ЄВРОПА 15.06.2023 | Люк Купер

Як Україні фінансувати армію та відбудову

Україна має стати головним координатором економіки воєнного часу. Не варто сподіватися лише на зниження податків і підтримку партнерів.

Знищення Росією Каховської греблі – воєнний злочин, який спричинив катастрофічні наслідки для цивільного населення. Негайна відповідь міжнародного співтовариства мала консолідувати підтримку України, проте залежність країни від партнерів залишається основним вразливим місцем, а надто в контексті економічної турбулентності всередині країни.

Зокрема, Дональд Трамп ніколи не приховував, що виступає проти військової та економічної допомоги США Україні. Проте навіть задовго до того, як «сценарій катастрофи» – Білий дім знову під керівництвом Трампа – стане можливим, теперішній етап американського фінансування завершиться вже цього літа і може не отримати продовження. Варто враховувати й те, що допомога союзників Україні вельми скромна, порівняно з іншими війнами – і не лише в далекій історичній пам'яті. Україну навіть змусили взяти участь у черговій програмі Міжнародного валютного фонду з високими відсотками та недискреційними умовами позики.

Усе це разом створює серйозні виклики для України, що намагається одночасно розпочати відбудову та фінансувати свої військові потужності. Важливим тепер є питання, як Україна втримає суверенітет вище своїх цілей. Стратегічно Україна вже виграла війну, а Росія потерпіла поразку. Максималістська початкова мета Путіна – окупувати Київ і встановити маріонетковий уряд – виглядає тепер неможливою. Росія може похвалитися незначними територіальними перемогами, які, втім, ніколи не визнають міжнародні гравці. Звичайно, українцям, які досі воюють за звільнення своєї країни та бачать неймовірно жорстокі воєнні злочини, складно визнати статус-кво як такий, що наближається до перемоги. Значні території на сході й півдні країни зазнали страшних руйнувань. Відбудова ускладнюється постійним ризиком втрати людей і майна.

Принаймні чверть усіх працівників будівельної галузі наразі служать у Збройних силах України

Повномасштабні війни мають тенденцію «захоплювати» нормальне функціонування ринків, а відбувається це через фундаментальну проблему: відсутність безпеки для ведення приватної економічної діяльності. Міжнародна конференція з питань відновлення України, що незабаром відбудеться в Лондоні, фокусом якої буде відновлення приватного сектору, ризикує перетворитися на втрачену можливість, якщо цього не усвідомити та не визнати. Державне втручання має замінити падіння попиту в приватному секторі. Через те, що матеріальні та людські ресурси значною мірою спрямовуються на військові потреби, а руйнування майна чи власне ризик подібного руйнування призводить до падіння продуктивності виробництва, війни мають тенденцію створювати дефіцит, який сприяє інфляції та наживанню на війні. А це, в свою чергу, означає, що війни породжують кризу попиту та пропозиції. В Україні криза пропозиції вдарила по ринку праці через те, що мільйони громадян змушені були стати біженцями або вступити до лав армії. Вплив мобілізації був особливо відчутним у секторах, що є ключовими для відновлення. Активісти профспілок припускають, що принаймні чверть усіх працівників будівельної галузі наразі служать у Збройних силах України.

Ця подвійна криза попиту й пропозиції означає, що поки Україна вигравatиме у війні, вона залишатиметься неймовірно вразливою на «домашньому фронті», себто в межах внутрішньої виробничої економіки, де рецесія та ризик кризи в соціальній сфері загрожують нестерпними труднощами населенню, спричиняючи дестабілізацію та дезорганізацію зусиль військових на фронті. За оцінками Національного банку України, 2022 року рівень безробіття становив 21,1 відсотка. У 2023-му значного поліпшення цієї ситуації не очікується. Також зараз триває криза вартості життя, причому реальна заробітна плата в 2022 році впала на 11,4 відсотка. Хоча зараз інфляція поступово знижується, у 2022 році вона становила 30,6 відсотка. ВВП впав на 29,1 відсотка. Щоби надолужити втрачені позиції, знадобляться десятки років.

