

Документ Економічної ради #1

Фінансування демократії: Чому і як партнери мають підтримувати Україну

Консультативна рада з економічної політики

<https://kse.ua/economic-policy-advisory-council/>

24 листопада 2023 року,

Консультативна рада з економічної політики, робоча група незалежних міжнародних експертів, була створена для надання рекомендацій з економічної політики та заходів. Наша мета - надавати важливі рекомендації та стратегічні поради уряду для прискорення економічного відновлення та розвитку України.

Визнаючи позитивні кроки, такі як запуск програми “Український фонд” (Ukraine Facility) та міжвідомчої Координаційної платформи донорів, ми висловлюємо занепокоєння щодо термінів та зобов'язань інших партнерів. У цьому документі ми пропонуємо угоду про "фінансування демократії" та рамки співпраці з донорами, спрямовані на оптимізацію зусиль та ефективну підтримку України.

Як члени ради, ми працюємо в індивідуальному порядку, прагнучи виробити консенсусний документ і запропонувати найширший перелік можливих заходів. Не всі члени погоджуються з кожною конкретною політикою, але ми поділяємо зобов'язання підтримувати Україну в її боротьбі за виживання та принципи європейської демократії.

Ми зосереджуємося на наданні рекомендацій із допомоги Україні у вирішенні її економічних та безпекових проблем, підкреслюючи, що підтримка України - це не акт благодійності, а відданість принципам міжнародного права та безпеці.

1. Відповідь на виклик війни та відбудови

Після майже двох років повномасштабної війни ситуація залишається складною. З одного боку, Україна зберегла свою державність і дієздатність уряду, повернула значну частину окупованої у 2022 році території, суттєво послабила російський флот у Чорному морі та використовує морський судноплавний коридор без згоди росії. Економіка України виявилася стійкою: рівень інфляції опустився нижче 10%, банківська система працює стабільно, а багато підприємств відновили роботу. Окрім того, українці залишаються надзвичайно згуртованими у прагненні перемогти росію у війні: так, понад 80% українців роблять пожертви на підтримку армії, й десятки тисяч волонтерів допомагають у пошуку та доставці критично важливих для армії товарів. З іншого боку, війна на виснаження забирає багато сил. Поза сумнівом, Україна не змогла б так довго чинити опір без військової, гуманітарної та фінансової допомоги урядів інших країн і міжнародних організацій. Хоча подальша підтримка є життєво важливою для перемоги України, сьогодні її наявність під загрозою, оскільки існують думки, що витрати на Україну не є пріоритетом, а подальша підтримка США заблокована в Конгресі.

Ми вважаємо, що підтримка України не є благодійністю, оскільки екзистенційна війна України за власне виживання є також війною за захист міжнародного верховенства права, європейської демократії та безпеки. Ми бачимо дві найважливіші причини, чому демократичні країни повинні підтримувати оборону та відбудову України.¹

По-перше, цінності. Україна - держава з ліберальною демократією, яка прагне втілити у своїх інститутах повагу до прав і свобод людини в демократичному суспільстві, верховенство права, зокрема через повноправне членство в ЄС. Якщо російська військова агресія не буде зупинена, то Путін та інші автократи й диктатори отримають ще більше мотивації, а глобальна загроза демократії, яка, за даними Freedom House, скорочується протягом останніх 18 років, ймовірно, посилиться.

По-друге, безпека. росія під керівництвом Путіна становить головну загрозу безпеці Європи з її ревізіоністською доктриною, що виправдовує агресію, доведеною готовністю до підривної діяльності та нападу на своїх сусідів, а також відсутністю поваги до норм дипломатії та війни. Україна стримує цю загрозу і суттєво послабила потенціал росії, витративши на це скромні 3% від загальних оборонних витрат НАТО. Але ризик залишається високим. Якщо росія не буде переможена і війна затягнеться або заморозиться, Європа зіткнеться з перспективою створення зони нестабільності на

¹ Ця аналітична записка зосереджена на пропозиціях із покращення відносин між Україною та донорами в контексті обговорення бюджету на 2024 рік та членства України в ЄС. Вона має доповнити попередні роботи Центру політико-економічних досліджень, зокрема "План відновлення України" (ЦПЕД, квітень 2022 року, Беккер та ін.), "Повоєнні макроекономічні рамки для України" (ЦПЕД, липень 2023 року, Беккер та ін.), "Фінансування перемоги України" (ЦПЕД, вересень 2022 року, Нелл та ін.), а також роботи "Відбудова України: Принципи та політика (ЦПЕД, листопад 2022 р., ред. Городніченко та ін.), зокрема Розділ 14 "Як організувати допомогу" Айхенгіна та Рашкована.

сході. Росіяни та різні зловмисники використовуватимуть окуповані території для підживлення потоків біженців, зброї та контрабанди, а також для збільшення витрат на безпеку та оборону.² Крім того, посиляться вплив росії на критичні ресурси, зокрема на світове постачання продовольства, що надасть їй додаткові важелі впливу, які вона може спробувати використати як зброю.

Україна має чіткий шлях до незалежності від зовнішньої бюджетної підтримки. Фактично, чим більше допомоги Україна отримує сьогодні, тим швидше вона перемає у війні та розпочне повноцінне відновлення. На відміну від Іраку чи Афганістану, Україна має легітимний та ефективний уряд, який прагне бачити Україну здатною стояти на власних ногах і платити за себе. Більше того, Україна обрала надійний шлях для досягнення цього результату через інтеграцію з Європою - формулу, яка спрацювала для центральної Європи в 1950-60-х роках, Південної Європи в 1970-90-х роках і Східної Європи в 2000-20-х роках.

Захист і відбудова України вимагають значної військової потужності і масштабної програми відбудови. Фінансування значно більшої армії майже подвоїло державні видатки України, тоді як оцінки витрат на відбудову сягають 1 трлн доларів США, що в п'ять разів перевищує довоєнний рівень економіки. Більш того, Україна потребує допомоги для задоволення надзвичайних фінансових потреб - за нашими оцінками, це щонайменше 400 млрд. доларів США протягом десятиліття.

У цій статті ми пропонуємо два кроки зі зміцнення партнерства України з її союзниками та максимізації шансів на успіх в обороні та відбудові.

По-перше, укласти угоду з донорами про "фінансування демократії", згідно з якою Україна зобов'язується досягти ключових результатів у сфері демократії, оборони та фінансової самодостатності після завершення війни та під час відбудови в обмін на постійну підтримку впродовж цього періоду. Чому ми пропонуємо нову угоду з союзниками, коли Україна вже має чинну програму МВФ і підтримку ЄС через "Український фонд" (Ukraine Facility)? Ми вважаємо, що необхідна ширша політична угода з партнерами, оскільки демократичні та безпекові питання України виходять за межі технічної компетенції МВФ і стосуються всіх провідних демократичних країн світу, включно зі США, Великою Британією, Японією, а також Європейським Союзом. Масштаб і тривалість фінансового виклику також надзвичайні: наприклад, згідно з поточними планами, затверджена сума фінансової допомоги від МВФ до 2024 року становитиме 3 мільярди доларів, тоді як ЄС в межах програми Ukraine Facility, можливо, надасть 18 мільярдів євро - разом це менше половини дефіциту фінансування України до 2024 року.

