були покинути свої домівки.

Для боротьби з агресором та забезпечення економічної життєздатності національний Уряд відіграє вирішальну роль у справі мобілізації внутрішніх і зовнішніх ресурсів та їх спрямування за визначеними пріоритетами через державні видатки.

Міжнародний досвід підкреслює важливість публічних фінансів у відновленні державного сектору та відбудові пошкоджених приватних активів у постраждалих від війни країнах: у різних країнах близько 80% короткострокових економічних і гуманітарних потреб покривалося державним фінансуванням: як внутрішнім, так і зовнішнім (Світовий банк, 2022).

З огляду на це в статті розглядаються питання відбудови інфраструктури, житла, енергетичного сектору, охорони здоров'я, модернізації державних установ, сприяння сталому розвитку та конкурентоспроможності. Ґрунтовно проаналізовано різні інструменти публічних фінансів, які може викорис-

тати український уряд, іноземні уряди та міжнародні інституції для підтримки відновлення, відбудови та інтеграції України в ЄС. Західна підтримка України показана як надзвичайно важлива для того, аби зробити Україну економічно сильнішою та підтримати її оборонні зусилля.

Огляд літератури

В історичному контексті V. Gligorov et al. (1999) показали, що пріоритетами реконструкції Балкан у II половині 1990-х рр. були публічна інфраструктура, фінансова реструктуризація, проекти створення робочих місць і місцевого розвитку, а також інституційна розбудова. Проте вливання іноземних коштів було недостатньо для розвитку приватного виробничого сектору, реструктуризації державних підприємств і реформи корпоративного управління.

Т. Богдан (2022) аргументує, що ключовими цілями післявоєнної реконструкції України мають бути такі: відбудова знищених або пошкоджених майна та інфраструктури; швидке відновлення економічної діяльності; повернення в Україну біженців та їх включення до економічних процесів; формування засад для стійкого зростання. На фінальному етапі відбудови основний фокус зусиль має зміщуватися з рятувальних заходів у соціальному секторі та секторі критичної інфраструктури на формування довготривалих засад економічного зростання – становлення сприятливого ділового клімату, створення робочих місць і постійних джерел доходів.

Група Світового банку в 1997 р. розробила Програму постконфліктної реконструкції Боснії та Герцеговини (БіГ), пріоритетами якої стали екстренна відбудова критичної інфраструктури, сильно пошкоджених виробничих об'єктів, відновлення інституційних можливостей держави; екстренне відновлення ферм і сільгоспугідь; реконструкція транспортних шляхів, реабілітація жертв війни (надання медичної та соціально-реабілітаційної допомоги людям з інвалідністю); екстренний ремонт і реконструкція житлового фонду (World Bank & the EBRD, 1997).

Nedic (2006), аналізуючи відбудову БіГ, припускає, що важливі структурні реформи були відкладені через відсутність стратегічного бачення та неефективне управління допомогою. У період з 1996 по 1999 рр., на відміну від плану Маршалла (де ресурси виділялися на відновлення виробництва в кожній країні), донори спрямували менше 3% допомоги на розвиток виробничого сектору в БіГ. Крім того, інституційна основа для розвитку підприємництва та підтримки МСП у БіГ залишалася слабкою.

Savage (2013) стверджує, що під час відбудови зовнішні донори повинні працювати через національні інститути, наскільки це можливо, й уникати спроб замінити адміністративний потенціал. Культивування національної

власності донорами забезпечує найкращі результати та стійкість зусиль з відбудови. Всупереч цьому принципу, в Іраку окупаційна влада під керівництвом США намагалася створити паралельну систему відбудови за допомогою власного персоналу, що остаточно підірвало інституції країни. У такому контексті експерти Світового банку заявляють: «Наслідки відбудови Іраку залишаються, на жаль, малопомітними при значних сумах витрачених грошей. Однією з причин стала слабка взаємодія з іракськими інституціями та недостатні або неефективні зусилля з розбудови інституційної спроможності» (Matsunaga, 2019).

Becker et al. (2022) підкреслюють, що відбудова надає унікальну можливість радикально покращити виробничий потенціал України та наблизити її до технологічних лідерів, закласти основи для довгострокового зростання та тісніше інтегрувати Україну в світову економіку. Для досягнення цих цілей іноземна офіційна та приватна допомога має зосереджуватися на збільшенні виробничих потужностей та стимулюванні високого рівня інвестицій (у нову техніку / обладнання, інфраструктуру, навчання / людський капітал тощо).

Kotios (2001) наголошує, що допомога, виділена балканським країнам у 1990-х роках, була обмеженою і скеровувалася більше на пом'якшення наслідків косовської кризи, ніж на підтримку стратегічного плану реконструкції та розвитку. Як у випадку з американським планом Маршалла, було б краще запропонувати суттєву допомогу за короткий період часу, щоб дати позитивний шок економіці й таким чином швидко створити належні умови для розвитку. Проте насправді фінансова допомога надавалася невеликими сумами протягом тривалого періоду часу, що діяло швидше як знеболювальний засіб.

Ash and Bond (2023) стверджують, що надання Україні можливості виграти війну та мир є стратегічним пріоритетом і суспільним благом для Заходу. Протилежна ситуація нездатності профінансувати відбудову України означатиме економічну, соціальну та політичну нестабільність у країні з найбільшою армією в Європі; перспективи виникнення ще мільйонів українських біженців у Європі; і необхідність для західних урядів значно збільшувати витрати на оборону за сусідства більш агресивної Росії.

Подібним чином Dobrinsky (2000), розглядаючи відбудову та розвиток Південно-Східної Європи, підкреслює, що зовнішня допомога є своєрідною інвестицією в майбутню економічну та політичну безпеку всього континенту. Це пояснюється тим, що збереження бідного, потенційно вибухонебезпечного регіону на околиці континенту стало б не лише джерелом політичної нестабільності, а й завдавало б величезних прямих і непрямих втрат для ЄС.

