ЕВРОПА 15.06.2023 | Люк Купер

Как Украине финансировать армию и восстановление

Украина должна стать главным координатором экономики военного времени. Не стоит надеяться лишь на снижение налогов и поддержку партнеров.

Уничтожение Россией Каховской дамбы – военное преступление, повлекшее катастрофические последствия для гражданского населения. Немедленный ответ международного сообщества должен был консолидировать поддержку Украины, но зависимость страны от партнеров остается основным уязвимым местом, особенно в контексте экономической турбулентности внутри страны.

В частности, Дональд Трамп никогда не скрывал, что выступает против военной и экономической помощи США Украине. Однако даже задолго до того, как «сценарий катастрофы» – Белый дом снова под руководством Трампа – станет возможным, нынешний этап американского финансирования завершится уже этим летом и может не получить продолжения. Стоит учитывать и то, что помощь союзников Украине весьма скромная, по сравнению с другими войнами – и не только в далекой исторической памяти. Украину даже заставили принять участие в очередной программе Международного валютного фонда с высокими процентами и недискреционными условиями займа.

Все это вместе создает серьезные вызовы для Украины, которая пытается одновременно начать восстановление и финансировать свои военные мощности. Важным теперь является вопрос, как Украина удержит суверенитет выше своих целей. Стратегически Украина уже выиграла войну, а Россия потерпела поражение. Максималистская первоначальная цель Путина – оккупировать Киев и установить марионеточное правительство – выглядит теперь невозможной. Россия может похвастаться незначительными территориальными победами, которые, впрочем, никогда не признают международные игроки. Конечно, украинцам, которые до сих пор воюют за освобождение своей страны и видят невероятно жестокие военные преступления, сложно признать статус-кво как

приближающийся к победе. Значительные территории на востоке и юге страны подверглись страшным разрушениям. Восстановление осложняется постоянным риском потери людей и имущества.

Четверть всех работников строительной отрасли сейчас служат в Вооруженных силах Украины

Полномасштабные войны имеют тенденцию «захватывать» нормальное функционирование рынков, а происходит это из-за фундаментальной проблемы: отсутствия безопасности для ведения частной экономической деятельности. Международная конференция по вопросам восстановления Украины, которая вскоре состоится в Лондоне и фокусом которой будет восстановление частного сектора, рискует превратиться в упущенную возможность, если этого не осознать и не признать. Государственное вмешательство должно заменить падение спроса в частном секторе. В связи с тем, что материальные и человеческие ресурсы в значительной степени направляются на военные нужды, а разрушение имущества или собственно риск подобного разрушения приводит к падению производительности производства, войны имеют тенденцию создавать дефицит, который способствует инфляции и наживанию на войне. А это, в свою очередь, означает, что войны порождают кризис спроса и предложения. В Украине кризис предложения ударил по рынку труда из-за того, что миллионы граждан вынуждены были стать беженцами или вступить в ряды армии. Влияние мобилизации было особенно ощутимым в секторах, которые являются ключевыми для восстановления. Активисты профсоюзов предполагают, что по крайней мере четверть всех работников строительной отрасли сейчас служат в Вооруженных силах Украины.

Этот двойной кризис спроса и предложения означает, что пока Украина будет выигрывать в войне, она будет оставаться невероятно уязвимой на «домашнем фронте», то есть в пределах внутренней производственной экономики, где рецессия и риск кризиса в социальной сфере угрожают невыносимыми трудностями

населению, вызывая дестабилизацию и дезорганизацию усилий военных на фронте. По оценкам Национального банка Украины, в 2022 году уровень безработицы составил 21,1 процента. В 2023-м значительного улучшения этой ситуации не ожидается. Также сейчас продолжается кризис стоимости жизни, причем реальная заработная плата в 2022 году упала на 11,4 процента. Хотя сейчас инфляция постепенно снижается, в 2022 году она составляла 30,6 процента. ВВП упал на 29,1 процента. Чтобы наверстать утраченные позиции, потребуются десятки лет.

