

Павло МОРОЗ

кандидат економічних наук, Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
Київ, Україна, pavlo.moroz.ua@gmail.com
ORCID ID: 0009-0009-2711-6795

Вікторія ПРИДВОРНИЦЬКА

студентка 2-го курсу ОП “магістр”, Київський національний університет імені Тараса
Шевченка, Київ, Україна, pridvornitskav@gmail.com

ОБҐРУНТУВАННЯ ІНДЕКСУ ПРІОРИТЕТНОСТІ ВИДАТКІВ У БЮДЖЕТНІЙ ПОЛІТИЦІ УКРАЇНИ ВОЄННОГО ЧАСУ

Вступ. У статті досліджено підходи до пріоритезації видатків Державного бюджету України в умовах воєнної економіки та обмеженого фінансового простору. Актуальність теми зумовлена тим, що, починаючи з 2022 р., державні фінанси України функціонують в умовах тривалої воєнної агресії, що спричинило суттєву трансформацію бюджетних пріоритетів, різке зростання видатків на сектор безпеки і оборони та необхідність одночасного збереження фінансування ключових соціальних і державних функцій.

Мета – розробити індекс пріоритетності видатків (BEPI) як інструменту кількісного ранжування функціональних видатків Державного бюджету України.

Результати. Для досягнення поставленої мети узагальнено теоретичні підходи до пріоритезації бюджетних видатків, сформовано систему критеріїв оцінювання, побудовано інтегральний індекс BEPI та здійснено його розрахунки для основних функціональних напрямів видатків державного бюджету. Запропоновано використання індексу для аналітичного обґрунтування бюджетних рішень та оптимізації структури державних видатків.

Висновки. Отримане ранжування функціональних напрямів видатків Державного бюджету України за період 2020–2025 рр. за інтегральним індексом пріоритетності видатків продемонструвало закономірності, притаманні державі в умовах воєнного часу, та може стати підґрунтям для обґрунтування перерозподілу ресурсів у бюджетному циклі 2026–2027 рр. Насамперед результати підтверджують, що оборонно-безпековий блок залишається безальтернативним пріоритетом бюджетної політики. Другим ключовим пріоритетом є соціальний захист й охорона здоров'я як стабілізуючі функції бюджетної системи. Наступними важливими пріоритетами бюджетної політики є належне фінансування загальнодержавних функцій забезпечення правопорядку, фінансового управління та інституційної стабільності. Фінансування освіти та розвитку економічної діяльності в умовах воєнного часу виглядають менш пріоритетними, однак у період післявоєнного відновлення набувають фундаментального значення з метою швидкого переходу до соціально-економічного відновлення України.

Ключові слова: бюджетна політика, видатки, державний бюджет, фінансовий простір, індекс пріоритетності видатків.

Табл. 3, рис.: 2, бібл.: 22.

Pavlo MOROZ

Ph. D. (Economics), Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine,

pavlo.moroz.ua@gmail.com

ORCID ID: 0009-0009-2711-6795

Viktoriia PRYDVORNYTSKA

2nd-year Master's student, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine,

prydvornitskav@gmail.com

**JUSTIFICATION OF THE EXPENDITURE PRIORITY INDEX IN UKRAINE'S
WARTIME BUDGETARY POLICY**

Introduction. The article examines approaches to prioritizing expenditures of the State Budget of Ukraine in the context of a war economy and limited fiscal space. The relevance of the topic is due to the fact that starting from 2022, the state finances of Ukraine have been operating in conditions of long-term military aggression, which has caused a significant transformation of budget priorities, a sharp increase in spending on the security and defense sector, and the need to simultaneously maintain funding for key social and state functions.

The purpose of the article is to develop and verify the Expenditure Priority Index (BEPI) as a tool for quantitative ranking of functional expenditures of the State Budget of Ukraine.

Results. Theoretical approaches to prioritizing budget expenditures were generalized, a system of evaluation criteria was formed, an integral BEPI index was constructed and its calculations were carried out for the main functional areas of State Budget expenditures. Using the index for analytical substantiation of budget decisions and optimization of the structure of public expenditures is proposed.

Conclusions. The obtained ranking of functional areas of State Budget expenditures for the period 2020–2025 according to the integral index of expenditure priority demonstrated the patterns inherent in the state in wartime conditions and can serve as a basis for substantiating the redistribution of resources in the budget cycle of 2026–2027. First of all, the results confirm that the defense and security expenditures is an unalternative priority of budget policy in wartime. The second key priority is social protection and healthcare as stabilizing functions of the budget system. The next important priorities of budget policy are adequate financing of the state-wide functions of ensuring law and order, fiscal management, and institutional stability. Financing of education and the development of economic activity in wartime conditions appear to be less of a priority, but in the period of post-war recovery they acquire fundamental importance in order to restore the socio-economic development of Ukraine.

Keywords: budgetary policy, expenditures, State budget, fiscal space, budget expenditure priority index.

JEL Classification: H56, H57.

Постановка проблеми. Починаючи з 2022 року, державні фінанси України функціонують в умовах тривалої воєнної агресії, що зумовило глибинну перебудову бюджетних пріоритетів і значне посилення видаткового навантаження на сектор безпеки та оборони. Водночас зберігається необхідність гарантувати базові соціальні послуги та підтримувати інституційну спроможність органів державної влади. Обмеженість фіскального простору, залежність невоєнних видатків від офіційної міжнародної підтримки, підвищені ризики виконання бюджету та потреба у передбачуваності рішень роблять питання раціональної пріоритезації державних видатків ключовим для стійкості фінансової системи та соціально-економічної стабільності. У цих умовах виникає запит на прозорий, відтворюваний та порівнюваний інструмент кількісного ранжування функціональних напрямів видатків, який поєднував би політично визначені пріоритети воєнного часу з фактичними результатами бюджетного виконання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання ефективності управління державними фінансами, зокрема й в умовах сучасних криз та війни в Україні, досліджували зарубіжні економісти Ф. Бруні, Д. Тенторі та А. Віллафранка [1], Р. Де Хаас [2], А. Шик [3], Е. Тандберг і Р. Аллен [4] та ін.

