

Лариса СІДЕЛЬНИКОВА
Наталія КОСТІНА

ВПЛИВ БЮДЖЕТНИХ РИЗИКІВ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Визначено сутність категорії “бюджетний ризик”. Наведено систему взаємозв’язку бюджетного ризику із комплексом економічних ризиків. Запропоновано систему управління бюджетними ризиками на регіональному рівні. Виявлено фактори, що спричиняють невизначеність результатів реалізації регіональної фіскальної політики.

Розвиток місцевого самоврядування в Україні, задекларований Європейською хартією місцевого самоврядування, неможливий без реалізації ефективної регіональної фіскальної політики. У сучасних умовах вже сформовано систему соціально-економічних інституцій, що впливають на фіскальне регулювання територіального розвитку. Однак значні коливання економічних тенденцій призводять до невизначеності перспектив функціонування бюджетної складової регіональної фіскальної політики. Нестабільність регіонального розвитку в Україні обумовлює необхідність виявлення комплексу бюджетних ризиків з метою попередження або оптимізації їх впливу на фіскальний потенціал адміністративно-територіальних одиниць.

Стратегічними орієнтирами розбудови ефективної державної регіональної політики є зміцнення фінансового потенціалу регіонів. Зважаючи на те, що регіональна фіскальна політика є одним із основних атрибутів фінансової політики, проблемам фіскальної вразливості регіонів завжди приділялась підвищена увага. Серед вітчизняних економістів відомими є праці В. Андрущенка, О. Василика, А. Крисоватого, С. Онишко, Л. Тарангул, А. Соколовської, К. Швабія, І. Чугунова, С. Юрія та ін., в яких сформовано інструментарій реалізації регіональної

фіскальної політики, досліджено вплив фіскального регулювання на територіальний соціально-економічний розвиток, встановлений взаємозв’язок фіскальних тенденцій регіону та макроекономічного регулювання. Однак з метою визначення векторів розбудови ефективної регіональної фіскальної політики, доцільним є поглиблення зазначених досліджень у напрямку виявлення факторів, що підвищують ступінь невизначеності функціонування бюджетної сфери у площині перманентного регіонального розвитку.

Метою статті є визначення основних факторів, що зумовлюють виникнення бюджетних ризиків та впливають на невизначеність результативності реалізації регіональної фіскальної політики. Основу досліджень складають загальнонаукові методи (діалектичний підхід), а також метод системного і логічного підходів та нормативно-логічного аналізу.

Ризики є неодмінною складовою будь-якої діяльності. Поняття ризику залежить від тієї сфери, в якій проявляється вплив негативних факторів, тому неможливо запропонувати його універсальне визначення. Так, американський вчений А. Віллетт у своїй роботі “Економічна теорія ризику і страхування” (1901 р.) уперше зробив спробу висвітлити економічний аспект ризику з точки зору невизначеності. Він виходив із

концепції, що хоча термін “ризик” і вживається в різних значеннях, та все ж більшість вчених вважають, що він пов’язаний із поняттям непевності. Отже, з позиції А. Віллетта, ризик є чимось об’єктивним, але скорельованим із суб’єктивною непевністю, або – об’єктивним корелятом суб’єктивної непевності. Однак така орієнтація ризику на непевність не отримала належного теоретичного підтвердження, оскільки непевність сприймалася у трьох значеннях: непевність об’єктивна, непевність психологічна або суб’єктивна, непевність, яка виникає у процесі прийняття рішень [2, 17].

Чиказька школа (монетаристи) на чолі з Мільтоном Фрідменом одна з перших запропонувала трактувати ризик кризь теорію корисності. Рішення, пов’язані з ризиком, Фрідмен класифікував так [3]:

- невеликий ризик, пов’язаний із заздалегідь відомим результатом;
- помірний ризик без великих доходів і витрат;
- великий ризик, пов’язаний із великими доходами або збитками.

