

Савастеева О.М.,

к.е.н., доцент кафедри економіки та моделювання ринкових відносин,
Навчально-науковий інститут інформаційних та соціальних технологій
Одеського національного університету імені І.І. Мечникова

РИЗИКИ ЕФЕКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ НА РІВНІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Анотація. Статтю присвячено дослідженню сукупності наукових поглядів на поняття ризиків ефективності бюджетного процесу. Узагальнено наукові погляди на поняття «бюджетний ризик». На основі аналізу та систематизації наукових джерел запропоновано авторське визначення поняття «ризик ефективності бюджетного процесу». Виокремлено особливості бюджетного процесу на рівні об'єднаних територіальних громад. Угруповано та систематизовано ризики ефективності бюджетного процесу на місцевому рівні.

Ключові слова: бюджетна ефективність, бюджетний ризик, бюджетний процес, об'єднані територіальні громади, стадії бюджетного процесу, виконання бюджету.

Постановка проблеми. Прийняттю виважених управлінських рішень щодо ефективного керування бюджетними ресурсами об'єднаних територіальних громад передують визначення поняття «ризиків ефективності бюджетного процесу» та їх групування шляхом створення відповідної системи. Саме необхідність дослідження сутності та сукупності ризиків, що впливають на рівень ефективності бюджетного процесу, а також механізм їх впливу на окремі стадії бюджетного процесу на місцевому рівні визначають актуальність цієї статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню теоретичних та практичних питань, пов'язаних із формуванням методичних підходів до оцінки ризиків ефективності бюджетного процесу, приділяли багато уваги такі вітчизняні вчені, як О. Василик, В. Геєць, С. Булгакова, І. Микитюк, В. Федосов, С. Юрій, Н. Бакеренко, Ю. Карагозлю, Є. Балацький, С. Шпіцглюз, І. Сидор та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Однак, незважаючи на достатню кількість проведених досліджень, досі невирішеною залишається ціла низка питань, пов'язаних із формуванням понятійного апарату ризиків бюджетної сфери, зокрема ризиків ефективності бюджетного процесу об'єднаних територіальних громад, їх систематизацією та групуванням.

Мега статті полягає у розкритті сутності поняття «ризиків ефективності бюджетного процесу», їх групування та систематизація.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ризик (від лат. Resecō – відсікати, скорочувати, або грец. Ρίσκόν – небезпека) у широкому розумінні являє собою поєднання ймовірності і наслідків настання несприятливих подій. Ризик тісно пов'язаний із будь-яким історичним етапом суспільного розвитку. Його різновиди притаманні абсолютно усім процесам цілеспрямованої людської діяльності. Перетікання цих процесів знаходиться у залежності від великих комплексів причинних факторів, наслідки впливу яких доволі часто неможливо передбачити.

Проблема ризику в різних сферах економічного життя у сучасній економічній думці займає одне з провідних місць. У фінансовій теорії виокремлюють такі основні види економічних ризиків: ризики на макrorівні, ризики на мікрорівні, фінансові та політичні ризики. До макrorизиків можна віднести ризики, що виникають у зв'язку з коливанням значень параметрів макроекономічного розвитку окремої держави. Мікроризики пов'язані зі здійсненням окремих видів економічної діяльності, фінансуванням виробництва, капіталовкладеннями в окремі інвестиційні проекти. Політичні ризики виникають здебільшого у зв'язку з неможливістю провадних структур виконувати делеговані повноваження на належному рівні. Але особливої уваги заслуговують саме фінансові ризики, адже будь-яка фінансова діяльність тісно пов'язана з ризиком. К. Редхед і С. Хьюс трактують фінансовий ризик як можливість недоотримання прибутку або понесення збитків під час здійснення фінансових операцій [1]. Як уважає І. Бланк, «фінансовий ризик підприємства являє собою результат вибору його власниками або менеджерами альтернативного фінансового рішення, спрямованого на досягнення бажаного цільового результату фінансової діяльності за ймовірності понесення економічного збитку (фінансових утрат) у силу невизначеності умов його реалізації» [2].