З початку повномасштабної агресії провідні вітчизняні вчені здійснили низку досліджень і публікацій з метою визначення викликів, пріоритетів та особливостей реалізації фінансової, бюджетної, податкової, боргової політики в умовах воєнного часу.

Т. Єфименко, Ю. Іванов, В. Карпова наголошують, що на початку повномасштабної агресії росії в Україні було ухвалено низку законодавчих змін, зокрема в частині податкових пільг певним категоріям платників, які не містили відповідного фінансо-

во-економічного та наукового обґрунтування, що призвело до виникнення фіскальних ризиків [5]. Своєю чергою, І. Луніна, досліджуючи потенціал публічних фінансів для забезпечення видатків воєнного періоду [6], зазначала, що вирішення проблем фінансування нагальних бюджетних потреб воєнного періоду потребує вдосконалення умов мобілізації податкових доходів.

Ю. Радіонов здійснив аналіз функціонування системи управління державними фінансами в умовах воєнного стану [7], акцентуючи увагу на необхідності посилення заходів підтримки стабільності фінансової системи, її успішної інтеграції до фінансової системи ЄС та співпраці з міжнародними фінансовими організаціями й установами. У цьому контексті І. Лютий, О. Рожко та С. Лютий зазначили, що фінансова допомога західних партнерів забезпечила відносну збалансованість бюджету. Водночас фінансування оборони та безпеки держави на сьогодні має бути пріоритетом бюджетної політики держави, при цьому особливого значення набуває постійний моніторинг цільового використання фінансових ресурсів держави [8].

О. Кириленко наголошує на негативно-му впливі бюджетного дефіциту на пріоритетність видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення населення [9].

А. Крисоватий доводить необхідність структурних трансформацій публічних фінансів, зокрема у фіскальній політиці, бюджетному процесі, динаміці державних заборгованостей задля забезпечення стійкості [10].

Отже, проблематика пріоритезації державних видатків в умовах воєнного часу є надзвичайно актуальним завданням для реалізації бюджетної політики України з метою забезпечення фінансової стійкості та підтримки макрофінансової стабільності в умовах обмеженого фіскального простору.

Метою статті є розробка, обґрунтування та апробація індексу пріоритетності ви-

датків (BEPI) як відтворюваного інструменту кількісного ранжування функціональних видатків Державного бюджету України.

Наукова новизна такого підходу полягає у розробленні інтегрального індексу пріоритетності видатків Державного бюджету (BEPI), який поєднує безпекові, соціальні, інституційні та відновлювальні критерії для кількісного ранжування функціональних напрямів бюджетних видатків в умовах воєнної економіки. Практична цінність отриманих результатів полягає у можливості використання запропонованого індексу як аналітичного інструменту для обґрунтування бюджетних рішень, оптимізації структури видатків та формування пріоритетів бюджетної політики в умовах обмеженого фіскального простору.

Виклад основного матеріалу дослідження. Фіскальна динаміка України у 2020–2025 рр. демонструє послідовний перехід від пандемічної нестабільності до режиму повномасштабної війни, що зумовило суттєву зміну структури видатків, механізмів їхнього фінансування та пріоритетності окремих функціональних напрямів. Починаючи з 2022 р., бюджет фактично працює у воєнній парадигмі: домінування безпекових та оборонних статей, різке зростання залежності від зовнішнього фінансування та водночас необхідність підтримувати базові соціальні та інституційні функції держави. Це поєднання чинників перетворило бюджетний процес на складний баланс між виживанням держави, соціальною стійкістю та обмеженим фіскальним простором. І. Лютий та Н. Медведкова наголошують, що основним викликом фінансової політики України в умовах війни є касові розриви між доходами і витратами державного та місцевих бюджетів, як наслідок скорочення дохідної складової держбюджету за умови необхідності значного збільшення витрат на оборону й безпеку держави [11].

Першим маркером зміни фіскальної архітектури став різкий стрибок видатків після 2022 р. Якщо у 2020 р. видатки Державного бюджету України становили близько 27,3% ВВП (у рік пандемії), то вже у 2022 р. вони досягли 52,1% ВВП, а у 2023 р. перевищили 61% ВВП (рис. 1), що відображає перехід до воєнного фінансування та необхідність швидкого ресурсного мобілізування на оборону, правопорядок і базову підтримку населення. Саме 2023 р. став піком навантаження: загальні видатки сягнули 109,8 млрд дол. США, з яких 57,4 млрд дол. США становили оборонні витрати, а ще 14 млрд дол. США – витрати на сектор безпеки. Порівняно із 2022 р., військові видатки збільшилися більш ніж на 60% у доларовому вимірі, що є безпрецедентним масштабом перерозподілу бюджетного ресурсу [13; 14].

Структура видатків Державного бюджету України у 2020–2025 рр. зазнала глибокої трансформації під впливом воєнних подій, що зумовило різку зміну функціональних пріоритетів бюджетної політики. У довоєнний період (2020–2021 рр.) бюджет характеризувався відносно збалансованою структурою з домінуванням соціально-орієнтованих статей. Зокрема, частка видатків на соціальний захист становила 25% у 2020 р. та 22,8% у 2021 р., економічна діяльність займала понад 12%, а охорона здоров'я – від 9,7% до 11,4%. Видатки на оборону в цей період залишалися на рівні нижче 10% загального обсягу, що відповідало мирному характеру бюджетного планування.

