

## ФІСКАЛЬНІ РИЗИКИ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

### FISCAL RISKS OF FORMATION OF INCOMES OF LOCAL BUDGETS

У статті досліджено вплив фінансових ризиків на формування доходної бази місцевих бюджетів. Розкрито поняття фінансового ризику як об'єктивно-суб'єктивної категорії та чинника дефіциту бюджету. Розглянуто концептуальну модель орієнтованого на ризик управління місцевими бюджетами, яка передбачає управління ризиками місцевих бюджетів на двох рівнях, а саме макрорівні (рівень центральних органів влади) та рівні місцевих органів влади. Визначено прояв фінансового ризику в процесі формування податкових надходжень, який характеризується можливими бюджетними втратами в процесі реалізації податкової політики держави. В результаті проведених наукових досліджень визначено основні фінансові ризики формування надходжень бюджетів місцевого самоврядування, такі як наявність тіньового сектору економіки, затримка з добровільним об'єднанням територіальних громад, несплата податку на нерухомість окремими категоріями громадян, низький рівень довіри населення, слабкість базису для запровадження середньострокового бюджетного планування.

**Ключові слова:** фінансові ризики, місцеві бюджети, податкові надходження, бюджетні втрати, фактори ризику.

В статье исследовано влияние фискальных рисков на формирование доходной базы

местных бюджетов. Раскрыто понятие фискального риска как объективно-субъективной категории и фактора дефицита бюджета. Рассмотрена концептуальная модель ориентированного на риск управления местными бюджетами, предполагающая управление рисками местных бюджетов на двух уровнях, а именно макроуровне (уровень центральных органов власти) и уровне местных органов власти. Определено проявление фискального риска в процессе формирования налоговых поступлений, который характеризуется возможными бюджетными потерями в процессе реализации налоговой политики государства. В результате проведенных научных исследований определены основные фискальные риски формирования поступлений бюджетов местного самоуправления, такие как наличие теневых секторов экономики, задержка с добровольным объединением территориальных общин, неуплата налога на недвижимость отдельными категориями граждан, низкий уровень доверия населения, слабость базиса для внедрения среднесрочного бюджетного планирования.

**Ключевые слова:** фискальные риски, местные бюджеты, налоговые поступления, бюджетные потери, факторы риска.

УДК 336.2

**Городецька Т.Е.**

к.е.н., доцент,  
завідувач кафедри державних фінансів  
Харківський інститут фінансів  
Київського національного торговельно-  
економічного університету

**Лень Д.М.**

студент  
Харківський інститут фінансів  
Київського національного торговельно-  
економічного університету

*The article investigates the effect of fiscal risks on the formation of the revenue base of local budgets. The "fiscal risk" concept as an objective-subjective category and a factor of budget deficit is disclosed. The conceptual model of risk-based management of local budgets is considered. It involves managing the risks of local budgets on two levels: at the macro level (central authority's level) and at the local authority's level. The results of risk assessment together with the results of the assessment of the risk environment of the local budget formation are an analytical basis for making managerial decisions on minimizing the negative or maximizing the use of positive effects of the risk factors in the process of budget execution. The financial risk in the process of tax revenues formation is determined; it is characterized by possible budgetary losses in the process of the state tax policy implementation. The risks of fiscal policy have not only local but also global character, which confirms the relevance of the research topic. The deformation of the functioning of the fiscal mechanism under the influence of risks is manifested in all elements of the socio-economic system, causing an excessive budget deficit and a lack of funds to finance social expenditures, and thus a significant threat to the macroeconomic stability of the state. It has been established that the system of fiscal risk management can be described as a set of methods and measures that allow to predict underutilization of tax payments and to take measures to prevent or minimize tax breaches. As a result of the carried out research, the main fiscal risks for the formation of revenues of local government budgets were identified: the presence of the shadow economy, delays in the voluntary association of territorial communities, non-payment of property taxes by certain categories of citizens, low level of public confidence, weakness of the basis for the introduction of medium-term budget planning. It is proved that fiscal risks have a negative impact not only on state budget security, but also negatively affects the implementation of regional financial policy.*

