



# II МІЖНАРОДНИЙ ПОДАТКОВИЙ КОНГРЕС

*Збірник матеріалів*

**ЕЛЕКТРОННЕ ВИДАННЯ**

УДК 336.14

**Світлана Онищенко,**  
д-р екон. наук, професор,  
професор кафедри фінансів,  
банківського бізнесу та оподаткування;

**Олександра Маслій,**  
канд. екон. наук, доцент,  
доцент кафедри фінансів,  
банківського бізнесу та оподаткування;

**Аліна Глушко,**  
канд. екон. наук, доцент,  
доцент кафедри фінансів,  
банківського бізнесу та оподаткування,  
Національний університет «Полтавська політехніка  
імені Юрія Кондратюка»

## **ФІСКАЛЬНІ РИЗИКИ БЮДЖЕТНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ**

*У дослідженні актуалізована проблематика ідентифікації ризиків та загроз бюджетній безпеці, які проявляються у посиленні дисбалансів у бюджетній сфері. Обґрунтовано, що фіскальними ризиками бюджетній безпеці України правомірно визначити макроекономічні ризики, ризики, пов'язані із державним боргом та державними гарантіями, діяльністю суб'єктів господарювання державного сектору економіки, виконанням плану надходжень від приватизації державного майна, фінансовим сектором, сферою пенсійного забезпечення. Проведено дослідження фіскальних ризиків, до яких можуть бути чутливими державні фінанси в Україні у 2021–2022 роках. Доведено, що сучасний стан економіки не відповідає вимогам бюджетної, фінансової та економічної безпеки України й перебуває в зоні значної небезпеки. Ідентифікація фіскальних ризиків та їх мінімізація є пріоритетним напрямом підвищення стійкості державних фінансів, забезпечення макроекономічної стабільності та бюджетної безпеки України.*

**Ключові слова:** бюджетна безпека, фіскальні ризики, загрози, бюджетна сфера.

**Svitlana Onyshchenko,**

*Doctor of Economics, Associate Professor;*

**Olexandra Maslii,**

*PhD in Economic, Assistant Professor;*

**Alina Hlushko,**

*PhD in Economic, Assistant Professor,*

*Department of Finance, Banking and Taxation*

*National University «Yuri Kondratyuk Poltava Polytechnic» (Poltava)*

## **FISCAL RISKS TO THE BUDGET SECURITY OF UKRAINE**

*The study raises the issue of identifying risks and threats to budget security, which are manifested in the strengthening of imbalances in the budget sphere. It is substantiated that the fiscal risks of Ukraine's budget security can be rightly identified as macroeconomic risks, risks related to public debt and state guarantees, activities of public sector entities, implementation of the plan of revenues from privatization of state property, financial sector, pensions. A study of fiscal risks to which public finances in Ukraine in 2021 – 2022 may be sensitive has been conducted. It is proved that the current state of the economy does not meet the requirements of budgetary, financial and economic security of Ukraine and is in a zone of significant danger. Identification of fiscal risks and their minimization is a priority to increase the stability of public finances, ensure macroeconomic stability and budgetary security of Ukraine.*

**Keywords:** *budget security, fiscal risks, threats, budget sphere.*

Ризик як об'єктно-суб'єктна категорія й усвідомлена частина загрози, що пов'язана з певною мірою невизначеності, має негативні наслідки, а в умовах циклічних змін та глобальних викликів, негативно впливає на бюджетну безпеку держави. Систематизація впливу фінансової глобалізації з виявленням ризиків бюджетній безпеці України свідчить про наявність зовнішніх та внутрішніх ризиків. Останні проявляються у посиленні дисбалансів у бюджетній сфері внаслідок зниження доходів за основними дохідними статтями держбюджету та різкого зростання витрат бюджету, залежність бюджетних процесів від світових фінансових криз, зростання загального обсягу державного та гарантованого державою боргу до абсолютно небезпечних значень, що посилює дефолтні ризики, офшоризація і ін.

## Панель 1. Трансформація фіскальної політики в умовах євроінтеграції

Ідентифікація чинників бюджетної безпеці зумовлена наявністю зовнішніх і внутрішніх ризиків, які виявляються залежно від джерела виникнення ризиків, ступеня впливу та наслідків фінансової глобалізації. Іншими чинниками, які негативно впливають на систему державних фінансів, є фіскальні ризики. Існують як прямі фіскальні ризики, пов'язані з можливим зменшенням обсягу податкових надходжень, ухилення від сплати податків, згортання підприємницької діяльності або переходом у «тінь» та збільшенням витрат на покриття збитків окремих суб'єктів господарювання державного сектору економіки, так і умовні, що виникають у зв'язку з непогашенням такими суб'єктами заборгованості перед державою за виконання гарантійних зобов'язань.