Carletti et al. (2024) обґрунтовують, що відбудова України потребує фінансової архітектури, заснованої на міцних, добре фінансованих і керованих інституціях з чіткими місіями. Вітчизняна фінансова система повинна бути здатною мобілізувати та розподіляти великі обсяги капіталу. Однак існуюча система фінансування України здебільшого не пристосована до виконання

завдань відбудови: обсяги фінансування недостатні; координація між донорами слабка; довгострокові зобов'язання і бюджетування відсутні; структура фінансування деформована в бік кредитів, а не грантів.

Загалом наявна література детально не розглядає пріоритети відновлення та відбудови України в основних секторах, постраждалих від війни, а також потреби у бюджетному фінансуванні для відновлення та модернізації України.

Метою статті є визначення пріоритетних напрямків діяльності держави для успішного економічного відновлення, відбудови України, її інтеграції з ЄС та оцінка потреб України в публічних коштах (у т. ч. міжнародна допомога) для їх належного забезпечення.

Методологія

У статті запропоновано методику оцінювання видатків зведеного бюджету, необхідних для покриття потреб з відновлення та відбудови України у 2025–2028 рр.

Потреби з відновлення та відбудови (ПВВ) у різних секторах станом на кінець 2023 р. подано у Звіті «Швидкої оцінки завданої шкоди та потреб на відновлення (RDNA3)» Світового банку, Європейської комісії та Уряду.

Відповідно до RDNA3 потреби – це вартість відновлення довоєнної нормальності через проведення таких робіт, як ремонт, відбудова, у т. ч. премія на реалізацію принципу «краще ніж було» й зусилля щодо модернізації, підвищення енергоефективності, впровадження стандартів сталого розвитку з урахуванням інфляції, підвищення страхових премій, ін.

Збитки та потреби 2024 р. не враховуються в RDNA3, хоча російські атаки все ще впливають на економіку України та життя людей. Щоб покрити цю прогалину, ПВВ на кінець 2023 р. було помножено на 1,25. Таким чином, отримано приблизні оцінки загальних ПВВ на кінець 2024 р. (607,9 млрд дол.).

Після цього з 607,9 млрд грн вираховано очікувані витрати на відновлення у 2024 р. Цей крок дав змогу оцінити чисті ПВВ упродовж 2025–2034 рр. – 592,6 млрд дол. США.

Далі було оцінено частки зведеного бюджету України у фінансуванні ПВВ відповідно до функцій уряду; ці частки охоплюють кошти іноземних донорів, внесені до бюджету України. Потенційний рівень участі приватного сектору у фінансуванні відновлення промисловості, сільського господарства, житлового будівництва, інших секторів враховувався на основі оцінок МФК (World Bank, 2024, с. 19).

Розглядалося також питання включеності міжнародних гуманітарних організацій до забезпечення ПБВ, що зменшує частку зведеного бюджету України у фінансуванні відновлення. Згідно з отриманими оцінками (табл. 1), частки бюджетних видатків України в покритті ПБВ можуть змінюватися від 35% у сільському господарстві до 90% в освіті.

Середньорічні потреби за секторами розраховувалися як 1/10 загальної суми. Однак для 2025 р. використано окремий алгоритм: згідно з нашим припущенням, війна триватиме до березня-квітня 2025 р. Оскільки збройні дії перешкоджають процесам відбудови, для отримання показників 2025 р. середньорічні потреби в державних видатках було помножено на 0,7.

На основі річних ПБВ для бюджету України в доларах США обчислювалися їх співвідношення з ВВП. Прогнози ВВП є в Бюджетній декларації Уряду України (Кабінет Міністрів України, 2024), а прогноз обмінного курсу – в документі МВФ (IMF, 2024). Отримані оцінки потреб у бюджетному фінансуванні коливаються між 15,5% ВВП у 2026 р. та 12,3% ВВП у 2025 р. Усі річні показники в міжсекторному вимірі представлено в табл. 1.

Оцінки ПБВ відносно ВВП надалі поєднувалися зі звичайними видатками зведеного бюджету. В такий спосіб було фіналізовано прогноз загальних видатків бюджету.

Формула для розрахунку річних бюджетних витрат на ПБВ для і-функції може бути представлена як:

$$Exp_pr_i^{rat} = (RRN_i^{usd} \times 1.25 - Prior_i^{2024}) \times \frac{Share_i}{100} \times 0.1 \times \frac{ER_{UAH/USD}}{GDP}. \quad (1)$$

$Exp_pr_i^{rat}$ – прогнозовані видатки бюджету на покриття ПБВ за і-ю функцією відносно ВВП;

RRN_i^{usd} – ПБВ для і-функції, подані в RDNA3 станом на 31.12.2023 в дол. США;

$Prior_i^{2024}$ – пріоритети відбудови для і-функції в 2024 р. в дол. США;

$Share_i$ – оцінені частки зведеного бюджету України в фінансуванні ПБВ за і-ю функцією видатків;

$ER_{UAH/USD}$ – номінальний обмінний курс гривні до дол. США, середньорічний у відповідному році (прогноз МВФ);

GDP – номінальний ВВП України в грн, прогнозований Урядом.

Результати дослідження

Вирішення питань забезпечення потреб житлового сектору, транспорту, промисловості, енергетичного сектору, соціального захисту та інших секторів матимуть ключове значення для відновлення продуктивної спроможності української економіки, підвищення зайнятості та надання публічних послуг.

Експерти Світового банку, Єврокомісії та Українського Уряду оцінили ПВВ станом на грудень 2023 р. в 486,3 млрд дол. США упродовж 10 років. Прямі збитки оцінюються в 152 млрд дол. (World Bank, 2024).

Серед секторів найвище оцінені потреби зафіксовано в житловому секторі (понад 80 млрд дол. США, або 17% загальної суми), далі – транспорт (74 млрд дол., або 15%), торгівля та промисловість (67,5 млрд дол., або 14%), сільське господарство (56 млрд дол., або 12%), енергетика (47 млрд дол., або 10%), соціальний захист і забезпечення (44 млрд дол., або 9%). Секторальний розподіл ПВВ відображено на діаграмі 1.