**Key words:** fiscal risks, local budgets, tax revenue, budget loss, risk factors.

**Постановка проблеми.** Стійкий розвиток держави не може розглядатись у відриві від економічної та соціальної стабільності її регіонів. Успішне здійснення соціально-економічних перетворень в Україні значною мірою залежить від раціонального поєднання загальнодержавних інтересів з інтересами регіонів з урахуванням їх особливостей, ефективного використання їхнього природно-ресурсного, трудового, науково-технічного та виробничого потенціалу. В умовах поглиблення кризових явищ в українській економіці виникають внутрішні та зовнішні загрози формування доходів бюджетів місцевого самоврядування. Одним з основних факторів, які здійснюють вплив на надходження до місцевих бюджетів, є фінансові ризики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми оцінювання ризикового середовища

формування місцевих бюджетів привертають увагу відомих вітчизняних вчених, таких як В.Л. Андрущенко, В.П. Вишневецький, І.О. Луніна, О.П. Кириленко, Ц.Г. Огонь, О.О. Сунцова, С.І. Юрій. Проте на теоретичному рівні залишається не дослідженою досі проблема загального визначення та можливостей управління фінансовими ризиками.

**Постановка завдання.** Метою статті є висвітлення низки питань щодо сутності та особливостей фінансових ризиків, необхідності врахування їх під час здійснення прогностичних розрахунків задля підвищення якості бюджетного планування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** На сучасному етапі розвитку економічних відносин в Україні особливо актуалізуються питання вдосконалення, оптимізації та трансформації чинної системи інституційного забезпечення полі-

тики держави щодо зменшення податкових втрат. Недоотримання бюджетом країни податкових платежів викликає загрозу невиконання державою своїх функцій та обов'язків. Податкові втрати є однією з найважливіших проблем, з якою постійно стикаються всі держави.

Фіскальні ризики – це чинники (включаючи умовні зобов'язання та квазіфіскальні операції), що можуть приводити до зменшення надходжень бюджету та/або потребувати додаткових витрат бюджету, відповідно, спричинити збільшення дефіциту бюджету та державного (місцевого) боргу порівняно з плановими бюджетними показниками [1].

Ризик породжується об'єктивно наявними невизначеністю, конфліктністю, нестачею інформації на момент оцінювання, прийняття управлінських рішень, неоднозначністю прогнозів, змінами як в оточуючому середовищі, так і в самій системі, еволюційними трансформаційними процесами, нестачею часу для наукового обґрунтування значень економічних та фінансових показників і підтримки прийняття відповідних рішень.

Об'єктивність ризику фінансово-економічної, зокрема бюджетної, сфери ґрунтується на тому, що він існує через об'єктивні, притаманні економіці категорії конфліктності, невизначеності, розпливчастості, відсутності вичерпної інформації на момент оцінювання та прийняття управлінських рішень.

Суб'єктивність ризику зумовлюється тим, що в економіці (бізнесі) та податкових відносинах задіяні реальні люди (державні службовці, управлінські команди, бізнесмени, населення тощо) зі своїм досвідом, психологією, інтересами, смаками, схильністю чи несхильністю до ризику, своєю поведінкою.

Основні елементи побудови концептуальної моделі орієнтованого на ризик управління місцевим бюджетом запропоновані Ю. Карагозлю [2].

Насамперед варто зазначити, що модель передбачає впровадження ризикоорієнтованого управління на двох рівнях: макрорівні, тобто рівні центральних органів влади, та мезорівні, тобто рівні місцевих органів влади. Ризикоорієнтоване управління на рівні центральних органів влади реалізується переважно через систему стратегічного бюджетного ризик-менеджменту, яка передбачає два основних вектори:

- 1) створення передумов для ефективного ризикоорієнтованого управління;
- 2) нормативно-правове забезпечення.

Однією з особливостей запропонованої моделі є концентрація основних управлінських функцій на мезорівні. Основні аналітичні функції та управлінські рішення щодо мінімізації негативних наслідків або максимального використання позитивних наслідків настання ризикової події пропонується

покласти на місцеві фінансові органи. Ризикоорієнтоване управління на мезорівні передбачає виконання аналітичних функцій на всіх стадіях бюджетного процесу. Зокрема, на етапі підготовки проекту місцевого бюджету під час аналізу місцевого бюджету за попередні періоди місцевими фінансовими органами необхідно провести аналіз та оцінювання рівня ризиків в розрізі дохідної та видаткової частин, а також виконання. Результати проведеного оцінювання ризиків видаткової частини мають бути враховані під час складання інструкцій з підготовки бюджетних запитів головними розпорядниками. Отже, вже в бюджетних запитах, що подаються головними розпорядниками, буде враховано фактор ризику, що дасть змогу оптимізувати процес бюджетного ризик-менеджменту на подальших стадіях бюджетного процесу. Результати оцінювання ризиків дохідної частини бюджету мають бути відображені в додатку до проекту місцевого бюджету, а саме Заяві про фіскальні ризики. При цьому особливою вимогою до складання такої заяви має бути кількісне оцінювання ризику, що дасть змогу кількісно оцінити можливі втрати чи вигоди від настання ризикової події [2].

