

УДК: 336.14:330.131.7

БЮДЖЕТНІ РИЗИКИ ЯК ДЕСТАБІЛІЗАТОР ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ОБЛАСНОГО БЮДЖЕТУ

Євген Олегович БАЛАЦЬКИЙ

д.е.н., доцент, завідувач кафедри УФЕБ, ДВНЗ «УАБС НБУ»

Святослав Олександрович ШПІЦГЛУЗ

аспірант кафедри УФЕБ, ДВНЗ «УАБС НБУ»

E-mail: svyatoslav.shpitsgluz@gmail.com

Анотація. В часи нестабільності держави, регіонів, районів, міст та інших населених пунктів в процесі складання, затвердження і виконання бюджету виникають фінансові ризики. Диспропорція між доходною і видатковою частиною бюджету, дефіцит трансфертів у вигляді дотацій, субвенцій та субсидій спричиняє бюджетні ризики та ставить питання фінансової безпеки бюджетів. Особливого значення та інтерес набуває питання бюджетних ризиків, які впливають на фінансову безпеку регіонів, а також їх ідентифікацію, оцінку та управління.

Анотация. Во времена нестабильности государства, регионов, районов, городов и других населенных пунктов в процессе составления, утверждения и исполнения бюджета возникают финансовые риски. Диспропорция между доходной и расходной частью бюджета, дефицит трансфертов в виде дотаций, субвенций и субсидий вызывает бюджетные риски и ставит вопрос финансовой безопасности бюджетов. Особое значение и интерес приобретает вопрос бюджетных рисков, которые влияют на финансовую безопасность регионов, а также их идентификацию, оценку и управление.

Ключові слова: бюджетні ризики, фінансова безпека, бюджетна безпека, дотації, обласний бюджет.

Ключевые слова: бюджетные риски, финансовая безопасность, бюджетная безопасность, дотации, областной бюджет.

Постановка проблеми. В умовах нестабільності держави, регіонів, районів, міст та інших населених пунктів в процесі складання, затвердження і виконання бюджету виникають фінансові ризики. Диспропорція між доходною і видатковою частиною бюджету, дефіцит трансфертів у вигляді дотацій, субвенцій та субсидій спричиняє бюджетні ризики та ставить питання фінансової безпеки бюджетів. Аналізуючи Сумський обласний бюджет, саме врегулювання фінансової безпеки дає змогу мінімізувати бюджетні ризики, збільшити трансфертні потоки, а також забезпечити наповнення обласного бюджету та його розподіл.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В наш час дослідженням проблем формування та використання фінансових ресурсів регіону займалися такі вітчизняні вчені: О. Кириленко, Ц. Огонь, С. Слухай, О. Сунцова, С. Юрій, В. Швець та інші. Але на сьогодні мало дослідженими є процеси формування, розподілу та вико-

ристання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, а саме обласного значення, що спрямовуються на соціально-економічний розвиток регіонів, нечітко визначені теоретичні основи здійснення зазначених процесів. Складність вирішення питань бюджетного регулювання територіального розвитку зумовлюється диспропорційністю територіального розвитку і деяким суб'єктивізмом у розподілі бюджетних ресурсів.

Останнім часом особливого значення та інтерес серед науковців набуває питання бюджетних ризиків, які впливають на фінансову безпеку регіонів, а також їх ідентифікацію, оцінку та управління.

Якщо говорити про теоретичні, методологічні і прикладні аспекти побудови ефективної бюджетної політики на рівні держави, регіонів та області, становлення міжбюджетних відносин досліджені в працях українських вчених І. Алексєєва, С. Буковинського, П. Буряка, А. Бурячен-

ка, О. Василика, В. Геєця, Ю. Глущенко, О. Гордея, М. Корецького, М. Кульчицького, О. Лилика, І. Луніної, В. Опаріна, М. Палія, Л. Тарангул, І. Чугунова. Досліджуючи праці вчених, які працюють над теорією та методологією міжбюджетних відносин, слід відзначити, що поставлені завдання потребують подальших наукових досліджень, а саме проведення бюджетної реформи, наповнення доходної частини, розподіл видатків, визначення міжбюджетних трансфертів та ін.