Украина пока не ввела механизмы государственного планирования, принятые союзниками во Второй мировой войне. Вместо этого правительство экспериментирует с различными мерами, сочетая дерегуляцию рынка труда и бизнеса, а также приватизацию с умеренной политикой централизации (конфискация активов отдельных олигархов и российских активов). Особого желания повышать налоги не наблюдается – богатство в значительной степени не облагается налогом, тогда как доходы облагаются налогом по фиксированным ставкам, которые по международным стандартам являются низкими. Неформальность и коррупция, теневая экономика и системное уклонение от уплаты налогов мешают сбору налогов с бизнеса и на рабочем месте. Также весьма распространены «фиктивные» формы самозанятости, а люди, работающие по таким контрактам, платят сверхнизкую ставку в 5 процентов. В бюджете на 2023 год заложено, что налоги будут составлять всего 38 процентов расходов, что делает Украину очень зависимой от международных доноров в финансировании ежедневных расходов на войну.

Следует приветствовать любые шаги к большей государственной координации

В ходе войны рынки, так сказать, «заклинило», поэтому государство прогнозируемо стало центральным координатором экономической деятельности – даже несмотря на то, что это не было политикой правительства. Однако государству до сих пор не хватает фискальной и административной возможностей, чтобы развивать и направлять в нужное русло военную экономику. Об этой динамике ярко свидетельствуют слова директора одной компании – производителя лифтов, который во время моего недавнего визита в Украину рассказал, что сейчас 80 процентов текущих дел он ведет с украинским правительством. Именно «реалии войны», а также инфляционные риски заставили союзников

во Второй мировой войне заменить рыночную конкуренцию на государственное сотрудничество и контроль за ценами. Но также важно подчеркнуть, что не существует выбора между «все или ничего», когда речь идет о государственном планировании и полном невмешательстве. Следует приветствовать любые шаги к большей государственной координации.

В целом это означает, что государство Украина и ее военные усилия являются чрезвычайно незащищенными перед лицом уменьшения поддержки международных доноров. Такое сокращение с большой вероятностью спровоцирует серьезный кризис платежного баланса. Возмещение рисков внешней зависимости требует максимизации результатов эффективной экономики Украины. Украина продолжает работать в весьма открытой международной торговой среде, и иностранные конкуренты могут получить несправедливое преимущество на внутреннем рынке только потому, что действуют в мирных условиях «дома». Давая обещание выделять значительные средства на реконструкцию, иностранные компании стремятся максимизировать свою долю в государственных закупках и логистических контрактах в Украине. Принятие такой «помощи» может иметь контрпродуктивный результат. Поскольку украинское производство будет испытывать трудности, внешние долговые обязательства будут наращиваться только для того, чтобы деньги выводились за границу через увеличение импорта, поддерживая, по сути, занятость за границей, а не на внутреннем рынке, где на самом деле она крайне необходима.

Украинское правительство должно проводить политику предоставления приоритета отечественным компаниям, которые впоследствии получат контракты на строительство инфраструктурных объектов и закупки

Чтобы компенсировать возможность такого риска, украинское правительство должно проводить политику предоставления приоритета отечественным производителям и строительным компаниям, которые впоследствии получат контракты на строительство инфраструктурных объектов и закупки. Внутренний рынок Украины может справиться с вызовом реконструкции – и он отчаянно нуждается в большем количестве предприятий из-за кризиса в экономике. Опрос предприятий, опубликованный проектами USAID Economic Resilience Activity (Агентство США по международному развитию USAID

«Экономическая поддержка Украины» и «Экспертиза промышленности Украины»), указывает на серьезную проблему недоиспользования производственных мощностей, то есть украинская промышленность работает на «25-35 процентов своих производственных мощностей». И действительно, географическое распространение сектора строительных материалов по всей Украине означает, что нанесенный войной ущерб был ограниченным, и он может обеспечить до 90 процентов ресурсов, необходимых для восстановления. Украинские чиновники начали выражать мощную поддержку изменению политики, которая бы предоставляла явный приоритет украинским фирмам. Несмотря на это, государству не хватает фискального потенциала, чтобы играть эффективную координационную роль в экономике из-за ее низкого уровня мобилизации налогообложения.

