

УДК 336.13

Шулюк Б. С.

Тернопільський національний економічний університет

БЮДЖЕТНІ РИЗИКИ У ФІНАНСОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ

У статті окреслено основні концептуальні підходи до трактування поняття «бюджетний ризик» у зарубіжній та вітчизняній практиці. Виокремлено основні групи бюджетних ризиків та досліджено їх вплив на фінансову діяльність держави. Акцентовано увагу на поетапному управлінні бюджетними ризиками, яке б ураховувало соціально-економічний стан розвитку країни і давало б змогу забезпечити своєчасне та повне виконання державного і місцевих бюджетів.

Ключові слова: бюджетні ризики, фінансова діяльність держави, бюджетний процес, державний і місцеві бюджети, етапи управління ризиками.

Постановка проблеми. Фінансова діяльність держави спрямована на формування централізованих грошових фондів та їх використання для реалізації соціально-економічних завдань органів державної та місцевої влади. Однак в умовах реформування бюджетно-податкового законодавства, незавершеності процедур фінансової децентралізації, зміни світової фінансової кон'юнктури згадана діяльність держави супроводжується виникненням бюджетних ризиків. Такі ризики виникають унаслідок неефективних управлінських рішень і можуть зумовлювати розбалансування бюджетів усіх рівнів. Отже, їхня дія спричиняє недосягнення пріоритетів бюджетної політики у коротко- та довгостроковій перспективі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загалом питання впливу ризиків на економічні процеси держави висвітлили у своїх працях вітчизняні і зарубіжні вчені, зокрема, такі як Н. Бакша [1], С. Булгакова [2], В. Гамукін [3], В. Корчева [4], Н. Крючкова [4], І. Микитюк [2], Л. Панкевич [5], А. Свинцова [1], І. Соломко [6], В. Юрга [7], В. Янов [8], Н. Яшина [9] тощо.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проте в наукових розробках авторів відсутнє комплексне дослідження теоретичних та практичних аспектів бюджетних ризиків у фінансовій діяльності держави. Як правило, науковці обмежуються вивченням бюджетних ризиків на рівні окремих сфер економічної діяльності.

Мета статті полягає у розкритті теоретичних засад бюджетних ризиків, аналізі впливу їх основних видів на фінансову діяльність держави, а також окресленні основних етапів ефективного управління ними.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ускладнені умови господарювання зумовлюють необхідність розкриття сутності поняття «бюджетний ризик» в економічній літературі. Дослідження свідчать про відсутність єдиного підходу до трактування даної дефініції, що не дає змоги визначити чинники й умови, що впливають на фінансову стійкість держави, розробити превентивні заходи щодо мінімізації ризиків.

Більшість зарубіжних учених уважає, що бюджетний ризик пов'язаний із формуванням дохідної частини бюджету, з її розподілом та використанням. Так, Н. Бакша, В. Гамукін, А. Свинцова [1, с. 76–79] розглядають ризик як бюджетну подію, виникнення якої призводить до появи таких економічних результатів: нульового (збалансованість бюджету), позитивного (перевищення дохідної частини бюджету над видавковою), негативного (недоотримання доходів, недофінансування витрат).

І. Соломко, М. Соломко, Н. Яшина [6, с. 176; 9, с. 17] стверджують, що бюджетний ризик –

це ризик невиконання запланованих показників бюджету. Водночас автори стверджують, що вплив сукупності бюджетних ризиків не призведе до перевищення витрат над очікуваними вигодами, тобто облік бюджетних ризиків дасть змогу контролювати втрати або надприбутки в необхідному для бюджету розмірі.

Незначна кількість науковців у своїх працях здійснює пошук нових шляхів визначення та вимірювання бюджетних ризиків. Так, В. Янов [8] систематизував основні методи визначення бюджетних ризиків – від методу експертних оцінок до методу аналізу ймовірності розподілу платежів, однак практичне застосування цих методів є недосконалим. Учений акцентував увагу на доцільності визначення ризиків на стадії виконання бюджету, зокрема щодо виконання дохідної частини бюджету та здійснення бюджетних видатків.