Уряд України затвердив **План України** як набір заходів на період 2024–2027 рр, що охоплює основні галузеві реформи, з огляду на пріоритетні сфери та наскрізні питання, такі як європейська інтеграція, зелений перехід, людський капітал. Цю програму реформ підтримує ЄС через фонд Ukraine Facility (Ukraine Facility, n. d.).

У рамках програми EFF Український уряд зобов'язався в міру можливості залучати до бюджетного фінансування відбудови **іноземних донорів**. Зокрема, оголошено, що механізми фінансування відбудови відповідатимуть принципам інтегрованого управління державними інвестиціями, основні проекти будуть інтегровані до середньострокового бюджету (IMF, 2024).

З 2024 р. Кабінет Міністрів щорічно визначає пріоритетні напрями відновлення та залучає необхідні фінансові ресурси. Він надає перевагу галузевому підходу до планування відновлення та відбудови. Діяльність галузевих міністерств координується Міністерством розвитку інфраструктури та Міністерством економіки.

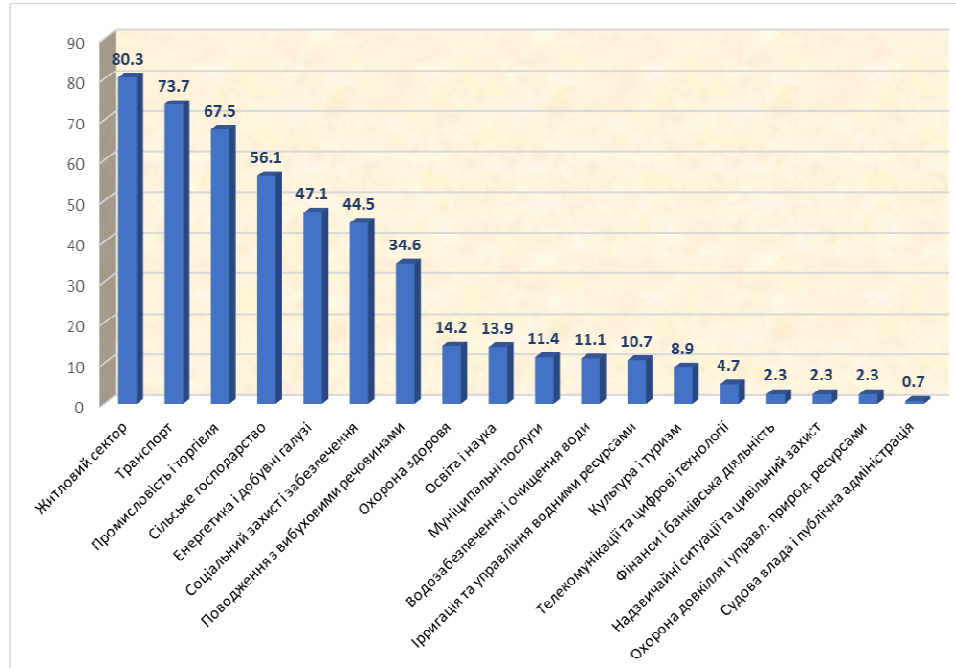
Далі будуть розглянуті потреби й пріоритети основних секторів, які є важливими для ефективного виконання державних функцій та задоволення ПВВ, а також представлено оцінки потреб у бюджетних ресурсах за секторами.

Соціальний захист та сприяння зайнятості

Система соціального захисту в Україні перебуває під сильним і зростаючим тиском через збільшення вразливих груп населення та обмеженість бюджетних ресурсів. Зусилля держави в цій системі мають бути зосереджені на реабілітації постраждалих від війни груп, таких як внутрішньо переміщені особи (ВПО), діти (діти-переселенці, сироти), особи з інвалідністю, ветерани війни.

Рисунок 1

Оцінки RDNA-3 потреб на відновлення та відбудову (ПВВ) за секторами, станом на 31.12.2023, млрд дол. США.



Джерело: World Bank (2024), авторська презентація.

Очікувані ПВВ у системі соціального захисту становлять 44,5 млрд дол. США за 10 років. Загальна сума потреб складається з відновлення надання послуг – 21,4 млрд дол.; заходів щодо зайнятості – 14,7 млрд; військових пенсій та ін. виплат, пов'язаних з війною – 4,2 млрд; виплат ВПО – 2,8 млрд дол. США (RDNA3, с. 98).

У Бюджетній декларації Уряду визначено такі завдання на 2025–2027 роки: забезпечення максимальної адресності та наближеності надання соціальної підтримки тим, хто її потребує; трансформація різноманітних програм соціальної допомоги в єдиний уніфікований пакет з урахуванням індивідуальних потреб; прозорість та максимальна об'єктивність критеріїв отримання підтримки; забезпечення захисту прав дитини; супровід осіб з інвалідністю, забезпечення допоміжними засобами реабілітації та протезно-ортопедичними засобами підвищеної функціональності.

Планом України визначено такі пріоритети соціальної підтримки **ветеранів війни**: надання якісної реабілітаційної та медичної допомоги, у т. ч. психологічної; запровадження програм підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації; створення необхідних умов для працевлаштування; впровадження заходів підтримки ветеранського бізнесу.

З огляду на потреби **людей з інвалідністю** їх соціалізація та адаптація мають бути основою державної політики. Головним фокусом для цієї категорії має бути повернення до активної соціально-економічної діяльності у своїй громаді. У такому контексті важливим завданням є перехід від медичної моделі до біопсихосоціальної моделі. Для місцевих органів пріоритетом має бути створення доступного та безбар'єрного середовища для людей з інвалідністю.

