

**І. О. Луїна**

*доктор економічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, завідувач відділу державних фінансів ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України", Київ, Україна, ilunina@ukr.net*

## РИЗИКИ ДОВГОСТРОКОВОЇ ПЛАТОСПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВИ

**Анотація.** Прогнозованість процесів зміцнення й еволюції державних фінансів є важливою передумовою економічного зростання та соціального розвитку країни. У статті досліджено проблемні аспекти визначення поняття "ризиків державних фінансів" та розглянуто підходи до виокремлення їхніх складових, зокрема бюджетних ризиків. Виявлено причини й макроекономічні чинники відхилень фактичних бюджетних показників від запланованих. Наголошено на недоліках усталених підходів до ідентифікації ризиків, що базуються на традиційних показниках бюджетів поточного року. Обґрунтовано доцільність застосування нового комплексного підходу до управління ризиками бюджетної сфери, що полягає у визначенні наслідків рішень і заходів соціально-економічної політики держави, які спричиняють збільшення її потенційних фінансових зобов'язань та можливих бюджетних видатків поточного й майбутніх періодів. Розглянуто міжнародний досвід оцінки фіскальних шоків та їх негативний вплив на державні фінанси. Розроблено матрицю ризиків для державних фінансів України, що охоплює явні й неявні джерела утворення прямих і умовних зобов'язань уряду. Проведено кількісну оцінку поточних бюджетних ризиків 2008–2015 рр. та деяких видів довгострокових ризиків державних фінансів. З'ясовано, що обов'язковою передумовою запобігання неочікуваним змінам обсягів державних видатків і зниженню платоспроможності держави є широкий погляд на соціально-економічну політику та її бюджетні наслідки. Доведено, що для забезпечення довгострокової платоспроможності держави необхідно доповнити традиційний бюджетний аналіз комплексним розглядом ризиків державних фінансів, розробити плани їх консолідації, регламентувати в Бюджетному кодексі України індикатори цього процесу та критерії його успішності.

**Ключові слова:** ризики державних фінансів, матриця ризиків, фінансова відповідальність держави, платоспроможність держави.

Табл. 4. Літ. 28.

**Inna Lunina**

*Dr. Sc. (Economics), Professor, Emeritus of Science and Technology of Ukraine, SI "Institute for Economics and Forecasting, Ukrainian National Academy of Science", Kyiv, Ukraine, ilunina@ukr.net*

## RISKS OF THE LONG-TERM SOLVENCY OF THE STATE

**Abstract.** Predictability of the consolidation and evolution of public finances is an important precondition for economic growth and social development of the country. This article investigates the problematic aspects of the definition of "public finance risks" and considers approaches to determining their constituents, particularly budgetary risks. The causes and macroeconomic factors for deviations of actual budgetary figures against planned ones are revealed. The shortcomings of the established approaches to risk iden-

tification based on traditional current budget indicators are noted. The author substantiates the expediency of applying a new integrated approach to fiscal risk management, which is to determine the consequences of decisions and measures of the state socio-economic policy, causing an increase in its potential financial liabilities and possible expenditure in the current and future periods. The international experience of assessing fiscal shocks and their adverse impact on public finances is under consideration in the article. A matrix of risks for public finances of Ukraine, covering explicit and implicit sources for the establishment of direct and contingent liabilities of the government, is developed. A quantitative assessment of the current budgetary risks of 2008-2015 and certain long-term public finance risks is done. It is established that a broad view of socio-economic policy and its budgetary implications is a prerequisite for preventing unexpected changes in public expenditure and reducing the state's solvency. It is proved that to ensure the long-term solvency of the state, it is necessary to supplement a traditional budget analysis with the comprehensive consideration of public finance risks, to develop plans for their consolidation and regulate indicators of the process and criteria for its success in the Budget Code of Ukraine.

**Keywords:** risks of public finances, risk matrix, financial liability of the state, solvency of the state.

**JEL classification:** G18, H50, H60, H63.

**И. А. Лунина**

*доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки и техники Украины, заведующая отделом государственных финансов ГУ “Институт экономики и прогнозирования НАН Украины”, Киев, Украина*

### РИСКИ ДОЛГОСРОЧНОЙ ПЛАТЕЖЕСПОСОБНОСТИ ГОСУДАРСТВА

**Аннотация.** Прогнозируемость процессов укрепления и эволюции государственных финансов является важной предпосылкой экономического роста и социального развития страны. В статье исследованы проблемные аспекты определения понятия “риски государственных финансов” и рассмотрены подходы к выделению их составляющих, в частности бюджетных рисков. Выявлены причины и макроэкономические факторы отклонений фактических бюджетных показателей от запланированных. Подчеркнуты недостатки устоявшихся подходов к идентификации рисков, которые базируются на традиционных показателях бюджетов текущего года. Обоснована целесообразность применения нового комплексного подхода к управлению рисками бюджетной сферы, заключающегося в определении последствий решений и мер социально-экономической политики государства, которые вызывают увеличение его потенциальных финансовых обязательств и возможных бюджетных расходов текущего и будущих периодов. Рассмотрены международный опыт оценки фискальных шоков и их негативное влияние на государственные финансы. Разработана матрица рисков для государственных финансов Украины, охватывающая явные и неявные источники образования прямых и условных обязательств правительства. Проведена количественная оценка текущих бюджетных рисков 2008–2015 гг. и некоторых видов долгосрочных рисков государственных финансов. Выяснено, что обязательной предпосылкой предотвращения неожиданных изменений объемов государственных расходов и снижения платежеспособности государства является широкий взгляд на социально-экономическую политику и ее бюджетные последствия. Доказано, что для обеспечения долгосрочной платежеспособности государства необходимо дополнить традиционный бюджетный анализ комплексным рассмотрением рисков государственных финансов, разработать планы их консоли-

дації, регламентировав в Бюджетном кодексе України індикатори цього процесу і критерії його успішності.

**Ключевые слова:** ризики державних фінансів, матриця ризиків, фінансова відповідальність держави, платієспособність держави.

