

БЮДЖЕТНІ РИЗИКИ ТА ЇХ ВПЛИВ НА ФІНАНСОВУ БЕЗПЕКУ

Анотація. В статті здійснено оцінку фактичних та прогнозних показників фінансової безпеки України. Виокремлено сутнісні характеристики та особливості бюджетного ризику. Обґрунтовано, що різнобічність бюджетних ризиків спонукає до їх систематизації за певними критеріями, виділено базові класифікаційні ознаки бюджетних ризиків. Узагальнено сучасну структуру бюджетних ризиків. Здійснено аналіз окремих бюджетних ризиків та запропоновано їх класифікацію.

Ключові слова: фінансова безпека, бюджетна безпека, бюджетні ризики, бюджетна система, загрози економічній безпеці.

Annotation. The article deals with the analysis of the real and predicted indices of financial security in Ukraine. It determines main characteristics and peculiarities of the budget risk. It investigates the approaches to the definition and classification of the budget risk. The budget risks is determined as the combination of likely undesirable consequences that can lead to the loss of costs of state and local budgets.

The article characterizes the peculiarities of budget risks: the objectivity of manifestation and universal character (it appears because of objectively incidental factors that deal with the process of making the decision in the budget sphere); the risk of unused possibilities (it appears on different levels of the

¹ аспірант кафедри фінансів Національної академії статистики, обліку та аудиту; науковий керівник: Момотюк Л.Є. – д.е.н., професор, проректор з науково-педагогічної та виховної роботи Національної академії статистики, обліку та аудиту.

budget system, on different stages of the budget process, it is characterized by possible expenses); economic nature of the budget risk (the appearance of the budget risks is caused by the existence of factors of uncertainty); the acceptability of the budget risk (the existence of the budget risk causes the necessity to estimate the level of its influence by the subjects of budget relations for reducing the budget expenses); possible character of the manifestation of the budget risks (the budget risk is characterized by some probability of dawning of unfavorable situations and consequences); subjective character of the budget risk (the estimation of the level of the budget risk has the subjective character); dynamic level of the budget risk (the level of the budget risk can be changed considerably).

It proves that different sides of the budget risks lead to the systematization by peculiar criteria, as well as it distinguishes basic class characteristics of the budget risks. The article summarizes the modern structure of the budget risks. It analyses some budget risks. It gives the classification of budget risks according to the sphere of their appearance, reasons, character of appearance, the scale, the structure of the budget, the level of expenses, the character of expenses, the capabilities of prediction, and the degree of capability.

Key words: financial security, budget security, budget risks, budget system, dangers of economic security.

Аннотация. В статье осуществлена оценка фактических и прогнозных показателей финансовой безопасности Украины. Выделены существенные характеристики и особенности бюджетного риска. Обосновано, что разносторонность бюджетных рисков побуждает к их систематизации по определенным критериям, выделено базовые классификационные признаки бюджетных рисков. Обосновано современную структуру бюджетных рисков. Осуществлен анализ отдельных бюджетных рисков и предложена их классификация.

Ключевые слова: финансовая безопасность, бюджетная безопасность, бюджетные риски, бюджетная система, угрозы экономической безопасности.

Постановка проблеми. Однією з головних негативних тенденцій в нашій країні стало зростання ризиків та загроз бюджетній безпеці. Гарантування бюджетної безпеки є визначальною умовою досягнення стабільності та економічного зростання в Україні. Бюджетна система відображає економічні відносини, що виникають у процесі перерозподілу валового внутрішнього продукту та супроводжуються ризиками і суперечностями. Бюджетний процес пов'язаний з можливістю виникнення бюджетних ризиків. Ризики недоотримання доходів бюджетами, спричиняють невиконання запланованих показників видатків, можуть загрожувати сталому фінансовому забезпеченню розвитку територій. На сьогодні в Україні не створено ефективної системи управління бюджетними ризиками. Тому особливого значення набуває мінімізація можливих бюджетних втрат, пов'язаних з існуванням бюджетних ризиків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання економічної безпеки держави досліджувалися в працях таких вчених, як О. Барановський [1], О. Власюк [2] та ін. Проблеми бюджетної системи висвітлюються в науковій літературі, зокрема у працях таких вчених, як О. Кириленко [3], І. Луніна [3] та ін., які зосереджували увагу в основному на проблемах формування міжбюджетних відносин.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проте залишається багато невисвітлених проблем щодо визначення бюджетних ризиків та мінімізації їх впливу на бюджетну безпеку, які залишаються недостатньо дослідженими, що й обумовило актуальність і необхідність подальшого розгляду формування бюджетних ризиків та їх впливу на фінансову безпеку.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження особливостей впливу бюджетних ризиків на фінансову безпеку та здійснення їх класифікації.

