

doi: <https://doi.org/10.33763/finukr2020.07.047>

УДК 336.132

О. М. Іваницька

доктор наук з державного управління, професор, завідувач відділу фінансів інституційних секторів економіки НДФІ ДННУ "Академія фінансового управління", в. о. завідувача кафедри теорії та практики управління НТУУ "Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського", Київ, Україна, omivanytska@gmail.com
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6903-2452>

Т. В. Кошчук

кандидат економічних наук, провідний науковий співробітник відділу фінансів інституційних секторів економіки НДФІ ДННУ "Академія фінансового управління", Київ, Україна, tvkoshchuk@gmail.com
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1013-4603>

**УПРАВЛІННЯ ФІСКАЛЬНИМИ РИЗИКАМИ
В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ COVID-19**

Анотація. Статтю присвячено управлінню фінансовими ризиками, спричиненими пандемією COVID-19. Проаналізовано дослідження фахівців МВФ, які містять рекомендації та застереження щодо управління державними фінансами в умовах значних екзогенних шоків і важкопрогнозованих дискретних фінансових ризиків. Окреслено податкові, бюджетні й позабюджетні заходи, а також інструменти, зокрема державні гарантії та квазіфінансові операції, до котрих вдаються уряди для розв'язання завдань, що постають через пандемію COVID-19. Аргументовано доцільність запровадження змін у оподаткуванні, які не призводитимуть до істотної розбалансованості державних фінансів, застосування специфічних процедур ухвалення рішень щодо збільшення невідкладних видатків держави й контролю їх реалізації. Наголошено на необхідності під час прийняття рішень щодо відмови від жорстких фінансових правил дотримуватися таких підходів: порівняння ефекту, отриманого в соціально-економічній сфері, та можливості негативного впливу заходів на фінансову стабільність; забезпечення прозорості й контролю; встановлення величини відхилення від законодавчо визначених бюджетних показників; регламентування процесів і процедур повернення до застосування правил; використання фінансово безпечних інструментів. Проаналізовано окремі положення Меморандуму про економічну та фінансову політику в межах співпраці України з МВФ.

Ключові слова: фінансові ризики, макроекономічні шоки, наслідки COVID-19, фінансові правила, фінансова стабільність.

Табл. 1. Літ. 25.

Olga Ivanytska

Dr. Sc. (Public Administration), Professor, SESE "The Academy of Financial Management", NTUU "Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute", Kyiv, Ukraine, omivanytska@gmail.com
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6903-2452>

Tetiana Koshchuk

Ph. D. (Economics), SESE "The Academy of Financial Management", Kyiv, Ukraine, tvkoshchuk@gmail.com
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1013-4603>

**FISCAL RISK MANAGEMENT IN CONDITIONS
OF THE COVID-19 PANDEMIC**

Abstract. The article is devoted to identifying directions of fiscal risk management caused by the COVID-19 pandemic. The main IMF documents containing recommendations and warnings on public financial management in the conditions of significant shocks are analyzed.

© Іваницька О. М., Кошчук Т. В., 2020

It is argued that the COVID-19 pandemic poses large exogenous fiscal risks that have a discrete, unpredictable and nonlinear effect as well as a potentially high threat to fiscal stability. The governments of the countries affected by the pandemic need to find out what consequences these phenomena may have for the budget and for the socio-economic sphere. The wide range of Governments' measures to address the macroeconomic and social challenges posed by the pandemic is determined. They can be divided into budget measures (budget expenditures and the introduction of changes in taxation); non-budgetary or "extra-budgetary" measures (government expenditures that affect public debt and budget financing); government guarantees and quasi-fiscal transactions. It is mentioned that Governments often allow significant deviations from the basic fiscal rules by implementing "rescue" policies and taking emergency measures to improve the socio-economic situation. Emphasis must be placed on the need to adhere to the following approaches when making government decisions to move away from strict fiscal rules: comparing the effect obtained in the socio-economic sphere, and the possibility of a negative impact of measures on fiscal stability; ensuring transparency and control; establishing the level of deviation from the legally defined budget indicators; and regulating the processes and procedures for returning to the application of rules; use of fiscally safe instruments. It is underlined the importance of the centralized approach to public finance management, in particular by creating an interagency group of crisis financial management. Some provisions of the Memorandum on Economic and Financial Policy within the framework of Ukraine's cooperation with the IMF are analyzed.

Keywords: fiscal risks, macroeconomic shocks, consequences of COVID-19, fiscal rules, fiscal stability.

JEL classification: E62, H21, L32.

О. М. Иваницкая

доктор наук по государственному управлению, профессор, заведующая отделом финансов институциональных секторов экономики НИФИ ГУНУ "Академия финансового управления", и. о. заведующего кафедрой теории и практики управления НТУУ "Киевский политехнический институт имени Игоря Сикорского", Киев, Украина

Т. В. Кошук

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник отдела финансов институциональных секторов экономики НИФИ ГУНУ "Академия финансового управления", Киев, Украина

УПРАВЛЕНИЕ ФИСКАЛЬНЫМИ РИСКАМИ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ COVID-19

Аннотация. Статья посвящена управлению фискальными рисками, вызванными пандемией COVID-19. Проанализированы исследования специалистов МВФ, содержащие рекомендации и предостережения относительно управления государственными финансами в условиях значительных экзогенных шоков и труднопрогнозируемых дискретных фискальных рисков. Обозначены налоговые, бюджетные и внебюджетные мероприятия, а также инструменты, в частности государственные гарантии и квазифискальные операции, к которым прибегают правительства для решения задач, возникающих из-за пандемии COVID-19. Аргументирована целесообразность изменений в налогообложении, которые не будут приводить к существенной разбалансированности государственных финансов, применения специфических процедур принятия решений по увеличению неотложных расходов государства и контроля их реализации. Подчеркнута необходимость при принятии решений относительно отказа от жестких фискальных правил придерживаться следующих подходов: сопоставление эффекта, полученного в социально-экономической сфере, и возможности негативного влияния мер на фискальную стабильность; обеспечение прозрачности и контроля; установление величины отклонения от законодательно

определенных бюджетных показателей; регламентирование процессов и процедур возврата к применению правил; использование фискально безопасных инструментов. Проанализированы отдельные положения Меморандума об экономической и финансовой политике в рамках сотрудничества Украины с МВФ.