В. Юрга [7], розглядаючи проблему збалансованості бюджету в цілому, обґрунтував необхідність вимірювання ризиків порушенням умов такої збалансованості. Для цього автор запропонував використовувати динамічну балансову модель Дж.М. Кейнса як базову. Якщо на державному рівні такий підхід є прийнятним, то оцінювання ризиків певного місцевого бюджету є неможливим. Автор пропонує використовувати агреговані семантичні, вербальні і понятійні моделі, необхідні для прийняття бюджетних рішень.

Варто зазначити, що згадані автори не тільки по-різному розглядають сутність бюджетного ризику, а й пропонують використовувати в бюджетному процесі різні методи їх вимірювання, які дають змогу отримати інформацію для прийняття управлінських рішень і коригувати бюджетні показники.

Українські науковці пов'язують бюджетні ризики з імовірністю надходження доходів бюджету нижче прогнозованого рівня і неможливістю повного виконання бюджетних зобов'язань [2; 4; 5]. Поряд із тим особливого значення набуває необхідність забезпечення оптимального розподілу бюджетних коштів як за напрямками економічної діяльності держави (програмними цілями, завданнями, бюджетними програмами), так і за термінами, що забезпечують мінімізацію короткострокових касових розривів і невикористаних залишків бюджетних коштів. При цьому варто враховувати вплив зовнішніх (кон'юнктури світового та національного ринків, динаміки курсів валют) і внутрішніх (нераціональної (наприклад, моногалузевої) структури економіки, особливостей соціально-демографічної структури населення, високого рівня залежності місцевих бюджетів від державного, можливості зміни вітчизняного законодавства) чинників.

Виникнення бюджетних ризиків зумовлене порушенням встановленої методики та технології організації бюджетного процесу, а також неефективним виконанням учасниками бюджетного процесу їх повноважень. Отже, зазначені ризики зумовлюють невідповідність запланованих бюджетних показників завданням і цілям бюджетної політики, об'єктивним потребам економіки. Можна виділити дві групи ризиків:

- ризики, на виникнення яких впливають зовнішні фактори, а саме макроекономічні, соціально-демографічні, політичні фактори;
- ризики, пов'язані з організацією бюджетного процесу.

До основних видів бюджетних ризиків першої групи належать:

1. Ризик, пов'язаний з фінансово-господарськими операціями. Цей ризик виникає в процесі закупівель товарів і послуг для державних або місцевих потреб. Причинами виникнення зазначеного ризику є порушення процедур та непрозорість проведення тендерних торгів, нестача бюджетного фінансування. Як свідчать дані рис. 1, у 2011–2015 рр. відбулося зменшення кількості відкритих торгів, а також скоротилася кількість запитів цінних пропозицій під час проведення державних закупівель товарів робіт і послуг. Окрім того, цей ризик може призвести до неефективного використання бюджетних коштів унаслідок неотримання користі від закуплених товарів, здійснених робіт та наданих послуг.

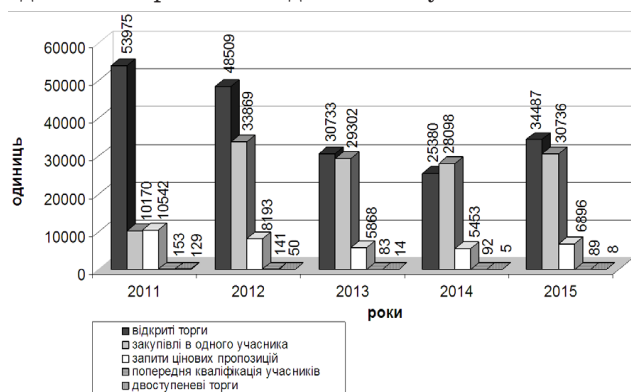


Рис. 1. Інформація про проведення державних закупівель товарів, робіт і послуг

Джерело: побудовано на основі [10]