Під час і після війни центральний уряд і місцеві громади мають інвестувати в житло, базові послуги, соціальний захист і засоби до існування для **ВПО та вразливих груп, які повертаються з-за кордону**. Партнерство між центральною та місцевою владою, громадянським суспільством і приватним сектором є важливим для належного розроблення та реалізації програм підтримки. Пакети підтримки можуть допомогти із пошуком заробітку і фінансуванням бізнесу, психосоціальною підтримкою та інтеграцією репатріантів.

Широкий перелік соціальних програм має охоплювати стимули для реципієнтів щодо заохочення повернення на ринок праці. Новий дизайн програм соціальної допомоги може сприяти відновленню робочих місць. Однак політика **сприяння зайнятості** загалом вимагає додаткових витрат – на гранти на мобільність, на поселення, програми підвищення кваліфікації, схеми зворотної міграції та імміграції.

Оцінювання за описаною методологією дало такий результат: ПБВ у системі соціального захисту, які повинні покриватися з бюджету, коливаються від 1,8% ВВП до 2,3% ВВП щорічно до 2028 р. (табл. 1). Тобто для досягнення цілей відбудови видатки зведеного бюджету на соціальний захист і забезпечення мають бути збільшені на відповідні суми.

Відновлення та реконструкція житла

За даними RDNA3, 10% житлового фонду України було пошкоджено або зруйновано, що зачепило більше 2 млн одиниць житла по всій країні. У результаті мільйони осіб втратили свої домівки. На кінець 2023 р. пряма шкода житловому сектору оцінювалася в 55,9 млрд дол., а потреби – у 80,3 млрд дол. США.

Уряд України ініціював програми для постраждалих власників житла, зокрема програму «Відновлення», що фокусується на компенсаціях для відновлення пошкодженого житла, а також компенсаціях за зруйноване житло. Крім того, розширено програму доступного іпотечного кредитування «єО-

селя» у напрямку видачі кредитів під 7% переселенцям, ветеранам війни та членам їх сімей, іншим громадянам, які не мають власного житла.

На сьогодні вкрай необхідним є урядовий план дій для переселення вразливих осіб у **прийнятне й доступне житло** та / або переобладнання колективних місць у якісне довгострокове житло. Для сприяння відновленню сектору з одночасним забезпеченням соціальної справедливості Уряд має вжити такі заходи:

- збільшити кількість житла, доступного для ВПО, осіб з інвалідністю, біженців, та інших осіб, які наразі не в змозі орендувати чи придбати житло;
- розробити механізм компенсації витрат, пов'язаних з орендою житла вразливими ВПО;
- розширити програму «ЄОселя» на мігрантів, які повертаються, ВПО та інших осіб, що можуть отримати пільгові іпотечні кредити.

Значні ПБВ у житловому секторі разом на фоні обмежених ресурсів держави підкреслюють важливість комплексної реформи сектору. Вона потребує **розробки житлової стратегії та відповідних планів дій**. Ця стратегія має ґрунтуватися на компромісному баченні шляхів відновлення житлового фонду та критеріях пріоритетності для реципієнтів допомоги.

На основі вищевказаної методології можна оцінити ПБВ у житловому секторі, які повинні покриватися з українського бюджету. Встановлено, що відповідні державні витрати становитимуть від 2,4% до 3% ВВП щорічно протягом 2025–2028 рр.

Транспортна інфраструктура

World Bank (2024) оцінює загальну вартість збитків транспортного сектору в 33,6 млрд дол. Загальний ПБВ у секторі оцінюється в 73,7 млрд дол. США, які складаються з ПБВ автомагістралей, шосе та інших національних доріг (21,5 млрд дол.); залізничної інфраструктури, рухомого складу, обладнання та ін. активів (17,6 млрд дол.); місцевих обласних, сільських комунальних доріг разом (13,0 млрд дол. США).

Починаючи з ранніх етапів відбудови, уряд та іноземні донори дотримувалися принципу, згідно з яким більшість інвестицій у транспортну інфраструктуру мають зосереджуватися на основних мережах.

План України, підтриманий ЄС, передбачає такі заходи:

- відновлення основних зв'язків і логістики, відновлення життєво важливих транспортних послуг, міського громадського транспорту, регіонального пасажирського зв'язку та сполучення вантажопотоків;

- відбудова та оновлення ключових мостів відповідно до стандартів TEN-T;
- реконструкція та модернізація потужностей окремих морських і внутрішніх портів, у т. ч. розвиток системи мультимодальних контейнерних перевезень;
- підвищення ефективності прикордонної інфраструктури: вдосконалення під'їзних маршрутів і оцифрування ПП з ЄС та Молдовою.

Модернізація мереж TEN-T між видами транспорту визнана критично важливою для формування транспортної системи, яка з'єднає великі міста, пункти перетину кордону з ЄС і Молдовою, а також основні порти та аеропорти.

Щодо модернізації **залізничного транспорту**, то стратегічними пріоритетами визначено: 1) розвиток мережі колій шириною 1435 мм у Західній Україні для інтеграції української залізничної системи в ЄС; 2) придбання нового рухомого складу, у т. ч. з нульовими викидами, для заміни старіючого парку; 3) модернізація певних залізничних коридорів відповідно до стандартів TEN-T. Іншими завданнями є такі: електрифікація залізничних колій; модернізація 12-ти пунктів пропуску з ЄС і будівництво 3-х нових; будівництво швидкісної залізниці Київ–Варшава.

Стратегічним напрямком розвитку **дорожньої інфраструктури** є ремонт і будівництво нових автомобільних доріг, у т. ч. сучасних автобанів, інтегрованих у транс'європейську мережу. У короткостроковій перспективі модернізація інфраструктури пунктів перетину кордону з сусідніми країнами-членами ЄС є надзвичайно важливою.

Повне відновлення доступу до **портів Чорного моря** та безпечне транспортування вантажів через Чорноморський коридор залишається найважливішим фактором економічного успіху України. У майбутньому основні зусилля мають бути спрямовані на підтримку відомих та створення нових транспортних шляхів через Чорне море.