Ключевые слова: фискальные риски, макроэкономические шоки, последствия COVID-19, фискальные правила, фискальная стабильность.

Важливість запровадження ефективної системи управління фискальними ризиками посилюється в умовах великих потрясінь із масштабними негативними економічними наслідками, таких як сучасна пандемія COVID-19. Значне посилення розбалансованості державних фінансів більшості країн світу, подолання котрої ускладнене невизначеністю щодо майбутнього розвитку подій, вимагає аналізу й пошуку вдосконалених підходів до формування та реалізації фискальної політики. Завдання науковців і фахівців полягає в дослідженні найкращих зарубіжних практик управління фискальними ризиками в умовах великих шоків та обґрунтуванні доцільності їх застосування в Україні.

Питання забезпечення фискальної стабільності в умовах погіршення економічного стану та інших значних шоків, застосування інструментів запобігання посиленню розбалансованості державних фінансів у різних країнах розроблялися рядом західних учених, серед них Т. Андерсен, Ф. Баласон, К. Бернсайд, Х. Бі [1–4]. Фахівці Міжнародного валютного фонду (МВФ) досліджували джерела фискальних ризиків та надали рекомендації з їх розкриття й управління ними (*див.*, наприклад [5; 6]).

Праці українських науковців з окресленої проблематики, опубліковані протягом останніх років, присвячено визначенню фискальних ризиків, їх видів і типів [7; 8], з'ясуванню впливу таких ризиків на державні фінанси [9; 10], поглибленню методологічних засад оцінювання фискальних ризиків та управління ними з урахуванням рекомендацій міжнародних організацій і світового досвіду [11; 12], застосуванню інструментів та механізмів зменшення негативного впливу цих ризиків на фискальну позицію держави [13; 14], формуванню фискальних правил для запобігання посиленню розбалансованості державних фінансів [15; 16]. Утім, з огляду на часові обмеження, недостатньо дослідженими залишаються питання особливостей управління фискальними ризиками в умовах системних шоків, таких як пандемія COVID-19.

У цьому контексті метою статті є аналіз наукових підходів і рекомендацій МВФ щодо управління фискальними ризиками в умовах дії значних шоків та розроблення відповідних пропозицій для України.

Масштабні кризові явища внаслідок поширення COVID-19 відбиваються на державних фінансах усіх країн. Вони вимагають збільшення видатків держави, негативно впливають на акумулювання податкових надходжень, перетворюють великий обсяг умовних зобов'язань держави на фактичні. Стан державних фінансів погіршується також тому, що ці зобов'язання можуть бути як явними (експліцитними), так і неявними (імпліцитними), котрі відображають очікування суспільства стосовно дій держави (приміром, державна допомога системним банкам) [17; 18].

У разі підвищення фіскальних ризиків органам державного управління необхідно з'ясувати, які наслідки це матиме для бюджету, що складався на основі зовсім іншого базового сценарію розвитку подій. Попередні економічні потрясіння засвідчили масштабність матеріалізації фіскальних ризиків, що посилюється ланцюговою реакцією поширення останніх (їх високою взаємною кореляцією). Наприклад, макроекономічні ризики спричиняють інші шоки, в т. ч. кризу фінансового сектору, погіршення фінансового стану державних підприємств і загострення фінансових проблем органів місцевого самоврядування. Нерідко в кризові періоди зазначені ризики матеріалізуються одночасно.

Крім того, вплив фіскальних загроз на стан державних фінансів, як правило, є нелінійним. Макрофіскальні сценарії часто розробляються на основі припущення, що фіскальні наслідки макроекономічного шоку пропорційні його розміру. Але серйозніші макроекономічні потрясіння переважно мають відчутніший негативний вплив на державні фінанси. Зокрема, важко скорочувати видатки бюджету, особливо соціальні, – це призводить до помітного зростання частки видатків держави у ВВП в умовах істотного економічного спаду [6]. Відповідно, за нелінійного характеру впливу фіскальних ризиків управління ними із застосуванням стандартних процедур ускладнене й малоефективне.

Тому МВФ рекомендує державним органам оцінювати широкий спектр потенційних фіскальних ризиків і джерел їх виникнення, а саме [19]:

1. Різке погіршення макроекономічних умов, значне падіння цін на біржові товари, знецінення національної валюти та збільшення спредів за борговими зобов'язаннями держави.

2. Необхідність виконання гарантій, які надані в явній формі. Зокрема, органи державного управління іноді мусять здійснювати виплати за наявними кредитними гарантіями підприємствам унаслідок виникнення в останніх проблем із грошовими потоками чи ліквідністю. Зниження споживчого попиту на певні послуги, в т. ч. зменшення пасажиропотоку через обмеження на переміщення, може вимагати від уряду як підтримки перевізників, так і реалізації проектів державно-приватного партнерства у сфері транспорту.

3. Невідкладна фінансова допомога проблемним державним підприємствам, особливо в тих галузях, що найбільше постраждали від пандемії (наприклад, національним авіакомпаніям), або фінансова підтримка органів місцевого самоврядування у зв'язку з недонадходженнями до їхніх бюджетів тощо.

4. Необхідність підтримання ліквідності фінансового сектору.

5. Поповнення ресурсів пенсійних фондів і фондів соціального страхування.

Фахівці МВФ підкреслюють, що прозорість в управлінні фіскальними ризиками відіграє вагомий роль у забезпеченні їх моніторингу та мінімізації. Фонд рекомендує органам державного управління з'ясувати, який вплив можуть мати різні зміни макроекономічної й фінансової ситуації на бюджет країни, а також виявити й кількісно оцінити найбільші умовні зобов'язання та ймовірність їх матеріалізації. На першому етапі потрібно зосередитися

на великих загрозах із високою ймовірністю матеріалізації. Причому зважати слід як на явні, так і на неявні умовні зобов'язання [19].