² За часів холодної війни оборонні видатки країн-членів НАТО (навіть якщо не брати до уваги Сполучені Штати) в середньому становили понад 3% ВВП - порівняно з нинішнім середнім показником 1,3% в ЄС-27 (станом на 2021 рік). Див. <https://www.nato.int/docu/review/articles/2023/07/03/defence-spending-sustaining-the-effort-in-the-long-term/index.html>

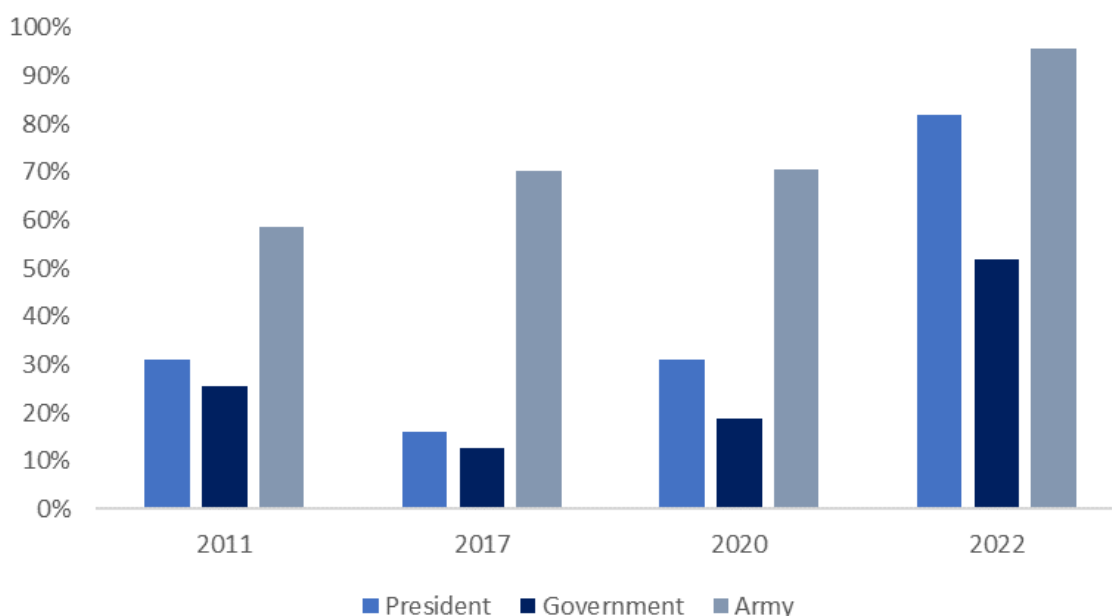
По-друге, ми окреслюємо принципи співпраці з донорами для вирішення проблемних питань під час фінансування надзвичайних потреб країни. Із допомогою та під наглядом донорів, Україна має самостійно розробити план відновлення країни, його виконання та звітування про це. Водночас партнери мають здійснювати постійний моніторинг і надавати обіцяну підтримку, узгоджуючи свої зусилля між собою та з планом відбудови.

2. Ключові особливості української реконструкції

Ми бачимо кілька особливостей ситуації в Україні, які, на нашу думку, повинна враховувати ефективна стратегія:

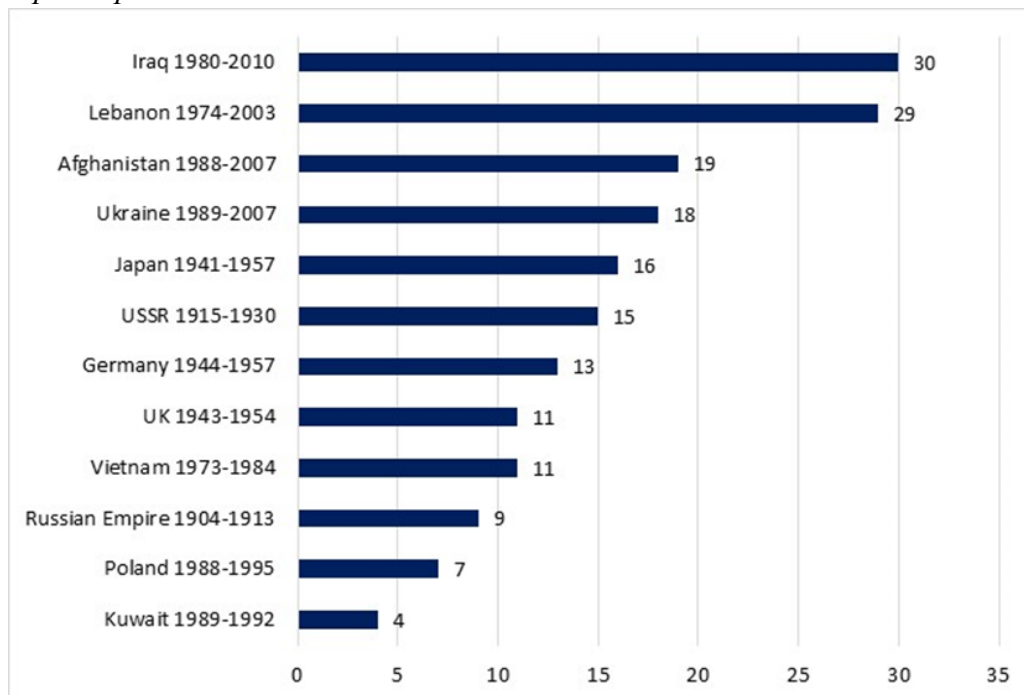
По-перше, наявність дієздатного уряду. Маючи потужну народну підтримку, український уряд успішно веде національну оборонну війну проти сильнішого супротивника, стабілізував валюту та економіку після початкового шоку від вторгнення, а також впроваджує необхідні реформи, створюючи при цьому міжнародну коаліцію на свою підтримку. У деяких недавніх постконфліктних ситуаціях, наприклад, в Іраку та Афганістані, після війни не було легітимного уряду, і головна політична проблема, з якою стикалися донори, полягала в тому, як сприяти появі легітимного функціонуючого уряду. На противагу цьому, в Україні діє легітимний, ефективний і популярний уряд, який, на нашу думку, має відігравати центральну роль у розробці та впровадженні заходів з оборони та відбудови, розбудові потенціалу українських інституцій, а не паралельних структур.

Графік 1: Зростання підтримки президента, уряду та армії після вторгнення росії



Джерело: [Центр Разумкова](#) та "[Слово і діло](#)" (інформація про рівень довіри до президентів у 2011 та 2017 роках).

Графік 2: Роки до відновлення довоєнного рівня реального ВВП на душу населення, окремі країни



Джерело: Maddison World tables 2020

По-друге, зрозуміло, хто є агресором (росія) і хто є жертвою (Україна). Така визначеність є ключовою не лише для мобілізації ресурсів під час війни, але й для роздумів про післявоєнний розвиток. Можливо, найкраще порівняння можна провести з Кувейтом після вторгнення Іраку в 1990 році. Як і сьогодняшня росія, агресія Іраку була неспровокованою. Ірак мав значні доходи і активи, пов'язані з енергетичним сектором. Ці активи і доходи були використані для компенсації Кувейту збитків та інших втрат. Поки що невідомо, чи може бути досягнута подібна домовленість і як саме, але є ознаки того, що деякі російські ресурси будуть передані Україні. Наприклад, 22 листопада 2023 року Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй ухвалила [резолюцію](#), в якій зазначається, що росія "повинна нести юридичну відповідальність за всі свої міжнародно-протиправні діяння, включаючи відшкодування шкоди, в тому числі будь-якої шкоди, заподіяної такими діяннями". У жовтні 2023 року уряд Бельгії [вирішив](#) передати Україні близько 1,7 млрд євро, отриманих від податку на процентний дохід від заморожених російських активів, що зберігаються в Бельгії, а Естонія [запропонувала](#) передати Україні заарештовані російські активи. Російський внесок у відбудову України через передачу активів або податки на російський експорт на західні ринки міг би суттєво зменшити витрати партнерів на підтримку України.

По-третє, як і країни ЦСЄ під час переходу від комунізму до демократії, Україна зробила досягнення членства в ЄС центральною метою своєї політики, забезпечивши надійний якор для інституційних реформ. Польща та інші країни-сусіди - це конкретні приклади. Дійсно, трансформація Польщі після вступу до ЄС демонструє потенційний вплив такої інтеграції (на початку 1990-х років Польща була на одному рівні з Україною в економічному плані, а зараз є значно більш процвітаючою).