Процес управління фіскальними ризиками в ресурсному забезпеченні місцевих бюджетів можна розділити на такі чотири етапи, як виявлення джерел ризиків, оцінювання їх величини та ймовірність реалізації; оцінювання та ухвалення рішення щодо доречності вжиття заходів для послаблення впливу фіскального ризику; визначення бюджетних витрат для компенсації наслідків ризиків або їх подолання; розроблення та вжиття заходів щодо мінімізації ризиків.

Методологія управління фіскальними ризиками в ресурсному забезпеченні місцевих бюджетів, на думку М.В. Трещова [3], повинна будуватись навколо системи таких методів з відповідним переліком інструментів.

1) Прямий контроль, обмеження та запобіжники. Такі методи є найбільш ефективними для подолання ризиків ендогенного характеру (встановлення додаткових внутрішніх обмежень рішеннями місцевих рад на надання місцевих гарантій, здійснення місцевих запозичень, впровадження диференційованої шкали податків з механізмами стимулювання та примусу в разі недотримання податків у бюджет, встановлення зобов'язань для підприємств, що перебувають у комунальній власності).

2) Правила, стимули та інші непрямі заходи. Ці інструменти варіюються залежно від типу ризику та використовуються більше там, де ризики залежать від ситуації в приватному секторі місцевої економіки (наприклад, впровадження податкових преференцій, регуляторів державно-приватного партнерства).

3) Перенесення ризику, страхові механізми. Вони використовуються не так часто, як інші інструменти зі зниження фіскального ризику, через масштаби місцевого ринку, інституційний потенціал та політично-економічні причини.

4) Виділення бюджетних ресурсів. Передбачає формування резервних фондів або закладання витрат в бюджет під конкретні ризики (фонди захисту від фінансової кризи, витрати на квазіфіскальну діяльність підприємств комунальної власності, окремі фонди подолання стихійних лих, стабілізаційні фонди як буфер проти низьких цін на сировинні товари).

Серед основних фіскальних ризиків, що можуть приводити до зменшення надходжень місцевого бюджету, визначимо такі.

1) Повільна детінізація економіки, передусім щодо легалізації фонду оплати праці. Податок на доходи фізичних осіб є найбільш вагомим джерелом власних доходів бюджетів місцевого самоврядування. Наявність тіньового сектору економіки в Україні є основною причиною недоотримання потенційного обсягу доходів ПДФО до місцевих бюджетів, оскільки залишається практика відсутності оформлення трудових відносин або оформлення їх фізичними особами – підприємцями, які є платниками єдиного податку; виплати заробітних плат «у конвертах». Слід зазначити, що не лише податкова мінімізація є чинником приховування реальних доходів населення, адже останніми роками з'явилась можливість необґрунтованого отримання субсидії на оплату житлово-комунальних послуг.

2) Непропорційне зростання повноважень, відповідальності та професійної кваліфікації новостворених органів місцевої влади з їх фінансовим забезпеченням у місцевих бюджетах [4]. Затримка з добровільним об'єднанням територіальних громад (ОТГ) порушує цілісність бюджетної системи. Крім того, деякі ОТГ виявляють недостатню фінансову спроможність. Як підраховано, об'єднані територіальні громади отримують власні доходи приблизно на 50% від можливого. Причинами є проблеми обліку землі та нерухомості на місцях. Передусім йдеться про неефективно або невчасно оформлену чи передану в оренду землю, несплату податку на нерухомість. Крім того, законодавчо неврегульованою є передача землі за межами населених пунктів у власність ОТГ для розширення дохідної бази їх бюджетів. З іншого боку, видатковій частині бюджету бракує якісних проектних рішень з поліпшення локальної інфраструктури в ОТГ.