До системи фінансових ризиків належить різноманітність ризиків, які виникають унаслідок здійснення фінансової діяльності: кредитний, банківський, ринковий, бюджетний, страховий, трансфер-ризик, ризик ліквідності, податковий ризик тощо. У вітчизняній економічній літературі здебільшого досліджуються фінансові ризики, притаманні діяльності господарських суб'єктів на мікроекономічному рівні.

У сучасних умовах необхідності проведення складних та масштабних реформ найбільшої актуальності набувають дослідження, наукова систематизація та побудова понятійного апарату системи ризиків, пов'язаних із функціонуванням бюджетної сфери. Необхідно враховувати очевидний факт, що дослідження, присвячені даній проблематиці, не є вичерпними, питання бюджетних ризиків у місцевих фінансах досліджуються поодинокими науковцями, а ризики, внаслідок дії яких бюджетний процес на місцевому рівні стає малоефективним, узагалі залишаються поза увагою. В законодавчих документах бюджетний ризик розглядається в контексті значного недовиконання дохідної частини державного (місцевого) бюджету, що може призвести до збільшення обсягу державних (місцевих) запозичень та/або невиконання зобов'язань, що делеговані державою місцевим органам самоврядування [3]. Узагальнення наукових поглядів на визначення поняття «бюджетний ризик» представлено в табл. 1.

Своєю чергою, під ефективністю бюджетного процесу розуміємо розраховане за допомогою комплексної системи взаємопов'язаних показників відношення отриманого еконо-

Наукові погляди на визначення поняття «бюджетний ризик»

№ з/п	Автор	Трактування поняття	Джерело	Рік
1	С.О. Булгакова, І.С. Микитюк	Бюджетні ризики, у вузькому розумінні, являють собою потенційно можливі відхилення бюджетного показника від його запланованого значення під дією ризикоутворюючих факторів	[4]	2010
2	В.М. Федосов, С.І. Юрій	Під ризиком у бюджетній сфері можна розглядати сукупність імовірних несприятливих (небажаних) наслідків реалізації прийнятих рішень, що можуть призвести до втрат в ефективності під час формування, розподілу та використання державних і місцевих централізованих фондів грошових ресурсів	[5]	2012
3	Н.П. Бакеренко, Ю.І. Карагозлю	Бюджетний ризик – це різновид фінансового ризику, який притаманний кожному суб'єкту господарювання на всіх стадіях бюджетного процесу, результатом реалізації якого є відхилення фактичних результатів виконання бюджету від планових показників	[6]	2013
4	Є.О. Балацький, С.О. Шпіцглюз	Бюджетний ризик – це різновид фінансового ризику, який притаманний кожному суб'єкту господарювання на всіх стадіях бюджетного процесу (підготовка, затвердження, прийняття, розподіл), результатом реалізації якого є відхилення фактичних результатів виконання бюджету від планових показників	[7]	2015
5	І.П. Сидор	Бюджетний ризик – це ймовірність недовиконання дохідної та видаткової частин бюджету та відхилення їх результатів від запланованих величин, що супроводжується можливістю зростання дефіциту бюджету та неефективного перерозподілу коштів	[8]	2016

Джерело: складено автором

мічного та соціального ефекту до обсягу витрачених для його досягнення ресурсів (фінансових, матеріальних, організаційних, людських тощо), що визначається на всіх стадіях здійснення бюджетного процесу. Зростання частоти виникнення негативного прояву ризикових ситуацій саме під час здійснення бюджетного процесу зумовлює необхідність наукового визначення сутності цього поняття.

Таким чином, узагальнюючи напрацювання науковців щодо тлумачення бюджетного ризику та використовуючи власне визначення ефективності бюджетного процесу, вважаємо за необхідне виокремити поняття «ризик ефективності бюджетного процесу» та надати йому чіткого та вичерпного трактування. Отже, ризик ефективності бюджетного процесу – це ймовірність недосягнення максимального рівня результативності та дієвості бюджетного процесу, яка може бути притаманна всім стадіям його здійснення.