Важливо також враховувати те, що поширення COVID-19 породжує насамперед екзогенні фіскальні ризики. Вони виникають унаслідок дій чи подій, котрі держава не може контролювати, як у випадку настання стихійних лих [6]. Тому доцільно застосовувати стратегію, що довела свою ефективність у мінімізації саме екзогенних ризиків, зокрема страхування (пом'якшення впливу фіскального ризику шляхом його перекладення на інших суб'єктів). Окрім того, пандемія COVID-19 належить до важкопрогнозованих, дискретних фіскальних ризиків, які матеріалізуються випадково, є складними для прогнозування протягом певного періоду часу, однак становлять серйозну загрозу фіскальній стабільності. Цей ризик подібний до загроз системних фінансових криз чи війн, наслідки котрих важко або неможливо передбачити. За потреби в мінімізації зазначених ризиків необхідно сформуванню чималий фінансовий резерв [11]. До того ж це ускладнює застосування таких інструментів, як фіскальний стрес-тест і P-FRAM.

Органи державного управління країн, що постраждали від поширення коронавірусу, вдаються до широкого спектра заходів для розв'язання макро-економічних і соціальних завдань, котрі виникають у зв'язку з пандемією (таблиця). Ці заходи найчастіше пов'язані з підтримкою фізичних і юридичних осіб та можуть мати різні наслідки для бюджету, що потребує оцінювання видатків бюджету, а також забезпечення функціонування механізмів централізованого затвердження прийнятих рішень. Окремі з цих заходів позначаються на державних фінансах безпосередньо, призводячи до збільшення дефіциту бюджету. Частина з них не має такого ефекту, проте спричиняє зростання державного боргу (позабюджетні операції/операції, що відображаються "під ризикою" бюджету). Інші дії держави можуть зумовлювати матеріалізацію фіскальних ризиків у середнь- й довгостроковій перспективі (умовні зобов'язання), які варто виявляти та регулювати з дотриманням принципу прозорості (в т. ч. розкриття інформації про всі урядові заходи).

Усі заходи реагування держави на загострення кризи повинні оцінюватись у парадигмі "досягнення позитивного соціально-економічного ефекту – можливість негативного впливу на фіскальну стабільність". Урахування вимог щодо управління фіскальними ризиками та їх мінімізації в умовах посилення державного втручання в соціально-економічні процеси є об'єктивно необхідним з огляду на те, що розбалансованість державних фінансів у перспективі призведе до проблем у соціально-економічній сфері.

Отже, в умовах пандемії COVID-19 фахівці МВФ рекомендують запроваджувати податкові заходи, які не створюватимуть загроз істотної розбалансованості державних фінансів та спрямовуватимуться на [20]:

1) підтримку пріоритетів, що продиктовані підвищеними вимогами до сфери охорони здоров'я (охоплює сприяння ширшому застосуванню безконтактних процесів і процедур податкового адміністрування на основі цифрових технологій; надання преференцій щодо оподаткування й митного

Таблиця. Заходи, які часто вживаються для розв'язання завдань, що постають через пандемію COVID-19

Категорія	Заходи політики	Фіскальні заходи та управління ризиками
<p>Бюджетні заходи (здійснення видатків бюджету та запровадження змін у оподаткуванні, які відображаються на обсязі доходів і видатків, а також дефіциті бюджету)</p>	<p>Здійснення видатків бюджету (наприклад, на послуги сфери охорони здоров'я та виплати у зв'язку з безробіттям). Надання дотацій, субсидій і субвенцій (наприклад, субсидії на заробітну плату чи прями трансферти). Податкові заходи (зниження ставок податків, пом'якшення податкового тягара або відстрочення платежів)</p>	<p>Схвалення заходів та їх реалізація через бюджетні й інші механізми управління державними фінансами. Усі фіскальні заходи відразу відображаються на стані дефіциту бюджету, державного боргу та на фінансуванні бюджету</p>
<p>Небюджетні, або "позабюджетні" заходи (видатки уряду, що впливають на державний борг та фінансування бюджету)</p>	<p>Вливання капіталу в державні підприємства. Кредити компаніям чи домогосподарствам. Викуп активів (тих, які не обслуговуюються). Прийняття боргу державою. Позабюджетні операції</p>	<p>Забезпечення чітких підстав для державного втручання. Оцінювання розміру можливих видатків бюджету. Забезпечення функціонування механізмів централізованого затвердження для уникнення неефективного використання державних коштів і корупції. Розкриття інформації щодо всіх заходів у доступній для широкого кола громадськості формі</p>
<p>Державні гарантії (не призводять до автоматичного виникнення грошових потоків, але з'являється вразливість до ризиків та утворюються потенційні майбутні видатки)</p>	<p>Загальні гарантії фінансовому сектору та іншим секторам економіки. Гарантії конкретним суб'єктам господарювання (організаціям, структурам)</p>	<p>Додатково до переліченого вище: – проведення кількісного оцінювання розміру фіскального ризику; – розгляд питання щодо застосування часткових гарантій та плати за гарантії на основі оцінки ризику; – збереження можливості відшкодування коштів за активами; – створення резервів на очікувані видатки в бюджеті</p>
<p>Інші умовні зобов'язання</p>	<p>Квазіфіскальні операції</p>	<p>Кількісне оцінювання розміру фіскального ризику. Оприлюднення інформації про всі умовні зобов'язання</p>

Складено за: Управління бюджетними ризиками в умовах стресса государствених финансов / Э. Баллибек, А. Сайег, С. Сахена и др. МВФ. 06.04.2020.
URL: <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes#fiscal>.

оформлення продукції медичного/гігієнічного призначення; тимчасове уникнення податкових заходів для сприяння розвитку видів економічної діяльності, котрі передбачають тісний контакт між людьми, таких як готельний бізнес чи туризм, тощо);

2) сприяння функціонуванню платоспроможних суб'єктів господарювання, насамперед шляхом прив'язки авансової сплати податків до правдоподібної оцінки ймовірних фінансових результатів, а не лише до ретроспективних даних, подовження термінів здійснення податкових платежів, прискорення відшкодування ПДВ (при цьому важливо уникати податкових канікул, зниження податків на дивіденди / приріст вартості капіталу, зменшення ставок екологічних податків і загальних податкових амністій, які можуть призвести до істотних фіскальних втрат, не забезпечивши відчутного позитивного економічного ефекту);

3) захист постраждалих фізичних осіб (у т. ч. розгляд питання про зниження податків на фонд оплати праці передусім для низькооплачуваних категорій працівників та самозайнятих);

4) підтримку або пошук нових джерел податкових надходжень у середньостроковій перспективі (може передбачати: підвищення ставок оподаткування високих доходів і дорогої нерухомості, моніторинг діяльності насамперед великих платників податків, котрі мають кращі можливості дотримуватися стандартних вимог із подання податкових декларацій та сплати податків порівняно з дрібними підприємствами).