Починаючи з 2022 р., структура видатків зазнає різкого зламу. Частка оборонних витрат зростає одразу до 42,2%, що означає більш ніж чотириразове збільшення, порівняно з 2021 р. – з 8,6%. У 2023 р. цей показник підвищується до 52,2%, у 2024 р. незначно коригується до 51,4%, а у 2025 р. досягає 56,1%. Отже, у 2025 р. понад по-

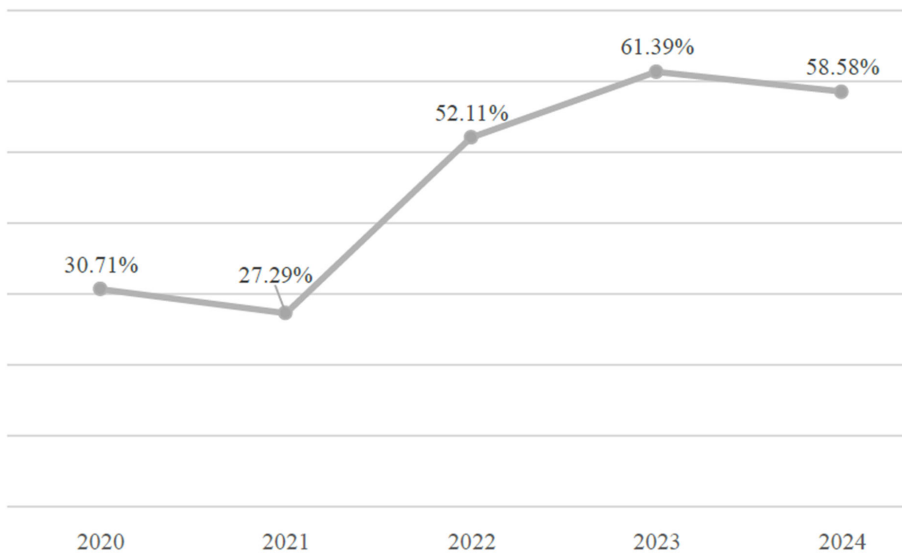


Рис. 1. Видатки державного бюджету до ВВП, % (2020–2024 рр.)*

*Побудовано на основі [12].



Рис. 2. Видатки Державного бюджету України за функціональною класифікацією, млрд грн (2020–2025 рр.)*

*Побудовано на основі [12].

Таблиця 1

Вертикальний аналіз видатків Державного бюджету України за функціональною класифікацією (2020–2025 рр.)*

Функція	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Оборона	9.40%	8.60%	42.20%	52.20%	51.40%	56.10%
Громадський порядок	12.20%	11.70%	16.40%	14.30%	15.40%	15%
Соціальний захист	25%	22.80%	15.70%	11.70%	10.40%	8.30%
Загальнодержавні функції	12.70%	13.90%	7.50%	7.40%	8.30%	8%
Охорона здоров'я	9.70%	11.40%	6.80%	4.50%	4.50%	4%
Трансферти	12.40%	13.60%	5%	4.40%	4.20%	3.60%
Економічна діяльність	13.10%	12.10%	3.50%	3.30%	3.60%	3.10%
Освіта	4.10%	4.30%	2.20%	1.50%	1.40%	1.20%
Інше	1.40%	1.60%	0.70%	0.70%	0.80%	0.70%

* Складено на основі [7].

ловину всіх видатків державного бюджету спрямовано на оборону, що свідчить про формування стійкої воєнно-орієнтованої бюджетної моделі. Паралельно з цим зростає роль сектору громадського порядку та безпеки: його частка збільшується з 11,7% у 2021 р. до 16,4% у 2022 р., а у 2023–2025 рр. стабілізується на рівні близько 14–15%. У сукупності видатки на оборону та громадський порядок у 2025 р. формують понад 71% загального обсягу бюджетних видатків, що є безпрецедентним для українських державних фінансів.

На тлі зростання безпекових видатків видатки на соціальний захист зменшуються з 15,7% у 2022 р. до 11,7% у 2023 р., 10,4% у 2024 р. та 8,3% у 2025 р.. Подібну тенденцію демонструють трансферти, частка яких скорочується з 13,6% у 2021 р. до 5% у 2022 р. та 3,6% у 2025 р. Видатки на економічну діяльність зазнали найбільш різкого падіння: з 13,1% у 2020 р. та 12,1% у 2021 р. до 3,5% у 2022 р. та 3,1% у 2025 р., що відображає суттєве обмеження державної інвестиційної та стимулюючої ролі бюджету в умовах війни.

Скорочення частки спостерігається і в соціально чутливих секторах. Видатки на

охорону здоров'я знижуються з понад 11% у 2021 р. до 4,5% у 2023–2024 р. та 4% у 2025 р. Освіта втрачає структурну вагу ще швидше: з 4,3% у 2021 р. до 2,2% у 2022 р. та лише 1,2% у 2025 р. Частка загальнодержавних функцій після різкого скорочення у 2022 р. до 7,5% надалі залишається відносно стабільною, коливаючись у межах 7,4–8,3%, що свідчить про підтримання базової адміністративної спроможності держави.

Загалом вертикальний аналіз структури видатків Державного бюджету України у 2020–2025 рр. свідчить про перехід від соціально-орієнтованої моделі до вузько сфокусованої воєнної бюджетної архітектури. Така структура дає змогу забезпечувати першочергові потреби національної безпеки, проте одночасно формує довгострокові ризики для соціально-економічного відновлення, людського капіталу та стійкого розвитку після завершення воєнних дій.

Горизонтальний аналіз видатків Державного бюджету України за 2020–2025 рр. свідчить про різке нарощування абсолютних обсягів фінансування під впливом повномасштабної війни та формування нової бюджетної траєкторії.

Таблиця 2

**Горизонтальний аналіз видатків Державного бюджету України
за функціональною класифікацією, млрд грн (2020–2025)***

Функція	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Оборона	121	128	1142	2095	2306	3071
Громадський порядок	157	174	444	574	691	821
Соціальний захист	322	340	425	470	467	454
Загальнодержавні функції	164	207	203	297	372	438
Охорона здоров'я	125	170	184	181	202	219
Трансферти	160	203	135	177	188	197
Економічна діяльність	169	180	95	132	162	170
Освіта	53	64	60	60	63	66
Інше	18	24	19	28	36	38
Всього	1288	1490	2705	4014	4487	5474

* Складено на основі [12].

Загальний обсяг видатків зріс з 1,29 трлн грн у 2020 р. до 5,47 трлн грн у 2025 р., тобто на 4,19 трлн грн. Найбільш інтенсивне зростання припало на 2022–2023 рр., коли річний приріст становив відповідно 1,22 трлн грн та 1,31 трлн грн, що відображає екстрену адаптацію бюджетної системи до умов воєнного стану.