Социальная и трудовая политика неразрывно связаны с налоговыми поступлениями, долговой устойчивостью и, наконец, суверенностью Украины над собственными военными целями. Украинская политика, к сожалению, до сих пор движется в неправильном направлении в отношении этих жизненно важных вопросов. Например, в прошлом году, в своем порыве к «дерегуляции», Украина приостановила проверки в сфере труда и заработной платы. По данным профсоюзов, это привело к увеличению работы за наличные на многих строительных площадках, в том числе на тех, которые финансируются правительством.

Ошибочное убеждение, что путь к увеличению налоговых поступлений лежит через дальнейшее снижение налогов, все еще является официальной точкой зрения Министерства экономики Украины

Ошибочное убеждение, что путь к увеличению налоговых поступлений лежит через дальнейшее снижение налогов, все еще является официальной точкой зрения Министерства экономики Украины. Но, учитывая то, что такие идеи резко приходят в упадок в мире, эта позиция противоречит рекомендациям Международного валютного фонда, который рекомендует странам со средним уровнем дохода переходить от единой ставки налога к прогрессивной

системе налогообложения, чтобы привлечь средства для государственных инвестиций. И действительно, соглашение Украины с МВФ обязывает правительство избегать «новых мер, которые могут привести к уменьшению налоговых поступлений». Эмпирическое исследование Международного центра роста LSE показало, что в странах с низким и средним уровнем дохода как высокие, так и низкие налоговые ставки могут сопровождаться низкой мобилизацией доходов. Принудительное взыскание и формирование квазидобровольного соблюдения гражданами налогового законодательства являются решающими факторами, когда речь идет об увеличении налоговой базы. Последнее связывает сбор налогов с предоставлением общественных благ. Для Украины «общественным благом», естественно, является обеспечение победы в войне, защита благосостояния украинцев и поддержка демократических институтов страны.

Чрезвычайная поддержка военных усилий дает шанс разорвать порочный круг низких налогов, низкого доверия к государственной власти и слабой способности государства. Признаки того, что это происходит, уже есть: налоговые поступления сократятся вдвое по сравнению с ВВП в 2022 году – факт, который был истолкован как «патриотически настроенные украинцы... спешат заплатить налоги». В противовес этому продолжающееся снижение налогов на доходы и прибыль предприятий в условиях тотальной войны является, мягко говоря, рискованным шагом, когда игнорируется критически важная роль государства в условиях несостоятельности рынков.

По наиболее оптимистическому сценарию экономическая уязвимость Украины на «домашнем фронте» не будет разрушительной для ее устойчивости. Украина имеет чрезвычайные институты гражданского общества и сети, которые и в дальнейшем поддерживают ее военные усилия – глубокую культуру демократии, резко контрастирующую с хрупкостью российского авторитаризма. И действительно, военное преступление, совершенное в Новой Каховке, могло быть актом отчаяния, есть сообщения о беспорядках на российском фронте, который пытается удержать линию обороны

на фоне украинского контрнаступления. Стоит также осознавать, что не может быть значительного сокращения долгосрочной военной и экономической поддержки Украины со стороны Запада.

Украинцы проявят мудрость, если подготовятся к худшим сценариям развития событий. Война может стать затяжной. Она и в дальнейшем может бросать вызов способности Украины финансировать армию и восстановление, одновременно испытывая поддержку союзников. Таким образом, Украина должна уже сейчас принимать меры для того, чтобы кардинально улучшить институциональную способность государства, увеличив налоговые поступления и направив трудовые ресурсы и капитал на нужды освободительной войны.



Люк Купер

Люк Купер (Luke Cooper) – доцент, научный сотрудник по международным отношениям Лондонской школы экономики и политических наук, а также директор программы PeaceRep в Украине. Автор книги «Авторитарное заражение» (Authoritarian Contagion, Bristol University Press, 2021).