Важливо зазначити, що у сучасних умовах не існує єдиного підходу до визначення

сутності поняття “бюджетний ризик”. Найчастіше бюджетний ризик розглядають у складі фіскального ризику. Так, С. В. Онишко та К. І. Швабій вважають, що фіскальний ризик є інтегральним показником, який характеризує ступінь об’єктивної можливості втрат запланованих надходжень державного бюджету, водночас як податковий ризик асоціюється тільки з окремим платником податків [4, 32].

Узагальнюючи теоретичні дослідження, можемо дати наступне визначення бюджетного ризику: бюджетний ризик – це невизначеність можливості виконання бюджетних показників, яка залежить від ефективності управління бюджетним механізмом та ступеня врахування об’єктивних факторів, що не пов’язані з інструментами бюджетного регулювання, але безпосередньо впливають на результативні показники.

Зауважимо, що бюджетний ризик є складною категорією, адже факторами його виникнення можуть бути ризики, притаманні всьому фінансовому сектору (рис. 1).

Визначення бюджетних ризиків на рівні регіону є надзвичайно складним процесом, адже на ефективність фіскального регулювання регіонального розвитку впливають як

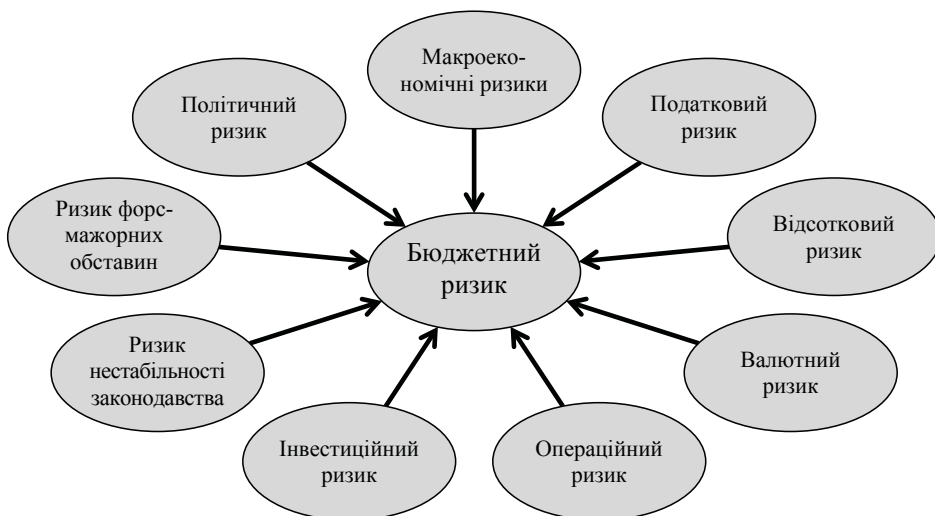


Рис. 1. Система ризиків, що впливають на бюджетний ризик

внутрішні фактори (регіональні, які можуть знаходитися під контролем інститутів регіонального розвитку), так і зовнішні (макроекономічні). Зовнішні ризики, як правило, мають вагомий вплив на ефективність реалізації регіональної фінансової політики, однак проблема полягає в тому, що їх можна віднести до некерованих і непередбачених з боку органів місцевої влади та місцевого самоврядування. Узагальнена система управління регіональними бюджетними ризиками показана на рис. 2.

Перш, ніж розглянути фактори, які негативно впливають на бюджетне регулювання регіонального розвитку, розглянемо сутність поняття ефективності фінансової політики. А. І. Крисоватий визначає ефективність фінансової політики як дієвість обраних інструментів фінансової політики при визначенні часу, упродовж якого відбувається реалізація фінансової політики [1].

Зауважимо, що одними з найважливіших показників регіональної фінансової політики є рівень мобілізації бюджетних доходів та ступінь виконання видаткових зобов'язань.

Відповідно до ст. 64, 69 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. № 2456-VI, доходи місцевих бюджетів з метою міжбюджетного регулювання поділяють на власні (не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів) та закріплені (враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів). В табл. 1 проведений аналіз стану виконання дохідної частини загального фонду місцевих бюджетів за 2009 р. в адміністративно-територіальному розрізі України.