2. Ризик інфляції. Це найбільш розповсюджений вид ризику в процесі бюджетного акумулювання доходів та їх розподілу, адже інфляція призводить до знецінення державних коштів, зниження реальної вартості майбутніх грошових потоків бюджетних ресурсів. Унаслідок впливу інфляції бюджет може збільшуватися або зменшуватися. Так, державні доходи під час інфляції можуть рости в номінальному вираженні, що пов'язано з розширенням прибуткового і непрямого оподаткування. Фінансування витратків також зростає на величину індексу інфляції. Зокрема, дані рис. 2 свідчать про зростання темпів надходжень і витратків зведеного бюджету починаючи з 2013 р. У 2015 р. бюджетні доходи порівняно з попереднім роком зросли до 43%, а витратки – до 29,9%. Збільшення бюджетних показників відбулось за рахунок високої інфляції (48,7%).

Інфляція може призводити до виникнення бюджетного дефіциту, а отже, і до державної заборгованості, адже для фінансування бюджет-

ного дефіциту уряд вдається до позик, випуск яких призводить до збільшення розміру державного боргу. Крім того, у разі збільшення темпів інфляції уряд має проблеми з розміщенням нових позик, оскільки для інвесторів урядові цінні папери втрачають свою привабливість.

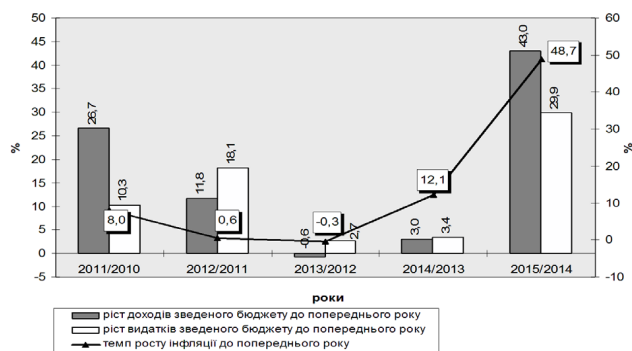


Рис. 2. Вплив рівня інфляції на динаміку доходів і витратків зведеного бюджету України

Джерело: побудовано на основі [10]

3. Ризик виникнення касових розривів унаслідок порушення темпів бюджетних надходжень і платежів. Причинами виникнення тимчасових касових розривів є необхідність проведення першочергових витрат, а також повернення кредитних ресурсів фінансовим установам, раніше залучених під більш високі процентні ставки або у зв'язку з настанням терміну їх погашення.

Незалежно від вибору інструментів покриття тимчасових касових розривів у держави виникатимуть додаткові витрати, зумовлені організацією оформлення позик та сплатою процентів фінансовим установам за їх користування. Основними інструментами покриття касових розривів, які забезпечують мінімальні бюджетні витрати, є:

- оборотний залишок бюджетних коштів: відсутність прямих витрат (відсотків) та низький рівень трансакційних витрат;
- кошти єдиного казначейського рахунку: відсутність прямих витрат та порівняно високий рівень трансакційних витрат через складну процедуру надання позик;
- кошти фінансових установ: наявність прямих витрат та порівняно високий рівень трансакційних витрат через складність розрахунку кредитоспроможності й надання позик [5, с. 121].

Отже, невідповідність обсягів руху фінансових ресурсів призводить до порушення функціонування бюджетних установ, скорочення незахищених статей витратків, кредиторської заборгованості та інших негативних наслідків. Необхідним є розроблення ефективних механізмів фінансування касових розривів бюджетів з урахуванням мінімальних державних витрат для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку країни.

4. Ризик незбалансованості бюджету. Зазначений ризик зумовлений відхиленням планових бюджетних показників від фактичних. Зокрема, у 2011–2015 рр. здебільшого спостерігалось недовиконання дохідної та витаткової частин бюджету (рис. 3). Причиною виникнення такого ризику є відсутність відповідних розрахунків щодо реальної вартості реалізації бюджетних програм та наявних потреб у соціальних послугах. Як наслідок, ризик незбалансованості бюджету призводить до виникнення дефіциту або профіциту бюджету. Оцінка такого ризику дає змогу завчасно прогно-

зувати зростання або скорочення кредиторської заборгованості, введення або скасування податків, формувати програму з оздоровлення державних і місцевих фінансів або програму запозичень.