Домінуючим чинником зростання стали видатки на оборону, які збільшилися з 121 млрд грн у 2020 р. до 1,142 трлн грн у 2022 р. та 3,071 трлн грн у 2025 р. Таким чином, за п'ять років оборонні видатки зросли у 25 разів, забезпечивши близько 70% загального приросту бюджетних видатків. Найбільший річний приріст зафіксовано у 2022 р. (+1,014 трлн грн), що стало переломним моментом у бюджетній динаміці. Витрати на громадський порядок і безпеку також демонстрували стійке зростання – з 157 млрд грн у 2020 р. до 821 млрд грн у 2025 р., тобто у 5,2 рази, сформувавши ще близько 16% сукупного приросту. Інші функціональні напрями зростали значно помірніше та нерівномірно. Видатки на соціальний захист підвищилися з 322 млрд грн до 454 млрд грн у 2025 р., досягнувши

максимуму у 2023 р. (470 млрд грн), після чого спостерігалось незначне скорочення. Загальнодержавні функції зросли з 164 млрд грн до 438 млрд грн, що відображає підвищені витрати на забезпечення функціонування державного апарату в кризових умовах.

Фінансування охорони здоров'я збільшилося з 125 млрд грн до 219 млрд грн, однак темпи зростання залишалися суттєво нижчими, ніж у безпекових секторах. Натомість видатки на економічну діяльність та трансферти зазнали різкого падіння у 2022 р.: економічна діяльність скоротилася з 180 млрд грн у 2021 р. до 95 млрд грн, а трансферти – з 203 млрд грн до 135 млрд грн, після чого відбувалося поступове відновлення до рівнів 170 млрд грн та 197 млрд грн відповідно у 2025 р. Видатки на освіту залишалися відносно стабільними, зростаючи з 53 млрд грн у 2020 р. до 66 млрд грн у 2025 р., проте без істотного реального розширення.

Загалом горизонтальний аналіз підтверджує, що зростання державних видатків у 2020–2025 рр. має асиметричний характер і майже повністю зумовлене нарощуванням

фінансування секторів оборони та безпеки. Функціональна структура видатків 2025 р. демонструє чітке домінування оборонних та безпекових статей і значну інституційну дисципліну виконання планів у розрізі розпорядників. Зниження частки цивільних секторів (освіта, медицина, економічна діяльність) не свідчить про зменшення їхньої важливості, а радше відображає логіку критичного ресурсного дефіциту та залежності від зовнішнього фінансування соціальної сфери. Така структура видатків формує природний запит на кількісні методи ранжування (BEPI), які дають змогу порівнювати функції між собою на спільній шкалі пріоритетності, враховуючи обмеження фіскального простору та стратегічні потреби держави у період війни.

Рациональна пріоритезація державних видатків у 2025 р. має спиратися на реалістичне прогнозування безпекових потреб, соціальних ризиків, дисципліни виконання програм, відновлювального потенціалу секторів та фіскальної автономності щодо зовнішніх джерел. Після 2022 р. бюджетна система України працює в режимі війни: на тлі рекордних оборонних і безпекових потреб, які у 2025 р. відображаються у понад 3,0 трлн грн видатків Міноборони з виконанням 98,75% та 603,2 млрд грн видатків МВС з виконанням 99,34%, рішення про розподіл обмеженого ресурсу мають ухвалюватися на основі прозорості та відтворюваної системи критеріїв і єдиної шкали порівняння між функціями бюджету. Саме такі параметри дають можливість мінімізувати суб'єктивність і пояснювати перерозподіли ресурсів в умовах високої невизначеності й залежності від офіційної зовнішньої підтримки [6; 15].

У дослідженні пропонується п'ять критеріїв, які формують змістовну "матрицю" для оцінювання пріоритетності функцій:

1) S – безпекова значущість (security significance). Йдеться не лише про оборону в вузькому сенсі, а й про громад-

ський порядок, правопорядок і захист критичної інфраструктури. Недофінансування цих функцій створює негайні системні ризики; тому саме вони задають "опорну лінію" бюджетних рішень у воєнний період, що підтверджується фактичним профілем виконання 2025 р. (майже повна вибірка планів за ключовими розпорядниками безпекового блоку) [14].

2) V – соціальна вразливість та охоплення (vulnerability & social reach). Функції, що безпосередньо підтримують базові потреби населення (пенсії, виплати ветеранам і сім'ям військових, субсидії), мають високий пріоритет через масштаб охоплення та ризики соціальної дестабілізації в разі скорочення. У 2024 р. соціальний захист формував близько 15% державного бюджету (у включенні трансфертів), підтримуючи мільйони домогосподарств, і залишається критичним напрямом і у 2025 р.

3) E – дисципліна виконання (execution discipline). Показник "виконано / уточнений план", за даними OpenBudget, слугує емпіричним індикатором здатності секторів перетворювати асигнування на результат. У 2025 р. виконання за основними розпорядниками оборонно-безпекового та соціального блоків переважно перебувало в діапазоні 90–99%, що відображає зрілу організаційну спроможність і високу пріоритетність відповідних програм.

4) R – внесок у відновлення (recovery contribution). Оцінює потенціал функції формувати довгостроковий мультипликативний ефект через капітальну компоненту, відновлення інфраструктури, людського капіталу й інституційної спроможності. В умовах війни та обмежених ресурсів відновлювальна логіка критично важлива для зменшення уразливості державних фінансів у середньостроковій перспективі. Аналітичні огляди щодо

бюджету-2025 додатково наголошують на потребі у “розумнішій” композиції видатків, аби зберегти простір для відновлення без підриву оборонних потреб.

- 5) *D* – залежність від зовнішнього фінансування (*donor dependence*). Висока залежність від грантів та пільгових кредитів знижує бюджетну автономність і збільшує чутливість до затримок/переналаштувань зовнішніх потоків. За оцінками незалежних аналітичних центрів, у 2023–2025 рр. офіційні партнери покривали практично всі невоєнні видатки, а на 2025 р. потреба в офіційному фінансуванні оцінюється приблизно у 38,4 млрд дол. США – це ключове обмеження для пріоритезації [16].