Посилення впливу глобальних факторів і викликів на розвиток національних економік спричиняє об'єктивну потребу у визначенні стратегічних напрямів зміцнення державних фінансів. Прогнозованість таких процесів є важливою передумовою економічного зростання та соціального розвитку країни. Проблема поліпшення стану державних фінансів є актуальною для багатьох країн Європи і світу з огляду на посилення міжнародної конкуренції, негативні наслідки фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр. для бюджетів різних країн. Додатковими факторами дестабілізації вітчизняної бюджетно-податкової системи є військовий конфлікт на сході України, несприятлива кон'юнктура зовнішніх ринків, девальвація гривні тощо. У кризових і посткризових умовах уряди багатьох країн беруть на себе ризики державних та приватних підприємств, фінансових установ, домогосподарств, що призводить до збільшення бюджетних ризиків [1].

У найзагальнішому розумінні ризик – небезпека виникнення непередбачуваних втрат очікуваного прибутку, доходу або майна, грошових коштів, інших ресурсів у зв'язку з випадковою зміною умов економічної діяльності, несприятливими обставинами [2]. Це стосується передусім підприємницького сектору, де під впливом мінливого ринкового середовища може відбуватися відхилення від мети, для досягнення котрої ухвалювалося господарське рішення, а отже, ймовірне виникнення як певних втрат, так і додаткового прибутку [3, с. 215]. За таких умов зростає значущість аналізу, оцінки та прогнозування внутрішніх і зовнішніх ризиків (макроекономічних, соціальних, політичних тощо) суб'єктів господарювання [4].

Бюджетні ризики, на думку вітчизняних фінансистів, мають вузьке й широке трактування [5, с. 726]. Згідно з першим підходом, це потенційно можливі відхилення бюджетних показників від їхніх запланованих значень, другим – імовірність невиконання заходів бюджетного планування та бюджетної політики через неефективне використання бюджетних ресурсів і порушення їх пропорцій. Бюджетні ризики (у вузькому чи широкому розумінні) безпосередньо або опосередковано впливають на ключові бюджетні показники (доходи, видатки, дефіцит бюджету).

До серйозних ризиків бюджетної сфери традиційно належать податкові. З точки зору В. М. Гранатурова та І. Б. Ясенової, “податковий ризик держави... характеризує невизначеність кінцевого результату діяльності щодо забезпечення надходжень коштів до бюджетів усіх рівнів і державних цільових фондів унаслідок можливого впливу (дії) на нього низки об'єктивних та/або суб'єктивних факторів, які не враховуються при його плануванні” [6, с. 91]. До факторів недоотримання запланованих податкових доходів різні автори відносять, зокрема, структурні, кон'юнктурні, інші зміни в реальному секторі [7]; ухи-

лення від оподаткування та порушення норм податкового законодавства; податкову оптимізацію; помилкове трактування норм податкового законодавства платниками податків [6, с. 87; 8]. Щоправда, податковий ризик виникає й для суб'єктів господарювання – як небезпека втрат унаслідок змін у податковому законодавстві (збільшення ставок чи запровадження нових податків, скасування або зменшення податкових пільг, внесення коректив у порядок чи терміни сплати податків) або помилкового його трактування [2, с. 789; 9; 10; 11, с. 253]. Ризики для суб'єктів господарювання, що виникають при податковому плануванні та оптимізації, досліджено Ю. Б. Івановим та Л. М. Карповим [12].

О. М. Іваницька й Т. В. Кошук виокремлюють фактичні та потенційні фіскальні ризики, пов'язані з діяльністю державних підприємств. До перших ними віднесено ризики надання таким підприємствам субсидії з держбюджету або державних гарантій за кредитами, а також збитки їхньої діяльності, котрі загрожують збалансованості державних фінансів; до других – ризики, які виникають у процесі діяльності великих держпідприємств, результати котрої можуть погіршитися, зокрема, внаслідок несприятливої економічної кон'юнктури та відповідно негативно вплинути на доходи й видатки сектору загального державного управління [13].

Показники податкових надходжень великою мірою залежать від податкових пільг, значна частина яких припадає на податок на додану вартість (у 2008–2010 і 2015 рр. – понад 90 %). Пільги з ПДВ не тільки призводять до безпосередньої втрати бюджетних надходжень, а й створюють передумови для організації схем ухилення від сплати податку або отримання його незаконного бюджетного відшкодування. І хоча обсяги втрат державного бюджету від пільг із ПДВ у 2013–2014 рр. порівняно з 2011 р. скоротилися майже на третину, у 2015 р. вони зросли до 55,4 млрд грн та залишаються вагомим фактором ризику для доходів бюджету у випадках, коли вони не спрямовані на розвиток економіки або виконання важливих соціальних завдань.

Відповідно до Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом, бюджетний ризик – це ризик значного недовиконання дохідної частини державного (місцевого) бюджету, що може призвести до збільшення обсягу державних (місцевих) запозичень та/або невиконання зобов'язань з обслуговування боргу [14]. Причиною відхилень фактичних бюджетних показників від запланованих можуть стати зміни прогнозних макроекономічних індикаторів, покладених у основу розроблення бюджету. Це може бути зумовлено як мінливістю поточної соціально-економічної ситуації (стану світового фінансового ринку, внутрішнього попиту, обмінного курсу, процентних ставок тощо), так і помилками прогнозів – макроекономічних і бюджетних надходжень.

В Україні спостерігаються істотні розбіжності між фактичними й прогнозними макроекономічними показниками, на базі котрих розроблялися проекти Державного бюджету України, – реального ВВП, індексу спожив-

чих цін і цін виробників, обсягів експорту й імпорту, середньомісячної заробітної плати та ін. (табл. 1), що спричиняє зміну номінальних показників ВВП і фактичних обсягів бюджетних надходжень, у т. ч. податкових.