Фахівці МВФ також роблять акцент на тому, що пандемія COVID-19 і падіння світової економіки “перевіряють на міцність” бюджетні основи, які спираються на фіскальні правила. Фіскальні правила – це довгострокові обмеження податково-бюджетної політики, покликані забезпечити дотримання чіткої орієнтації на бюджетну дисципліну. Вони встановлюють кількісні обмеження щодо розміру бюджетних агрегатів (державного боргу, дефіциту сектору загального державного управління, зростання видатків держави). Зазначені обмеження є корисними при вирішенні питань, пов'язаних із тенденцією зростання дефіциту бюджету (що може призвести до надмірного рівня державного боргу) та проциклічними податково-бюджетними заходами, й у кінцевому підсумку допомагають забезпечити обачніші та більш стабілізуючі заходи фіскальної політики [21]. Водночас фіскальні правила повинні бути досить гнучкими, щоб давати змогу долати неочікувані економічні та інші шоки. Це особливо актуально в умовах надзвичайних подій, зокрема пандемії COVID-19, котрі можуть мати дуже серйозні наслідки для державних фінансів і економіки та вимагати застосування застережень щодо звільнення від зобов'язань, щоб зробити можливими тимчасові відхилення від встановлених фіскальних правил.

Фахівці МВФ підкреслюють: з огляду на масштабність сучасного шоку не уникнути істотного погіршення ситуації з дефіцитом бюджету й державним боргом. Тому чимало країн вдаються до послаблень у фіскальній сфері – прийняття/запровадження застережень щодо звільнення від зобов'язань,

аби обійти фіскальні правила чи призупинити їх дію. МВФ має намір простежити за тим, щоб відхід від фіскальних правил був тимчасовим і здійснювався прозоро, в т. ч. зі встановленням величини відхилення та регламентуванням процесу повернення до їх застосування. Лише це збереже довіру до бюджетної основи [22].

Позитивний досвід низки розвинутих країн доводить, що уряди повинні визначати: 1) обмежений і чітко визначений перелік подій, коли застереження починає діяти; 2) офіційний орган, який вводить останнє в дію; 3) термін та процедуру повернення до застосування правила; 4) ефективний механізм контролю; 5) належну стратегію комунікації [22]. Отже, застосування застережень стосовно звільнення від зобов'язань має бути пов'язане з чітко окресленою, прозорою процедурою. Хоча високий рівень невизначеності у зв'язку з нинішньою кризою вимагає більшої гнучкості фінансового управління, не слід вдаватися до надмірної довільності, яка може бути неправильно використана та завадить подальшому поверненню до застосування фіскальних правил у середньостроковій перспективі.

Зауважимо, що бюджетні й економічні прогнози в багатьох країнах ґрунтуються на тому, що ситуація, спричинена пандемією COVID-19, поступово, починаючи з другої половини 2020 р., нормалізуватиметься. Сьогодні очікується, що уряди вдаватимуться до коригувань, визначених застереженнями про звільнення від зобов'язань, передбачаючи в ряді випадків повернення до дії правил через рік або два. Подекуди, зокрема в ЄС, точний період не вказується, бо залежить від обставин. Враховуючи високий ступінь невизначеності при введенні в дію застережень про звільнення від зобов'язань, фахівці МВФ рекомендують урядам країн планувати бюджет на основі базового сценарію [22].

Таким чином, для уникнення значного посилення розбалансованості державних фінансів важливо обирати передусім фіскально безпечні податкові заходи, уникати “роздування” соціальних видатків та дотримуватися фіскальних правил із урахуванням певних послаблень. Водночас, якщо вплив застосування податково-бюджетних інструментів на стан дефіциту сектору загального державного управління й державний борг є очевидним, позабюджетні заходи створюють істотні фіскальні ризики, котрі можуть залишатися невідомими (невиявленими) та/або недостатньо зрозумілими.

При ухваленні рішень про вжиття позабюджетних заходів органам державного управління потрібно відповісти на такі питання [19]:

1. Чи є підстави для державного втручання? Чи є вагомими підстави для застосування певного заходу? Досягненню яких цілей політики він слугуватиме? Чи є ефективніші щодо витрат методи надання державної підтримки для досягнення поставлених цілей? Зокрема, слід проаналізувати результати можливих компромісів у фіскальній політиці. Наприклад, пряме кредитування чи бюджетна підтримка можуть бути менш витратними, ніж надання окремих державних гарантій багатьом одержувачам, оскільки приватні позики пов'язані з вищою премією за ризик та є прозорішими. При цьому загальні державні гарантії можуть бути ефективнішими щодо витрат,

адже вигоди від них поширюються на велику кількість користувачів, водночас можуть зменшуватися трансакційні витрати.

2. Якими є поточні та майбутні витрати, котрі пов'язані із заходами підтримки? Органам державного управління варто оцінювати максимальні потенційні видатки у зв'язку з умовними зобов'язаннями держави та іншими позабюджетними операціями, а також те, чи буде можливість покрити їх у найбільш несприятливій ситуації. Зауважимо, однак, що за істотної невизначеності стосовно масштабів і тривалості економічного впливу спалаху COVID-19 практично неможливо точно оцінити ймовірність матеріалізації фіскальних ризиків.

3. Які заходи можна впровадити для зменшення фіскального ризику або обмеження вразливості до нього? Можна, приміром, встановлювати обмеження чи верхню межу щодо ступеня вразливості держави до відповідного ризику в розрізі певних видів втручання. Разом із тим рішення про те, обмежувати, стримувати ризики або нести їх безпосередньо, мають базуватися на оцінці ймовірних витрат і вигід щодо макроекономічної стабільності, стійкості державних фінансів та ефективності¹.