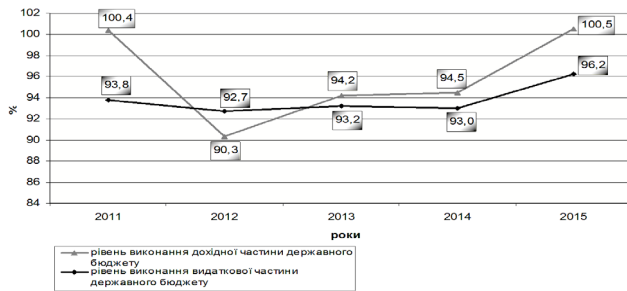


Рис. 3. Рівень виконання дохідної та видаткової частин державного бюджету України в 2011–2015 рр.

Джерело: побудовано на основі [10]

5. Ризик економічної кризи. Цей ризик здійснює навантаження на бюджети різних рівнів та зумовлює нестачу фінансових ресурсів держави, адже в економіці відбувається спад виробництва, внаслідок чого зменшуються надходження коштів до бюджетів у вигляді податків, тому для забезпечення повного та своєчасного фінансування бюджетних видатків уряд залучає кредитні ресурси. Наслідком таких дій є девальвація національної грошової одиниці та посилення інфляційних процесів. Це не лише зумовлює дестабілізацію економічної системи держави, а й сприяє розвитку макроекономічних й фінансових диспропорцій, які не дають змоги подолати кризу.

6. Ризик залежності бюджетів від зовнішніх джерел фінансування, а саме трансфертів, кредитів, випуску боргових цінних паперів. Пошук місцевою владою фінансових ресурсів для розвитку територій полягає у намаганнях балансувати між необхідністю фінансового забезпечення захищених

статей видатків і акумулюванням коштів для розбудови господарства та інфраструктури. Недостатність фінансових ресурсів для розвитку регіонів зумовлена низкою чинників, оскільки більшість із них не має достатньої податкової бази, є непривабливою для інвесторів, має недостатньо потенційних можливостей та об'єктів для залучення коштів міжнародних організацій на реалізацію різних проектів. Відповідно, такі регіони більше за інших потерпають від нестачі ресурсів, тому потребують використання різноманітних механізмів та інструментів фінансової підтримки свого розвитку. Фінансовими ресурсами підтримки регіонів є: інвестиції, трансфери з державного бюджету (базова дотація, субвенції на соціально-економічний розвиток), кредитні ресурси (у т. ч. запозичення міських рад) та кошти міжнародних фінансових організацій, надані для реалізації різних проектів.

7. Ризик політичної кон'юнктури. Політичні сили можуть використовувати бюджет для демонстрації своїх популістських ідей, зробивши, наприклад, основний акцент на зростанні соціальних або військових витрат. Це накладає відбиток на структуру бюджету і робить його виконання більш ризикованим.

Ураховуючи зазначені ризики у фінансовій діяльності держави, основними завданнями бюджетної політики на сучасному етапі розвитку ринкової відносин є стимулювання росту економіки, розроблення та впровадження інструментів підтримки інновацій, підвищення доступності та якості державних і місцевих послуг, вирішення соціальних проблем, забезпечення конкурентоспроможності національної економіки в умовах глобалізації.

Друга група ризиків проявляється в бюджетному процесі та впливає на його стадії. До них належать: ризики бюджетного прогнозування, ризики бюджетного планування, ризики оперативного управління бюджетними потоками, ризики бюджетного обліку тощо (табл. 1).