У разі зниження бюджетних доходів зростає бюджетний дефіцит (порівняно з початково запланованими показниками). Фінансова нестабільність у світі посилює ненадійність прогнозів ВВП через високу залежність національної економіки від зовнішніх (екзогенних) факторів, зокрема змін у економіках країн, котрі є найбільшими торговельними й фінансовими партнерами України [15], збільшення/зменшення цін і попиту на основні товари вітчизняного експорту. За таких умов зростають ризики недосягнення запланованих бюджетних показників у поточному бюджетному році (тобто бюджетні ризики згідно з їх традиційними, найпоширенішими визначеннями, наведеними вище). У різних країнах, наприклад в Угорщині, дослідження ймовірності й масштабу змін макроекономічних показників (порівняно з прогнозними даними уряду) є важливою частиною оцінки поточних бюджетних ризиків [16].

Між тим, як підкреслюють експерти Світового банку, використання традиційних бюджетних показників поточного року для вимірювання потенційних ризиків і майбутнього стану державних фінансів, має принципові недоліки, зумовлені, зокрема, коротким часовим горизонтом бюджетного

Таблиця 1. Фактичні та прогнозні макроекономічні показники, що слугували основою для розроблення проектів Державного бюджету України у 2011–2015 рр.

Показник	2011		2012		2013		2014		2015	
	прогноз	факт	прогноз	факт	прогноз	факт	прогноз	факт	прогноз	факт
Реальний приріст/зниження ВВП (до відповідного періоду попереднього року), %	4,2	5,4	5,0	0,2	2,5	0	3,0	-6,8	-4,3	-9,9
Зміна індексу споживчих цін (грудень до грудня попереднього року), %	8,9	4,6	7,9	-0,2	6,1	0,5	8,3	24,9	13,1	43,3
Зміна індексу цін виробників (грудень до грудня попереднього року), %	11,3	14,2	9,4	0,3	6,3	1,7	8,6	31,8	15,2	25,4
ВВП, млрд грн	1253,0	1349,2	1505,0	1459,1	1576,0	1522,7*	1653,0	1586,9*	1720,8	1979,5*
Податкові доходи, млрд грн	234,3	261,6	<b>286,1</b>	<b>274,7</b>	<b>300,7</b>	<b>262,8</b>	<b>326,3</b>	<b>280,2</b>	365,6	409,4
Доходи, всього, млрд грн	281,5	314,6	332,8	346,1	362,8	339,2	395,3	357,1	475,9	508,3
Дефіцит, млрд грн	38,8	23,6	<b>25,1</b>	<b>53,4</b>	<b>50,5</b>	<b>64,7</b>	<b>71,6</b>	<b>78,1</b>	63,7	45,2

\* За методологією СНР 2008.

Складено за даними Державної служби статистики України, матеріалів до проектів державного бюджету та звітів про виконання держбюджету за відповідні роки.

планування та застосуванням касового методу формування й виконання бюджетів органів влади різних рівнів [17, с. 79]. Касові доходи та видатки річних бюджетів, що відображають формування й використання грошових коштів органів загальнодержавного управління, належать до традиційних пріоритетів контролю стану державних фінансів [18, с. 43]. Однак унаслідок зазначених недоліків поза увагою залишаються накопичені державні зобов'язання та потенційні витрати за минулими зобов'язаннями, які найбільшою мірою впливають на державні фінанси в періоди, коли виникає загроза економічному майбутньому країни. Такі зобов'язання можуть помітно відрізнятися за законодавчими обмеженнями, ймовірністю настання й розміром [19, с. 6–15].

Причинами збільшення обсягів фінансової відповідальності держави можуть стати: зобов'язання державних підприємств і тих, що мають стратегічне значення; програми соціального захисту населення; державні гарантії за кредитами суб'єктів господарювання; гарантії на випадок природних катастроф або аварій на стратегічних об'єктах (зокрема, атомних електростанціях); гарантії населенню та суб'єктам господарювання у випадках банкрутства банків; необхідність підтримання наявної інфраструктури чи майбутні експлуатаційні витрати по нових капітальних об'єктах; зобов'язання місцевих органів влади; виконання судових рішень за правовими спорами держави тощо.

Відсутність чітких меж відповідальності держави й приватного сектору та системного погляду на бюджетні ризики має важкі наслідки для державних фінансів у періоди економічної або фінансової нестабільності. Так, банкрутство регіональних і місцевих органів влади Бразилії призвело до збільшення навантаження на центральний бюджет на 7 % ВВП у 1993 р. та 12 % ВВП у 1997 р. [19, с. 16]. Викуп місцевих медичних установ в Італії спричинив зростання річних видатків центрального бюджету у 2003–2007 рр. на 0,2–0,5 % ВВП [20, с. 12]. Надання державних гарантій банківському сектору й залізницям Чехії обумовило (за оцінками Світового банку) додаткові бюджетні видатки в 1998 р. у розмірі майже 13 % ВВП [19, с. 17]. Подолання наслідків системних банківських криз 1977–1998 рр. у 93 країнах світу коштувало бюджетам 16 країн понад 10 % ВВП [21], зокрема Японії (1992 р.) – 20 %; Індонезії, Кореї, Таїланду (1997–1998 рр.) – 20–55 %; Аргентині, Чилі (початок 1980-х років) – 40–55 %.

Серйозні фіскальні наслідки для Болгарії наприкінці 1990-х років мали фінансові й екологічні зобов'язання державних підприємств під час їх реструктуризації, ліквідації та приватизації, а також поліпшення інфраструктури, в т. ч. транспортної, й модернізація енергетичного сектору відповідно до вимог ЄС [22].

Забезпечення довгострокової платоспроможності держави потребує насамперед проведення оцінки потенційних бюджетних наслідків соціально-економічної політики держави. Отже, здійснюючи традиційний аналіз ризиків зміни поточної бюджетної ситуації (порівняно із запланованими бюджетними показниками), слід враховувати довгострокові результати поточ-

них державних рішень і заходів, що можуть призвести до виникнення майбутніх фінансових зобов'язань держави та додаткових бюджетних витрат [19, с. 6].

Експертами МВФ досліджено особливості фіскальних шоків, котрі спостерігалися з початку 1990-х років у 80 країнах світу, та встановлено, що останні відчувають несприятливий вплив на державні фінанси (до 6 % ВВП) у середньому раз на 12 років [23, с. 7].