4. Як організувати управління ризиком та які є механізми для контролю й моніторингу вразливості до ризику? Важливо визначити органи, котрі здійснюють управління фіскальними ризиками, проводити регулярні моніторингові дії (стосовно можливостей матеріалізації ризику в міру надходження нової інформації, чи залишаються актуальними запроваджені заходи фіскальної політики, чи адекватні чинні заходи стримування ризику), забезпечувати прозорість процесу прийняття управлінських рішень тощо.

Виважене управління державними фінансами зменшує шанси матеріалізації фіскальних ризиків та збільшує можливості держави із запровадження заходів у відповідь на кризові явища й виклики. При настанні шоку масштабу пандемії COVID-19 в управлінні державними фінансами важливо застосовувати централізований підхід. Наприклад, можна створити міжвідомчу групу кризового фінансового управління, завданнями якої буде, зокрема, оцінювання ймовірних результатів впливу нових заходів фіскальної політики та розроблення пропозицій щодо використання нових або вдосконалених інструментів впливу на державні фінанси. Така міжвідомча група повинна здійснювати нагляд за вжиттям управлінських заходів у всій системі органів державного управління по її вертикалі.

Фахівці МВФ пропонують застосовувати такі заходи з управління державними фінансами [19]:

- підтримання актуальності інформації про державні фінанси за допомогою регулярного моніторингу низки фінансових показників і заходів фіскальної політики;
- ведення кошторисів витрат у розрізі категорій екстрених заходів реагування держави на загострення кризи та оцінювання зроблених кроків;

¹ Рекомендації фахівців МВФ і досвід різних країн у сфері мінімізації фіскальних ризиків проаналізовано авторами в праці [12].

- усунення перешкод на шляху здійснення необхідних невідкладних видатків;

- забезпечення спрямування наявних грошових коштів на нагальні потреби;

- регулювання стану державного боргу, доступу до ринку запозичень і загального рівня фіскальних ризиків (передбачає, зокрема, підвищення гнучкості шляхом використання буферних резервів, кредитних ліній та інших альтернативних джерел фінансування, включаючи багатосторонні механізми кредитування і гранти);

- підтримка належного виконання функцій управління державними фінансами (в т. ч. шляхом забезпечення роботи онлайн для персоналу за такої потреби).

Зокрема, в умовах невідкладності впровадження заходів для захисту життя людей і збереження засобів їх існування країни повинні робити все можливе, не забуваючи при цьому “зберігати квитанції”. Останнє є особливо важливим, адже екстрені видатки дуже часто вразливі до ризиків зловживань і корупції. Причинами зазначеного є: масштабність витрачання коштів, яка посилює стимули до отримання ренти; потенційна неузгодженість дій суб'єктів, котра може призвести до неефективного використання й витоку коштів; швидкість прийняття рішень, здатна викликати послаблення контролю над ними; брак цільової підтримки та нечіткість критеріїв доступу до отримання допомоги чи відсутність контролю дотримання цих критеріїв, що може ускладнювати реалізацію заходів і призводити до зловживань та шахрайства. Поєднання цих факторів, особливо коли їх вплив посилюється через слабкість податково-бюджетних інститутів, здатне призвести до використання державних ресурсів не за призначенням і неефективного управління ними, а також знижувати якість та ефективність надання державних послуг [23].

Зауважимо, що рекомендації фахівців МВФ стосовно управління державними фінансами загалом та фіскальними ризиками зокрема в умовах значних шоків, спричинених пандемією COVID-19, знайшли відображення в Меморандумі про економічну та фінансову політику від 02.06.2020 (далі – Меморандум) [24] в межах співпраці України з МВФ. Згідно з цим документом, політика України зосереджуватиметься на таких напрямках: 1) продовження реалізації вираженої фіскальної політики для забезпечення середньострокової стійкості боргу за одночасного підвищення ефективності видатків бюджету, поліпшення захисту найбільш вразливих верств населення й адміністрування доходів; 2) гарантування незалежності центрального банку, проведення обережної грошово-кредитної політики для збереження низького рівня інфляції та поповнення резервів в умовах гнучкого режиму обмінного курсу при забезпеченні фінансової спроможності банків із мінімізацією фіскальних втрат, пов'язаних з виведенням банків із ринку, й поживавленням банківського кредитування; 3) незмінне встановлення верховенства права та подолання корупції; 4) посилення конкуренції шляхом відкриття ринків, створення рівних умов і правил для всіх та зменшення

ролі держави й конфлікту інтересів у економіці для поліпшення бізнес-середовища, залучення інвестицій та збільшення потенціалу економіки.

Зокрема, Меморандумом передбачено в разі невиконання дохідної частини бюджету перегляд неперіоритетних видатків держави для недопущення перевищення цільового показника дефіциту бюджету. Стосовно питань оподаткування зазначено, що реформування податкової системи матиме на меті зробити її сприятливішою для економічного зростання, зокрема шляхом усунення податкових прогалин, розширення податкової бази та зменшення можливостей ухилення від сплати податків в умовах зміщення акцентів від прямих податків до непрямих і оподаткування багатства. Наголошено, що найближчим часом в Україні не ухвалюватимуться зміни в податковій системі, здатні зашкодити фіскальній стійкості. При цьому зауважується, що держава утримається від запровадження нових звільнень від сплати податків чи податкових пільг (за винятком уже прийнятих звільнень, котрі застосовуються до витрат на охорону здоров'я, пов'язаних із COVID-19); розширення сфери застосування спрощеної системи оподаткування малого бізнесу. Також і далі триватиме робота з удосконалення системи ризик-орієнтованого податкового контролю та ін.