3) Несплата податку на нерухомість окремими категоріями громадян. Податковий кодекс України передбачає надання податкової пільги фізичним особам шляхом зменшення бази оподаткування

(площа об'єкта житлової нерухомості) для квартир на 60 квадратних метрів [5]. Однак ця пільга не застосовується до об'єктів, що використовуються їх власниками задля одержання доходів (здаються в оренду, лізинг, позичку, використовуються в підприємницькій діяльності). Значна частка квартир надається їх власниками без належно оформлених договорів оренди, тобто не лише приховуються отримані доходи, але й відбувається незаконне використання фізичною особою пільги зі сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Це приводить до втрат бюджету від недоотримання податку на доходи фізичних осіб і податку на майно.

4) Недостатня дієвість державного фінансового контролю, що гальмується слабкою довірою населення до правоохоронної та судової систем, низькою результативністю новостворених антикорупційних органів, які разом мають забезпечувати невідворотність покарання за порушення бюджетно-податкового законодавства [4].

5) Слабкість базису для запровадження середньострокового бюджетного планування, яке має забезпечити стабільність та передбачуваність фіскальної політики держави [4].

6) Фіскальні ризики виконання державного бюджету. Слід зауважити, що місцеві бюджети також орієнтуються на обсяги трансфертів з державного бюджету. Недовиконання прогнозних показників податкових надходжень збільшує ризик невиконання дохідної частини бюджету та ускладнює процес фінансування витрат органів місцевого самоврядування за рахунок трансфертів з державного бюджету.

**Висновки з проведеного дослідження.** Отже, фіскальні ризики – це можливість виникнення негативних для бюджетної сфери економічних та соціальних наслідків через неефективність її побудови та функціонування, тактики й стратегії податкової діяльності чи впливу зовнішніх факторів. Їх негативний вплив на формування доходів місцевих бюджетів не викликає сумніву. З огляду на те, що найважливішими елементами системи забезпечення бюджетної безпеки держави є податки та податкова політика, надання державою населенню суспільних благ і послуг, їх кількість та якість значною мірою залежать від податкової безпеки країни, яка є однією зі складових бюджетної безпеки, тобто фіскальні ризики справляють негативний вплив не лише на бюджетну безпеку держави, але й на реалізацію регіональної фінансової політики. Вищенаведені основні фіскальні ризики мають комплексний характер та справлятимуть негативний вплив різної міри інтенсивності на виконання місцевих бюджетів, тому вимагають системного підходу до їх розв'язання.

**БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:**

1. Бюджетний кодекс України : Закон від 8 липня 2010 року № 2456-VI із змінами та доповненнями. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 21.02.2019).
2. Карагозлю Ю. Концептуальна модель ризикоорієнтованого управління місцевими бюджетами. URL: [http://nltu.edu.ua/nv/Archive/2013/23\\_13/247\\_Jurm.pdf](http://nltu.edu.ua/nv/Archive/2013/23_13/247_Jurm.pdf) (дата звернення: 21.02.2019).
3. Трещов М.В. Удосконалення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів: податкові аспекти. URL: [http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2017/6/part\\_1/8.pdf](http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2017/6/part_1/8.pdf) (дата звернення: 21.02.2019).
4. Фіскальні ризики та виклики виконання державного бюджету України у 2018 році. URL: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/fiskal\\_ruzuk-e3707.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/fiskal_ruzuk-e3707.pdf) (дата звернення: 21.02.2019).
5. Податковий кодекс України : Закон від 2 грудня 2010 року № 2755-VI із змінами та доповненнями. URL: <http://sfs.gov.ua/nk/rozdil-xii--mistsevi-podatki-i> (дата звернення: 21.02.2019).

**REFERENCES:**

1. Byudzhetnyy kodeks Ukrayiny : Zakon vid 08.07.2010 № 2456-VI iz zminamy ta dopovnennyamy [Budget Code of Ukraine : Law of 24.07.2010 № 2456-VI

with amendments and additions]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (accessed 21 February 2019).

2. Karahozlyu Y. Kontseptualna model ryzykoo-riyentovanoho upravlinnya mistsevymy byudzhetamy [Conceptual model of risk-oriented management of local budgets]. Available at: [http://nltu.edu.ua/nv/Archive/2013/23\\_13/247\\_Jurm.pdf](http://nltu.edu.ua/nv/Archive/2013/23_13/247_Jurm.pdf) (accessed 21 February 2019).