Метою статті є дослідження теоретичних та практичних аспектів бюджетних ризиків Сумського обласного бюджету, методи щодо їх оптимізації та вплив на фінансову безпеку області.

Виходячи з поставленої мети маємо наступні задачі:

- виокремити бюджетні ризики, які впливають на фінансову безпеку Сумської області;
- провести аналіз та дати оцінку бюджетним ризикам Сумського бюджету;
- мінімізувати або обмежити бюджетні ризики за допомогою відповідних методів управління.

Обґрунтування отриманих наукових результатів. Ризики є невід'ємною складовою усіх процесів життєдіяльності суспільства. Вони залежать від цілої низки факторів, наслідки впливу яких не завжди можливо передбачити. Зростання частоти виникнення негативного прояву ризикових ситуацій зумовлюють необхідність наукового вивчення сутності цього поняття.

Особливої актуальності на сьогоднішній день набувають вивчення ризиків у бюджетній сфері. Потрібно врахувати ще й той факт, що у працях вітчизняних та зарубіжних вчених питання ризиків у бюджетній сфері є недостатньо вивченими та нема повного визначення поняття «бюджетний ризик», а проблематика бюджетних ризиків у місцевих фінансах взагалі є поза їх увагою.

В нормативно-правових документах це поняття розглядається як ризик значного недовиконання доходної частини державного (місцевого) бюджету, що може призвести до збільшення обсягу державних (місцевих) запозичень та/або невиконання зобов'язань, що делеговані державою місцевим органам самоврядування [5; 9].

Запропоновані визначення науковців можна згрупувати у такі підходи:

- бюджетний ризик пов'язаний виключно з ймовірністю невиконання доходної частини бюджету у порівнянні з очікуваною величиною [5; 6];
- бюджетний ризик у вузькому розумінні – це недоотримання доходів і, як наслідок, нездатність профінансувати свої видатки, тобто потенційно

можливі відхилення бюджетного показника від його запланованого значення під дією ризикоутворюючих факторів [14; 7];

- бюджетний ризик у широкому розумінні – вірогідність невиконання заходів бюджетного планування та бюджетної політики у зв'язку з порушеннями в обігу бюджетних ресурсів та їх пропорцій [13];

- бюджетний ризик – це ймовірність неповного виконання витратної частини бюджету [12; 4; 16];

- бюджетний ризик як різновид фінансових ризиків, тобто це така бюджетна ситуація, коли зменшується якість податкового і бюджетного планування та надання бюджетних послуг [13; 3].

Враховуючи усе вище сказане, вважаємо за доцільне дещо уточнити визначення бюджетного ризику. Бюджетний ризик – це різновид фінансового ризику, який притаманний кожному суб'єкту господарювання на усіх стадіях бюджетного процесу (підготовка, затвердження, прийняття, розподіл), результатом реалізації якого є відхилення фактичних результатів виконання бюджету від планових показників.

Бюджетний ризик як різновид фінансового має не лише основні його сутнісні характеристики, а й певні особливості:

- бюджетний ризик як економічне явище проявляється у сфері фінансової діяльності держави, на всіх рівнях бюджетної системи, він прямо пов'язаний із процесом формування доходів державного і місцевих бюджетів, характеризується можливими грошовими втратами у процесі здійснення фінансової діяльності та бюджетної політики держави;

- бюджетний ризик проявляється на всіх стадіях бюджетного процесу та є об'єктивним явищем у функціонуванні будь-якої держави, він супроводжує практично всі види фінансових операцій, що пов'язані з формуванням доходів бюджетів та їх витрачанням на всіх рівнях бюджетної системи;

- бюджетний ризик припускає необхідність вибору альтернативної дії, тобто прийняти ризик або відмовитися;

- оцінка рівня бюджетного ризику носить суб'єктивний характер і залежить від оцінки соціально-економічного стану держави, політичної складової;

- невизначеність завжди супроводжує бюджетні ризики і характеризує такі їх властивості: ризик має відношення до майбутнього і тісно пов'язаний із прогнозуванням; ризик передбачає

ймовірність несприятливої ситуації і наслідків, прогнозованих чи ні, тобто несприятлива ситуація може статися чи ні; прогнозованість несприятливої ситуації та наслідків означає наявність механізму управління ризиками;

- ймовірність виникнення несприятливих ситуацій має коливатися в межах: більше нуля і менше одиниці. При цьому за умови нульової ймовірності ризик відсутній, а при одиниці обов'язково виникне проблема кризи, але не ризик;

- невизначеність наслідків бюджетного ризику полягає в тому, що відхилення від запланованої суми може відбутися як у бік зменшення, так і у бік збільшення суми бюджетних доходів і витрат [2].