Для виявлення й впорядкування державних зобов'язань, які здатні спричиняти потребу в збільшенні видатків майбутніх бюджетів, Х. Полачкова запропонувала метод, котрий ґрунтується на виокремленні різних типів можливих зобов'язань уряду та побудові матриці фіскальних ризиків, що дає змогу систематизувати ризики держави й виважено підходити до запобігання їм. Кожний тип фіскального ризику є комбінацією двох із чотирьох характеристик таких зобов'язань [24]:

- явні (експліцитні, закріплені в законах або договорах) та неявні, тобто приховані (імпліцитні, свого роду моральні зобов'язання уряду, котрі відображають очікування суспільства або виникають під впливом зацікавлених груп);
- прямі (виникають у будь-якому випадку) й умовні (виникають у разі настання певних подій).

Управління ризиками бюджетної сфери (сектору загального державного управління) має базуватися на новому визначенні поняття “ризиків державних фінансів”. Отже, ризики державних фінансів – це сукупність імовірних наслідків рішень і заходів соціально-економічної політики держави, що обумовлюють збільшення її потенційних фінансових зобов'язань (згідно із законом або договором, під впливом громадськості чи зацікавлених груп) та можливих бюджетних видатків поточного й майбутніх періодів.

За результатами аналізу ймовірних випадків (ситуацій) виникнення довгострокової фінансової відповідальності уряду України нами розроблено матрицю ризиків для державних фінансів України (табл. 2), яка охоплює різні види можливих зобов'язань уряду, що здатні збільшувати видатки майбутніх бюджетів.

Найчастіше можуть бути оцінені явні (прямі та умовні) зобов'язання уряду. Закони України “Про Державний бюджет України” за різні роки передбачали, зокрема:

- 1) дотацію Пенсійному фонду України на виплату пенсій, надбавок і підвищень до пенсій, призначених за низкою пенсійних програм;
- 2) видатки щодо списання непогашеної позики, наданої Пенсійному фонду України для забезпечення своєчасної виплати пенсій;
- 3) видатки зі списання непогашеної позики, наданої Українській академії аграрних наук, Українській державній насінневій інспекції та Державній службі з охорони прав на сорти рослин, за рахунок коштів, залучених державою від Міжнародного банку реконструкції та розвитку;
- 4) випуск облігацій внутрішньої державної позики з подальшим придбанням у державну власність акцій додаткової емісії НАК “Нафтогаз

Таблиця 2. Матриця ризиків для державних фінансів України

Джерела зобов'язань	Прямі зобов'язання	Умовні зобов'язання
<p><b>Явні</b></p>	<p>Внутрішні й зовнішні запозичення центральних органів влади. Видатки за захищеними статтями, передбачені законом про бюджет.</p> <p>Бюджетні видатки, пов'язані із фінансуванням дотацій Пенсійному фонду України на виплату пенсій, надбавок і підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами.</p> <p>Майбутнє покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України.</p> <p>Податкові пільги як заміники відповідних бюджетних видатків.</p> <p>Субсидії населенню на оплату житлово-комунальних послуг.</p> <p>Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на освіту й охорону здоров'я.</p>	<p>Державні гарантії за кредитами підприємств.</p> <p>Борги збиткових і нежиттєздатних державних підприємств та видатки на їх обслуговування.</p> <p>Збільшення статутного фонду й виплата боргів НАК "Нафтогаз України".</p> <p>Фінансова допомога фонду гарантування вкладів фізичних осіб.</p> <p>Видатки за захищеними статтями, передбачені законом про бюджет.</p> <p>Збільшення формування статутного капіталу державних банків.</p> <p>Списання непогашених позичок із Єдиного казначейського рахунку Пенсійному фонду України для забезпечення своєчасної виплати пенсій.</p> <p>Ризики контрактів державно-приватного партнерства (щодо запозичень за проектом, гарантовані виплати в разі низького попиту, гарантування мінімальних доходів, викупу активів за ринкової чи списаної вартості тощо [25, с. 45]).</p> <p>Державні гарантії за різними видами кредитування (поточного, молодіжного, аграрного сектору, малого бізнесу).</p> <p>Державні програми страхування (вкладів фізичних осіб, доходів приватних пенсійних фондів, від стихійних лих).</p> <p>Державні гарантії за зобов'язаннями місцевих органів влади</p>
<p><b>Неявні</b></p>	<p>Майбутні поточні витрати за інвестиційними проектами держави.</p> <p>Програми соціального захисту, не передбачені законодавством.</p> <p>Потенційне фінансування охорони здоров'я.</p> <p>Видатки, пов'язані з виконанням норм Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.</p> <p>Майбутні державні пенсії, не передбачені законодавством.</p> <p>Накопичена заборгованість бюджету перед платниками податків (відшкодування ПДВ).</p> <p>Пільги окремих категоріям громадян.</p> <p>Надміру сплачені податки (недоїмка мінус податковий борг).</p> <p>Майбутні дотації вирівнювання місцевим бюджетам.</p> <p>Фінансова допомога на фінансування потенційних видатків з експлуатації й технічного обслуговування об'єктів місцевої інфраструктури, створених із залученням коштів державного бюджету</p>	<p>Дефолти державних або стратегічних приватних суб'єктів господарювання за негарантованими зобов'язаннями.</p> <p>Підтримка банків.</p> <p>Звільнення підприємств, що приватизуються, від боргових зобов'язань.</p> <p>Підтримка НБУ за його зобов'язаннями, в т. ч. національної грошової одиниці.</p> <p>Захист навколишнього природного середовища.</p> <p>Ліквідація наслідків стихійних лих.</p> <p>Фінансування військових операцій.</p> <p>Забезпечення життєдіяльності (у випадках виникнення загроз) житлово-комунального господарства, енергетики та інших об'єктів інфраструктури.</p> <p>Підтримка недержавних пенсійних фондів</p>

Складено автором.



України” в межах обсягів, передбачених у затвердженому фінансовому плані цієї компанії.