У цілому позитивно оцінюючи зміст Меморандуму щодо вдосконалення податкової системи України в умовах пандемії, звернемо увагу на таке його суперечливе положення. На с. 6 документа йдеться про “гармонізацію оподаткування тютюнових виробів для нагрівання із оподаткуванням традиційних тютюнових виробів”. Так, із 1 січня 2021 р. передбачено набрання чинності законодавчою нормою, відповідно до якої ставка акцизного податку для тютюнових виробів для нагрівання буде встановлена на рівні мінімального акцизу для сигарет, унаслідок чого акцизне навантаження на зазначену альтернативну продукцію зросте відразу в 4,2 рази. У свою чергу, через підвищення акцизу ціна на стіки для нагрівання в Україні стане помітно вищою, ніж у сусідніх Білорусі, Молдові й Росії, породжуючи ризики істотного поширення їх контрабанди. Помітне подорожчання легальних тютюнових виробів для нагрівання також може призвести до заміни їх споживання альтернативами, в т. ч. електронними сигаретами, ринок котрих характеризується чималою часткою нелегальної продукції. Отже, є великий ризик того, що прогнозовані додаткові обсяги надходжень відповідного акцизу будуть лише “привабливою цифрою на папері”, а реальним наслідком цієї новації – збільшення дефіциту бюджету понад запланований рівень (якщо фіскальні втрати не буде компенсовано за рахунок інших податкових надходжень). Таку загрозу дестабілізації фіскальної ситуації в Україні, котра, підкреслимо, породжує суперечність із рекомендаціями Єврокомісії та підходами країн ЄС до справляння відповідного акцизу, і є прикладом поглиблення конфлікту інтересів держави й бізнесу при податковому реформуванні, потрібно усунути. Поступове підвищення ставки акцизного податку для тютюнових виробів для нагрівання з темпом щонайбільше 35 % на рік буде фіскально ефективнішим, ніж радикальне [25].

У Меморандумі зазначено: у зв'язку зі спалахом COVID-19 видатки держави на охорону здоров'я, пенсії та соціальний захист у 2020 р. збільшилися

на 3 % ВВП, частково це компенсовано скороченням капітальних і неперіоритетних поточних видатків. Також ідеться про те, що прийняті зміни до бюджету супроводжувалися створенням бюджетної програми “Фонд боротьби з COVID-19”. Цей фонд буде тимчасовим, а його використання регулюватиметься актами Кабінету Міністрів України, які охоплюватимуть: 1) процедури перерозподілу ресурсів до фонду; 2) процедури надання дозволу на використання ресурсів фонду, за що відповідатиме безпосередньо Міністр фінансів; 3) норми виконання бюджету, котрі будуть дотримуватися; 4) детальну щомісячну звітність про використання коштів фонду в попередньому періоді, яка подається до Уряду й Парламенту; 5) вимоги, що касові операції фонду повинні здійснюватися через Державну казначейську службу України; 6) норми стосовно припинення діяльності фонду. Оголошено намір підготувати детальний звіт про використання коштів і зобов’язання цього фонду після його закриття, а також оприлюднювати інформацію про всі закупівлі в доступній для широкої громадськості формі. Варто зауважити: для підвищення ефективності використання коштів держави на запобігання поширенню COVID-19 та подолання його наслідків, а також для мінімізації ризиків корупційних зловживань при визначенні цільової спрямованості й організаційних засад функціонування зазначеного фонду в Україні необхідно керуватися рекомендаціями фахівців МВФ, описаними вище.

В окремому блоці Меморандуму знайшли відображення питання вдосконалення системи управління державними фінансами. Україна взяла зобов’язання зміцнити фіскальні механізми з метою сприяння стійкій фіскальній корекції та підвищенню надійності й передбачуваності фіскальної політики. Зроблено акцент, що з використанням технічної допомоги МВФ буде: 1) уточнено механізм коригування граничних обсягів видатків; 2) переглянуто механізми, котрі обмежують багаторічні зобов’язання держави; 3) вдосконалено методологію складання базових прогнозів і оцінок фіскального впливу, особливо за рахунок нарощування потенціалу як у Міністерстві фінансів України, так і в основних розпорядників бюджетних коштів. Окремо згадується про намір поліпшити оцінювання фіскальних ризиків на базі розроблення відповідних інструментів у Міністерстві фінансів та розширення наявної фінансової моделі з метою включення в неї основних державних підприємств.

З одного боку, в Меморандумі на с. 6 зазначено, що виконання державного бюджету у 2019 р. вдалося досягти завдяки “більшим доходам від державних підприємств”, з другого – на с. 30 ідеться про необхідність приватизації чималої кількості суб’єктів господарювання державного сектору. На нашу думку, рішення про приватизацію держпідприємств в Україні повинні ухвалюватися з урахуванням того, що в кризових умовах об’єкти державної власності можуть продаватися за ціною, нижчою від ринкової. Крім того, приватизації мають передувати оцінювання фіскальних ризиків, пов’язаних із функціонуванням таких підприємств, та аналіз ефективності впроваджених заходів з управління цими ризиками. Окресленому наряду буде присвячено наступні публікації авторів.

Таким чином, пандемія COVID-19 породжує значні екзогенні фіскальні ризики, котрі мають дискретний, важкопрогнозований характер і нелінійний ефект, а також становлять велику загрозу фіскальній стабільності. Органи державного управління країн, що постраждали від пандемії, повинні з'ясувати ймовірні наслідки цих явищ для бюджету, який складався на основі базового сценарію розвитку подій, та для соціально-економічної сфери.

Уряди країн можуть задіяти широкий спектр заходів для виконання макроекономічних і соціальних завдань, котрі постають у зв'язку з пандемією. Їх умовно можна поділити на бюджетні (здійснення видатків бюджету та запровадження змін у оподаткуванні); небюджетні, або "позабюджетні" заходи (видатки держави, що впливають на державний борг і фінансування бюджету); державні гарантії та квазіфіскальні операції. Часто уряди допускають істотні відхилення від базових фіскальних правил, реалізуючи "рятувну" політику й застосовуючи екстрені заходи, спрямовані на поліпшення соціально-економічної ситуації. При реалізації цих заходів мають бути застосовані такі підходи: порівняння ефекту, отриманого в соціально-економічній сфері, та можливого негативного впливу реалізації заходів на фіскальну стабільність; забезпечення прозорості й контролю; встановлення величини відхилення від законодавчо визначених показників бюджетних агрегатів; регламентування процесів і процедур повернення до застосування фіскальних правил.