Для відновлення транспортної інфраструктури України та нарощування її логістичного потенціалу будуть залучатися бюджетні кошти, приватні інвестиції та кошти донорів. Важливе значення для приватних інвестицій мають правові механізми будівництва концесійних доріг та функціонування системи збору оплати за проїзд.

Згідно з авторським оцінюванням, бюджетні видатки на фінансування ПВВ в транспортному секторі становлять від 2,1% до 2,6% ВВП щорічно протягом 2025–2028 рр.

Енергетичний сектор

Більше 50% енергогенерації було втрачено і пошкоджено внаслідок воєнних дій. На кінець 2023 р. пряма шкода оцінюється в 10,6 млрд дол.

США, тоді як ПВВ – в 47,1 млрд дол., з яких: 40,4 млрд. – вартість відбудови електроенергетики, в т. ч. обладнання з передачі енергії (TSO), обладнання розподілу енергії (DSOs); 3,4 млрд дол. – відбудова нафтопереробної галузі; 3 млрд дол. США – відбудова газотранспортної системи.

Уряд України оприлюднив короткострокові пріоритети галузі:

- усунення пошкоджень електромережі, об'єктів виробництва електроенергії та іншої енергетичної інфраструктури для забезпечення доступу громадян до енергії та можливості відновлення, у т. ч. аварійний ремонт електростанцій;
- відновлення та відбудова пошкоджених об'єктів теплової генерації, гідроелектростанцій у 5 основних економічних регіонах;
- початок проекту будівництва 2 блоків та підготовчі заходи для будівництва 2 додаткових блоків на Хмельницькій АЕС;
- посилення розподіленої місцевої генерації через встановлення газотурбінних та газомоторних генераторів, впровадження сучасних проектів модульних газових турбін.

У середньо- та довгостроковій перспективі Уряд планує впроваджувати заходи, які сприятимуть інтеграції енергетичної моделі України до моделі ЄС і руху до декарбонізованої економіки. План України містить такі стратегічні цілі в енергетичному секторі:

- підтримка зеленого переходу та сприяння збільшенню частки відновлюваної енергії, посилення децентралізації енергетичної системи;
- розвиток взаємозв'язків між об'єднаною енергетичною системою України та енергетичними системами ЄС у Синхронній мережі континентальної Європи;
- створення правових, організаційних і технічних умов для сталого розвитку відновлюваної енергетики на конкурентних ринкових засадах;
- модернізація теплогенеруючих підприємств, підвищення стійкості, якості та доступності послуг теплопостачання.

Український уряд вже стикається з проблемами залучення фінансування з різних державних і приватних джерел на виконання цих завдань. Наша методологія передбачає, що частка зведеного бюджету України у фінансуванні загальних потреб енергетики становитиме 40%. Згідно з нашими оцінками, ПВВ у енергетиці, які мають покриватися з українського бюджету та донорських бюджетних коштів, коливаються від 0,85% до 1,1% ВВП щорічно протягом 2025–2028 рр.

Охорона здоров'я

Війна завдала шкоди сфері охорони здоров'я на суму близько 1,4 млрд дол. США. По всій Україні пошкоджено 1 242 об'єкти цієї сфери (12,5% усіх об'єктів). Загальні ПБВ у секторі оцінюються в 14,2 млрд дол. США за 10 років.

Важливі завдання відновлення охорони здоров'я охоплюють відбудову пошкоджених об'єктів, застарілих об'єктів для кращої підтримки реабілітації та модернізацію критично важливої інфраструктури для загальної системи охорони здоров'я.

План України передбачає такі першочергові заходи у сфері охорони здоров'я:

- інвестування у відновлення та модернізацію державних і комунальних закладів охорони здоров'я, які постраждали внаслідок бойових дій;
- забезпечення доступу до медичних послуг для цивільних осіб та військових, розвиток послуг для задоволення зростаючої потреби у фізичній та психологічній реабілітації, протезуванні та сприяння переходу військовослужбовців до цивільного життя;
- розвиток IT-інфраструктури та систем управління цифровою інформацією, у т. ч. цифрові реєстри та записи пацієнтів.

Крім того, у середньостроковій Бюджетній Декларації передбачено такі дії:

- планування надання медичних послуг відповідно до потреб населення з урахуванням демографічних та міграційних тенденцій;
- підвищення якості надання медичної допомоги пацієнтам у невідкладних станах з метою зниження передчасної смертності;
- зміцнення систем епідеміологічного нагляду та моніторингу загроз біологічного, хімічного, радіаційного та ядерного походження, формування реагування на інфекційні захворювання та епідемії;
- зниження дитячої смертності та розширення послуг ранньої діагностики та технологій раннього втручання.

Згідно з авторським оцінюванням, ПБВ у секторі охорони здоров'я, які покриватимуться з бюджету України, становлять від 0,51% до 0,65% % ВВП щорічно протягом 2025–2028 рр.

Промисловість і торгівля

Звіт RNDА3 оцінює пряму шкоду торгівлі та промисловості в 15,6 млрд дол., а ПБВ – в 67,5 млрд дол.США до 2034 р.

Експерти Світового банку (2024) рекомендують вжити такі заходи для підтримки промисловості та торгівлі в *короткостроковій перспективі*:

- **фінансово підтримувати фірми через позики, гранти та гарантії** таким чином, щоб дозволити життєздатним фірмам вижити, за потреби перемістити виробництво, а також реконструювати та модернізувати активи;
- застосувати інструменти зниження ризику для підвищення **доступності позикових коштів** у всіх секторах;
- посилити **страхування від військових ризиків** і збільшити покриття ризиків для нових інвестицій;
- розширити **фінансування торгівлі**, допомогти фірмам отримати доступ до нових ринків за допомогою інструментів налагодження **відповідності міжнародним стандартам**, сприяти міжнародному партнерству та навчанню;
- підтримувати **перепідготовку та підвищення кваліфікації робочої сили** для отримання навичок, необхідних підприємствам для доступу до нових ринків.