Щоб зробити критерії порівнюваними між собою, для кожного з них застосовується нормування на інтервалі $(0; 1)$. Для *E* використовується фактичний показник виконання програм за 2025 р. із OpenBudget (мінімальне значення приводиться до 0, максимальне – до 1). Для *S*, *V*, *R*, *D* застосовується поєднання даних і експертного шкалювання: безпекова значущість та соціальна вразливість відображають поточний воєнний мандат і масив охоплення, внесок у відновлення – частку капітальної компоненти та структурну роль сектору, а залежність від зовнішнього фінансування – частку невоєнних видатків, що покриваються офіційними ресурсами (додатково верифікується за відкритими оглядами бюджету-2025). Такий комбінований (*policy-anchored + data-driven*) підхід відповідає сучасним практикам багатокритеріального бюджетного аналізу та регулярних переглядів видатків [17; 18].

З огляду на поточні ризики та воєнні пріоритети, ваги критеріїв обрані таким чином, щоб відобразити “тут-і-зараз” потреби і вимір стійкості:

$$BEPI = 0,30 \cdot S + 0,20 \cdot V + 0,20 \cdot E + 0,15 \cdot R - 0,15 \cdot D.$$

Найвища вага у *S* $(0,30)$ пояснюється екзистенційністю оборонно-безпекових функцій; *V* $(0,20)$ фіксує масштаби соціального охоплення та вразливості; *E* $(0,20)$ закладає “операційну дисципліну” як передумову швидкої та результативної реалізації програм; *R* $(0,15)$ забезпечує місце для відновлювальних пріоритетів навіть у фазі жорсткого дефіциту; *D* $(-0,15)$ карає високу зовнішню залежність, яка у 2025 р. залишається визначальним фактором для невоєнних видатків [18; 19].

Зміст і логіка формули узгоджуються з емпіричним профілем 2025 р. По-перше, висока дисципліна виконання за оборонно-безпековими функціями й окремими соціальними програмами підтверджує їхню здатність оперативного перетворювати асигнування на результат (корисність *E*). По-друге, масштаб соціальних потреб (пенсії, підтримка ветеранів, субсидії) обґрунтовує включення *V* як пріоритетного виміру (у 2024 р.: близько 15% бюджету – соціальний захист). По-третє, зовнішня залежність у невоєнних сегментах бюджету потребує спеціального знижувального фактора *D*, аби коректно відобразити ризик ліквідності/прогнозованості видатків за сценаріїв затримок чи перегляду донорських програм. Нарешті, *R* дисциплінує стратегічну дискусію, зберігаючи місце для інвестицій в інфраструктуру, людський капітал і модернізацію, без чого післявоєнна стійкість залишатиметься вразливою [20; 21].

Зазначений індекс не оцінює ефективність управління окремим сектором і не підміняє політичних мандатів; його функція – перетворити різномірні сигнали про важливість функцій у єдину вимірювану шкалу, що зручна для порівняння, обґрунтування перерозподілів і комунікації з донорами. На основі цієї методології у наступному підпункті буде здійснено кількісний розрахунок *BEPI* для ключових функцій бюджету-2025 і

представлено ранжування з інтерпретацією “коридорів рішень”.

Виходячи з узгодженої методології та набору критеріїв S, V, E, R, D , у цьому підпункті здійснюється кількісний розрахунок $BEPI$ для семи основних функцій Державного бюджету України у 2025 р.: 0100 Загальнодержавні функції; 0200 Оборона; 0300 Громадський порядок, безпека та судова влада; 0700 Охорона здоров'я; 0900 Освіта; 1000 Соціальний захист; 0400 Економічна діяльність. Для забезпечення порівнянності критеріїв використано нормування E (виконання/план) на інтервалі $(0; 1)$ у межах цієї множини функцій, а також policy-anchored шкали для S, V, R, D (обґрунтовані воєнними пріоритетами, соціальним охопленням, відновлювальною роллю та залежністю від зовнішнього фінансування). Формула інтегрального індексу:

$$BEPI = 0,30 \cdot S + 0,20 \cdot V + 0,20 \cdot E + 0,15 \cdot R - 0,15 \cdot D.$$

Дані для критерію E (виконання/план) взято з OpenBudget та з узгоджених у твоїх тезах зрізів 2025 року: оборона – 98,75%, громадський порядок – 98,78%, соцзахист – 97,44%, охорона здоров'я – 95,46%, освіта – 80,58%, економічна діяльність – 81,71%. Такий підхід забезпечує внутрішню узгодженість [12].

Отримане ранжування відтворює логіку воєнного бюджету: оборона та громадський порядок/безпека формують верхню групу пріоритетності, у якій великий внесок S підсилюється високою дисципліною виконання E . Варто зауважити, що в період воєнного стану висока дисципліна виконання E є не стільки показником ефективності, а радше результатом цілеспрямованої політичної та інституційної мобілізації, спрямованої на нейтралізацію критичних загроз обороноздатності та збереження суверенітету держави. Охорона здоров'я та соціальний захист утримують високий та середньо-високий рівні, завдяки поєднанню високого соціального охоплення V та належного виконання програм. Загальнодержавні функції опиняються у середній зоні, що відбиває їхню інституційну незамінність, але меншу, порівняно з безпековим і соціальним блоками, безпосередню віддачу у воєнний час. Освіта та економічна діяльність – у нижньому сегменті рейтингу 2025 р., що не заперечує їхньої стратегічної ролі, але віддзеркалює кризову композицію видатків і потребу у збереженні ресурсів для екзистенційних і соціально критичних напрямів. Для практичної роботи з результатом застосовується шкала інтерпретації, яку ми раніше погоджували у тезах: $BEPI \geq 0,75$ – “критично необхідні”; $0,50-0,74$ – “висока важливість”; $0,25-0,49$ –