В умовах шоку масштабу пандемії COVID-19 в управлінні державними фінансами важливо використовувати централізований підхід, зокрема створити міжвідомчу групу кризового фінансового управління. Також доцільно застосовувати насамперед фіскально безпечні податкові заходи, уникати "роздування" соціальних видатків та дотримуватися фіскальних правил із урахуванням певних послаблень.

Список використаних джерел

1. Andersen T. M. Fiscal sustainability and fiscal policy targets. *Economics Working Papers*. 2012. No. 15. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/3980/92720fb3d0c22e0e20a99c480962f15a30c7.pdf>.
2. Fiscal sustainability and policy implications for the euro area / F. Balassone, G. Langenus, B. Manzke et al. *ECB Working Paper*. 2009. No. 994. January. P. 1–44.
3. Fiscal sustainability in theory and practice : a handbook / ed. by C. Burnside. Washington, D. C. : World Bank, 2005. URL: <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-5874-0>.
4. Bi H. Fiscal Sustainability: A Cross-Country Analysis. *Economic Review*. 2017. Iss. Q IV. P. 5–35. URL: <https://www.kansascityfed.org/~media/files/publicat/econrev/econrevarchive/2017/4q17bi.pdf>.
5. Fiscal risks: sources, disclosure, and management / A. Cebotari, J. Davis, L. Lusinyan et al. Washington, D. C. : International Monetary Fund, 2008. 62 p. URL: <https://doi.org/10.5089/9781498334525.007>.
6. Analyzing and Managing Fiscal Risks – Best Practices / IMF. 2016. June. URL: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/050416.pdf>.
7. Гасанов С. С. Фіскальні ризики та фіскальне таргетування в системі управління державними фінансами за умов інституціональної невизначеності. *Наукові праці НДФІ*. 2017. № 2. С. 5–24. URL: <https://doi.org/10.33763/npndfi2017.02.005>.
8. Луніна І. О. Ризики довгострокової платоспроможності держави. *Фінанси України*. 2017. № 4. С. 7–20. URL: <https://doi.org/10.33763/finukr2017.04.007>.
9. Гасанов С. С., Кудряшов В. П. Обмеження дефіциту бюджету в умовах фіскальних ризиків. *Наукові праці НДФІ*. 2015. № 3. С. 5–14.

10. Богдан І. В., Коноваленко Д. В., Яра Т. Ю. Економіко-математичні моделі для діагностики фіскальної політики. *Фінанси України*. 2018. № 3. С. 43–66. URL: <https://doi.org/10.33763/finukr2018.03.043>.

11. Іваницька О. М., Кошук Т. В. Методологічні засади ідентифікації фіскальних ризиків. *Фінанси України*. 2018. № 6. С. 45–57. URL: <https://doi.org/10.33763/finukr2018.06.045>.

12. Іваницька О. М., Кошук Т. В. Застосування рекомендацій МВФ і міжнародного досвіду в практиці управління фіскальними ризиками. *Фінанси України*. 2018. № 11. С. 39–53. URL: <https://doi.org/10.33763/finukr2018.11.039>.

13. Єфименко Т. І. Фіскальний простір і стабілізація державних фінансів. *Фінанси України*. 2017. № 9. С. 7–28. URL: <https://doi.org/10.33763/finukr2017.09.007>.

14. Богдан Т. П. Координація фіскальної політики та механізми обмеження державного боргу й дефіциту в ЄС. *Фінанси України*. 2018. № 3. С. 24–42.

15. Гасанов С. С., Кудряшов В. П., Балакін Р. А. Наднаціональні фіскальні правила та координація бюджетної політики в Європейському Союзі. *Фінанси України*. 2019. № 3. С. 37–55. URL: <https://doi.org/10.33763/finukr2019.03.037>.

16. Кудряшов В. П. Управління бюджетними операціями з урахуванням фіскальних правил. *Фінанси України*. 2018. № 12. С. 31–51. URL: <https://doi.org/10.33763/finukr2018.12.031>.

17. Fiscal Accountability, Transparency and Risk / IMF. 2012. August. URL: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/080712.pdf>.

18. Olden B. Fiscal Risks Analysis and Management. 2017. February. URL: http://www.imf.org/~media/Files/News/Seminars/IMF-JICA_Conference_020117_Olden.ashx.

19. Управление бюджетными рисками в условиях стресса государственных финансов / Э. Балибек, А. Сайер, С. Сакена и др. ; МВФ. 2020. 6 апр. URL: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/Russian/ru-special-series-on-covid-19-managing-fiscal-risks-under-fiscal-stress.ashx?la=en>.

20. Налоговые вопросы – общий обзор / МВФ. 2020. 6 апр. URL: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/Russian/ru-special-series-on-covid-19-tax-issues-an-overview.ashx?la=en>.

21. Wyplosz C. Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experience. *Fiscal Policy after the Financial Crisis* / ed. by A. Alesina, F. Giavazzi. Chicago : University of Chicago Press, 2013. P. 495–525. URL: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226018584.003.0013>.

22. Гбоуу У, Медас П. Бюджетные правила, оговорки об освобождении от обязательств и крупные шоки / МВФ. 2020. 29 апр. URL: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/Russian/ruspecial-series-on-covid19fiscal-rules-escape-clauses-and-large-shocks.ashx>.

23. Контроль за исполнением бюджета в целях снижения риска коррупции в связи с расходами на борьбу с пандемией / К. Хасиани, Ю. Кошима, А. Мфомбуот, А. Сингх ; МВФ. 2020. 20 мая. URL: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/Russian/ruspecial-series-on-covid19budget-execution-controls-to-mitigate-corruption-risk-in-pandemic-spendin.ashx?la=en>.

24. Україна: Лист про наміри : меморандум про економічну та фінансову політику від 02.06.2020. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/18%20-%20Department/18%20-%20PDF/memorandum-pro-ekonomichnu-ta-finansovu-politiku-mvf-vid-02-06-2020.pdf>.

25. Кошук Т. В. Теоретичні засади та досвід акцизного оподаткування новітньої продукції для споживання нікотину в країнах ЄС: висновки для України. *Фінанси України*. 2020. № 2. С. 38–54. URL: <https://doi.org/10.33763/finukr2020.02.038>.