Причинами виникнення бюджетних ризиків є низка взаємопов'язаних факторів. Серед них варто виділити внутрішні та зовнішні, об'єктивні та суб'єктивні.

До внутрішніх слід віднести внутрішню економічну політику, планування та виконання бю-

джетів, недоотримання запланованих доходів, перевищення статей витрат при виконанні бюджету, неефективне використання бюджетних коштів тощо.

Зовнішні чинники не пов'язані безпосередньо з діяльністю місцевих органів самоврядування і виникають незалежно від учасників бюджетного процесу.

Серед основних об'єктивних факторів бюджетного ризику варто відзначити економічні (економічна ситуація в країні, рівень інфляції, рівень доходів громадян, рівень безробіття, дефіцит бюджету величина державного боргу); політико-правові (політична стабільність, бюджетне, митне, податкове законодавство); соціальні (рівень життя населення, середня заробітна плата, прожитковий мінімум, рівень пенсійного забезпечення) та демографічні. Суб'єктивні фактори проявляються на стадії планування бюджету та залежать від рівня професіоналізму учасників бюджетного процесу, які приймають у цьому участь.

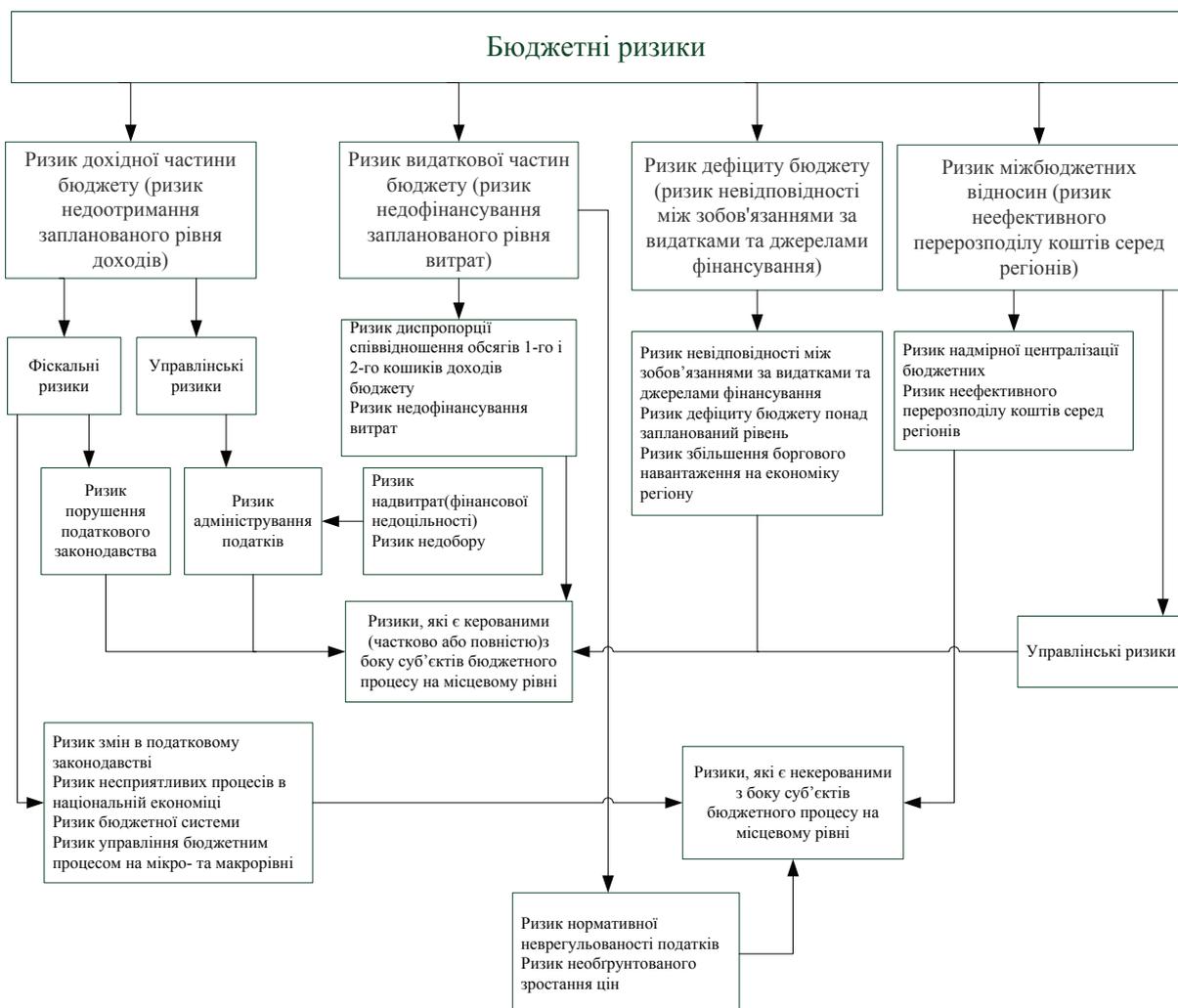


Рис. 1. Структурно-логічна схема складових ризику обласного бюджету регіону

Враховуючи ці обставини, нами запропоновано структурно-логічну схему складових ризику Сумського обласного бюджету (рис. 1), в якій виділено такі основні види ризиків:

- ризик дохідної частини бюджету (ризик недоотримання запланованого рівня доходів);
- ризик видаткової частини бюджету (ризик недофінансування запланованого рівня витрат);
- ризик дефіциту бюджету (ризик невідповідності між зобов'язаннями за видатками та джерелами фінансування);
- ризик міжбюджетних відносин (ризик не ефективного перерозподілу коштів серед регіонів).

Як видно з рис. 1 кожен з виділених ризиків містить певні види. Разом з тим варто відмітити й те, що всі вони можуть бути керованими та некерованими з боку суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні.