Таблиця 3

Розрахунок $BEPI$ для функцій бюджету-2025*

Код	Функція	E, %	E (норм.)	S	V	R	D	BEPI
0200	Оборона	98,75	0,998	1,00	0,40	0,60	0,20	0,640
0300	Громадський порядок, безпека та судова влада	98,78	1,000	0,80	0,50	0,30	0,30	0,540
0700	Охорона здоров'я	95,46	0,818	0,60	0,80	0,50	0,50	0,504
1000	Соціальний захист та соціальне забезпечення	97,44	0,926	0,50	1,00	0,20	0,60	0,475
0100	Загальнодержавні функції	94,50*	0,765	0,40	0,30	0,30	0,30	0,333
0900	Освіта	80,58	0,000	0,50	0,70	0,40	0,40	0,290
0400	Економічна діяльність	81,71	0,062	0,40	0,30	0,80	0,40	0,252

* Складено на основі [12].

“середня”; < 0,25 – “низька”. За цією шкалою у 2025 р. оборона та безпека належать до зони “високої важливості”, охорона здоров’я – на її нижній межі, соціальний захист – у середній-високій, інші функції – у середній або нижче.

З практичного боку такий результат дає “коридори рішень”:

- 1) У пріоритеті – фінансування оборони та громадського порядку, не допускаючи зниження виконання плану;
- 2) Підтримувати охорону здоров’я та соціальний захист у стабільному режимі, зокрема через ритмічність зовнішніх трансфертів для цивільної частини бюджету;
- 3) Фокусно посилювати капітальну компоненту у секторах із нижчим BEPI (освіта, економічна діяльність), коли з’являється додатковий фіскальний простір або цільове донорське фінансування, щоб підвищувати R без шкоди для S/V в пріоритетних напрямках. Таку стратегічну логіку “перекомпозиції всередині конверта” підтримують і міжнародні огляди публічних фінансів (IMF/OECD) [20].

Висновки. Аналіз динаміки державних видатків у 2020–2025 рр., профіль їх функціональної структури та результати кількісного оцінювання пріоритетності (BEPI) дають змогу сформуванню узагальнену картину бюджетних рішень в умовах воєнної економіки. Отримане ранжування функцій за інтегральним індексом пріоритетності демонструє закономірності, притаманні країні у фазі високої воєнної напруги, та формує підґрунтя для раціонального перерозподілу ресурсів у бюджетному циклі 2026–2027 рр.

Результати підтверджують, що оборонно-безпековий блок залишається безальтернативним пріоритетом бюджетної політики. Функції 0200 “Оборона” та 0300 “Громадський порядок, безпека та судова влада” отримали найвищі значення BEPI

– 0,640 та 0,540 відповідно, що відображає поєднання максимального значення безпекової значущості, високої дисципліни виконання програм та помірної залежності від зовнішнього фінансування. У такій ситуації будь-яка зміна у фінансуванні безпекових видатків може прямо впливати на здатність держави забезпечувати обороноздатність і правопорядок, що робить ці функції фактично “недоторканими” з погляду перерозподілу.

Другим ключовим висновком є важливість соціального захисту й охорони здоров’я як стабілізуючих функцій бюджетної системи. Значення BEPI 0,503 для охорони здоров’я та 0,475 для соціального захисту демонструють, що ці функції наділені трьома критично важливими характеристиками: широким охопленням населення, високими ризиками у разі недофінансування та достатньою інституційною спроможністю реалізовувати програми. У 2024 р. соціальні видатки становили 15% бюджету і охоплювали понад 3,2 млн домогосподарств, а у 2025 р. їхнє виконання залишилося стабільно високим, що підтверджують дані UNICEF та OpenBudget. З огляду на це соціальна та медична сфери формують “другий ешелон” пріоритетності, в якому можливі лише точкові оптимізації, але не системні скорочення.

Функція 0100 “Загальнодержавні функції” із значенням BEPI 0,333 опиняється у середній зоні пріоритетності. Це відповідає її сутності: базові державні інституції не формують прямого безпекового чи соціального ефекту, однак забезпечують безперервність державного управління, юридичну визначеність та функціонування ключових органів влади. Високі показники виконання окремих розпорядників (наприклад, Офіс Генерального прокурора – 99,36%, Державна судова адміністрація – 94,42%) свідчать про стійкість інституцій-

ної інфраструктури держави навіть у фазі тривалих шоків. У межах цієї функції доречно посилювати ефективність і оптимізувати дублювання, але не скорочувати фінансування критичних органів, які забезпечують правопорядок, фінанське управління та інституційну стабільність.

Найнижчі значення індексу – 0900 “Освіта” (0,290) та 0400 “Економічна діяльність” (0,252) – не свідчать про їхню низьку важливість у стратегічному плані. Вони показують, що в умовах війни ці функції мають відносно нижчу пріоритетність у межах існуючого ресурсного обмеження. За даними OpenBudget, виконання освітніх програм у 2025 р. становить 81,79%, а програм економічної діяльності – 81,71%, що є очікувано нижчим через переорієнтацію ресурсу у сектор безпеки та соціального захисту. У стратегічній перспективі ці функції залишаються визначальними для відновлення людського та виробничого капіталу, але в короткостроковій перспективі їхній пріоритет є обмеженим.

Сукупність отриманих результатів дає змогу сформулювати коридори рішень для бюджетної політики 2026 р. По-перше, оборона та правопорядок повинні фінансуватися у повному обсязі з можливістю точкового посилення окремих програм – дефіцит фінансування матиме негайні негативні наслідки для національної безпеки. По-друге, соціальні програми та охорона здоров'я мають зберігати стабільне фінансування, зокрема через високий соціальний охоплювальний ефект та ризики дестабілізації у разі скорочення. По-третє, цивільні розвиткові напрями – освіта й економічна діяльність – можуть слугувати джерелом короткострокових внутрішніх перерозподілів лише за умови, що це не підриває їхнього відновлювального потенціалу. Такі рішення узгоджені з аналітичними оглядами CES та міжнародних партнерів, які у 2024–2025 рр.