Нещодавній досвід відбудови й трансформації свідчить про те, що за наявності функціонуючого і легітимного уряду, зовнішнього фінансування та мети членства в ЄС, швидке відновлення в Україні можливе - радше за чотири роки, які знадобилися Кувейту для відновлення після вторгнення Саддама Хусейна в 1990 році, аніж за три десятиліття, які знадобилися Лівану для відновлення після громадянської війни в 1970-х роках. Однак, це буде нелегко, оскільки російське вторгнення триває. Отже, реалістичний план має ґрунтуватися на припущенні, що фінансові потреби України надзвичайні, вони виходитимуть за межі її власної фінансової спроможності впродовж наступних років.

3. Фінансування демократії: Угода між Україною та партнерами

Орієнтовна сума фінансових потреб України на наступне десятиліття становить від \$400 млрд до \$1 трлн, залежно від тривалості та результату війни, а також майбутніх рішень із відбудови. Отже, мінімальна достовірна оцінка необхідного додаткового фінансування становить близько \$40 млрд на рік протягом 10 років. Україна не має внутрішньої спроможності профінансувати ці витрати.

Вставка 1: Основні параметри бюджету України на 2024 рік

9 листопада 2023 року український парламент затвердив бюджет на 2024 рік. Він базується на припущенні, що українська економіка зросте на 4,6% у 2024 році (4,9% у 2023 році), а інфляція збільшиться на 9,7% (5,8%). Таким чином, номінальний ВВП у 2024 році очікується на рівні 7,6 трлн грн. Основні параметри бюджету на 2024 рік представлені в таблиці нижче

Потреби України у фінансуванні та кілька ключових цифр

| | <i>млрд грн</i> | <i>млрд дол.</i> |
|--|---|---|
| <i>Доходи держбюджету</i> | <i>1 768</i> | <i>43.4</i> |
| <i>Витрати держбюджету</i> | <i>3 309</i> | <i>81.3</i> |
| <i>з яких витрати на оборону</i> | <i>1 668</i> | <i>41</i> |
| <i>Дефіцит держбюджету</i> | <i>1 571</i> | <i>38.6</i> |
| <i>Погашення та обслуговування боргу</i> | <i>1 047 (переважно внутрішній, але знадобиться збільшення зовнішнього боргу)</i> | <i>25.7</i> |
| <i>Валові державні запозичення</i> | <i>2 194, з яких зовнішні 1 668 та внутрішні 526</i> | <i>54, з яких 41 зовнішні та 13 внутрішні</i> |

У 2022 і 2023 роках Україна витратила майже всі свої внутрішні доходи на оборону, що становило приблизно 50% від загальних доходів державного бюджету.

Міністерство фінансів України визначило потребу у зовнішньому фінансуванні на 2024 рік у розмірі \$41 млрд. Для порівняння, у 2022 році Україна отримала \$31 млрд зовнішньої економічної допомоги, тоді як суверенні доходи від емісії становили майже \$12 млрд; а у 2023 році Україна очікує отримати \$43 млрд допомоги без монетарного фінансування (друку грошей). Із необхідних \$41 млрд на 2024 рік \$5,4 млрд очікується від МВФ, \$8,5 млрд - від США та \$18 млрд - від ЄС. Втім, міністр фінансів визнає, що фінансування в розмірі 29 млрд доларів на 2024 рік іще не підтверджено. Поки триває війна та російська агресія, ми не вважаємо за доцільне очікувати, що фінансові потреби України зменшаться.

Існує чотири потенційні джерела фінансування для покриття цього розриву: Росія, Україна, уряди країн-партнерів та приватний сектор. Під час війни, враховуючи ризики, ми очікуємо, що приватний сектор не відіграватиме значної ролі. Ми вважаємо, що Україна може і повинна зробити свій внесок, але вона не може покрити цей розрив. Ми розглядаємо використання російських активів як можливість, але це також залежить від рішень донорів, і наразі на це не можна покладатися. Таким чином, донори залишаються критично важливим джерелом фінансування у 2024 році й, імовірно, й надалі. Крім того, донори стикаються з іншими викликами, які потребують їхньої уваги та ресурсів. Якщо рішучість донорів похитнеться і донорське фінансування не надійде, оборона і відновлення України опиняться під загрозою. Щоб зменшити цей ризик і зміцнити відносини України з її партнерами, ми пропонуємо широку угоду про "фінансування демократії".

З боку України ми пропонуємо три великі політичні зобов'язання: а) демократичний конституційний лад і викорінення корупції ("влада народу і верховенство права"), б) оборона ("стояти на власних ногах"), в) самодостатність ("платити за себе"), коли війна і відбудова закінчаться.

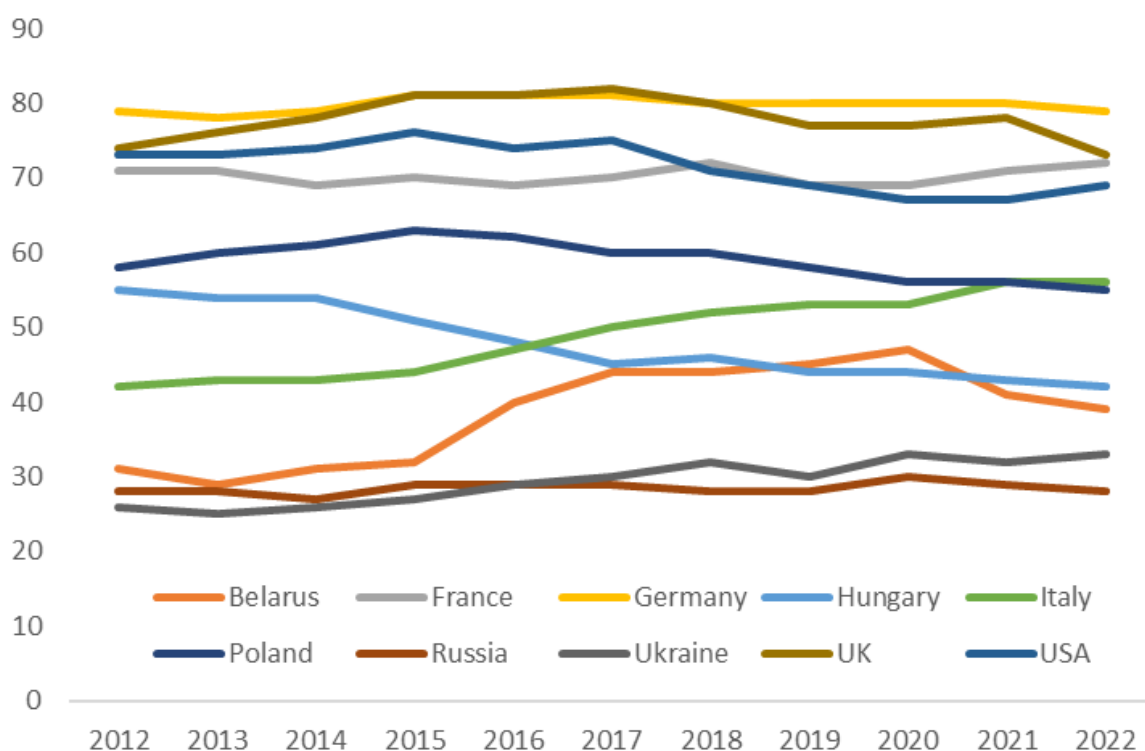
Демократія. Україна бореться за свою свободу, щоб бути суверенною демократією, яка робить свій власний вибір. Ми вважаємо, що Україна є фундаментально демократичною країною: вона має здорові публічні дебати та багато партій, які беруть участь у конкурентних виборах, що призводять до змін в уряді. Але вона все ще стикається з проблемою корупції, яка може підірвати верховенство права, демократичні процеси та інститути, за допомогою інструментів демократії. У сусідніх з Україною країнах лідери, які прийшли до влади в результаті виборів у відносно відкритих політичних системах, такі як Лукашенко і Орбан, згодом підважили критично важливу систему стримувань і противаг, призначили лояльних до себе людей, щоб захопити ЗМІ та судову владу, і зрушили свої країни в бік автократії та однопартійності. Україна зіткнулася з подібним ризиком під час президентства Януковича.