Значна кількість ризиків бюджетній безпеці України спричинена внутрішніми системними диспропорціями в реальному секторі національної економіки, про що свідчить критичний стан основних макроекономічних показників та рівня глобального індексу конкурентоспроможності. У стратегічному плані бюджетну безпеку гарантує лише конкурентоспроможна економіка. Зрозуміло, що стійкість бюджетної системи визначається рівнем дефіциту бюджету, платіжного балансу, зовнішнього та внутрішнього боргу, стабільністю цін, стійкістю національної валюти, рівнем розвитку ринку цінних паперів, масштабами інвестиційної діяльності тощо.

Одним із суттєвих ризиків бюджетній безпеці є істотна виснаженість власних джерел фінансових ресурсів – прибутку суб'єктів господарювання, доходів населення, доходів бюджетів усіх рівнів, амортизаційних відрахувань, ресурсів цільових фондів та ін. Для запобігання цьому потрібно продовжувати вдосконалення фіскальної системи з метою зменшення податкового тягаря для товаровиробників, що провокує несплату податків до бюджету та збільшує тіньовий сектор економіки, внаслідок чого недотримується велика частина коштів до бюджету й зростає його дефіцит і негативно позначається на розвитку економіки держави та рівні життя населення.

Ризики бюджетній безпеці є багатоаспектними викликами, що зумовлені зниженням конкурентоспроможності та високою залежністю її найважливіших сфер від зовнішньоекономічної кон'юнктури, посилення тенденцій офшоризації, втратою контролю над національними ресурсами, погіршенням стану сировинної бази промисловості та енергетики, нерівномірним розвитком регіонів і прогресуючою нестачею трудових

ресурсів, низькою стійкістю й незахищеністю національної фінансової системи, збереженням умов для корупції та криміналізацією господарсько-фінансових відносин, а також незаконною міграцією.

Фіскальними ризиками є чинники, які можуть призводити до відхилення доходів, видатків, дефіциту державного бюджету та державного боргу від запланованих показників. Такими чинниками правомірно визначити стан макроекономічного середовища та макроекономічні коливання, управління державним боргом та державними гарантіями, діяльність суб'єктів господарювання державного сектору економіки, рівень виконання плану надходжень від приватизації державного майна, функціонування фінансового сектору тощо.

Головним чинником впливу на макроекономічне середовище не тільки України, а й інших країн світу в останні роки доцільно визначити пандемію COVID-19. Тривале продовження та посилення карантинних заходів викликало значне погіршення кон'юнктури на світових товарних ринках, звуження зовнішніх ринків збуту через високу конкуренцію. Різке скорочення економічної активності внаслідок карантинних заходів спричинило уповільнення економічного розвитку з прогнозованим падінням ВВП, скорочення споживчої активності населення та виробництва в цілому [1]. Тому основними фіскальними ризиками, пов'язаними зі змінами макроекономічного середовища України є: дефіцит зовнішнього фінансування та зменшення можливостей доступу до міжнародних ринків капіталів; звуження зовнішніх ринків збуту через високу конкуренцію; формування суттєвого дисбалансу на ринку праці та зростання безробіття.

В останні роки спостерігається посилення фіскальних ризиків у сфері управління державним боргом. Хоча індекс девальвації гривні у 2021 році передбачається на рівні 92,9 % (у порівнянні з 119,4 % у 2020 році) [2], що засвідчує зміцнення національної валюти, проте питома вага державного боргу в іноземній валюті, що на кінець жовтня 2021 року становила 60 %, підтверджує наявність значного валютного ризику.

Аналізуючи виконання державного бюджету за три квартали 2021 року правомірно відмітити позитивні зрушення. Так, за січень-вересень 2021 року державний бюджет виконано з дефіцитом у сумі 37,4 млрд грн, у тому числі загальний фонд з дефіцитом у розмірі 39,8 млрд грн, при розписі загального фонду звітної періоду у сумі 141,1 млрд гривень. При цьому у держбюджеті на 2021 рік було закладено

## Панель 1. Трансформація фіскальної політики в умовах євроінтеграції

дефіцит на суму 246,6 млрд грн (5,5 % ВВП) [2]. Водночас зростання бюджетного ризику спричинене невиконанням плану надходжень від приватизації державного майна та неотримання коштів від державних зовнішніх запозичень. Бюджетний ризик залишається значним також у зв'язку з тим, що розмір дефіциту, що закладається в бюджеті, є складним для фінансування. Україні в середньостроковому періоді доцільно повернутися до параметрів дефіциту, що визначені Бюджетним кодексом – не вище 3% ВВП.

Продовжуючи питання неотримання коштів від державних зовнішніх запозичень, що спричинило необхідність розміщення облігацій внутрішніх державних позик (оскільки більша частина з них знаходиться у власності нерезидентів зріс ризик дестабілізації фінансової ситуації у разі виходу нерезидентів з ринку внутрішніх запозичень), враховуючи недостатній запас коштів на рахунках уряду для покриття виплат майбутніх періодів, слід відмітити низьку готовність України до можливих зупинок рефінансування та, відповідно, високий рівень ризику рефінансування й ризику ліквідності.