Окрім цього, План України передбачає державну підтримку заснуванню **промислових парків** як інструменту залучення інвестицій в деокуповані області.

Підтримка МСП (з внутрішніх зовнішніх джерел) має бути поширена на інші категорії підприємств і секторів, зокрема, виробництво продуктів харчування з високою доданою вартістю, легку промисловість, нафтопереробку, хімічну промисловість, фармацевтику, зелену металургію, машинобудування, виробництво меблів, деревообробку, освіту, логістику та інші послуги.

Великі капіталомісткі інвестиції в ключові галузі промисловості слід заохочувати з опорою на інструменти **зниження ризиків** і **механізми співфінансування** за підтримки донорів. Модифікація програм МФО є необхідною для залучення ширшого діапазону компаній та проектів. Вони мають охоплювати пряме фінансування МФО для великих і середніх компаній та надання кредитів МФО через українські банки.

Крім того, пряма **технічна допомога** від міжнародних організацій або іноземних урядів може допомогти фірмам вийти на нові ринки, перейти до виробництв з вищою доданою вартістю та запровадити більш стійкі практики.

Згідно з результатами оцінювання, ПБВ в промисловості і торгівлі, які мають покриватися бюджетним фінансуванням, змінюються від 0,9% до 1,2% ВВП на рік. Крім того, ПБВ в аграрному секторі, які повинні покриватися з українського бюджету, коливаються від 1,1% до 1,4% ВВП щорічно протягом 2025–2028 рр.

Кількісні результати застосування розробленої методики та отримані оцінки бюджетних видатків на покриття ПБВ України наведені в табл. 1.

В останніх колонках табл. 1 і рис. 2 показано річні зобов'язання бюджету України на відновлення та відбудову в % до ВВП. Виявлено, що загальні бюджетні видатки на виконання ПБВ (без фінансування звичайних функцій держави) становлять 12,3% ВВП у 2025 р., 15,5% у 2026 р., 13,8% у 2027 р. та 12,7% ВВП у 2028 р.

Загальні видатки зведеного бюджету (у т. ч. звичайні функції держави), які підтримали би процес відновлення та відбудови України, прогнозуються на рівні 68% ВВП у 2025 р., 59,5% у 2026 р., 54,3% у 2027 р. та 51,4% ВВП у 2028 р.

Таблиця 1

Використані дані та результати оцінювання видатків бюджету за забезпечення потреб України у відновленні та відбудові (ПБВ) на 2025-2028 рр.

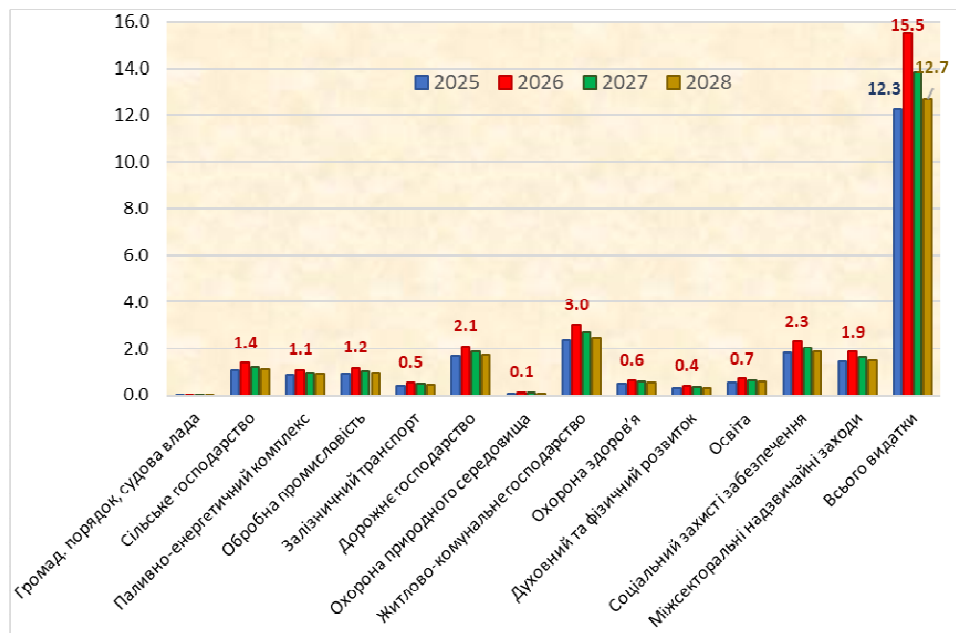
	ПБВ 2024–2033 рр. (FDNA3), усі джерела фінансування, млрд дол.	ПБВ у 2025–2034 рр. мінус пріоритети 2024 р., млрд дол.	Частка укр. бюджету в фінанс-ні ПБВ (у т. ч. кошти донорів), %	ПБВ з бюджету України на 2025–2034 рр., млрд дол	Середньорічні показники 2025–2034 рр. для укр. бюджету млрд дол.	Річні зобов'язання бюджету України з покриття ПБВ у 2025–2028 рр., % ВВП			
						2025	2026	2027	2028
Громадський порядок, безпека, судова влада	0.7	0.85	100	0.85	0.09	0.03	0.04	0.04	0.03
Загально-державні функції	2.3	2.88	20	0.58	0.06	0.02	0.03	0.02	0.02
Економічна діяльність	259.8	316.15	-	-	-	-	-	-	-
Сільське господарство	66.8	83.02	35	29.06	2.91	1.10	1.40	1.24	1.14
Енергетичний сектор	47.1	56.22	40	22.49	2.25	0.85	1.08	0.96	0.88
Обробна промисловість	67.5	81.26	30	24.38	2.44	0.92	1.17	1.04	0.95
Залізничний транспорт	18.0	22.09	50	11.05	1.10	0.42	0.53	0.47	0.43