Керовані – це ті, на які суб'єкти бюджетного процесу можуть впливати з метою мінімізації їх негативних наслідків, шляхом прийняття певних управлінських рішень. Некеровані ризики, в свою чергу, не підлягають впливу суб'єктів бюджетного процесу, проте знизити їх негативний вплив можливо за умови прогнозування їх настання, оцінки та їх врахування на кожній стадії бюджетного процесу.

Вплив бюджетних факторів на соціально-економічний розвиток Сумського регіону та його відтворювальні процеси є невід'ємною частиною фінансової збалансованості доходів та видатків місцевих бюджетів. Досягнення збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів можливе за умов зміни підходів до розподілу і перерозподілу фінансових потоків між центром і регіонами, які з урахуванням балансу доходів і видатків місцевих бюджетів забезпечують такий стан платоспроможності органів місцевого самоврядування, що не порушує фінансової безпеки області. Фінансова безпека, у свою чергу, має певні складові, зокрема виділяється бюджетна безпека, яка характеризується як стан забезпечення платоспроможності регіону з урахуванням балансу доходів і видатків місцевого бюджету та ефективності використання бюджетних коштів.

Певні досягнення державної політики щодо управління фінансовими ризиками не трансформувалися на регіональну політику. У нормативних документах, що визначають регіональну політику, а це Концепція державної регіональної політики, Державна стратегія регіонального роз-

витку на період до 2015 р. не містять положень, що зобов'язують відстежувати і вживати заходи по попередженню і усуненню фінансових ризиків.

Бюджетний кодекс України та закони про Державний бюджет України останніх років містять окремі положення, які регламентують бюджетну збалансованість і безпосередньо стосуються фінансової дисципліни органів місцевого самоврядування, до яких належать: недопущення дефіциту місцевих бюджетів (за винятком міських бюджетів); допущення дефіциту бюджету окремих регіонів за рахунок дотацій у частині бюджету розвитку.