References

1. Andersen, T. M. (2012). Fiscal sustainability and fiscal policy targets. *Economics Working Papers*, 15. Retrieved from <https://pdfs.semanticscholar.org/3980/92720fb3d0c22e0e20a99c480962f15a30c7.pdf>.

2. Balassone, F., Langenus, G., Manzke, B., Manzke, B., Pavot, J., Prammer, D. et al. (2009, January). Fiscal sustainability and policy implications for the euro area. *ECB Working Paper*, 994, 1–44. DOI: 10.2139/ssrn.1684453.

3. Burnside, C. (Ed.). (2005). *Fiscal sustainability in theory and practice (a handbook)*. Washington, D. C.: World Bank. DOI:10.1596/978-0-8213-5874-0.

4. Bi, H. (2017). Fiscal Sustainability: A Cross-Country Analysis. *Economic Review*, Q IV, 5–35. Retrieved from <https://www.kansascityfed.org/~media/files/publicat/econrev/econrevarchive/2017/4q17bi.pdf>.

5. Cebotari, A. Davis, J., Lusinyan, L., Mati, A., Mauro, P., Petrie M. et al. (2008). *Fiscal risks: sources, disclosure, and management*. Washington, D. C.: International Monetary Fund. DOI: 10.5089/9781498334525.007.
6. IMF. (2016, June). *Analyzing and Managing Fiscal Risks – Best Practices*. Retrieved from <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/050416.pdf>.
7. Gasanov, S. (2017). Fiscal risks and fiscal targeting in the system of public finance management under institutional uncertainty. *RFI Scientific Papers*, 2, 5–24. DOI: 10.33763/npndfi2017.02.005 [in Ukrainian].
8. Lunina, I. (2017). Risks of the long-term solvency of the state. *Finance of Ukraine*, 4, 7–20. DOI: 10.33763/finukr2017.04.007 [in Ukrainian].
9. Gasanov, S., & Kudrjashov, V. (2015). The budget deficit restrictions in conditions of fiscal risks. *RFI Scientific Papers*, 3, 5–14 [in Ukrainian].
10. Bohdan, I., Konovalenko, D., & Yara, T. (2018). Economic mathematical models for the diagnostics of fiscal policy. *Finance of Ukraine*, 3, 43–66. DOI: 10.33763/finukr2018.03.043 [in Ukrainian].
11. Ivanytska, O., & Koschuk, T. (2018). Methodological grounds of fiscal risks identification. *Finance of Ukraine*, 6, 45–57. DOI: 10.33763/finukr2018.06.045 [in Ukrainian].
12. Ivanytska, O., & Koschuk, T. (2018). Application of IMF recommendations and world experience in fiscal risk management practices. *Finance of Ukraine*, 11, 39–53. DOI: 10.33763/finukr2018.11.039 [in Ukrainian].
13. Iefymenko, T. (2017). Fiscal space and stabilization of public finance. *Finance of Ukraine*, 9, 7–28. DOI: 10.33763/finukr2017.09.007 [in Ukrainian].
14. Bohdan, T. (2018). Fiscal policy coordination and limitation of government debt and deficit in the EU. *Finance of Ukraine*, 3, 24–42 [in Ukrainian].
15. Gasanov, S., Kudrjashov, V., & Balakin, R. (2019). Supranational fiscal rules and coordination of budgetary policy in the European Union. *Finance of Ukraine*, 3, 37–55. DOI: 10.33763/finukr2019.03.037 [in Ukrainian].
16. Kudrjashov, V. (2018). Management of budget operations according to fiscal rules. *Finance of Ukraine*, 12, 31–51. DOI: 10.33763/finukr2018.12.031 [in Ukrainian].
17. IMF. (2012, August). *Fiscal Accountability, Transparency and Risk*. Retrieved from <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/080712.pdf>.
18. Olden, B. (2017, February). *Fiscal Risks Analysis and Management*. Retrieved from http://www.imf.org/~/media/Files/News/Seminars/IMF-JICA_Conference_020117_Olden.ashx.
19. Balibek, E., Sayegh, A., Saxena, S., Stone, M., & Wendling, C. (2020, April 6). *Managing Fiscal Risks Under Fiscal Stress*. Retrieved from <https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/covid19-special-notes/Russian/ru-special-series-on-covid-19-managing-fiscal-risks-under-fiscal-stress.ashx?la=en> [in Russian].
20. IMF. (2020, April 6). Tax Issues: An Overview. Retrieved from <https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/covid19-special-notes/Russian/ru-special-series-on-covid-19-tax-issues-an-overview.ashx?la=en> [in Russian].
21. Wyplosz, C. (2013). Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experience. Alesina, A. & Giavazzi, F. *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, 495–525. Chicago: University of Chicago Press. DOI: 10.7208/chicago/9780226018584.003.0013.
22. Gbohoui, W., & Medas, P. (2020, April 29). *Fiscal Rules, Escape Clauses, and Large Shocks*. Retrieved from <https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/covid19-special-notes/Russian/ruspecial-series-on-covid19fiscal-rules-escape-clauses-and-large-shocks.ashx> [in Russian].
23. Khasiani, K., Koshima, Y., Mfombouot, A., & Singh, A. (2020, May 20) *Budget Execution Controls to Mitigate Corruption Risk in Pandemic Spending*. Retrieved from <https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/covid19-special-notes/Russian/ruspecial-series-on-covid19budget-execution-controls-to-mitigate-corruption-risk-in-pandemic-spendin.ashx?la=en> [in Russian].
24. Ukraine. (2020, June 2). *Letter of Intent: Memorandum on Economic and Financial Policy*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/18%20-%20Department/18%20-%20PDF/memorandum-pro-ekonomichnu-ta-finansovu-politiku-mvf-vid-02-06-2020.pdf> [in Ukrainian].
25. Koschuk, T. (2020). Theoretical grounds and experience of taxation of the novel nicotine-consuming products in EU countries: conclusions for Ukraine. *Finance of Ukraine*, 2, 38–54. DOI: 10.33763/finukr2020.02.038 [in Ukrainian].