Утім, при формуванні навіть річного бюджету не завжди вдається оцінити й врахувати прямі умовні зобов'язання уряду, тому бюджети за різні роки містять положення про здійснення державних запозичень понад граничний розмір дефіциту державного бюджету України з відповідним коригуванням загального обсягу державного боргу. Це стосується, наприклад:

- забезпечення фінансування захищених видатків державного бюджету (в разі недоотримання доходів загального фонду державного бюджету згідно з помісячним розписом);

- поповнення статутних капіталів державних банків;

- придбання акцій банків (часток, паїв) у обмін на державні облигації (за рішенням Кабінету Міністрів України);

- надання кредитів і безповоротної фінансової допомоги Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (за умови, вичерпання його фінансових можливостей);

- інших видів фінансової допомоги банкам;

- відшкодування податку на додану вартість.

У різні роки обсяги додаткового випуску ОВДП (для виконання лише окремих умовних зобов'язань уряду) перевищували величину відхилення фактичних бюджетних доходів від запланованих (порівняно з початково затвердженим Верховною Радою України бюджетом) (табл. 3). Так, у 2009–2010 і 2014 рр. недоотримання запланованих доходів становило 2,4–3,1 % ВВП, тоді як випуск ОВДП для поповнення статутного капіталу банків, надання кредиту Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, підтримки НАК “Нафтогаз України”, а також погашення простроченої бюджетної заборгованості з ПДВ – 2,8–8,3 % ВВП. Окрім видатків щодо погашення таких зобов'язань, у майбутньому виникатимуть додаткові бюджетні витрати з їх обслуговування.

Отже, обсяги лише деяких довгострокових ризиків державних фінансів, що виникають у кризових та посткризових умовах, перевищують поточні бюджетні ризики. Тому обов'язковою передумовою запобігання неочікуваним змінам розмірів державних видатків і дестабілізації вітчизняної бюджетної системи є широкий погляд на соціально-економічну політику держави та її середньо- й довгострокові бюджетні наслідки. Прозора оцінка останніх має охоплювати максимально можливе коло факторів, що визначатимуть потенційне навантаження на майбутні бюджети України.

У складних економічних і політичних умовах протягом 2014–2015 рр. заходи уряду щодо запобігання фінансовій катастрофі та створення передумов для економічного зростання забезпечили зменшення дефіциту сектору загального державного управління України до 1,7 % ВВП у 2015 р. порівняно з 4,8 % ВВП у 2014 р., що є мінімальним показником із 2008 р. Уперше за цей період було досягнуто профіциту бюджетів зазначеного сектору – за рахунок зменшення видатків держави, зокрема на освіту, економічну діяльність, соціальний захист і соціальне забезпечення населення (табл. 4).

Таблиця 3. Оцінка поточних бюджетних ризиків і деяких довгострокових ризиків державних фінансів України за період 2008–2015 рр., % ВВП

Показник	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Податкові надходження</b>	1,1	-3,3	-3,3	2,0	-0,8	-2,5	-2,9	2,2
Податок на доходи фізичних осіб	-	-	-	-0,04	-0,02	-0,04	0,3	0,1
Податок на прибуток підприємств	0,5	-1,0	0	0,8	0,2	-0,2	-0,6	0,1
<i>Внутрішні податки на товари та послуги</i>	0,6	-1,5	-3,2	1,0	-0,8	-2,1	-2,4	1,2
Податок на додану вартість	0,6	-1,1	-3,0	1,6	-0,5	-1,7	-2,4	1,0
<i>Податки на міжнародну торгівлю</i>	0	-0,6	0	0,2	0,1	-0,1	-0,3	0,4
<b>Неподаткові надходження</b>	0,9	0,3	0,9	0,5	1,7	1,0	0,3	1,0
власні надходження бюджетних установ і організацій	0,3	0,5	0,8	0,4	0,6	0,5	0,03	0,4
Усього доходів*	1,7	<b>-3,1</b>	<b>-2,4</b>	2,4	0,9	<b>-1,6</b>	<b>-2,4</b>	3,0
<b>Випуск ОВДП</b>	1,45	<b>5,22</b>	2,79	1,64	0,50	<b>1,01</b>	<b>8,31</b>	<b>3,79</b>
із метою:								
збільшення формування статутного капіталу банків	1,45	2,55	0,59	0,68	0	0,10	1,06	0,19
надання кредиту Фонду гарантування вкладів фізичних осіб	0	0	0	0	0	0	0,65	2,10
погашення простроченої бюджетної заборгованості з ПДВ	0	0	1,52	0	0	0	0,44	0
підтримки НАК "Нафтогаз України"	0	2,67	0,68	0,96	0,50	0,91	6,17	1,50

\* Від'ємне значення доходів вказує на їх недоотримання порівняно з початково запланованими, додатне – одержання понадпланових доходів.

Розраховано за даними Міністерства фінансів України, Державної служби статистики України, матеріалів до проектів державного бюджету на відповідні роки, а також за: Башко В. Й. Квазіфіскальні витрати та бюджетні субсидії: скільки коштує "безкоштовний" сир. *Дзеркало тижня*. 2016. 14 трав.

При цьому слід звернути увагу на те, що зменшення державних видатків супроводжувалося зростанням державного боргу. Так, на початок 2015 р. прямий державний борг України перевищив 60 % ВВП (граничний рівень державного й гарантованого державою боргу, встановлений ст. 18 Бюджетного кодексу України), а з урахуванням гарантованого державою боргу – 70 % ВВП. На кінець 2015 р. державний борг України збільшився порівняно із 2013 р. у 2,8 раза, сягнувши 67,4 % ВВП.