Перераховані норми стосуються питань збалансування бюджетів та обмеження деяких джерел фінансування, а також заходів щодо дотримання затверджених показників бюджетного балансу протягом бюджетного року. Однак вони не відповідають вимогам Європейського Союзу, оскільки не забезпечують попередження ухилень від жорстких бюджетних обмежень, нічого не говорять про контроль і санкції за недотримання бюджетних вимог. Крім того, на даному етапі розвитку бюджетної системи збалансованість бюджету поки що досягається лише завдяки трансфертам, що надаються місцевим бюджетам у вигляді дотацій, субсидій та субвенцій. Останні носять цільовий характер та обмежують права органів місцевого самоврядування на визначення напрямів використання коштів, особливо на капітальні витрати. Крім того, збалансування бюджетів за рахунок державних трансфертів призводить до свідомого зменшення потреби забезпеченості регіону фінансовими ресурсами, що призводить до недофінансування соціальних та економічних потреб.

Як зазначає Н. В. Старостенко важливі економічні і фінансові результати зусиль місцевих органів влади з поліпшення фінансової ситуації в адміністративно-територіальних одиницях, зокрема, підвищення зайнятості, зростання обсягів заробітної плати, а отже, і податку з доходів фізичних осіб, що надходить до місцевих бюджетів, приводить до зниження дотацій вирівнювання, які надаються з державного бюджету (або ж збільшення коштів, що мають бути перераховані з місцевого бюджету до державного). Це відбувається у наслідок того, що позитивні і негативні трансферти місцевим бюджетам розраховуються за однією і тією формулою:

$$Ti = ai * (Vi - Di) \quad (1)$$

де Ti – дотація вирівнювання;

ai – коефіцієнт вирівнювання;

Vi – розрахунковий обсяг показника видатків;

Di – прогнозний показник обсягу доходів (кошик доходів).

У бюджетній діяльності застосовується дотація вирівнювання (Ti), що являє міжбюджетний трансферт на вирівнювання доходної спроможності бюджету, який його отримує. Надаються на безвідплатній і безповоротній основі без встановлення напрямів і (або) умов їх використання. Ai – коефіцієнт вирівнювання, який застосовується тільки для бюджетів, з яких передбачається передача коштів до районних бюджетів. Розрахунковий показник обсягу видатків загального фонду місцевого бюджету (Vi), що враховується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів. Di – прогнозний обсяг доходів, що враховуються при визначенні трансфертів, для окремого бюджету.

Позитивну оцінку зазначеній формулі надають Р. В. Шинкаренко та О. А. Волошина. Вони виділяють три основні причини, чому розподіл коштів на основі чіткої і стабільної формули є кращими, ніж рішення про розподіл фінансування на основі суб'єктивних суджень експертів та посадових осіб, що представляють державну адміністрацію:

- по-перше, якщо формула є достатньо стабільною і доведена до відома заздалегідь, то це дозволяє використовувати принцип довготермінового планування і допомагає приймати раціональні рішення використання бюджету на місцевому рівні;

- по-друге, розподіл фінансування на основі формули допомагає уникнути звинувачень щодо політичних чи особистих мотивів, які б стояли за рішеннями про розподіл коштів;

- по-третє, значно підвищується ступінь прозорості управлінських рішень [16].

Однак, недосконалість розрахунку розміру дотацій вирівнювання відмічають, як науковці, так і практики, зазначаючи, що згідно розрахункам за цією формулою виникає ряд негативних факторів, які можуть порушити фінансову безпеку місцевих бюджетів [10, с. 41, 15, с. 23-31, 1, с. 9-15]:

- перевищення доходів бюджетів над витратами призводить до збільшення вилучень до

державного бюджету. Відбувається «ефект заміщення», оскільки місцевим органам влади немає сенсу прагнути до збільшення доходів у зв'язку з тим, що приріст фактичних доходів місцевих бюджетів враховується при розрахунку трансфертів;

- відсутня зацікавленість місцевих органів влади у нарощуванні доходної бази у своїх регіонах (регіони-реципієнти розраховують на дотаційну підтримку у разі недостатності коштів, зібраних на території цих регіонів, регіони-донори намагаються знизити податковий потенціал, оскільки збільшення доходів призведе до додаткового їх вилучення);

- виникає регіональний фінансовий сепаратизм;

- об'єктивне фінансування економіки регіону або її пріоритетних секторів є неможливим;

- діюча систем надання дотацій та субвенцій, немає ніякого відношення до вирівнювання територій в економічному та соціальному розрізах, оскільки кошти, які виділяються спрямовуються виключно на фінансове забезпечення мінімальних поточних видатків місцевих бюджетів.