Важливим аспектом забезпечення бюджетної безпеки України правомірно визначити ефективну діяльність суб'єктів господарювання державного сектору, оскільки погіршення їх фінансового стану може призвести до ризику зменшення податкових та неподаткових платежів до бюджетів, зокрема частини чистого прибутку (дивідендів). Держбюджетом на 2021 рік надходження до загального фонду частини чистого прибутку та дивідендів держкомпаній заплановані на суму 28,8 млрд гривень. Станом на 31.08.2021 р. надійшло 25,8 млрд грн (89,6 % планового показника на рік). У 2022 році такі надходження плануються у сумі 48,6 млрд грн, що на 68,8 %, або 19,8 млрд грн більше від прогнозних показників на 2021 рік [2]. Тому у 2022 році зростають ризики невиконання плану надходжень, зокрема через зниження можливостей сплати до держбюджету дивідендів державними банками у зв'язку зі зростанням вимог до капіталу.

Поряд з цим ризиком доцільно окреслити і ряд інших фіскальних ризиків, пов'язаних з діяльністю суб'єктів господарювання державного сектору економіки, що можуть негативно впливати на рівень бюджетної безпеки у 2021 році: ризики неповернення отриманої суб'єктам господарювання державної підтримки з бюджету; здійснення квазіфіскальних операцій державними підприємствами, що призводить до

втрат або отримання доходів у розмірах менших, ніж очіувалося в ринкових умовах; необхідність виконання державою гарантійних зобов'язань у разі неможливості суб'єктів господарювання виконати свої зобов'язання перед кредиторами [3].

Окрему увагу слід приділити фіскальним ризикам, пов'язаним із сферою пенсійного забезпечення. За офіційними даними Державного казначейства України за 9 місяців 2021 р. із єдиного казначейського рахунку надано позики на покриття тимчасових касових розривів Пенсійному фонду загалом у сумі 130,8 млрд грн, з яких повернуто 117,6 млрд грн. Таким чином, станом на 01.10.2021 загальний обсяг заборгованості Пенсійного фонду за відповідними позиками, з урахуванням заборгованості попередніх років, становив 75,3 млрд грн і збільшився з початку року на 13,2 млрд грн [4]. Фінансовий стан Пенсійного фонду продовжує погіршуватися, збільшується залежність цього фонду від ресурсів державного бюджету та позик із єдиного казначейського рахунку, а також посилюються ризики щодо неспроможності погасити таку заборгованість. Зазначена ситуація пов'язана зі зниженням рівня платоспроможності в умовах пандемії COVID-19, в тому числі підприємств, установ, організацій у частині сплати обов'язкових страхових платежів, та, відповідно, зростання заборгованості зі сплати єдиного соціального внеску та відшкодування пільгових пенсій; недонадходження сум єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку зі звільненням від його нарахування, обчислення та сплати частини суб'єктів господарювання в рамках впровадження державних заходів підтримки бізнесу під час дії карантинних обмежень.

Сучасний стан економіки не відповідає вимогам бюджетної, фінансової та економічної безпеки України й перебуває в зоні значної небезпеки. Ефективна система забезпечення національних економічних інтересів держави, особливо в умовах глобалізаційних процесів, має відзначуватися якісними критеріями і параметрами, що забезпечують прийнятні для більшості населення умови життя та розвитку особистості, стійкість соціально-економічної ситуації, воєнно-політичну стабільність суспільства, цілісність держави, можливість протистояти впливу внутрішніх і зовнішніх загроз [5].

З огляду на викладене, вбачаємо необхідність розроблення стратегічних пріоритетів і антикризових реформ розвитку країни з

## Панель 1. Трансформація фіскальної політики в умовах євроінтеграції

визначенням чітких цілей, завдань, інструментів, механізмів забезпечення національних економічних інтересів. Значне місце в ній потрібно надати питанням зміцнення бюджетної безпеки держави.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Онищенко С. В., Глушко А. Д. Вплив пандемії COVID-19 на інформаційну безпеку як детермінанта захисту національних інтересів. *Perspectives of world science and education: Abstracts of the 13th International scientific and practical conference*. CPN Publishing Group. Osaka, Japan. 2020. P. 207–212.
2. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/>
3. Інформація про фіскальні ризики та їх вплив на показники державного бюджету в 2021 році. URL: <https://mof.gov.ua/storage/files/Інформація%20про%20фіскальні%20ризики%20та%20їх%20вплив%20на%20показники%20держбюджету%20у%202021%20році.pdf>
4. Позики, надані з ЄКР Пенсійному фонду України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/pensijnomu-fondu-ukrayini>
5. Онищенко С. В. Фінансова глобалізація як чинник впливу на бюджетну безпеку держави. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Ужгород: УНУ, 2017. № 1 (27). С. 139–145.