Викладення основного матеріалу. Фінансова безпека – стан бюджетної, грошово-кредитної, банківської, валютної системи та фінансових ринків, який характеризується збалансованістю, стійкістю до внутрішніх і зовнішніх негативних загроз, здатністю забезпечити ефективне функціонування національної економічної системи та економічне зростання [4]. Згідно фактичних та прогнозних розрахунків [5] інтегральний показник рівня фінансової безпеки України в 2000, 2001, 2004, 2014-2016 рр. знаходився у зоні критичного стану. За прогнозними розрахунками до 2020 р. показник фінансової безпеки України знаходиться на рівні нижнього порога (рис. 1).

Основною складовою фінансової безпеки є її бюджетна безпека. Тому однією з основних причин низького інтегрального показника фінансової безпеки України є низький рівень бюджетної безпеки. Для забезпечення оптимального значення інтегрального показника рівня фінансової безпеки держави необхідно визначити ризики бюджетної безпеки.

Бюджетний ризик як «ризик значного недовиконання дохідної частини державного бюджету порівняно з планом, що може призвести до збільшення державних запозичень та/або невиконання боргових зобов'язань з обслуговування державного боргу» визначено в Наказі Міністерства фінансів України "Про затвердження Положення про управління ризиками, пов'язаними з державним боргом" від 16 червня 2010 р. № 461 [6].

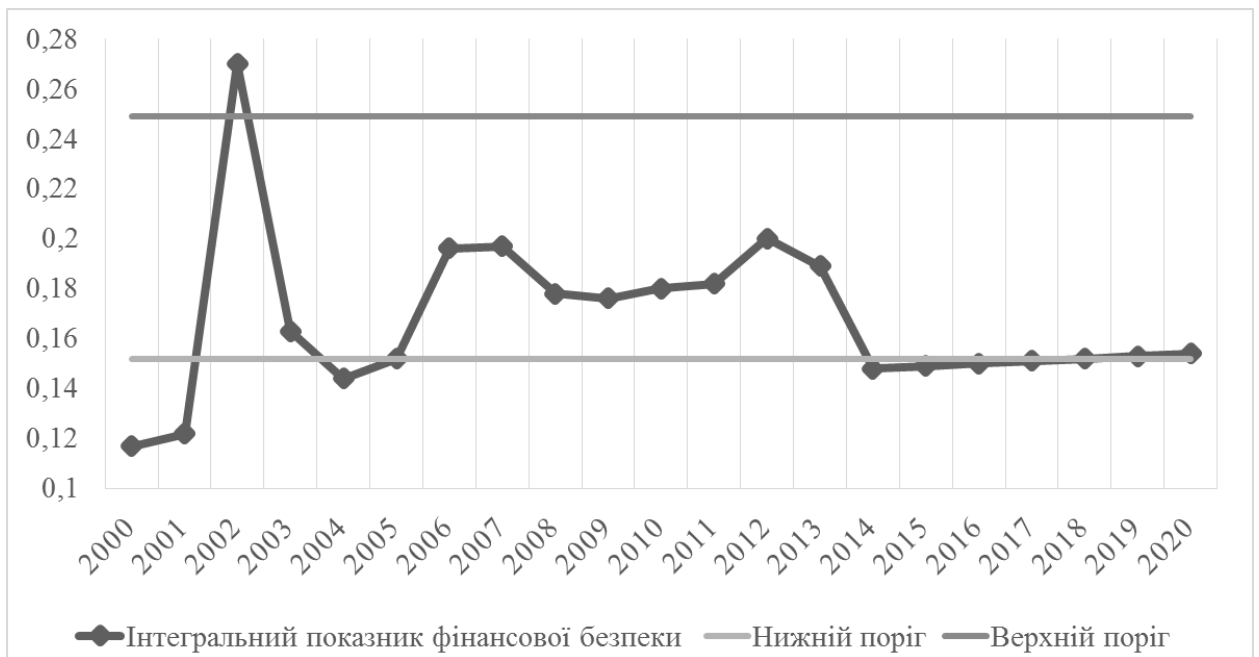


Рис.1. Динаміка інтегрального показника рівня економічної безпеки України (%)

Джерело: побудовано автором на основі даних [5].

Проте, таке визначення бюджетного ризику характеризує його лише з позицій виникнення та управління ризиками, пов'язаними із збільшенням державних запозичень та державного боргу. У наведеному визначенні увага зосереджена лише на виконанні плану дохідної частини державного бюджету і поза увагою залишились виконання зобов'язань видаткової частини державного та місцевих бюджетів, дохідної частини місцевих бюджетів, міжбюджетних відносин, виконання бюджетного процесу тощо.