На рис. 2 відобразимо статистичні дані офіційних трансфертів щодо дотацій вирівнювання Сумського обласного бюджету, що одержуються з державного бюджету за 2008-2013 рр. та проаналізуємо відповідні дані [11].

Характеризуючи статистичні дані офіційних трансфертів щодо дотацій вирівнювання можемо побачити, що надходження з державного бюджету з 2008 року по 2013 рік виконувались в повному обсязі та відбувалося суттєве зростання з 202447,6 тис. грн до 614861,6 тис. грн. Збільшення дотацій вирівнювання залежить від певних взаємопов'язаних факторів, що включають темп інфляції, рівень безробіття та заробітної праці населення регіону, сплати податків громадян та фінансової інфраструктури області.

Для розподілу між районними місцевими бюджетами в 2013 році було надано дотацій з державного бюджету в Сумській обласний бюджет на суму 142994,2 тис. грн.

Фактично можна побачити, що кількість дотацій, які надійшли з державного бюджету місцевим бюджетам Сумського регіону становить 142804,7 тис. грн: дотація на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів – 138304,5 тис. грн та дотація на підвищення рівня матеріального забезпечення інвалідів I чи II групи внаслідок психічного розладу – 4500,2 тис. грн.

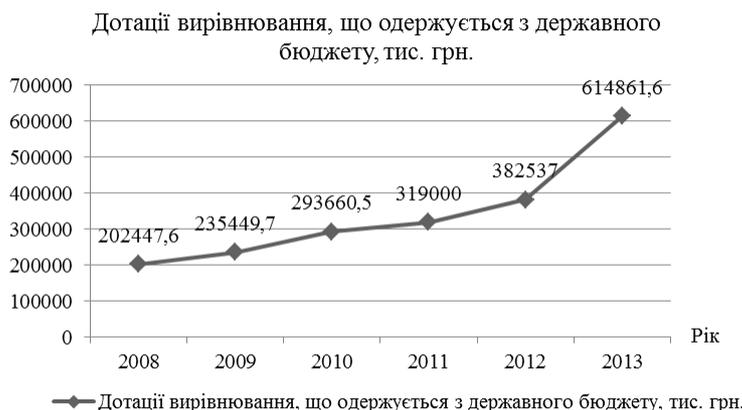


Рис. 2. Статистичні дані дотацій вирівнювання, що одержуються з державного бюджету за 2008–2013 рр., тис. грн.

В 2012 році було надано дотацій на суму 189818,0 тис. грн. Серед них можна виділити: додаткова дотація з державного бюджету на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів – 113990,0 тис. грн, додаткова дотація з державного бюджету місцевим бюджетам на підвищення рівня матеріального забезпечення інвалідів I чи II групи внаслідок психічного розладу – 8876,7 тис. грн, додаткова дотація з державного бюджету місцевим бюджетам на покращення надання соціальних послуг найуразливішим верствам населення – 10592,8 тис. грн, додаткова дотація з державного бюджету місцевим бюджетам на оплату праці працівників бюджетних установ – 52286,0 тис. грн, додаткова дотація з державного бюджету місцевим бюджетам на стимулювання місцевих органів влади за перевиконання річних розрахункових обсягів податку на прибуток підприємств та акцизного податку – 4072,5 тис. грн. Останні три дотації в 2013 році не були надані взагалі, так як відбулося суттєве скорочення фінансових потоків затверджених для Сумського регіону.

В зв'язку з цим відбулася часткова і несвоєчасна виплата заробітної плати працівникам районних бюджетних установ, недофінансовані малозабезпечені верстви населення, а також недоотримані податок на прибуток підприємств та акцизні надходження. Саме ці наслідки вплину-

ли на дестабілізацію Сумського обласного бюджету та спричинили порушення фінансової безпеки регіону.

Висновки. Бюджетний ризик є різновидом фінансового ризику, який відноситься до кожного суб'єкту господарювання на усіх стадіях бюджетного процесу (підготовка, затвердження, прийняття, розподіл), результатом реалізації якого є відхилення фактичних результатів виконання бюджету від планових показників.