Обнадіює те, що ми бачимо прогрес у боротьбі з корупцією, зокрема нещодавній звільнення кількох високопосадовців, які не змогли рішуче побороти корупцію, включно з суддею Верховного суду та міністром оборони, а також наполягання

Президента на відновленні декларування доходів та статків для чиновників. Однак, для боротьби з цією підступною загрозою українській демократії, про яку свідчить оцінка України в Індексі сприйняття корупції Transparency International, що ставить Україну на один рівень із росією та Білоруссю і значно нижче Угорщини, країни-члена ЄС із найнижчим рейтингом, ми пропонуємо Україні впровадити комплексну програму зниження як попиту, так і пропозиції корупції, а також продовжувати впровадження європейських стандартів.

З боку попиту значну частину корупції у Східній Європі після розпаду Радянського Союзу підживлювали бізнесмени, які захопили контроль над ключовими активами - як правило, в правовому вакуумі і без сплати справедливої вартості - під час переходу від комунізму, а потім використовували свої непропорційно великі ресурси для впливу на правові та політичні рішення, підриваючи верховенство права. Щоб позначити їхній вплив на політику і право, їх часто називали олігархами. Ми вважаємо вкрай важливим обмежити політичну роль бізнесу за допомогою послідовного набору політик, включаючи заходи, спрямовані на 1) посилення конкуренції та зменшення монопольної ренти в економіці; 2) підвищення прозорості кінцевих власників та запровадження "перевірки на благонадійність" у чутливих секторах, зокрема для медіа-активів; 3) зменшення стимулів для політичних партій шукати фінансування від олігархів (наприклад, збільшення державного фінансування державного управління та партій, обмеження політичних пожертвувань, прозорість фінансування та звітності політичних партій, прозорість лобювання); 4) забезпечення прямих прозорих трансфертів промисловості, якщо це виправдано політикою, та уникнення прихованих або необмежених субсидій; 5) високі стандарти корпоративного управління для державних підприємств, які не можуть бути приватизовані; 6) прозорі державні закупівлі для проектів з відновлення, що фінансуються з державного бюджету та донорами; 7) послідовне виконання норм законодавства з ефективними санкціями для стримування корупційної поведінки.

Графік 3: Рейтинг України за Індексом сприйняття корупції (зміни балів у 2012 - 2022 роках)



Джерело: Transparency International

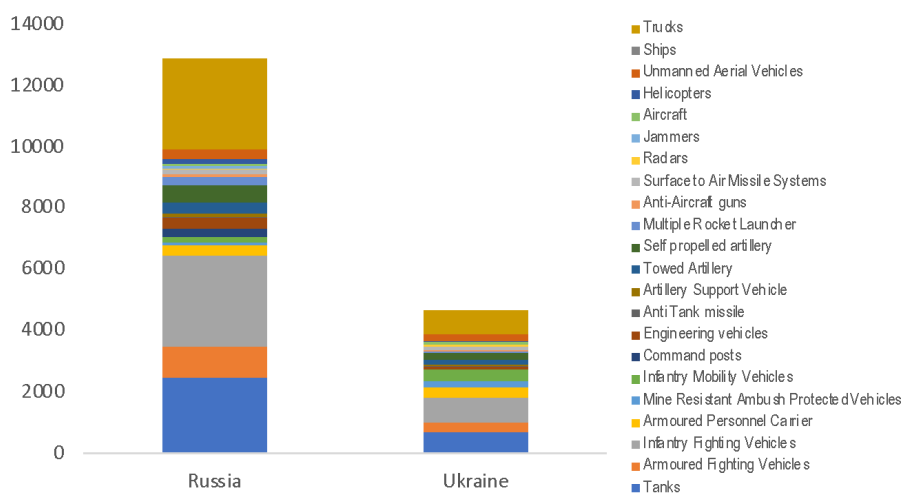
З точки зору пропозиції, ми пропонуємо обмежити можливість "надання корупційних послуг", збільшивши вартість та ризик їх надання. Зокрема, ми пропонуємо "вищі стандарти за вищу винагороду" для чиновників. Стандарти мають і надалі включати в себе загальнодоступні податкові декларації та щорічні декларації про майновий стан і доходи для усіх вищих посадових осіб України, а також конкурсний відбір вищих посадових осіб із посиленою підготовкою з питань етики та управління конфліктами інтересів. Стосовно винагороди ми пропонуємо, щоб оплата праці вищих державних службовців була співставною з ринковою, щоб забезпечити адекватну винагороду за кваліфікацію та компетентність і залучити їх до державного сектору. На практиці партнерам у найближчій перспективі, можливо, матиме сенс профінансувати спеціальний підрозділ в українському уряді для залучення працівників із відповідними навичками, які допоможуть планувати та управляти відбудовою та взаємодіяти з донорами.

Оборона. Збройні сили України успішно боронять країну і суттєво послабили військовий потенціал росії як головної загрози європейській безпеці. У сфері безпеки Україна пропонує оборону за дуже низькою для Заходу ціною: жоден солдат союзників не воює, а значна частина поставок здійснюється за рахунок залишкових/законсервованих запасів. Більше того, західні армії та оборонна промисловість можуть навіть отримати вигоду від замовлень і поставок нового озброєння, оскільки їхні запаси старого озброєння передаються Україні. Загальна вартість війни в Україні буде набагато нижчою, ніж у війнах після 11 вересня. Наприклад, Міністерство оборони США повідомляє про витрати в Іраку в розмірі 758 млрд доларів, тоді як за [оцінками третіх сторін](#) сукупні фінансові витрати на конфлікти після 11 вересня сягають 8 трлн доларів. По-друге, у плані співвідношення ціни та

якості результати вражаючі. За даними з відкритих джерел, українці знищили понад 13000 одиниць російської військової техніки, вивівши з ладу близько 3 російських одиниць техніки на кожну втрачену українську одиницю техніки. Це свідчить про те, що сильна Україна може стати оплотом Європи проти російської агресії. На противагу цьому, хоча війни після 11 вересня усунули Саддама Хусейна і підірвали Аль-Каїду, загроза безпеці з боку ворогів Заходу в регіоні залишається суттєвою: наприклад, Талібан повернувся та фактично керує Афганістаном, а позиції Ірану в регіоні сьогодні сильніші, ніж до вторгнення в Ірак у 2003 році.

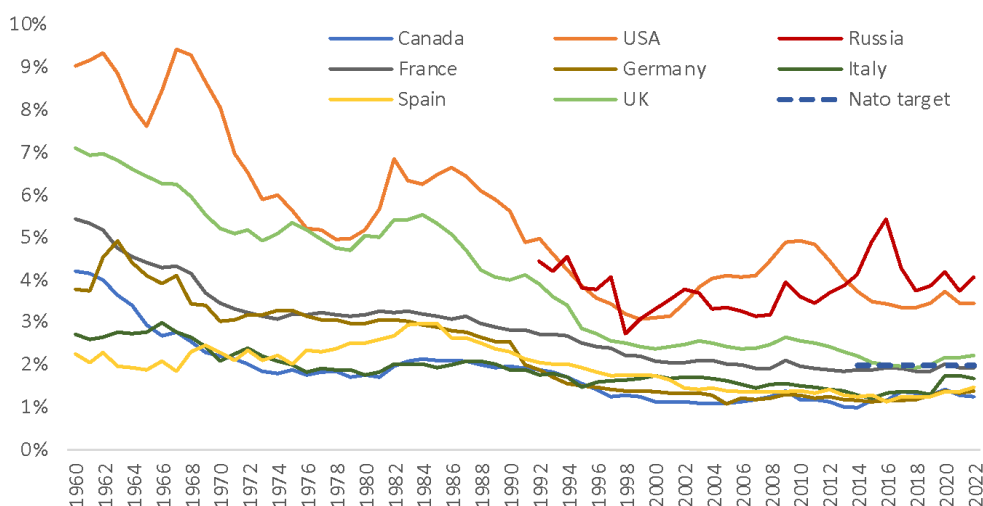
Водночас ми відзначаємо, що багато європейських країн роками витрачали на оборону менше цільового показника НАТО у 2% ВВП. Більш того, обсяг фінансування потреб України набагато менший, ніж збільшення оборонних витрат, необхідне деяким європейським країнам для досягнення цільового показника у 2% ВВП (див. обговорення у [Беккер, 2023](#)).