Наслідки таких масштабних боргів ще багато років обмежуватимуть можливості фінансування основних функцій держави. У 2015 р. майже 12 % її податкових доходів (податків і платежів із обов'язкового соціального страхування, аналог англійського терміна "General Tax") було спрямовано на обслуговування державного боргу, що є максимальним показником із 2003 р. Лише 9 % приросту прямого боргу було витрачено на інвестиції, без яких не можна створити умови для економічного зростання та примноження фінансових ресурсів держави, а отже, забезпечення її довгострокової платоспроможності. Використання запозичених коштів на фінансування споживчих витрат призводить також до несправедливого збільшення боргового наван-

Таблиця 4. Доходи, видатки та сальдо бюджетів сектору загального державного управління за період 2008–2015 рр., % ВВП

Показник	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Доходи СЗДУ	43,9	42,5	41,9	43,0	44,6	43,7	41,0	42,6
Податкові доходи СЗДУ	39,3	37,5	35,2	37,5	38,0	37,1	34,8	34,9
Видатки СЗДУ, в т. ч. кредитування за вирахуванням погашення	45,8	48,6	48,5	45,6	48,7	48,1	45,8	44,2
Загальнодержавні функції (без обслуговування боргу)	2,8	2,6	2,6	2,0	2,1	2,0	1,7	1,6
Обслуговування боргу	0,5	1,1	1,5	1,8	1,8	2,3	3,2	4,4
Оборона	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,7	2,6
Громадський порядок, безпека та судова влада	2,9	2,7	2,7	2,5	2,6	2,7	2,9	2,8
Економічна діяльність	5,7	4,6	4,2	4,7	4,7	3,5	3,1	3,0
Охорона здоров'я	3,5	4,0	4,1	3,8	4,1	4,2	3,6	3,6
Духовний і фізичний розвиток	0,8	0,9	1,1	0,8	1,0	0,9	0,9	0,8
Освіта	6,4	7,3	7,4	6,6	7,2	7,3	6,4	5,8
Соціальний захист та соціальне забезпечення, включаючи фонди соцстрахування	21,0	23,6	23,3	21,7	22,7	23,3	21,2	18,6
Сальдо бюджету ("-" – дефіцит, "+" – профіцит)	-1,9	-6,1	-6,7	-2,6	-4,1	-4,3	-4,8	-1,7
Первинне сальдо ("-" – дефіцит, "+" – профіцит)	-1,5	-5,0	-5,2	-0,8	-2,3	-2,0	-1,7	2,7

Розраховано за даними Міністерства фінансів України та Державної служби статистики України.

таження на майбутні покоління. Скорочення бюджетного дефіциту, котре супроводжується нарощенням державного боргу, означає підвищення ризиків державних фінансів та погіршує перспективи виконання майбутніх бюджетів.

З огляду на макроекономічну нестабільність, високий рівень податкового навантаження на вітчизняну економіку, велику частку соціальних видатків бюджету, значну вартість і обмежений доступ до зовнішніх запозичень, Україна далеко не завжди може гнучко реагувати на виникнення ризикових ситуацій. За таких обставин зменшення ризиків державних фінансів потребує передусім забезпечення їх максимальної прозорості, оскільки контролювати й розробляти запобіжні заходи можна тільки щодо відомих подій [17, с. 89].

До важливих умов зниження ризиків невиконання поточних бюджетів України слід віднести насамперед практичну реалізацію положень кодексів найкращої практики МВФ і ОЕСР стосовно забезпечення ефективності й транспарентності бюджетного процесу. До таких положень, зокрема, належать:

1) складання проекту дохідної частини державного бюджету виходячи з результатів прогнозних оцінок обсягу податкових доходів, підготовлених незалежною робочою групою;

2) встановлення законодавчої вимоги щодо застосування консервативного підходу до прогнозування бюджетних доходів;

3) затвердження (у випадках отримання додаткових бюджетних надходжень, що перевищують планові показники) додаткового бюджету у формі, що узгоджується з поданням першого проекту бюджету.

Забезпечення довгострокової платоспроможності держави потребує доповнення традиційного бюджетного аналізу оцінкою ризиків державних фінансів України, тобто діяльності держави, яка явно або неявно, відповідно до законодавства чи її моральної або соціальної відповідальності може призводити до збільшення її фінансових зобов'язань та посилювати потенційне навантаження на поточні й майбутні бюджети України.

Інструментом мінімізації ризиків державних фінансів, котрі виникають, зокрема, через глобальний фінансовий тиск, погіршення економічної ситуації та стану державних фінансів, повинні бути розроблення й втілення планів консолідації державних фінансів – комплексу заходів, спрямованих на скорочення бюджетного дефіциту та державного боргу, вдосконалення структури боргових платежів і зменшення видатків на його обслуговування. Досвід складання й реалізації таких планів мають уряди країн із розвинутою економікою [26].

Якщо в 1999 р. лише 14,3 % країн ОЕСР повідомили, що уряд регулярно готує доповідь про довгостроковий розвиток державних фінансів [27, с. 10], то у 2012 р. уже дві третини країн – членів цієї організації готували такі документи з внесенням можливих коригувань після призначення нового уряду [28, с. 10, 80]. Німеччина створила надійні інституційні умови для здійснення відповідних планів: згідно з національним стабілізаційним пакетом, у Конституцію цієї країни включено положення (ст. 109, абз. 3), які зобов'язують федеральний уряд (із 2016 р.) та уряди земель (із 2020 р.) фінансувати свої бюджети без залучення кредитних доходів. На федеральному рівні порушення такого обмеження допускається лише в разі необхідності компенсації кон'юнктурних коливань і поліпшення фінансового стану внаслідок природних катастроф або надзвичайних ситуацій. Вимога щодо фінансування федерального бюджету без залучення кредитних коштів означає, що структурний компонент дефіциту не може перевищувати 0,35 % ВВП. Методичні й інституційні регулювання запозичень відображено в спеціальному законі про виконання ст. 115 Конституції.

Водночас в Україні відсутні як чіткі цільові орієнтири консолідації державних фінансів, так і конкретні плани їх досягнення. Зазначені орієнтири є важливим фактором зміни негативних очікувань суб'єктів господарювання й кредиторів держави, а отже, підвищення інвестиційної привабливості країни та зменшення вартості державних запозичень.

Обов'язковою передумовою забезпечення послідовності й успіху консолідації державних фінансів України є інституціоналізація відповідних процесів, що потребує внесення змін до Бюджетного кодексу України в частині індикаторів ідентифікації етапу консолідації, порогових значень відповідних показників, критеріїв успішності консолідації, а також вимог до затвердження та реалізації середньострокових планів фіскальної консолідації.