	ПВВ 2024–2033 рр. (RDNA3), усі джерела фінансування, млрд дол.	ПВВ у 2025–2034 рр. мінус пріоритети 2024 р., млрд дол.	Частка укр. бюджету в фінанс-ні ПВВ (у т. ч. кошти донорів), %	ПВВ з бюджету України на 2025–2034 рр., млрд дол	Середньорічні показники 2025–2034 рр. для укр. бюджету млрд дол.	Річні зобов'язання бюджету України з покриття ПВВ у 2025– 2028 рр., % ВВП			
						2025	2026	2027	2028
Дорожнє господарство, повітряний і водний транспорт	55.7	67.68	65	43.99	4.40	1.67	2.11	1.88	1.72
Телекомунікації і цифровізація	4.7	5.48	55	3.01	0.30	0.11	0.14	0.13	0.12
Охорона навколишнього середовища	2.3	2.88	90	2.59	0.26	0.10	0.12	0.11	0.10
Житлово-комунальне господарство	102.8	125.42	50	62.71	6.27	2.37	3.01	2.68	2.46
Охорона здоров'я	14.2	16.88	80	13.50	1.35	0.51	0.65	0.58	0.53
Культура, мистецтво і спорт	8.9	11.12	75	8.34	0.83	0.32	0.40	0.36	0.33
Освіта	13.9	16.18	90	14.56	1.46	0.55	0.70	0.62	0.57
Соціальний захист і забезпечення	44.5	55.26	87	48.07	4.81	1.82	2.31	2.06	1.88
Міжсекторні надзвичайні заходи	36.9	45.36	85	38.56	3.86	1.46	1.85	1.65	1.51
Загальні витрати	486.29	592.57	–	323.74	32.37	12.3	15.5	13.8	12.7

Джерело: оцінено та складено автором із використанням даних RNDА3 (World Bank, 2024).

Рисунок 2

Оцінка бюджетних зобов'язань з покриття ПВВ України на 2025-2028 рр., % ВВП



Джерело: розрахунки автора.

З огляду на вузькість фінансового ринку України, роль внутрішніх джерел не може бути значною у покритті ПВВ. З початку російського вторгнення Україна отримала значну фінансову підтримку від іноземних донорів, яка становила 31,15 млрд дол. у 2022 р., 42,48 млрд дол. у 2023 р. та очікується в сумі 40,91 млрд дол. у 2024 р.

На підставі оцінок бюджетного фінансування ПВВ визначено валові потреби Уряду взовнішньому фінансуванні, які досягатимуть 27,5% ВВП у 2025 р.; 23,4% у 2026 р.; 18,3% у 2027 р. та 16,2% ВВП у 2028 р.

Висновки

Подолання деструктивних наслідків війни та створення умов для сталого розвитку України має спиратися на добре вивірену фіскальну політику та значну допомогу з боку ЄС та інших донорів. Відновлення виробничого потенціалу України та подолання руйнівного впливу війни вимагатиме значних обсягів публічних коштів.

ПВВ для різних секторів пропонуються в останньому звіті RDNA Світового банку та ін. (2024). Ми оцінили частки зведеного бюджету України у фінансуванні ПВВ за функціями уряду; ці частки охоплюють фінансування іноземних донорів, що надійшли бюджету України. Враховано також потенційний внесок приватного сектору у фінансування різних секторів.

Загальний обсяг чистих ПВВ на 2025–2034 рр., оцінений у 592,6 млрд дол. США, був рівномірно розподілений за 10 років. Окрему формулу використано для 2025 р. на основі припущення, що війна триватиме до березня–квітня 2025 р. Річні цифри в доларах США для періоду 2025–2028 рр. згодом перераховано у гривні відносно ВВП. Встановлено, що видатки Зведеного бюджету України на задоволення ПВВ мають бути профінансовані на рівні 12,3% ВВП у 2025 р., 15,5% ВВП у 2026 р., 13,8% ВВП у 2027 р. та 12,7% ВВП у 2028 р.

Значні ПВВ у **житловому секторі** на тлі обмеженості публічних коштів вказують на необхідність розробки житлової стратегії та відповідних планів дій. Доречним є прийняття програмного підходу, який ґрунтується на спільному баченні відновлення та критеріях пріоритетності. За оцінками автора, ПВВ у житловому секторі, які повинні фінансуватися з бюджету України, становлять від 2,4% до 3% ВВП протягом 2025–2028 рр.

Для відбудови **дорожньої інфраструктури** України та піднесення її логістичного потенціалу будуть задіяні бюджетні кошти, приватні інвестиції та ресурси іноземних донорів. Оцінені бюджетні витрати на покриття ПВВ транспортного сектору становлять від 2,1% до 2,6% ВВП щорічно.

Виявлено, що ПВВ **енергетичного сектору**, які фінансуватимуться з бюджету, коливаються від 0,85% до 1,1% ВВП протягом 2025–2028 рр. На основі отриманих оцінок виявлено, що ПВВ у **промисловості й торгівлі** змінюватимуться від 0,9% до 1,2% ВВП на рік. Встановлено також, що ПВВ в **аграрному секторі** (фінансовані з бюджету) коливатимуться від 1,1% до 1,4% ВВП на рік.

Система соціального захисту має фокусуватися на реабілітації постраждалих від війни груп, таких як діти, ВПО, особи з інвалідністю, ветерани війни. На порядку денному стоятимуть питання реструктуризації та оновлен-

ня відповідних допомог. Встановлено, що ПБВ у системі соціального захисту мають становити від 1,8% до 2,3% ВВП на рік до 2028 р. Авторські оцінки засвідчують, що ПБВ у сфері **охорони здоров'я** (з бюджетним покриттям) змінюватимуться від 0,51% до 0,65% ВВП упродовж 2025–2028 рр.

Наші розрахунки вказують на те, що наявність достатніх ресурсів для виконання **Програми відновлення та відбудови України** має ґрунтуватися на додаткових фінансових гарантіях від міжнародних партнерів. Потенційними джерелами фінансування подолання наслідків війни можуть виступити ЄС, США, міжнародні фінансові інституції, Канада, Японія та інші донори. Свою роль мають зіграти доходи від заморожених російських активів.