Україна поки не запровадила механізмів державного планування, що були прийняті союзниками у Другій світовій війні. Натомість уряд експериментує з різноманітними заходами, поєднуючи дерегуляцію ринку праці й бізнесу, а також приватизацію з поміркованою політикою централізації (конфіскація активів окремих олігархів і російських активів). Особливого бажання підвищувати податки не спостерігається – багатство залишається значною мірою неоподаткованим, тоді як доходи оподатковуються за фіксованими ставками, які за міжнародними стандартами є низькими. Неформальність і корупція, тіньова економіка та системне ухилення від сплати податків заважають збору податків з бізнесу та на робочому місці. Також вельми поширеними є «фіктивні» форми самозайнятості, а люди, які працюють за такими контрактами, сплачують наднизьку ставку в 5 відсотків. У бюджеті на 2023 рік закладено, що податки становитимуть усього 38 відсотків видатків, що робить Україну дуже залежною від міжнародних донорів у фінансуванні щоденних витрат на війну.

Слід вітати будь-які кроки до більшої державної координації

У ході війни ринки, так би мовити, «заклинило», тож держава прогнозовано стала центральним координатором економічної діяльності – навіть попри те, що це не було політикою уряду. Проте державі досі бракує фіскальної та адміністративної спроможностей, аби розвивати і спрямовувати в потрібне русло воєнну економіку. Про цю динаміку яскраво свідчать слова директора однієї компанії – виробника ліфтів, який під час мого нещодавнього візиту в Україну розповів, що зараз 80 відсотків поточних справ він веде з українським урядом. Саме «реалії війни», а також інфляційні ризики змусили союзників у Другій світовій війні замінити ринкову конкуренцію на державну співпрацю і контроль за цінами. Але також важливо підкреслити, що не існує вибору між «усе або нічого», коли йдеться про державне планування та цілковите невтручання. Слід вітати будь-які кроки до більшої державної координації.

Загалом це означає, що держава Україна та її військові зусилля є надзвичайно незахищеними перед обличчям зменшення підтримки міжнародних донорів. Таке скорочення з великою ймовірністю

спровокує серйозну кризу платіжного балансу. Відшкодування ризиків зовнішньої залежності вимагає максимізації результатів ефективної економіки України. Україна продовжує працювати у вельми відкритому міжнародному торговельному середовищі, і іноземні конкуренти можуть отримати несправедливу перевагу на внутрішньому ринку тільки тому, що діють у мирних умовах «вдома». Даючи обіцянку виділяти значні кошти на реконструкцію, іноземні компанії прагнуть максимізувати свою частку в державних закупівлях і логістичних контрактах в Україні. Прийняття такої «допомоги» може мати контрпродуктивний результат. Оскільки українське виробництво зазнаватиме труднощів, зовнішні боргові зобов'язання будуть нарощуватися лише для того, щоб гроші виводилися за кордон через збільшення імпорту, підтримуючи, по суті, зайнятість за кордоном, а не на внутрішньому ринку, де насправді вона конче необхідна.

Український уряд має провадити політику надання пріоритету вітчизняним компаніям, які згодом отримають контракти на будівництво інфраструктурних об'єктів та закупівлі

Щоб компенсувати можливість такого ризику, український уряд має провадити політику надання пріоритету вітчизняним виробникам і будівельним компаніям, які згодом отримають контракти на будівництво інфраструктурних об'єктів та закупівлі. Внутрішній ринок України може впоратися з викликом реконструкції – і він відчайдушно потребує більшої кількості підприємств через кризу в економіці. Опитування підприємств, опубліковане проєктами USAID Economic Resilience Activity (Агентство США з міжнародного розвитку USAID «Економічна підтримка України» та «Експертиза промисловості України»), вказує на серйозну проблему недовикористання виробничих потужностей, себто українська промисловість працює на «25-35 відсотків своїх виробничих потужностей». І дійсно, географічне поширення сектору будівельних матеріалів по всій Україні означає, що завдані війною збитки були обмеженими, і він може забезпечити до 90 відсотків ресурсів, необхідних для відновлення. Українські високопосадовці почали висловлювати потужну підтримку зміні політики, яка б надавала явний пріоритет українським фірмам. Попри це, державі бракує

фіскального потенціалу, щоб відігравати ефективну координаційну роль в економіці через її низький рівень мобілізації оподаткування.