підкреслюють потребу у “перекомпозиції видатків” із акцентом на безпеку та стійкість базових послуг.

З погляду загальної фінансової стратегії отримані значення BEPI можуть бути використані як операційний інструмент під час середньострокового планування, коли уряд визначатиме цільові траєкторії видатків на 2026–2028 рр. Зокрема, індекс дає змогу обґрунтовано визначити, які напрями потребують “захистення” від скорочення навіть за умов глибшого дефіциту, а які можуть адаптуватися до наявних обмежень. Окрім цього, BEPI формує прозору позицію у комунікації з міжнародними партнерами, показуючи, що пріоритети узгоджені із загальнодержавними ризиками та соціальними потребами. Уряд може посилити аргументацію щодо обсягів і ритмічності зовнішнього фінансування.

Таким чином, індекс пріоритетності видатків є не лише аналітичним інструментом, а й практичною основою для ухвалення рішень у період тривалої невизначеності. Він допомагає пов'язати пріоритети бюджетної політики України в умовах воєнного часу з конкретними бюджетними пропорціями, підвищити прозорість і керованість перерозподілу ресурсів.

Список використаних джерел

1. Bruni F., Tentori D., Villafranca A. *New Fiscal Rules: The EU Beyond Covid and the War*. Sipotra. 2022. URL : <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2022/05/New-Fiscal-Rules-The-EU-Beyond-Covid-and-the-War.pdf>.
2. De Haas R., Pivovarsky A. *The reconstruction and development of Ukraine's financial sector after the war*. EBRD. Working Paper. 2022. No. 273. URL: https://www.ebrd.com/content/dam/ebrd_dxp/assets/pdfs/office-of-the-chief-economist/working-papers/working-papers-2022/WP-273.pdf.
3. Schick A. *Sustainable budget policy: Concepts and approaches*. OECD Journal on Budget-

- ing. 2006. Vol. 5/1. <https://doi.org/10.1787/budget-v5-art5-en>.
4. Tandberg E, Allen R. Managing public investment spending during the crisis, special series on COVID-19. IMF PFM Blog. 2020. May 18. URL : <https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2020/05/managing-public-investment-spending-during-the-covid-19-crisis>.
5. Єфименко Т. І., Іванов Ю. Б., Карпова В. В. Податкові пільги в умовах воєнного стану: управління комплаєнс-ризиком. Фінанси України. 2022. № 4. С. 7–26. <https://doi.org/10.33763/finukr2022.04.007>.
6. Луніна І. О. Потенціал публічних фінансів для забезпечення видатків воєнного періоду та поствоєнного відновлення України. Фінанси України. 2022. № 8. С. 7–26. <https://doi.org/10.33763/finukr2022.08.007>.
7. Радіонов Ю. Д. Державні фінанси у воєнний та поствоєнний періоди. Фінанси України. 2022. № 10. С. 44–65. <https://doi.org/10.33763/finukr2022.10.044>.
8. Лютий І., Рожко О., Лютий С. Оптимізація видатків державного бюджету України в умовах війни. Світ фінансів. 2022. № 4. С. 45–55. DOI:10.35774/sf2022.04.045.
9. Кириленко О. П., Гумен В. С. Бюджетні видатки на соціальний захист та проблеми забезпечення фіскальної консолідації в період воєнного стану в Україні. Світ фінансів. 2025. № 4. С. 86–96. DOI:10.35774/sf2025.04.86.
10. Крисоватий А. Дисбаланси і стійкість публічних фінансів в умовах війни. Світ фінансів. 2025. № 2. С. 8–17. DOI:10.35774/SF2025.02.008.
11. Лютий І. О., Медведкова Н. С. Сучасна парадигма фінансової політики держави та особливості її реалізації в умовах війни на території України. Фінанси України. 2023. № 6. С. 61–74. <https://doi.org/10.33763/finukr2023.06.061>.
12. OpenBudget. State Budget of Ukraine: Expenditures, Functional Classification. URL : <https://openbudget.gov.ua/en/national-budget/expenses>.
13. Єфименко, Т. І. Пріоритети забезпечення стійкості державних фінансів України в сучасних умовах. Фінанси України. 2024. № 1. С. 7–24. <https://doi.org/10.33763/finukr2024.01.007>.
14. Радіонов, Ю. Д. Пріоритети бюджетної політики в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення України. Фінанси України. 2023. № 9. С. 24–47. <https://doi.org/10.33763/finukr2023.09.024>.
15. International Monetary Fund. Fiscal Monitor: Spending Smarter – How Efficient and Well-Allocated Public Spending Can Boost Economic Growth. Washington, DC : IMF. October 2025. URL : <https://www.imf.org/en/Publications/FM>.
16. Centre for Economic Strategy (CES). Overview of the Budget 2025. Kyiv. 29 November 2024. URL : <https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2024/12/eng-budget-2025.pdf>.
17. Centre for Economic Strategy (CES). Overview of the Budget 2025 (short analytical version). 11 December 2024. URL : <https://ces.org.ua/en/overview-of-the-budget-2025/>.
18. Marzian J., Trebesch C. Guns and butter: The fiscal consequences of rearmament and war. CESifo Working Paper. 2026. No. 12469. URL : https://www.ifo.de/DocDL/cesifo1_wp12469.pdf.
19. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Best Practices for Spending Reviews. OECD Journal on Budgeting. 2022. Vol. 22. URL : <https://econpapers.repec.org/RePEc:oec:govkaa:90f9002c>.
20. Organisation for Economic Co-operation and Development. Government at a glance 2023. Paris : OECD Publishing, 2023. URL : https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2023_3d5c5d31en.html.
21. World Bank. PEACE in Ukraine Project: Agreed-Upon Procedures Review Report. 2024. URL : <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099844104032538660/pdf/IDU-064198f2-6c74-446a-b50f-c20ffa8a981.pdf>.
22. UNICEF. Ukraine state budget 2024: Social protection, health and education allocations. – 2023. URL : <https://www.unicef.org/ukraine/media/38981/file/National%20Budget%202024.pdf>.