Діаграма 4: Військова техніка, втрачена під час вторгнення росії в Україну



Джерело: Орух

Графік 5: Оборонні видатки в Європі все ще значно нижчі за рівень часів холодної війни і цільовий показник НАТО 2% від ВВП



Джерело: SIPRI

Самодостатність. Опора на власні сили. Україна зараз потребує надзвичайної підтримки. Ми вважаємо її виправданою з прагматичних міркувань, враховуючи російську загрозу міжнародному порядку та ефективність українських збройних сил. Але Україна не може очікувати, що партнери фінансуватимуть її дефіцит нескінченно довго, оскільки існують внутрішньополітичні обмеження у США, ЄС та інших країнах, які можуть затримати або обмежити обсяг допомоги. І партнери очікуватимуть визначення дати після війни та відновлення, після якої Україна не потребуватиме додаткової фінансової допомоги. Отже, ми маємо визнати і вирішити проблему фіскальної вразливості України. Існує щонайменше три сфери, які можуть поставити під сумнів довгострокову стійкість державних фінансів України - слабка фіскальна спроможність, система пенсійного забезпечення та соціальної підтримки, а також субсидії у сфері енергетики.

Щоб обмежити свою вразливість до змін у міжнародній фінансовій підтримці під час і після війни та зміцнити здатність бути фінансово незалежною після закінчення війни, Україна може взяти на себе зобов'язання щодо довгострокових цілей, які будуть реалізовані під час війни та відбудови, що дозволить Україні після війни фінансувати свої поточні витрати за рахунок поточних надходжень. Уряд України вже почав планувати такі заходи в рамках Стратегії національних доходів (яка має бути прийнята в грудні 2023 - січні 2024). Багато з наведених нижче очікуваних заходів, імовірно, відповідатимуть цій стратегії.

Будуть проведені реформи податкової адміністрації та митної служби з метою покращення податкового адміністрування, а також реформи податкової політики, спрямовані на розширення податкової бази, ліквідацію спеціальних корупційних схем та скорочення податкових пільг. Ставки деяких основних податків (податки на високі доходи та купівлю предметів розкоші) можна підвищити. Один із можливих підходів - стягнення додаткового податку з вищих доходів, подібно до збору солідарності з вищих доходів у Німеччині, який використовувався для фінансування возз'єднання. З часом акцизи на паливо, алкоголь і тютюн будуть підвищені до мінімальних ставок ЄС. Існує також різниця між українськими та європейськими ставками ПДВ, і, можливо,

доведеться привести ставку ПДВ у відповідність до ставок ЄС. Досягнення фіскальної самодостатності також неможливе без змін у системі пенсійного забезпечення та соціальної підтримки. Крім того, в процесі вступу до ЄС пенсійний вік в Україні буде поступово наближатися до пенсійного віку в ЄС, а пенсійна система, як очікується, перейде до "умовно-накопичувальної", і Україна повинна буде встановити тарифи на енергоносії, які повністю покриватимуть витрати, включаючи встановлення податків на викиди вуглецю відповідно до європейських (наразі близько 80 євро за тону).

В обмін на амбітні зобов'язання щодо демократії, оборони та самодостатності, а також здійснення перших кроків на шляху до цих цілей, партнери мають погодитися профінансувати дефіцит бюджету на 2024 рік та взяти на себе зобов'язання підтримувати оборону та відбудову України в наступні роки.

4. Рамки співпраці

На додаток до угоди про "фінансування демократії", ми пропонуємо рамки співпраці між Україною та партнерами для вирішення проблемних питань.

Зобов'язання з боку України, на нашу думку, мають включати:

- План відновлення. Спираючись на програму, запропоновану в рамках "Український фонд" (Ukraine Facility), уряд України має визначити пріоритети й терміни виконання реформ/зобов'язань у сфері оборони та відбудови відповідно до наявних ресурсів, включаючи економічну та фіскальну спроможність. Тут також мають бути враховані побажання потенційних донорів.
- Ефективна імплементація. Україна має реалізувати План відновлення, включаючи структурні заходи задля підвищення конкурентоспроможності та ефективності економіки. Основна увага в Плані відновлення має бути зосереджена на 1) швидких діях, спрямованих на мінімізацію негативних наслідків, та 2) ефективному використанню ресурсів за допомогою проведення прозорих закупівель для зміцнення економічного потенціалу та конкурентоспроможного ланцюга постачань.
- Прозорість та підзвітність. Україна має звітувати про використання ресурсів задля забезпечення прозорості, дозволити українському суспільству та партнерам вимагати від уряду відзвітувати про виконання Плану, в тому числі через наглядову раду, очолювану партнерами. При цьому Україна має демонструвати стабільний прогрес у сфері боротьби з корупцією.

З боку партнерів зобов'язання мають включати:

- Постачання обіцяних коштів. Партнери повинні надавати фінансову підтримку у визначеному обсязі та вчасно, а також сприяти наданню фінансової підтримки за рахунок російських активів.

- Узгодженість та відповідність умов. Хоча партнери вимагатимуть певних дій в обмін на фінансування, ці умови повинні відповідати певним критеріям. Ми пропонуємо, щоб умови були узгоджені з Планом відновлення, відповідали етапам цього Плану та не мали конкуруючих або суперечливих вимог. Крім того, ми пропонуємо, щоб зміни до умов фінансування вносилися лише через прозору процедуру та з відповідним попередженням;
- Координація та нагляд. Партнери повинні координувати свою діяльність, створювати механізми для впорядкування дискусій з українською владою, звітування про використання допомоги, а також забезпечувати ефективну співпрацю між донорами та їхніми українськими колегами на робочому рівні.
- Фінансування. До завершення відновлення здатність України обслуговувати борг обмежена. Вона вже домовилася з кредиторами про призупинення виплат, і ми вважаємо, що буде доцільним списання значної частини боргу. Враховуючи значні потреби України та обмежені фінансові та боргові можливості, ми вважаємо, що партнери повинні взяти на себе зобов'язання з фінансування у формі грантів одразу після війни. З часом, коли фінансове становище України покращиться, роль кредитів може вирости.
- Авансове фінансування. Дозволити Україні позичати під майбутні транші допомоги. Такий механізм може бути подібним до [International Finance Facility for Immunization](#), який був використаний для збору коштів на закупівлю вакцин проти COVID-19.

Ми вважаємо, що сьогодні й протягом тривалого часу Україна потребуватиме додаткового фінансування дефіциту (для фінансування війни та відбудови) в обсязі щонайменше 40 млрд доларів США на рік. Україна має зробити свій внесок через фіскальну самозарадність, а партнери мають вивчити, який внесок можуть зробити російські та приватні джерела (але принаймні протягом 2024 року партнери залишатимуться єдиним надійним джерелом фінансування більшої частини цього дефіциту).

5. Зобов'язання України

- 5.1. Складання плану досягнення результатів. На відміну від багатьох постконфліктних і перехідних країн, Україна має функціонуючий, легітимний і популярний уряд із сильним керівництвом, тому Україна може взяти на себе ініціативу в розробці та впровадженні плану за участю партнерів і під їхнім наглядом.