3. Treshchov M.V. Udoskonalennya resursnoho zabezpechennya mistsevyykh byudzhetiv: podatkovy aspekty [Improving the resource provision of local budgets: tax aspects]. Available at: [http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2017/6/part\\_1/8.pdf](http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2017/6/part_1/8.pdf) (accessed 21 February 2019).

4. Fiskalni ryzyky ta vyklyky vykonannya derzhavnoho byudzhetu Ukrayiny u 2018 rotsi [The fiscal risks and challenges of implementing the state budget of Ukraine in 2018]. Available at: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/fiskal\\_ruzuk-e3707.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/fiskal_ruzuk-e3707.pdf) (accessed 21 February 2019).

5. Podatkovyy kodeks Ukrayiny : Zakon vid 02.12.2010 № 2755-VI iz zminamy ta dopovnennyamy [Tax Code of Ukraine: Law of 02.12.2010 № 2755-VI with amendments and supplements]. Available at: <http://sfs.gov.ua/nk/rozdil-xii--mistsevi-podatki-i> (accessed 21 February 2019).

**Gorodetska Tetiana**Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,  
Head of Department of Public Finances  
Kharkiv Institute of Finance  
Kyiv National University of Trade and Economics**Len Dariya**Student  
Kharkiv Institute of Finance  
Kyiv National University of Trade and Economics**FISCAL RISKS OF FORMATION OF INCOMES OF LOCAL BUDGETS**

**The purpose of the article.** Fiscal risk management is an important element of the local budget process, which is aimed at providing financial resources to local governments. Effective management of fiscal risks enables to create partnerships and an atmosphere of complete trust and respect between public authorities and taxpayers, using measures that would promote uncompromising displacement of the shadow economy and create the necessary incentives for its legalization. Recently, the issue of fiscal risks affecting the financial security of the regions, as well as their identification, assessment, and management, is particular importance and interest among scientists. The purpose of the article is to highlight a number of issues related to the nature and features of fiscal risks, the need to take them into account when making predictive calculations in order to improve the quality of budget planning.

**Methodology.** Methodological and informational basis are scientific works of national and foreign scientists, normative-legal and legislative acts in the fiscal-tax sphere.

**Results.** Objectivity of risk in the budget sphere is based on the fact that it exists due to objective, inherent economics, categories of conflict, uncertainty, vagueness, lack of exhaustive information at the time of evaluation and making managerial decisions. Subjective factors are manifested at the stage of budget planning and depend on the level of professionalism of the participants in the budget process, which take part in this.

The article investigates the effect of fiscal risks on the formation of the revenue base of local budgets. The "fiscal risk" concept as an objective-subjective category and a factor of budget deficit is disclosed. The conceptual model of risk-based management of local budgets is considered. It involves managing the risks of local budgets on two levels – at the macro level (central authority's level) and at the local authority's level. The results of risk assessment together with the results of the assessment of the risk environment of the local budget formation are an analytical basis for making managerial decisions on minimizing the negative or maximizing the use of positive effects of the risk factors in the process of budget execution. The financial risk in the process of tax revenues formation is determined; it is characterized by possible budgetary losses in the process of the state tax policy implementation. The risks of fiscal policy have not only local but also global character, which confirms the relevance of the research topic. The deformation of the functioning of the fiscal mechanism under the influence of risks is manifested in all elements of the socio-economic system, causing an excessive budget deficit and a lack of funds to finance social expenditures, and thus a significant threat to the macroeconomic stability of the state. It has been established that the system of fiscal risk management can be described as a set of methods and measures that allow to predict underutilization of tax payments and to take measures to prevent or minimize tax breaches.

**Practical implications.** Fiscal risks should be considered as a scientific basis for building models and systems for ensuring national security in the budgetary sphere. The specificity of the development of modern economic science makes it possible and necessary to further conduct systematic studies of fiscal risks in order to study the methods for their evaluation and minimization.

**Value/originality.** As a result of the carried out research, the main fiscal risks for the formation of revenues of local government budgets were identified: the presence of the shadow economy, delays in the voluntary association of territorial communities, non-payment of property taxes by certain categories of citizens, low level of public confidence, weakness of the basis for the introduction of medium-term budget planning.