Таблиця 1

Бюджетні ризики в реалізації бюджетного процесу

| № з/п | Стадії бюджетного процесу | Види бюджетних ризиків | Форми прояву | Наслідки впливу |
|-------|---|--|--|---|
| 1. | Складання проекту бюджету | Ризики бюджетного прогнозування | Неточність прогнозування | Недостатність бюджетних коштів для своєчасного та повного виконання бюджетних зобов'язань |
| | | Ризики бюджетного планування | Неефективний розподіл бюджетних асигнувань | Невиконання запланованих бюджетних показників, додаткові бюджетні витрати |
| 2. | Затвердження бюджету | Ризики соціального популізму | Несвоєчасне затвердження бюджету | Недофінансування бюджетних програм, відсутність можливості здійснення капітальних вкладень |
| 3. | Виконання бюджету | Ризики оперативного управління бюджетними потоками | Несвоєчасне, нецільове та неефективне використання бюджетних коштів | Зумовлює виникнення кредиторської заборгованості, додаткові бюджетні витрати, негативні соціально-економічні наслідки, неналежне виконання функцій органами оперативного управління |
| | | Ризики касових розривів | Незбігання термінів фінансування бюджетних програм, невиконання плану з надходження доходів і перефінансування за окремими видами видатків | Виникнення заборгованості внаслідок залучення кредитних ресурсів для покриття касових розривів |
| | | Зовнішньоекономічні ризики | Збитки держави через зміну умов співпраці партнера, або через зміну політичної, економічної чи іншої ситуації в країні партнера | Активне використання зовнішніх джерел запозичення, розірвання угоди про співпрацю |
| 4. | Складання та затвердження звітності про виконання бюджету | Ризики бюджетного обліку | Допущення помилок у процесі здійснення бюджетного обліку і складання звітності про виконання бюджетів | Представлення недостовірної інформації про стан державних фінансів, результати бюджетної політики |

Джерело: складено автором

Ступінь бюджетного ризику визначається прийнятими управлінськими рішеннями органів, що володіють бюджетними повноваженнями. Переважна більшість економічно розвинутих держав для уникнення бюджетних ризиків та ефективного управління ними зосереджує увагу на сформульованих принципах реалізації бюджетної політики, до яких належать бюджетна прозорість, стабільність і довгострокова стійкість бюджетів, ефективна та справедлива система міжбюджетних відносин, бюджетування, орієнтоване на результат, тощо. При цьому разом із зазначеними критеріями ефективного управління бюджетними ризиками застосовують показники, встановлення котрих залежить від національних особливостей кожної країни. Така система дає змогу зменшити вплив бюджетних ризиків на економіку країни, забезпечити оптимальний перерозподіл фінансових ресурсів держави та реалізувати пріоритетні завдання її соціально-економічного розвитку.

У вітчизняній практиці нагальним завданням, яке потребує виконання, є виокремлення етапів управління бюджетними ризиками, які б урахували сучасні соціально-економічні реалії країни і давали б змогу забезпечити своєчасне та повне виконання державного і місцевих бюджетів. Управління бюджетними ризиками може бути представлено як послідовність таких взаємопов'язаних етапів:

1. Аналіз стану державних фінансів.
2. Виявлення проблем в організації бюджетного процесу.
3. Оцінка ризиків бюджетного процесу, а саме ідентифікація ризиків бюджетного процесу, кількісна оцінка ризиків, узагальнення результатів оцінки, формування висновку про сукупний ризик бюджетного процесу для державних фінансів.

4. Вибір оптимальних методів управління ризиками бюджетного процесу.

5. Оперативне управління ризиками бюджетного процесу, моніторинг ризиків.

6. Вироблення заходів щодо оптимізації системи управління ризиками.

Одним із найбільш складних етапів управління бюджетними ризиками є оцінка ризиків, що передбачає: якісний опис ризику (його всебічну характеристику); кількісну оцінку ймовірності виникнення ризику; кількісну оцінку наслідків настання негативної події. Максимально детальний опис бюджетного ризику необхідний для вибору оптимальних способів його кількісної оцінки, методів оперативного управління, включаючи моніторинг процесу, у межах якого прогнозується виникнення ризику. Отже, створення ефективної системи управління бюджетними ризиками має передбачати впровадження обґрунтованих методів їх оцінки.