Ми пропонуємо розділити економічну політику на два етапи:

- А. Швидке відновлення до потенціалу. Через війну і до того часу, поки економіка України не повернеться до довоєнного рівня виробництва, економічна політика має бути експансіоністською, що супроводжуватиметься значним фіскальним і зовнішньофінансовим дефіцитом. Під час війни та в найближчий післявоєнний період високий рівень ризику, ймовірно, буде стримувати приватний сектор і банки, тому уряд повинен взяти на себе провідну роль в економіці.

Серед інших елементів, це включатиме, на нашу думку:

Стабільно високі державні інвестиції, зосереджені на військових потребах та інфраструктурі, під час війни і доти, доки не буде розбудовано інфраструктуру, зміцнено кордони та спроможність захищатися від майбутньої російської агресії. На цьому етапі, хоча потреби війни і цивільної оборони є пріоритетними, ми також наголошуємо на цільових елементах відновлення, включаючи розширення інфраструктури, що зв'яже Україну з ЄС для забезпечення постачання і стійкості у воєнний час і для торгівлі в мирний час; розмінування звільнених територій для зменшення мінної небезпеки; підтримку відновлення сільського господарства, а також реконструкцію основних об'єктів житла та інфраструктури.

Стійкі державні фінанси потребують вищих доходів, які ми пропонуємо отримати за рахунок імпорту та споживання товарів не першої необхідності та більш заможних громадян, які мають вищу платоспроможність.

Водночас, для того, щоб поставити українські державні фінанси на стійку довгострокову основу, з часом знадобляться ключові структурні реформи пенсійної системи, тарифів на енергоносії та субсидій.

Інституційні реформи "нульового року", спрямовані на зміцнення основ європейської демократії в Україні, в тому числі через використання конкурентної політики для зменшення монополій та зміцнення незалежних інституцій (ЗМІ, суди, партії), які забезпечують систему стримувань і противаг, щоб запевнити українське суспільство та партнерів у тому, що кошти використовуються за призначенням і таким чином слугують ширшій меті - підтримці верховенства права та захисту від олігархії чи автократії.

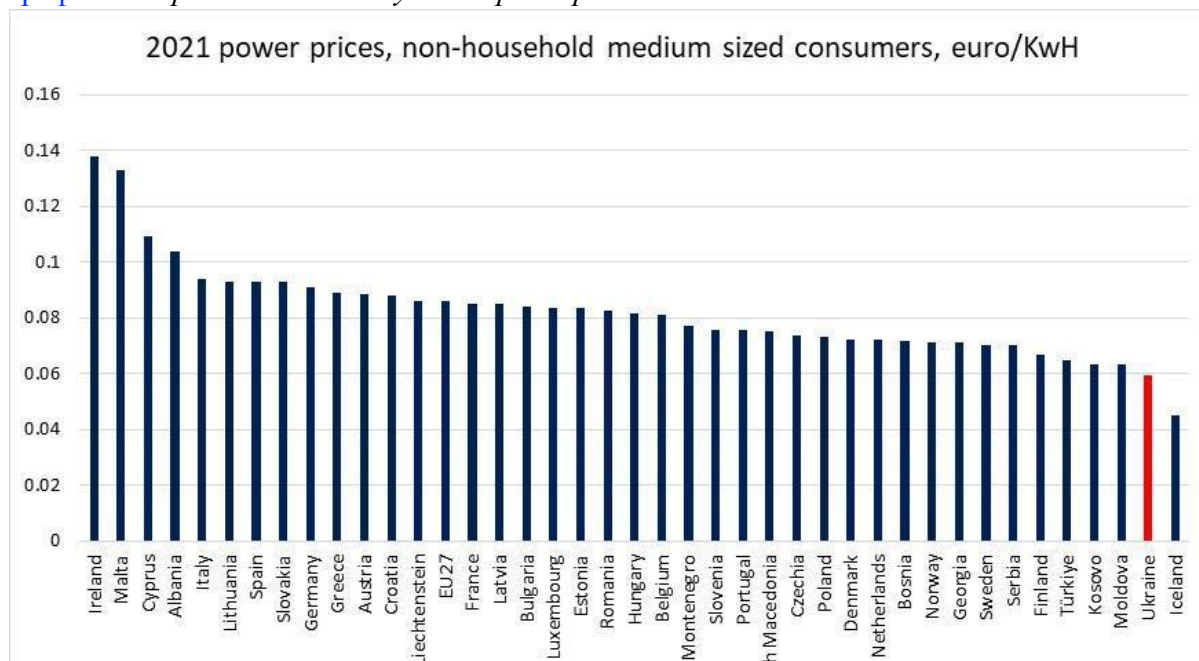
- В. Зближення з ЄС. Після того, як економіка повернеться до свого потенціалу, а військовий стан закінчиться, стратегія має змінитися, оскільки приватний сектор почне відігравати більшу роль. На цьому етапі дії мають бути зосереджені на використанні торгівлі з країнами ЄС та інвестицій із них, до яких Україна матиме привілейований доступ як країна-кандидат, з акцентом на залученні інвесторів у сектори, де Україна має конкурентні переваги, такі як енергетика, аграрне виробництво, метали та найважливіші мінерали, військові технології та ноу-хау, програмне забезпечення та туризм.

Європа також потребуватиме значних змін у зв'язку зі вступом України до ЄС, включаючи зміни в системах ухвалення рішень та фінансів ЄС, а також

зміни в багатьох секторах, включно із сільським господарством, енергетикою та промисловістю. З часом вступ України до ЄС може сприяти підвищенню реальної заробітної плати та рівня життя в Європі завдяки дешевшим енергоносіям з України. Наприклад, за рахунок дешевої атомної та гідроенергії Україна має одну з найдешевших електроенергій в Європі. Щоб економічна інтеграція України до ЄС пройшла безболісно, ми пропонуємо, щоб інтеграція до ринку відбувалася поступово, з тривалими періодами зняття обмежень, а також перехідним фінансуванням для тих, хто програє. Крім того, для зміцнення торговельних зв'язків та забезпечення взаємної вигоди від торгівлі, ми пропонуємо Україні розробити плани дій в галузях інфраструктури й торгівлі з кожним із її європейських сусідів, а також із Європейською Комісією, щоб узгодити пріоритетні транскордонні проекти та заходи з пом'якшення наслідків у разі виявлення негативних впливів.

Оскільки відновлення України відбуватиметься одночасно з інтеграцією до ЄС, існує можливість для посилення співпраці між українськими та європейськими інституціями. Наприклад, це можуть бути довгострокові програми відрядження, коли деякі чиновники з ЄС працюють кілька років в українських міністерствах, і навпаки, українські чиновники працюють кілька років в інституціях ЄС. Така схема дозволила б краще зрозуміти один одного й налагодити тісніші робочі контакти, а також сприяла би швидшому розвитку українських інституцій. Природним місцем для пілотування таких відряджень були б державні установи, відповідальні за відновлення.

Графік 6: Україна має дешеву електроенергію



Джерело: Євростат для електроенергетики, використовуючи останні доступні дані (1 півріччя 2021 року). Навіть після підвищення тарифів на 60% у червні 2023 року українська електроенергія залишається дешевою завдяки дешевій атомній та гідроенергії.