Основними ризиками як обласного так і бюджетів нижчих рівнів є ризик доходної частини бюджету; ризик видаткової частини бюджету; ризик дефіциту бюджету; ризик незбалансованості міжбюджетних відносин.

Завдяки відповідності доходів видаткам місцевих бюджетів відбувається соціально-економічний розвиток регіону, що може бути досягнуто також зміною підходів до розподілу і перерозподілу фінансових потоків між центром і регіонами та ефективним використанням бюджетних коштів не порушуючи фінансової безпеки області.

Аналіз статистичних даних по дотаційним коштам Сумського регіону вказує на часткове недофінансування дотаційної частини області, що негативно впливає на фінансову безпеку і в майбутньому викликає ризик дефіциту бюджету.

Список використаних джерел

1. Буковинський С. А. Зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування як чинник економічного зростання / С. А. Буковинський // Вісник НБУ. — 2007. — № 2. — С. 9-15.
2. Булгакова С. Бюджетний ризик: сутність класифікація, фактори ризику / С. Булгакова, І. Микитюк // Вісник КНТЕУ, 2010. — № 1. — С. 59-68.
3. Грищенко Х. Управління фінансовими ризиками держави / Х. Грищенко [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.viche.info/journal>.
4. Эйгель Ф. Критерии оценки кредитного риска / Ф. Эйгель // Рынок ценных бумаг. — 1999. — № 5. — С. 11-20.
5. Каючкина М. А. Бюджетные риски в процессе исполнения муниципальных бюджетов : дис. ... к.э.н. : 08.00.10 / М. А. Каючкина; [Сам. Гос. Эконом. Ун-т]. — С. 1.
6. Кудрин А. О новых займах у МВФ и Парижского клуба [Электронный ресурс] / А. О. Кудрин. — Режим доступа : <http://www.investmentrussia.ru/rus/news/>.
7. Лебедева О. И. Бюджетный риск: методические основы оценки и управления: На примере краевого бюджета Хабаровского края : дис. ... к.э.н. : 08.00.10 / О. И. Лебедева, Хабаровск, 2003. — 179 с.
8. Про затвердження Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом [Електронний ресурс] // [Постанова Кабінету Міністрів : за станом на 01.08.2012 р. №815]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/815-2012-p6>.
9. Про затвердження Положення про управління ризиками, пов'язаними з державним боргом [Електронний ресурс] // [Наказ міністерства фінансів України : за станом на 16.06.2010 р. №461]. — Режим доступу : http://minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=255474&cat_id=255473.
10. Старостенко Н. В. Методологія формування міжбюджетних трансфертів / Н. В. Старостенко // Фінанси України. — 2005. — С. 39-44.
11. Статистичні дані Сумського обласного бюджету [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.finansy.sm.gov.ua/index.php/uk/home>.
12. Улюкаев А. Денежная политика: итоги уходящего года и задачи наступающего [Электронный ресурс] / А. Улюкаев // Банковское дело в Москве. — 2000. — № 12 (72). — Режим доступа : <http://www.bdm.ru/arhiv/2000/12/4-6.html>.
13. Федосов В. М. Бюджетна система : [підручник] / В. М. Федосов [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://pidruchniki.ws/1180091246102/ekonomika/byudzhetniy_rizik-menedzhment.
14. Чичелев М. Е. Формирование бюджетной системы союзного государства [Электронный ресурс] / М. Е. Чичелев // Финансовый бизнес. — 2003. — № 1. — Режим доступа : <http://gossector.narod.ru/text/budget4.htm>.
15. Швець В. Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин / В. Я. Швець // Фінанси України. — 2005. — № 3. — С. 23-31.
16. Шинкаренко Р. В. Ефективний розподіл коштів між державним і місцевим бюджетом / Р. В. Шинкаренко, О. А. Волошина // Економіка і регіон. — 2006. — №3 (10). — С. 27-30.
17. Яшина Н. И. Некоторые теоретические и методические аспекты оценки рисков расходов бюджета / Н. И. Яшина // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия : Экономика и финансы. — 2004. — № 1. — С. 162-167.