Евроінтеграційний вектор розвитку держави на сучасному етапі зумовив необхідність реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що передбачає створення законодавчої бази діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням повноважень та їх ресурсного забезпечення. У рамках реалізації реформ у 2015 р. стартував процес об'єднання територіальних громад та створення спроможних об'єднаних громад. У результаті виборів до місцевих рад у 2015–2016 рр. було сформовано 366 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) [9].

Для стимулювання громад до подальшого об'єднання, а також унаслідок необхідності забезпечення ресурсної бази бюджетів ОТГ для фінансування видаткових повноважень, формування бюджетів цих громад відбувається з доволі значними особливостями:

- бюджети ОТГ мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Тобто цим бюджетам на законодавчому рівні затверджуються обсяги міжбюджетних трансфертів. До них належать базова дотація, освітня субвенція, медична субвенція, інші субвенції та дотації, якщо ОТГ має

підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів;

- до бюджетів ОТГ, окрім доходів, що отримували бюджети до їх об'єднання, зараховується 60% податку на доходи фізичних осіб, який до початку реформи децентралізації зараховувався до районного бюджету;

- за рахунок бюджетів ОТГ, окрім видатків на здійснення самоврядних повноважень, фінансуватимуться видатки, які делегуються державою їм на виконання, а саме видатки на утримання закладів бюджетної сфери: освіти, культури, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, соціального захисту та соціального забезпечення;

- бюджети ОТГ беруть участь у горизонтальному вирівнюванні податкоспроможності, яке передбачає, що місцевим бюджетам з рівнем податкоспроможності (середні надходження на одного мешканця) нижче 0,9 середнього показника по Україні, для підвищення рівня їх забезпеченості надається базова дотація (80% суми, необхідної для досягнення показника 0,9). Водночас бюджети ОТГ, у яких рівень податкоспроможності вище 1,1 середнього показника по Україні, 50% надходжень передають до державного бюджету у вигляді реверсної дотації.

Саме зазначені особливості бюджетного процесу на місцевому рівні та багатогранність ризиків, пов'язаних із бюджетним процесом на місцевому рівні зумовлюють необхідність дослідження та групування ризиків ефективності бюджетного процесу ОТГ шляхом створення відповідної системи. На нашу думку, сукупність зазначених ризиків можна поділити на такі основні групи:

1. Ризики зовнішнього середовища – притаманні різного роду процесам економічного, політичного, соціального, геополітичного розвитку, що відбуваються в державі та мають прямий вплив на ефективність бюджетного процесу ОТГ.

2. Ризики структури бюджету – притаманні всім процесам, що забезпечують виконання дохідної та видаткової частин бюджету.

3. Ризики організаційно-методичного інструментарію – притаманні різним процесам, за допомогою яких здійснюється

методичне та організаційне обслуговування перебігу бюджетного процесу на місцевому рівні.

Отже, виходячи із зазначеного групування, нами запропонована система ризиків ефективності бюджетного процесу ОТГ (табл. 2).

Як відомо, Бюджетний кодекс України виокремлює чотири стадії бюджетного процесу:

- 1) складання проєктів бюджетів;
- 2) розгляд та прийняття закону про державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети;
- 3) виконання бюджету, у т. ч. в разі необхідності внесення змін до закону про державний бюджет України, рішення про місцеві бюджети;
- 4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього [10].

Досліджуючи систему ризиків ефективності бюджетного процесу ОТГ, доцільно розглянути механізм їх впливу на кожній стадії бюджетного процесу (табл. 3).

Висновки. Ризик ефективності бюджетного процесу – це ймовірність недосягнення максимального рівня результативності та дієвості бюджетного процесу, яка може бути притаманна всім стадіям його здійснення. Особливості бюджетного процесу на місцевому рівні та багатогранність ризиків, пов'язаних із бюджетним процесом на місцевому рівні, зумовлюють необхідність дослідження та групування ризиків ефективності бюджетного процесу ОТГ шляхом створення відповідної системи із визначенням основних груп та з'ясуванням сутності ризиків. Окрім того, ризики, притаманні бюджетному процесу на рівні ОТГ, впливають на перебіг кожної стадії бюджетного процесу, та механізм їх впливу різний.