5.2. Реалізація плану. Оскільки в Україні є діючий уряд, реалізація відбудови має здійснюватися там, де це можливо, через уряд України, через існуючі міністерства або спеціальне агентство, а не через паралельні інституції, очолювані партнерами. Вона має підпорядковуватися міжнародним стандартним правилам закупівель та звітності, а партнери мають погодити один стандарт або шаблон звітності для всього українського уряду, підкріплений додатковою звітністю та моніторингом з боку наглядової ради, очолюваної партнером. Водночас ми визнаємо, що швидкість є критично важливою для мінімізації негативних наслідків, і в деяких випадках може бути недоцільним чекати, поки буде створена краща система закупівель або звітності, перш ніж починати діяти. Ми пропонуємо двоєдиний підхід:

- Етап 1: Надзвичайна фаза. Погодити з донорами спрощені механізми закупівель та звітності під час війни та початкового етапу відбудови, коли швидкість має вирішальне значення. Наприклад, процес закупівель може переважно відбуватися за допомогою рамкових угод, попереднього відбору підрядників та покладатися на пост-проектну оцінку/аудит, а також на відкритий доступ до звітів.
- Етап 2: Основна відбудова. Чітко розподілити обов'язків, зокрема між різними міністерствами, а також між центральними та місцевими органами влади, щодо виконання різних завдань з реконструкції. Заохочувати великих міжнародних підрядників і постачальників до створення в Україні своїх дочірніх компаній, щоб вони могли брати участь у тендерах на великі контракти з оборони та відбудови протягом їхнього виконання. Підтримувати більшу присутність приватного сектору в Україні, заохочуючи багатосторонні інституції, такі як ЄБРР та MIGA, які можуть координувати велику кількість донорів для забезпечення страхування воєнних ризиків, що може зменшити премію за ризик. Узгодити план дій з донорами та міжнародними фінансовими організаціями, такими як Світовий банк та МВФ, із надання технічної допомоги для покращення управління державними видатками, а також для підвищення обсягу, своєчасності та повноти фінансової звітності, в тому числі щодо зобов'язань та виплат, а також щодо фінансових ризиків, включаючи управління державними підприємствами. Узгодити стратегію закупівель, спрямовану на створення протягом відбудови конкурентного ринку з багатьма гравцями в ключових галузях України.

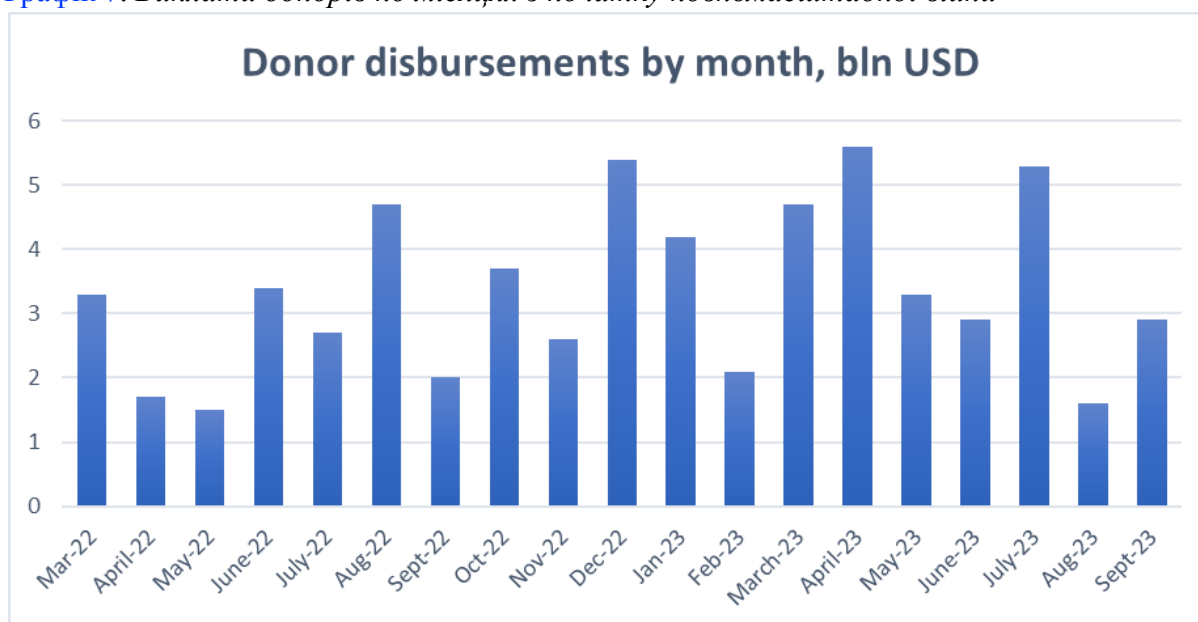
5.3. Прозорість та підзвітність. Партнери справедливо вимагатимуть високого рівня прозорості витрат і закупівель, тоді як Україні необхідно буде підвищити прозорість процесів в українському уряді в рамках переходу до європейських стандартів управління в процесі підготовки до членства в ЄС. Як зазначалося вище, ми вважаємо, що ця вимога виходить за рамки бюрократичних потреб і лежить в основі боротьби України за демократію та верховенство права, яка ґрунтується на вимозі підзвітності. Рада вищих міжнародних посадовців могла б забезпечити додатковий рівень нагляду за використанням Україною допомоги.

6. Зобов'язання партнерів

- 6.1. Виконання зобов'язань із фінансування: Партнери повинні виконувати взяті на себе фінансові зобов'язання за умови виконання всіх дій, погоджених українською стороною.

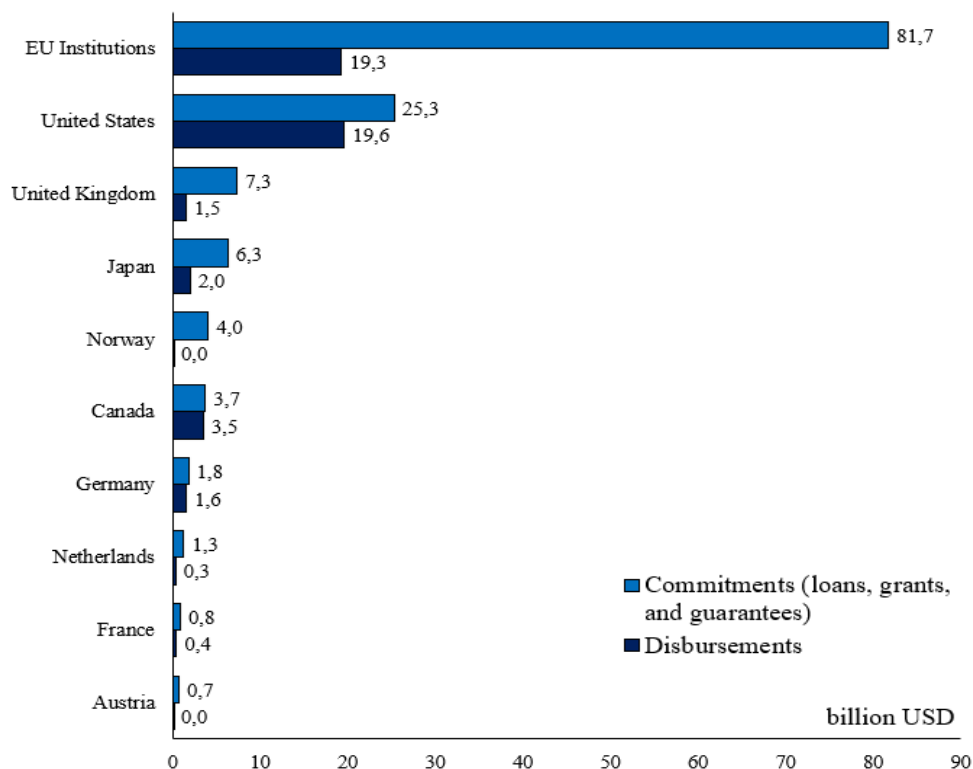
Наразі, незважаючи на покращення ситуації, залишається значний розрив між зобов'язаннями партнерів та фактичними виплатами, що може поставити під загрозу військові зусилля та стабільність в Україні. Також спостерігається величезна волатильність щомісячних виплат. Домовленість між партнерами та Україною щодо термінів та умов виплат може зменшити рівень цієї нестабільності. Україна повинна мати можливість позичати під майбутні зобов'язання, щоб налагодити потік коштів і забезпечити їхню доступність у разі потреби.