### Список використаних джерел

1. Polackova H. Contingent Liabilities-a threat to fiscal stability. *World Bank, Premnotes*. 1998. No. 9.

2. Загородній А. Г., Вознюк Г. А. Фінансово-економічний словник. Київ: Знання, 2007. 1072 с.
3. Економічна енциклопедія: у 3 т. Т. 3 / редкол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. Київ: ВЦ "Академія", 2002. 952 с.
4. Федоров Е. Практическое применение метода Value-at-Risk для оценки и прогнозирования рыночного риска. *Финансовые риски*. 2007. № 4 (49). С. 67–73.
5. Бюджетна система: підручник / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. Київ: ЦУЛ; Тернопіль: Екон. думка, 2012. 871 с.
6. Гранатуров В. М., Ясенова І. Б. Податковий ризик держави: визначення та класифікація. *Фінанси України*. 2007. № 10. С. 86–95.
7. Онишко С. В., Швабій К. І., Новицька Н. В. Квантифікація податкового та фіскального ризиків. *Економіка і прогнозування*. 2007. № 3. С. 32–42.
8. Вітлінський В. В., Тимченко О. М. Джерела і види податкових ризиків, їх взаємозв'язок. *Фінанси України*. 2007. № 3. С. 132–139.
9. Вовчак О. Д., Кеменяш І. Г. Податкові ризики в системі управління економічною безпекою підприємницьких структур України. *Фінанси України*. 2008. № 11. С. 41–46.
10. Нехай В. А., Гнедіна К. В. Податкові ризики: зміст та методи зниження. *Науковий вісник Полісся*. 2015. № 2 (2). С. 134–140.
11. Лебедзевич Я. В., Кузьмінська Т. С. Основні методи аналізу податкових ризиків в процесі прийняття управлінських рішень. *Вісник ЖДТУ*. 2013. № 2. С. 252–260.
12. Іванов Ю. Б., Тищенко О. М., Давискіба К. В. Проблеми податкового регулювання і планування податкових платежів / за заг. ред. Ю. Б. Іванова. Харків: ХНЕУ, 2006. 240 с.
13. Іваницька О. М., Кошук Т. В. Управління фіскальними ризиками, пов'язаними з діяльністю державних підприємств в Україні. *Фінанси України*. 2017. № 2. С. 64–80.
14. Про затвердження Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом: постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 № 815. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/815-2012-%D0%BF>.
15. Фактори макроекономічної нестабільності в системі моделей економічного розвитку: кол. моногр. / за ред. М. І. Скрипниченко; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. Київ, 2012. 720 с.
16. Bager G., Pulay G. Analysis of the macroeconomic risks of budgeting. *Public Finances*. 2008. No. 3. P. 391–408.
17. Schick A. Budgeting for Fiscal Risk. *Government at Risk. Contingent liabilities and fiscal risk*. Washington, D. C.: The World Bank, 2002.
18. Руководство по статистике государственных финансов. МВФ, Стат. упр., 2001. 230 с. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/rus/pdf/allr.pdf>.
19. Haushaltsrisiken: Auswirkungen auf die Schuldenverwaltung und die Rolle der ORKB / INTOSAI – Ausschuss für öffentliche Schulden (Public Debt Committee – PDC). Februar, 2003.
20. Fiscal risks: sources, disclosure, and management / ed.: A. Cebotari et al.; Fiscal Affairs Dept. Washington, D. C.: IMF, 2008. 52 p.
21. Honohan P., Klingebiel D. Controlling the Fiscal Costs of Banking Crises. *The World Bank Development Research Group Policy Research Working Paper*. 2000. No. 2441. 40 p.
22. Polackova H., Shatalov S., Zlaoui L. Managing Fiscal Risk in Bulgaria. *Working Paper. World Bank Europe and Central Asia Region Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit*. 2000. No. 2282. P. 6–14.
23. Analyzing and Managing Fiscal Risks – Best Practices. *IMF Policy Paper*. 2016. June.
24. Polackova H. Government contingent liabilities: A hidden risk to fiscal stability. *Working Paper. The World Bank Europe and Central Asia Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit*. 1998. Oct.
25. Державно-приватне партнерство в контексті управління державними інвестиціями в Україні: оцінка / Міжнар. банк реконструкції та розвитку; Світовий банк. Вашингтон, 2016. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/495131467995051959/pdf/106249-UKRANIAN-WP-P153935-PUBLIC-Public-Investment-UKR-Web-cover.pdf>.

26. Болл А., Ли Д., Лунгани П. Болезненное средство. Финансы и развитие. 2011. Вып. 48, № 3. С. 20–23.

27. The OECD Survey of Budgeting Developments – Country Responses, 20th Annual Meeting of Senior Budget Officials. Paris, 1999.

28. Strengthening Budget Institutions in OECD Countries. Results of the 2012 OECD Budget Practices and Procedures Survey, 34th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials. Paris, 2013. 142 p.

### References

1. Polackova, H. (1998). Contingent Liabilities-a threat to fiscal stability. *World Bank, Premnotes*, 9.

2. Zahorodnij, A. H., Voznyuk, H. L. (2007). *Finansovo-ekonomichnyj slovnyk* [Financial and economic dictionary]. Ky'iv: Znannya [in Ukrainian].

3. Mochernyj, S. V. (Ed.). (2002). *Ekonomichna encyklopediya* [Economic encyclopedia] (Vol. 3). Ky'iv: VC "Akademiya" [in Ukrainian].

4. Fedorov, E. (2007). Prakticheskoe primeneniye metoda Value-at-Risk dlya ocenki i prognozirovaniya ry'nochnogo riska [Practical application of the Value-at-Risk method for estimating and predicting market risk]. *Finansovy'e riski* [Financial risks], 4 (49), 67-73 [in Russian].

5. Fedosov, V. M., Yuriy, S. I. (Eds.). (2012). *Byudzhetna sy'stema* [Budgetary system]. Ky'iv: CUL; Ternopil': Ekonomichna dumka [in Ukrainian].