Висновки. Таким чином, фінансова діяльність держави супроводжується виникненням бюджетних ризиків. Ймовірність виникнення бюджетного ризику на ранніх стадіях бюджетного процесу сприяє ймовірності його прояви на стадії виконання бюджету. Невизначеність розміру й особливості прояву бюджетного ризику в певних сферах діяльності держави актуалізують необхідність спеціально організованого управління ними, тому основним завданням учасників бюджетного процесу є своєчасно оцінювати й оптимізувати такі ризики, що дасть змогу підвищити достовірність планування та прогнозування бюджетних показників на коротко-, середньо- і довготривалу перспективу, своєчасно й ефективно приймати необхідні фінансові рішення, результативно управляти бюджетними видатками, знизити вплив несприятливих факторів на бюджет.

Список використаних джерел:

1. Бакша Н.В. Аспекты бюджета: императивный, экономический, финансовый, налоговый, расходный, социальный / Н.В. Бакша, В.В. Гамукин, А.П. Свинцова. – М.: Профиздат, 2001. – 416 с.
2. Булгакова С. Бюджетный риск: суть, классификация, факторы риска / С. Булгакова, І. Микитюк // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. – 2010. – № 1. – С. 59–68.
3. Гамукин В.В. Бюджетные риски: введение в общую аксиоматику / В.В. Гамукин // TERRA ECONOMICUS. – 2013. – Т. 11. – № 3. – С. 52–61.
4. Корчева В.І. Прогнозування фіскальної ефективності в умовах невизначеності економічного розвитку / В.І. Корчева, Н.М. Крючкова // Вісник Одеського національного університету. Серія «Економіка». – 2016. – Т. 21. – Вип. 7(2). – С. 13–18.
5. Панкевич Л.В. Бюджетный менеджмент: [навч. посіб.] / Л.В. Панкевич. – К.: Знання, 2006. – 293 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://westudents.com.ua/knigi/96-byudjetniy-menedjment-pankevich-lv.html>.
6. Соломко І.М. Оценка рисков бюджетного процесса: теоретический аспект / И.М. Соломко, М.Н. Соломко // Вестник Тихоокеанского гос. ун-та. – 2011. – № 2(21). – С. 175–182.
7. Юрга В.А. Модельный подход в формировании сбалансированного бюджета (экономические и экологические аспекты) / В.А. Юрга // TERRA ECONOMICUS. – 2012. – Т. 10. – № 2. – С. 68–73.
8. Янов В.В. Бюджетные риски муниципального образования в стратегии регионального развития / В.В. Янов // Экономика и управление: проблемы и решения. – 2014. – № 8. – С. 138–141.
9. Яшина Н.И. Определение бюджетных рисков Нижегородской области на основе исполнения доходной и расходной части бюджета / Н.И. Яшина, Н.Н. Прончатова-Рубцова // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия «Социальные науки». – 2014. – № 4(36). – С. 16–24.
10. Звіти Державної служби статистики України за 2011–2015 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: pp.http://www.ukrstat.gov.ua.

Шулюк Б. С.

Тернопольский национальный экономический университет

БЮДЖЕТНЫЕ РИСКИ В ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Резюме

В статье определены основные концептуальные подходы к трактовке понятия «бюджетный риск» в зарубежной и отечественной практике. Выделены основные группы бюджетных рисков и исследовано их влияние на финансовую деятельность государства. Акцентируется внимание на поэтапном управлении бюджетными рисками, которое бы учитывало социально-экономическое состояние развития страны и позволяло обеспечить своевременное и полное выполнение государственного и местных бюджетов.

Ключевые слова: бюджетные риски, финансовая деятельность государства, бюджетный процесс, государственный и местные бюджеты, этапы управления рисками.

Shuliuk B. S.

Ternopil National Economic University

BUDGETARY RISKS IN THE GOVERNMENT FINANCIAL ACTIVITIES

Summary

The basic conceptual approaches to the interpretation of a concept of «budgetary risk» in foreign and domestic practice are described. Basic groups of budgetary risks are determined and their influence on the financial activities of the government is examined. The attention is paid to the gradual management of budgetary risks, which would take into account a social and economic situation of the country and would give an opportunity to ensure timely and full implementation of the state and local budgets.

Key words: budgetary risks, financial activities of government, budget process, state and local budgets, stages of risk management.