За даними табл. 1 видно, що у 2009 р. спостерігалось невиконання розрахункових показників бюджетних доходів як за власними, так і за закріпленими надходження-



Рис. 2. Система управління регіональними бюджетними ризиками

ми. Зокрема, невиконання доходів, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, спостерігалось у м. Києві (84,9%) та Київській (89,1%), Волинській (95,5%), Одеській (97,5%), Дніпропетровській (98,3%) областях. Невиконання розрахункових показників за доходами, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, було характерним для 22

місцевих бюджетів із 27 досліджуваних. Зокрема, найнижчі показники виконання власних доходів зафіксовані у Кіровоградській (69,4%), Одеській (71,6%), Закарпатській (76,6%), Волинській (78,7%), Хмельницькій (78,8%), Тернопільській (80,3%) та Херсонській (82,7%) областях.

За результатами проведеного дослідження можемо дійти висновку, що для

Таблиця 1

**Виконання дохідної частини загального фонду
місцевих бюджетів України за 2009 р.***

| Зведений бюджет | Доходи, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів | | | Доходи, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів | | |
|-------------------|---|-----------------|-------------|--|-----------------|-------------|
| | Розрахункові показники, млн. грн. | Факт, млн. грн. | Виконано, % | Розрахункові показники, млн. грн. | Факт, млн. грн. | Виконано, % |
| АР Крим | 1 818,8 | 2 160,7 | 118,8 | 474,8 | 425,0 | 89,5 |
| Вінницька | 1 154,2 | 1 196,8 | 103,7 | 174,3 | 166,8 | 95,7 |
| Волинська | 685,4 | 652,3 | 95,5 | 101,3 | 79,7 | 78,7 |
| Дніпропетровська | 4 378,4 | 4 305,8 | 98,3 | 1 070,4 | 1 133,7 | 105,9 |
| Донецька | 5 316,9 | 5 491,3 | 103,3 | 1 029,6 | 889,8 | 86,4 |
| Житомирська | 925,6 | 936,8 | 101,2 | 172,9 | 176,3 | 102,0 |
| Закарпатська | 714,2 | 744,1 | 104,2 | 100,6 | 77,1 | 76,6 |
| Запорізька | 1 974,9 | 2 028,3 | 102,7 | 428,0 | 367,3 | 85,8 |
| Івано-Франківська | 857,8 | 903,6 | 105,3 | 154,8 | 154,4 | 99,7 |
| Київська | 2 206,3 | 1 965,5 | 89,1 | 247,5 | 307,9 | 124,4 |
| Кіровоградська | 733,9 | 796,1 | 108,5 | 158,5 | 109,9 | 69,4 |
| Луганська | 2 024,5 | 2 210,1 | 109,2 | 334,2 | 293,5 | 87,8 |
| Львівська | 108,1 | 2 166,7 | 102,8 | 375,9 | 316,9 | 84,3 |
| Миколаївська | 975,0 | 1 092,3 | 112,0 | 203,2 | 182,4 | 89,7 |
| Одеська | 2 449,8 | 2 388,8 | 97,5 | 772,7 | 553,6 | 71,6 |
| Полтавська | 1 470,9 | 1 577,1 | 107,2 | 302,8 | 259,8 | 85,8 |
| Рівненська | 762,9 | 800,9 | 105,0 | 113,9 | 111,7 | 98,0 |
| Сумська | 930,9 | 974,9 | 104,7 | 162,8 | 154,9 | 95,2 |
| Тернопільська | 553,8 | 607,7 | 109,7 | 90,6 | 72,8 | 80,3 |
| Харківська | 2 733,9 | 2 842,2 | 104,0 | 675,3 | 600,5 | 88,9 |
| Херсонська | 702,2 | 760,0 | 108,2 | 142,5 | 117,9 | 82,7 |
| Хмельницька | 905,9 | 938,3 | 103,6 | 197,1 | 155,4 | 78,8 |
| Черкаська | 1 033,4 | 1 057,9 | 102,4 | 220,4 | 193,6 | 87,9 |
| Чернівецька | 503,9 | 537,8 | 106,7 | 112,9 | 117,3 | 103,8 |
| Чернігівська | 806,9 | 831,2 | 103,0 | 131,7 | 106,6 | 91,0 |
| м. Київ | 11 570,4 | 9 828,3 | 84,9 | 2 097,9 | 2 084,9 | 99,4 |
| м. Севастополь | 469,9 | 481,2 | 102,4 | 106,8 | 145,6 | 136,3 |