Графік 7. Виплати донорів по місяцях з початку повномасштабної війни



Джерело: [Центр економічної стратегії](#)

Графік 8. Топ-10 донорів, зобов'язання порівняно з виплатами станом на 31 липня 2023



року

Джерело: [Центр економічної стратегії](#) та [Кільський інститут світової економіки](#)

6.2. Відповідність умов: У кожного донора є вимоги, на яких надається фінансування, дії, які необхідно виконати для його отримання, та умови звітування про використання коштів. Це частина підзвітності, пов'язаної з використанням державних коштів. Однак, ми пропонуємо три принципи, якими слід керуватися при визначенні умов, пов'язаних із відбудовою України. По-перше, план відбудови має розроблятися та реалізовуватися насамперед українським урядом за участі партнерів та під їхнім наглядом. По-друге, умови партнерів мають бути узгоджені з планом вібудови та відповідати її етапам. Ми пропонуємо раціональний розподіл умов, із вузьким фокусом на макро- та фіскальних умовах під час початкової макрофінансової допомоги, можливо, під керівництвом МВФ, та більш глибоким фокусом на інституційних реформах як частині вимог для членства в ЄС. По-третє, ми пропонуємо обмежити додаткові вимоги, щоб уникнути перевантаження українського уряду.

6.3. Координація з партнерами: Партнери взяли на себе значні фінансові зобов'язання та вже надали десятки мільярдів доларів макрофінансової допомоги, в тому числі в рамках програми МВФ. Крім того, очікується, що Україна отримає статус кандидата на засіданні Європейської Ради у грудні 2023 року, що офіційно поставить її на шлях до членства в ЄС. Щоб пом'якшити розбіжності між партнерами - як це нещодавно сталося з конкуруючими пропозиціями США та ЄС щодо реформи судової системи України - ми закликаємо основних партнерів домовитися про ефективні механізми координації, при цьому зауваживши, що міжвідомча Координаційна платформа

донорів, створена "Великою сімкою" у грудні 2022 року, поки що не виконує свою роль ефективно.

Очевидно, що це чутлива сфера, де різні агенції матимуть різні мандати, а також існуватиме певне дублювання. Однак ми бачимо вагомні аргументи на користь більш інституціоналізованої підтримки, зокрема, створення агентства з питань відновлення України на чолі з політичними "важковаговиками", які представлятимуть партнерів. Окрім забезпечення основної взаємодії між партнерами та Україною, щоб Україні не доводилося вести переговори та взаємодіяти з кількома партнерами одночасно, агентство може агрегувати інформацію, мобілізувати експертизу з різних установ (наприклад, МВФ для макроекономіки, Світового банку для інфраструктурних проєктів, ЄБРР/МФК для залучення приватного сектору), узгоджувати вимоги, забезпечувати послідовність практик, а також тривалість кадрів та інституційного досвіду.

Наглядова рада агентства може складатися з високопосадовців країн-партнерів, які здійснюватимуть нагляд за використанням Україною допомоги на основі регулярних звітів та з правом проведення аудиту. Призначення авторитетних і шанованих осіб (наприклад, Боба Зелліка, колишнього президента Світового банку; Маріо Драгі, колишнього президента ЄЦБ) для виконання переговорних і представницьких функцій на високому рівні може допомогти цьому процесу. Ці посадовці відповідатимуть за комунікацію з іншими міжнародними та європейськими партнерами, враховуватимуть їхні занепокоєння та пріоритети, щоб їхні дискусії з українським урядом стали центральним місцем взаємодії між донорами та Україною, а також коригування програм.

Підсумок

Україна, з її легітимним та ефективним урядом і збройними силами, а також потужною підтримкою партнерів, має хороші перспективи перемогти у війні та швидко відновитися від втрат, завданих російським вторгненням. Однак вона потребуватиме додаткового фінансування протягом тривалого періоду для оборони та відновлення країни.

Ми пропонуємо Україні та її партнерам домовитися про угоду про "фінансування демократії" та рамки співпраці. Згідно з нашою пропозицією, Україна має взяти на себе зобов'язання із розвитку демократії, оборони та самодостатності, включно з основними реформами пенсійної, енергетичної та податкової систем, які зменшать розрив у фінансуванні. Для реалізації цих цілей країна має розробити та впровадити надійний план відновлення за участі та під наглядом партнерів, а також прозоро звітувати про досягнутий прогрес. Зі свого боку, партнери мають покрити дефіцит фінансування у 2024 році та взяти на себе зобов'язання забезпечити фінансування, необхідне під час та після війни, в тому числі з російських джерел, узгодити свої умови надання допомоги зі спільним планом відновлення та працювати над покращенням координації між собою.

Примітка: Місце роботи авторів наведене лише з метою ідентифікації і не означає, що вони представляють позицію своїх інституцій

До складу Консультативної ради входять провідні економісти з різних авторитетних установ, зокрема:

- **Анастасія Федик**, доцент кафедри фінансів у Школі бізнесу Хааса при Каліфорнійському університеті в Берклі
- **Олександр Роднянський**, радник президента України, член наглядової ради Державного ощадного банку України, доцент економіки Кембриджського університету, член Міжнародної санкційної групи Єрмака-Макфولا
- **Баррі Айхенгрін**, професор економіки та політології Каліфорнійського університету в Берклі
- **Беатріс Ведер ді Мауро**, президент Центру досліджень економічної політики, професор міжнародної економіки Женевського інституту вищої освіти (IHEID), запрошений професор Глобального інституту бізнесу та суспільства Гофмана INSEAD
- **Бен Молл**, професор економіки Лондонської школи економіки
- **Бенджамін Хільгеншток**, старший економіст Інституту KSE
- **Еліна Рибакова**, директор міжнародної програми (KSE) - економіст та експерт з ринків, що розвиваються, у Східній Європі, на Близькому Сході та в Африці
- **Джерард Роланд**, професор економіки та політології Каліфорнійського університету в Берклі
- **Глона Сологуб**, науковий редактор VoxUkraine
- **Іна Гангулі**, професор економіки, директор Інституту обчислювальних соціальних наук, Массачусетський університет в Амхерсті
- **Джеймс Ходсон**, генеральний директор Фонду AI for Good
- **Джейкоб Нелл**, старший науковий співробітник KSE
- **Кеннет С. Рогофф**, професор публічної політики імені Томаса Д. Кабота та професор економіки Гарвардського університету

- **Наталія Шаповал**, директор Інституту KSE, віце-президент з економічних та політичних досліджень KSE
- **Олена Білан**, керівник відділу досліджень/головний економіст Dragon Capital
- **Олег Коренець**, професор і завідувач кафедри економіки Університету Співдружності Вірджинії
- **Піроска Надь Мохачі**, запрошений професор, Лондонська школа економіки та політичних наук (LSE)
- **Роджер Майерсон**, заслужений професор з вивчення глобальних конфліктів Інституту Пірсона з вивчення та вирішення глобальних конфліктів при Школі державної політики Гарріса, факультет економіки Гріффіна; лауреат Нобелівської премії з економіки
- **Тетяна Дерюгіна**, доцент кафедри фінансів Університету Іллінойсу в Урбана-Шампейн
- **Торбйорн Беккер**, директор Стокгольмського інституту економіки перехідного періоду (SITE)
- **Тимофій Милованов**, президент KSE, професор Піттсбурзького університету, міністр розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (2019-2020);
- **В'ячеслав Домбровскіс**, латвійський політик і економіст, який раніше обіймав посади міністра освіти і науки та міністра економіки Латвії, а також був членом парламенту.
- **Юрій Городніченко**, президент програми Quantedge, професор кафедри економіки Каліфорнійського університету в Берклі.

Ми висловлюємо щире подяку Джейкобу Неллу, провідному автору цієї статті, за його цінний внесок і керівництво протягом усього процесу дослідження.