References

1. Bruni, F., Tentori, D., Villafranca, A. (2022). *New Fiscal Rules: The EU Beyond Covid and the War*. Sipotra. 2022. Available at: <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2022/05/New-Fiscal-Rules-The-EU-Beyond-Covid-and-the-War.pdf>
2. De Haas, R., Pivovarsky, A. (2022). The reconstruction and development of Ukraine's financial sector after the war. European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). Working Paper, 273. Available at: https://www.ebrd.com/content/dam/ebird_xp/assets/pdfs/office-of-the-chief-economist/working-papers/working-papers-2022/WP-273.pdf
3. Schick, A. (2006). Sustainable budget policy: Concepts and approaches. OECD Journal on Budgeting, 5/1. <https://doi.org/10.1787/budget-v5-art5-en>
4. Tandberg, E., Allen, R. (2020). Managing public investment spending during the crisis. IMF PFM Blog. Available at: <https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2020/05/managing-public-investment-spending-during-the-covid-19-crisis>
5. Yefymenko, T. I., Ivanov, Yu. B., Karpova, V. V. (2022). Podatkovi pilhy v umovakh voiennoho stanu: upravlinnia komplaiens-ryzykom [Tax incentives under martial law: Compliance risk management]. *Finansy Ukrainy – Finances of Ukraine*, 4, 7–26. <https://doi.org/10.33763/finukr2022.04.007>
6. Lunina, I. O. (2022). Potentsial publichnykh finansiv dlia zabezpechennia vydatkiv voiennoho periodu ta postvoiennoho vidnovlennia Ukrainy [The potential of public finances for providing expenditures of the war period and post-war recovery of Ukraine]. *Finansy Ukrainy – Finances of Ukraine*, 8, 7–26. <https://doi.org/10.33763/finukr2022.08.007>
7. Radionov, Yu. D. (2022). Derzhavni finansy u voiennyi ta postvoiennyi periody [State finances in the war and post-war periods]. *Finansy Ukrainy – Finances of Ukraine*, 10, 44–65. <https://doi.org/10.33763/finukr2022.10.044>
8. Liutyi, I., Rozhko, O., Liutyi, S. (2022). Optyimizatsiia vydatkiv derzhavnogo biudzhetu Ukrainy v umovakh viiny [Optimization of expenditures of the state budget of Ukraine in war conditions]. *Svit finansiv – World of Finance*, 4, 45–55. <https://doi.org/10.35774/sf2022.04.045>
9. Kyrlyenko, O. P., Humen, V. S. (2025). Biudzhetni vydatky na sotsialnyi zakhyst ta probleme zabezpechennia fiskalnoi konsolidatsii v period voiennoho stanu v Ukraini [Budget expenditures on social protection and problems of ensuring fiscal consolidation during martial law in Ukraine]. *Svit finansiv – World of Finance*, 4, 86–96. <https://doi.org/10.35774/sf2025.04.86>
10. Krysovatty, A. (2025). Dysbalansy i stiikosti publichnykh finansiv v umovakh viiny [Imbalances and sustainability of public finances in war conditions]. *Svit finansiv – World of Finance*, 2, 8–17. <https://doi.org/10.35774/SF2025.02.008>
11. Liutyi, I. O., Miedviedkova, N. S. (2023). Suchasna paradyhma finansovoi polityky derzhavy ta osoblyvosti yii realizatsii v umovakh viiny na terytorii Ukrainy [Modern paradigm of the state financial policy and peculiarities of its implementation under the conditions of war on the territory of Ukraine]. *Finansy Ukrainy – Finances of Ukraine*, 6, 61–74. <https://doi.org/10.33763/finukr2023.06.061>
12. OpenBudget. (n.d.). State budget of Ukraine: Expenditures, functional classification. Available at: <https://openbudget.gov.ua/en/national-budget/expenses>
13. Yefymenko, T. I. (2024). Priorytety zabezpechennia stiikosti derzhavnykh finansiv Ukrainy v suchasnykh umovakh [Priorities for ensuring the sustainability of state finances of Ukraine in modern conditions]. *Finansy Ukrainy – Finances of Ukraine*, 1, 7–24. <https://doi.org/10.33763/finukr2024.01.007>
14. Radionov, Yu. D. (2023). Priorytety biudzhetnoi polityky v umovakh voiennoho stanu ta povoiennogo vidnovlennia Ukrainy [Priorities of budget policy in the conditions of martial law and post-war recovery of Ukraine]. *Finansy Ukrainy – Finances of Ukraine*, 9, 24–47. <https://doi.org/10.33763/finukr2023.09.024>
15. International Monetary Fund. (2025). *Fiscal Monitor: Spending Smarter – How Efficient and*

Well-Allocated Public Spending Can Boost Economic Growth. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/FM>.

16. Centre for Economic Strategy. (2024). *Overview of the Budget 2025.* Available at: <https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2024/12/eng-budget-2025.pdf>.

17. Centre for Economic Strategy. (2024). *Overview of the Budget 2025 (short analytical version).* Available at: <https://ces.org.ua/en/overview-of-the-budget-2025/>.

18. Marzian, J., Trebesch, C. (2026). *Guns and butter: The fiscal consequences of rearmament and war (CESifo).* Working Paper, 12469. Available at: https://www.ifo.de/DocDL/cesifo1_wp12469.pdf.

19. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022). *Best practices for spending reviews.* OECD Journal on Budgeting, 22. Available at: <https://econpapers.repec.org/RePEc:oec:govkaa:90f9002c>.

20. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023). *Government at a glance 2023.* Paris. OECD Publishing. Available at: https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2023_3d5c5d31en.html.

21. World Bank. (2024). *PEACE in Ukraine Project: Agreed-Upon Procedures Review Report.* Available at: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099844104032538660/pdf/IDU-064198f2-6c74-446a-b50f-c20ffa8a981.pdf>.

22. UNICEF (2023). *Ukraine state budget 2024: Social protection, health and education allocations.* Available at: <https://www.unicef.org/ukraine/media/38981/file/National%20Budget%202024.pdf>.