З 2026 р. Україна об'єктивно потребуватиме додаткового фінансування від ЄС, поза межами наявного потенціалу Ukraine Facility. Ще більш важливими ці гарантії будуть з 2028 р., коли закінчиться термін дії цього фонду. Нові фонди ЄС для підтримки України можуть стати елементом політики згуртованості ЄС.

У цьому процесі офіційні двосторонні та багатосторонні донори мали б взяти на себе зобов'язання щодо надзвичайної підтримки України на пільгових умовах із високою часткою грантів. Лише суттєве розширення іноземних грантів та списання значної частки зовнішнього боргу сприятимуть відновленню стійкості державного боргу України та майбутній відбудові України як історії успіху.

Подяка

Цей проєкт отримав фінансування від Європейського Союзу за програмою досліджень та інновацій «Горизонт 2020» відповідно до Грантової угоди № 871072.

Список використаної літератури

Богдан, Т. П. (2022). Залучення міжнародної допомоги та її спрямування на цілі післявоєнної відбудови економіки. *Дослідження Growford Institute*. <https://www.growford.org.ua/research/zaluchennya-mizhnarodnoyi-dopomogyt-yiyi-spryamuvannya-na-tsili-pislyavoyennoyi-vidbudovy-ekonomiky-mizhnarodnyj-dosvid-i-vysnovky-dlya-ukrayiny/>

- Кабінет Міністрів України (2024). Постанова від 28.06.2024 № 751 «Про схвалення Бюджетної Декларації на 2025–2027 роки». <https://www.kmu.gov.ua/pras/pro-skhvalennia-biudzhetnoi-deklaratsii-na-20252027-roky-a751>
- Ash, T., & Bond, I. (2023, June 19). *Why Russia must pay for the damage it has done to Ukraine – and how to ensure it does*. CER Insight. Centre for European Reform. https://www.cer.eu/sites/default/files/lb_TA_russiapay_19.6.23.pdf
- Becker, T., Eichengreen, B., Gorodnichenko, Y., Guriev, S., Johnson, S., Mylovanyov, T., Rogoff, K. & Weder di Mauro, B. (Eds.) (2022). *A blueprint for the reconstruction of Ukraine*. CEPR Press. <https://cepr.org/publications/books-and-reports/blueprint-reconstruction-ukraine>
- Carletti, E., Gorodnichenko, Y., James, H., Krahnert, J., Rashkovan, V., Rodnyansky, A. & Sologoub, I. (2024). *Ukraine's reconstruction: Policy options for building an effective financial architecture*. CEPR Press. <https://cepr.org/publications/books-and-reports/ukraines-reconstruction-policy-options-building-effective-financial>
- Dobrinsky, R. (2000). *Economic growth, reconstruction and development in Southeast Europe: What prospects after a decade of decline?* (Wiiw Working Paper No. 004). The Vienna Institute for International Economic Studies. <https://wiiw.ac.at/economic-growth-reconstruction-and-development-in-southeast-europe-what-prospects-after-a-decade-of-decline--dlp-3351.pdf>
- Gligorov, V., Kaldor, M., & Tsoukalis, L. (1999). *Balkan reconstruction and European integration*. (wiiw Balkan Observatory Working Papers, No. 001). The Vienna Institute for International Economic Studies. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/226039/1/wiiw-bo-wp-001.pdf>
- IMF. (2024, March 22). *Ukraine – Third review of the extended arrangement under the Extended Fund Facility, requests for a waiver of nonobservance of performance criterion, and modifications of performance criteria—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine* (Country Report No. 2024/078). IMF Staff Country Reports. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2024/03/22/Ukraine-Third-Review-Under-the-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-546741>
- Kotios, A. (2001). The European Union's Balkan development policy. *Intereconomics*, 36(4), 196–207. <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2001/number/4/article/the-european-union-s-balkan-development-policy.html>
- Matsunaga, H. (2019). *The reconstruction of Iraq after 2003: Learning from its successes and failures*. International Bank for Reconstruction and Development. World Bank Group. <https://documents1.worldbank.org/curated/ru/756971558074801741/pdf/The-Reconstruction-of-Iraq-after-2003-Learning-from-Its-Successes-and-Failures.pdf>

- Nedic, G. (2006). *Financial and technical assistance in the reconstruction and development of post-conflict Bosnia and Herzegovina* (wiiw Balkan Observatory Working Paper No. 73). The Vienna Institute for International Economic Studies. <https://wiiw.ac.at/financial-and-technical-assistance-in-the-reconstruction-and-development-of-post-conflict-bosnia-and-herzegovina-p-3229.html>
- Savage, J. D. (2013). *Reconstructing Iraq's budgetary institutions: Coalition state building after Saddam*. Cambridge University Press. https://www.researchgate.net/publication/281464844_Reconstructing_Iraq's_Budgetary_
- Ukraine Facility. (n. d.). *Ukraine Facility: Plan for the implementation 2024–2027*. <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/en/>
- World Bank. (2022). *Ukraine – Rapid Damage and Needs Assessment*. The World Bank, the Government of Ukraine, the European Commission. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099445209072239810/pdf/P17884304837910630b9c6040ac12428d5c.pdf>
- World Bank. (2024). *Ukraine – Third Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA3): February 2022 – December 2023*. The World Bank, the Government of Ukraine, the European Commission. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099021324115085807/p1801741bea12c012189ca16d95d8c2556a>
- World Bank Group & the EBRD. (1997, January 9–10). *Bosnia and Herzegovina: the Priority Reconstruction Program*. Sectoral Projects and Programs. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/393941538244498335/pdf/Bosnia-and-Herzegovina-the-priority-reconstruction-program-sectoral-projects-and-programs.pdf>

Отримано: 9 вересня 2024 р.

Рецензовано: 1 жовтня 2024 р.

Рекомендовано до друку: 4 листопада 2024 р.