Таблиця 2

Система ризиків ефективності бюджетного процесу ОТГ

№ з/п	Вид ризику	Сутність ризику
РИЗИКИ ЗОВНІШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА		
1	Ризик соціально-економічного розвитку	Ймовірність погіршення параметрів соціально-економічного розвитку відповідної територіальної громади внаслідок настання певних обставин
2	Політичний ризик	Ймовірність незлагодженості дій владних структур та настання політичної кризи
3	Ризик законотворчої роботи	Ймовірність неприйняття або несвочасного прийняття нормативно-правових документів щодо врегулювання бюджетного процесу на місцевому рівні
4	Інвестиційний ризик	Ймовірність погіршення інвестиційного клімату та зниження обсягів інвестиційних вкладень
РИЗИКИ СТРУКТУРИ БЮДЖЕТУ		
1	Ризик недоотримання доходів	Ймовірність недосягнення максимального рівня запланованих доходів бюджету
2	Ризик недофінансування видатків	Ймовірність недостатнього забезпечення запланованих напрямів видатків бюджету. Притаманний бюджетному процесу тоді, коли бюджет затверджується бездефіцитним
3	Ризик дефіциту бюджету	Ймовірність фактичного перевищення запланованого обсягу дефіциту бюджету. За своєю сутністю цей вид ризику має спільні риси з ризиком недофінансування видатків, але виникає тоді, коли бюджет від самого початку затверджується з дефіцитом
4	Ризик неперіоритетності видатків	Ймовірність незабезпечення фінансування пріоритетних напрямів видаткової частини бюджету
5	Ризик неоптимізації витрат	Ймовірність здійснення неефективних витрат, насамперед тих, що не забезпечують виконання основних функцій і завдань відповідних розпорядників
6	Ризик втрати доходів	Ймовірність настання втрати доходів місцевого бюджету внаслідок наданих відповідною місцевою радою податкових пільг
РИЗИКИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-МЕТОДИЧНОГО ІНСТРУМЕНТАРІЮ		
1	Ризик прогнозування роботи	Ймовірність невірної врахування значень окремих економічних параметрів під час прогнозування обсягів доходів та видатків бюджету
2	Ризик неврегулювання заборгованості	Ймовірність нежиття дієвих заходів для комплексного врегулювання погашення дебіторської та кредиторської заборгованості бюджетних установ і запобігання утворенню заборгованості за зобов'язаннями у наступному бюджетному періоді
3	Ризик недотримання принципу ПЦМ у бюджетному процесі	Ймовірність включення до проєкту бюджету видатків на нові місцеві програми чи ті, термін дії яких закінчився у минулому бюджетному періоді в разі їх незатвердження чи пролонгації в установленому порядку
4	Ризик недотримання принципу економії ресурсів	Ймовірність незабезпечення спрямування видатків бюджету на вирішення питань енергоефективності та енергозбереження, насамперед для ощадливого витрачання енергетичних ресурсів у бюджетній сфері
5	Ризик непрозорості бюджетного процесу	Ймовірність незабезпечення публічності обговорення показників бюджету, періодичної публікації підсумків виконання бюджету, залучення засобів масової інформації на основні етапи бюджетного процесу, прозорості проведення тендерних закупівель тощо
6	Ризик відсутності моніторингу	Ймовірність нездійснення або недієвого здійснення постійного моніторингу результативності, ефективності, прозорості використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу

Джерело: складено автором

Вплив ризиків бюджетного процесу ОТГ на стадії бюджетного процесу

№п/п	Вид ризику	Стадії бюджетного процесу			
		1	2	3	4
РИЗИКИ ЗОВНІШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА					
1	Ризик соціально-економічного розвитку	-	-	+	-
2	Політичний ризик	+	+	+	+
3	Ризик законотворчої роботи	+	+	+	+
4	Інвестиційний ризик	-	-	+	-
РИЗИКИ СТРУКТУРИ БЮДЖЕТУ					
1	Ризик недоотримання доходів	+	-	+	-
2	Ризик недофінансування видатків	+	-	+	-
3	Ризик дефіциту бюджету	+	-	+	-
4	Ризик неперіоритетності видатків	+	-	+	-
5	Ризик неоптимізації витрат	+	-	+	-
6	Ризик втрати доходів	+	-	+	-
РИЗИКИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-МЕТОДИЧНОГО ІНСТРУМЕНТАРІЮ					
1	Ризик прогнозу роботи	+	-	-	-
2	Ризик нерегулювання заборгованості	+	-	+	-
3	Ризик недотримання принципу ПЦМ у бюджетному процесі	+	-	+	-
4	Ризик недотримання принципу економії ресурсів	+	-	+	-
5	Ризик непрозорості бюджетного процесу	+	+	+	+
6	Ризик відсутності моніторингу	+	+	+	+

Джерело: побудовано автором

Література:

1. Рэдхэд К. Управление финансовыми рисками / К. Рэдхэд, С. Хьюс ; пер. с англ. – М. : ИНФРА-М, 1996. – С. 13.
2. Бланк И.А. Управление финансовыми рисками / И.А. Бланк. – К. : Ника-центр, 2005. – С. 21.
3. Про затвердження Положення про управління ризиками, пов'язаними з державним боргом : Наказ Міністерства фінансів України (станом на 16.06.2010) № 461 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=255474&cat_id=255473.
4. Булгакова С. Бюджетний ризик: сутність класифікація, фактори ризику / С. Булгакова, І. Микитюк // Вісник КНТЕУ. – 2010. – № 1. – С. 59–68.
5. Бюджетна система : [підруч.] / За наук. ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. – К. : Центр учбов. літератури ; Тернопіль : Екон. думка, 2012. – 871 с.
6. Бакеренко Н.П. Підходи до визначення ризику місцевих бюджетів та його складові / Н.П. Бакеренко, Ю.І. Карагозлю // Вісник Одеського національного університету. Економіка. – 2013. – Т. 18. – Вип. 1. – С. 8–13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vonu_econ_2013_18_1_3.
7. Балацький С.О. Бюджетні ризики як дестабілізатор фінансової безпеки обласного бюджету / С.О. Балацький, С.О. Шпіцглюз // Фінансовий простір. – 2015. – № 2. – С. 270–276 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fin_pr_2015_2_35.
8. Сидор І.П. Бюджетні ризики в умовах дефіциту фінансових ресурсів держави / І.П. Сидор // Другі наукові читання пам'яті С.І. Юрія : зб. наук. праць (Тернопіль, 28 листопада 2016 р.) / уклад. В.В. Письменний, Б.В. Максимчук ; відп. за вип. О.П. Кириленко. – Тернопіль : ТНЕУ, 2016. – С. 119–123.
9. Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад, – роз'яснення експерта [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/3958>.
10. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

Савастеева О.Н. Риски эффективности бюджетного процесса на уровне объединенных территориальных общин

Аннотация. Статья посвящена исследованию совокупности научных взглядов на понятие рисков эффективности бюджетного процесса. Обобщены научные взгляды на понятие «бюджетный риск». На основе анализа и систематизации научных источников предложено авторское определение понятия «риск эффективности бюджетного процесса». Выделены особенности бюджетного процесса на уровне объединенных территориальных общин. Сгруппированы и систематизированы риски эффективности бюджетного процесса на местном уровне.

Ключевые слова: бюджетная эффективность, бюджетный риск, бюджетный процесс, объединенные территориальные общины, стадии бюджетного процесса, выполнения бюджета.

Savastieieva O.M. Risks of the budgetary process effectiveness at the level of united territorial communities

Summary. The article is devoted to the research of a set of scientific views on the concept of risks of the effectiveness of the budget process. Scientific views on the notion of “budget risk” are generalized. Based on the analysis and systematization of scientific sources, the author’s definition of the concept of “risk of the effectiveness of the budget process” is proposed. Features of the budget process at the level of the united territorial communities are singled out. Risks of the effectiveness of the budget process at the local level are grouped and systematized.

Keywords: budgetary efficiency, budgetary risk, budgetary process, united territorial communities, stages of budgetary process, budget execution.