Соціальна та трудова політика нерозривно пов'язані з податковими надходженнями, борговою стійкістю та, зрештою, суверенністю України над власними воєнними цілями. Українська політика, на жаль, досі рухається в неправильному напрямку стосовно цих життєво важливих питань. Наприклад, минулого року, у своєму пориві до «дерегуляції», Україна призупинила перевірки у сфері праці та заробітної плати. За даними профспілок, це призвело до збільшення роботи за готівку на багатьох будівельних майданчиках, в тому числі на тих, що фінансуються урядом.

Помилкове переконання, що шлях до збільшення податкових надходжень лежить через подальше зниження податків, усе ще є офіційною точкою зору Міністерства економіки України

Помилкове переконання, що шлях до збільшення податкових надходжень лежить через подальше зниження податків, усе ще є офіційною точкою зору Міністерства економіки України. Проте зважаючи на те, що такі ідеї різко занепадають у світі, ця позиція суперечить рекомендаціям Міжнародного валютного фонду, який рекомендує країнам із середнім рівнем доходу переходити від єдиної ставки податку до прогресивної системи оподаткування, щоб залучити кошти для державних інвестицій. І дійсно, угода України з МВФ зобов'язує уряд уникати «нових заходів, які можуть призвести до зменшення податкових надходжень». Емпіричне дослідження Міжнародного центру зростання LSE показало, що в країнах з низьким та середнім рівнем доходу як високі, так і низькі податкові ставки можуть супроводжуватися низькою мобілізацією доходів. Примусове стягнення та формування квазідобровільного дотримання громадянами податкового законодавства є вирішальними факторами, коли йдеться про збільшення податкової бази. Останнє пов'язує збір податків з наданням суспільних благ. Для України «суспільним благом», природно, є забезпечення перемоги у війні, захист добробуту українців та підтримка

демократичних інститутів країни.

Надзвичайна підтримка військових зусиль дає шанс розірвати порочне коло низьких податків, низької довіри до державної влади та слабкої спроможності держави. Ознаки того, що це відбувається, вже є: податкові надходження скоротяться вдвічі порівняно з ВВП у 2022 році – факт, який було витлумачено як «патріотично налаштовані українці... поспішають сплатити податки». На противагу цьому продовження зниження податків на доходи та прибуток підприємств в умовах тотальної війни є, м'яко кажучи, ризикованим кроком, коли ігнорується критично важлива роль держави в умовах неспроможності ринків.

За найбільш оптимістичним сценарієм економічна вразливість України на «домашньому фронті» не виявиться руйнівною для її стійкості. Україна має надзвичайні інституції громадянського суспільства та мережі, що й надалі підтримують її воєнні зусилля – глибоку культуру демократії, що різко контрастує з крихкістю російського авторитаризму. І дійсно, воєнний злочин, вчинений у Новій Каховці, міг бути актом відчаю, є повідомлення про заворушення на російському фронті, який намагається утримати лінію оборони на тлі українського контрнаступу. Варто також усвідомлювати, що не може бути значного скорочення довгострокової військової та економічної підтримки України з боку Заходу.

Українці проявлять мудрість, якщо підготуються до найгірших сценаріїв розвитку подій. Війна може стати затяжною. Вона і надалі може кидати виклик спроможності України фінансувати армію і відбудову, водночас випробовуючи підтримку союзників. Таким чином, Україна має вже зараз вживати заходів для того, щоб кардинально покращити інституційну спроможність держави, збільшивши податкові надходження та спрямувавши трудові ресурси й капітал на потреби визвольної війни.

Переклад з англійської Ірини Савюк



Люк Купер

Люк Купер (Luke Cooper) – доцент, науковий співробітник з міжнародних відносин Лондонської школи економіки та політичних наук і директор програми PeaceRep в Україні. Автор книги «Авторитарне зараження» (Authoritarian Contagion, Bristol University Press, 2021).