* Складено авторами за даними Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень

місцевих бюджетів України характерним є ризик невиконання бюджетних доходів. При цьому ступінь невиконання власних доходів є більшим, ніж відповідний показник щодо закріплених надходжень.

Зауважимо, що ризики, які впливають на виконання дохідної частини місцевих бюджетів, спричиняють ризик невиконання видаткових зобов'язань органами місцевої влади та місцевого самоврядування.

За даними Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень, у 2009 р. з 27 адміністративно-територіальних одиниць, наведених у табл. 1, тільки бюджет м. Києва не отримував державних дотацій, натомість донорами державного бюджету були 18 регіонів. Однак чистим донором все ж був лише бюджет м. Києва, з якого до державного бюджету спрямовано 6302,2 млн. грн. (83,1% від загального обсягу дотацій, перерахованих з місцевих бюджетів до державного). Інші 17 регіонів виступали як донорами, так і реципієнтами, а 8 областей України та м. Севастополь взагалі були винятково отримувачами бюджетних ресурсів держави. Важливо зауважити, що обсяг отриманих реципієнтами ресурсів перевищував обсяг наданих, отже можемо стверджувати про значний ступінь залежності місцевих бюджетів від державної політики міжтериторіального фінансового вирівнювання.

Підсумовуючи вищезазначене, можемо стверджувати, що сучасна регіональна фінансова політика реалізується під впливом значної кількості ризиків, в тому числі бюджетних, обумовлених не тільки зовнішніми чинниками, а й недосконалістю механізму функціонування інструментів бюджетного регулювання.

З метою мінімізації впливу бюджетних ризиків на ефективність реалізації регіональної фінансової політики вважаємо за доцільне, насамперед, запровадити систему прогнозування фінансового потенціалу

регіону на основі проведення якісного аналізу за наступними напрямками:

- аналіз ефективності використання соціально-економічного потенціалу регіону з позиції зміцнення фінансової бази органів місцевої влади та місцевого самоврядування;
- оцінка фінансових регуляторів, які впливають на виконання місцевих бюджетів;
- важелі стимулювання залучення внутрішніх та іноземних інвестицій для реалізації пріоритетних програм регіонального розвитку;
- аналіз організаційних засад формування інформаційної бази даних з метою реалізації ефективної регіональної фінансової політики.

Подальші дослідження із зазначеної проблематики мають бути спрямовані на дослідження ступеня впливу макроекономічних ризиків на ефективність фінансової регіональної політики. Доцільною є розробка багатофакторної моделі, яка дасть можливість кількісно оцінити вплив негативних факторів на фінансовий потенціал адміністративно-територіальних одиниць.

Література

1. Крисоватий А. І., Луцик А. І. *Податки і фінансова політика: Навчальний посібник*. – Тернопіль, 2003. – 312 с.
2. Клапків М. С. *Питання етимології економічного ризику // Фінанси України – 2001. – № 4. – С. 14–20.*
3. Селигмен Б. *Основные течения современной экономической мысли*. – М.: Прогресс, 1968. – Режим доступу: http://economicus.ru/cgi-ise/gallery/frame_rightn.pl?type=in&links=/in/friedman/lectures /friedman_11.txt&img=lectures_small.jpg&name=friedman.
4. Онишко С. В., Швабій К. І., Новицька Н. В. *Квантифікація податкового та фінансового ризиків // Економіка і прогнозування. – 2007. – № 3. – С. 32–42.*