6. Hranaturov, V. M., Yasenova, I. B. (2007). Podatkovy'j ry'zyk derzhavy': vy'znachennya ta klasyfikaciya [Tax risk of the state: definition and classification]. *Finansy' Ukrayiny'* [Finance of Ukraine], 10, 86-95 [in Ukrainian].

7. Ony'shko, S. V., Shvabij, K. I., & Novy'c'ka, N. V. (2007). Kvanty'fikaciya podatkovoho ta fiskal'noho ry'zy'kiv [Quantification of tax and fiscal risks]. *Ekonomika i prohnozuvannya* [Economy and forecasting], 3, 32-42 [in Ukrainian].

8. Vitlins'ky'j, V. V., Ty'mchenko, O. M. (2007). Dzherela i vy'dy' podatkovy'kh ry'zy'kiv, yikh vzayemozv'yazok [Sources and types of tax risks: their interconnection]. *Finansy' Ukrayiny'* [Finance of Ukraine], 3, 132-139 [in Ukrainian].

9. Vovchak, O. D., Kemenyash, I. H. (2008). Podatkovi ry'zy'ky' v sy'stemi upravlinnya ekonomichnoyu bezpekoyu pidpry'emny'c'ky'kh struktur Ukrayiny' [Tax risks in the system of managing the economic safety of Ukraine's entrepreneurial structures]. *Finansy' Ukrayiny'* [Finance of Ukraine], 11, 41-46 [in Ukrainian].

10. Nekhaj, V. A., Hnedina, K. V. (2015). Podatkovi ry'zy'ky': zmist ta metody' zny'zhennya [Tax risks: content and methods of reduction]. *Naukovy'j visnyk Polissya* [Scientific bulletin of Polissia], 2 (2), 134-140 [in Ukrainian].

11. Lebedzevy'ch, Ya. V., Kuz'mins'ka, T. S. (2013). Osnovni metody' analizu podatkovy'kh ry'zy'kiv v procesi pry'nyattya upravlins'ky'kh rishen' [Basic methods of analysis of tax risks in decision-making]. *Visnyk ZhDTU* [Bulletin of Zhytomyr State Technological University], 2, 252–260 [in Ukrainian].

12. Ivanov, Yu. B., Ty'shenko, O. M., & Davy'skiba, K. V. (2006). *Problemy' podatkovoho rehulyuvannya i planuvannya podatkovy'kh platezhiv* [The problems of fiscal management and planning of tax payments]. Kharkiv: KhNEU [in Ukrainian].

13. Ivany'c'ka, O. M., Koshhuk, T. V. (2017). Upravlinnya fiskal'ny'my' ry'zy'kamy', pov'yazany'my' z diyal'nisty derzhavny'kh pidpry'emstv v Ukrayini [Fiscal risks management related to activities of state enterprises in Ukraine]. *Finansy' Ukrayiny'* [Finance of Ukraine], 2, 64–80 [in Ukrainian].

14. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2012). *Pro zatverdzhennya Poryadku zdiysnennya kontrolyu za ry'zy'kamy', pov'yazany'my' z upravlinnyam derzhavny'm (miscevy'm) borhom* [About approval of the control procedure of risks associated with public (local) debt management]

(Decree No. 815, August 8). Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/815-2012-%D0%BF> [in Ukrainian].

15. Skrypnichenko, M. I. (Ed.). (2012). *Faktyrny` makroekonomichnoyi nestabil`nosti v sy`stemi modelej ekonomichnoho rozvy`tku* [Macroeconomic instability factors in the system of economic development models]. Ky`yiv: Insty`tut ekonomiky` ta prohnouzovannya [in Ukrainian].

16. Bager, G., Pulay, G. (2008). Analysis of the macroeconomic risks of budgeting. *Public Finances*, 3, 391-408.

17. Schick, A. (2002). Budgeting for Fiscal Risk. In Polackova, H., Schick, A., van Wijnbergen, S. *Government at Risk. Contingent liabilities and fiscal risk*. Washington, D. C.: The World Bank.

18. International Monetary Fund. (2001). *Rukovodstvo po statistike gosudarstvenny`kh finansov* [Manual on government finance statistics]. Retrieved from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/rus/pdf/allr.pdf> [in Russian].

19. INTOSAI. (2003, February). *Haushaltsrisiken: Auswirkungen auf die Schuldenverwaltung und die Rolle der ORKB* [in German].

20. Cebotari, A. (Ed.). (2008). *Fiscal risks: sources, disclosure, and management*. Washington, D. C.: IMF.

21. Honohan, P., Klingebiel, D. (2000). Controlling the Fiscal Costs of Banking Crises. *The World Bank Development Research Group Policy Research Working Paper*, 2441.

22. Polackova, H., Shatalov, S., & Zlaoui, L. (2000). Managing Fiscal Risk in Bulgaria. *Working Paper. World Bank Europe and Central Asia Region Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit*, 2282, 6-14.

23. Analyzing and Managing Fiscal Risks – Best Practices. (2016, June). *IMF Policy Paper*.

24. Polackova, H. (1998, October). Government contingent liabilities: A hidden risk to fiscal stability. *Working Paper. The World Bank Europe and Central Asia Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit*.

25. The World Bank. (2015). *Derzhavno-pry`vatne partnerstvo v konteksti upravlinnya derzhavny`my` investy`ciyamy` v Ukrayini: ocinka* [Public-private partnership in the context of the management of public investments in Ukraine: assessment]. Washington. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/495131467995051959/pdf/106249-UKRANIAN-WP-P153935-PUBLIC-Public-Investment-UKR-Web-cover.pdf> [in Ukrainian].

26. Boll, L., Li, D., & Lungani, P. (2011). Boleznennoe sredstvo [Painful remedy]. *Finansy` i razvitie* [Finance and Development], 48, 3, 20-23 [in Russian].

27. OECD. (1999). *The OECD Survey of Budgeting Developments – Country Responses, 20th Annual Meeting of Senior Budget Officials*. Paris.

28. OECD. (2013). *Strengthening Budget Institutions in OECD Countries. Results of the 2012 OECD Budget Practices and Procedures Survey, 34th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials*. Paris.