Серед науковців існують різні підходи до визначення поняття бюджетного ризику. Так, наприклад, С. Булгакова та І. Микитюк виділяють [7, с. 61-62]:

у вузькому значенні бюджетні ризики – це потенційно можливі відхилення бюджетного показника від його запланованого значення під дією ризикоутворювальних факторів. Факторами таких ризиків можуть бути причини, обставини, умови, що створюють імовірність несприятливих ситуацій і негативних результатів;

у широкому значенні бюджетні ризики полягають у вірогідності невиконання заходів бюджетного планування та бюджетної політики у зв'язку з неефективним використанням бюджетних ресурсів та порушенням їх пропорцій, що має прямий чи опосередкований вплив на обсяги дефіциту державного бюджету та його фінансування;

як різновид фінансових ризиків бюджетні ризики виникають коли зменшується якість податкового і бюджетного планування та надання бюджетних послуг [7, с. 61-62].

Вважаємо, що бюджетний ризик можна визначити як сукупність імовірних небажаних наслідків, що можуть призвести до втрат коштів державного і місцевих бюджетів.

Можна виокремити наступні особливості ризиків бюджетів:

Таблиця 1

Особливості ризиків бюджетів

Особливості бюджетного ризику	Характеристика
Об'єктивність прояву та всеохоплюючий характер	існує незалежно від того, чи враховують його особи, що приймають управлінські рішення: виникає внаслідок впливу об'єктивно притаманних чинників, що супроводжують процес прийняття рішень в бюджетній сфері (невизначеності, відсутності вичерпної інформації на момент оцінювання та прийняття рішень, неоднозначності прогнозів тощо);
Ризик невикористаних можливостей	проявляється на всіх рівнях бюджетної системи, на всіх стадіях бюджетного процесу; прямо пов'язаний із процесом формування доходів та здійсненням видатків із державного і місцевих бюджетів; характеризується можливими грошовими втратами в процесі реалізації бюджетної політики держави;
Економічна природа бюджетного ризику	поява бюджетних ризиків обумовлена існуванням факторів невизначеності, що, у свою чергу, є властивістю економічного середовища: нестійкість і невизначеність ринку та економічних умов обумовлюють формування нестабільних грошових потоків у просторі та в часі;

Продовження Таблиці 1

Прийнятність бюджетного ризику	існування ризику породжує необхідність оцінювання ступеня його впливу суб'єктами бюджетних відносин для зменшення бюджетних втрат, що припускає необхідність вибору альтернативної дії, тобто прийняти ризик чи не прийняти. Оцінка рівня бюджетного ризику має суб'єктивний характер на відміну від самого ризику і залежить від оцінки соціально-економічного становища в державі;
Імовірнісний характер прояву бюджетного ризику	бюджетний ризик характеризується певною імовірністю настання несприятливих ситуацій і наслідків. За рівнем імовірності настання непередбачуваних подій можна виділити повну та часткову невизначеність і повну визначеність. За повної визначеності імовірність дорівнює одиниці, за часткової прогнозованість ризикових подій перебуває в межах від нуля до одиниці, за умови повної невизначеності ймовірність настання передбачуваних подій наближується до нуля. При цьому за умови нульової ймовірності ризику не існує, а за ймовірності настання несприятливих ситуацій, що дорівнює одиниці, обов'язково виникне загроза кризи, але не ризик;
Суб'єктивний характер бюджетного ризику	незважаючи на об'єктивну природу бюджетного ризику як економічного явища, оцінка рівня бюджетного ризику носить суб'єктивний характер і залежить від оцінки соціально-економічного стану держави, політичної складової;
Динамічність рівня бюджетного ризику	рівень бюджетного ризику як у розрізі основних його складових, так і в детальнішому розгляді може суттєво змінюватися в часі. Рівень та структура бюджетного ризику змінюються під впливом об'єктивних і суб'єктивних факторів: різна динамічність змін соціально-економічних процесів; постійні зміни ринкової кон'юнктури; зростання інтеграційної залежності політичних і соціально-економічних процесів; різна періодичність та інтенсивність несприятливих факторів, що спричиняють появу або посилюють бюджетні ризики. Відповідно в різні часові періоди можуть змінюватися інтенсивність і обсяги наслідків одних факторів ризику, з'являтися нові ризики.

Джерело: складено автором на основі [7, с. 62, 8, 9, с. 727-729].

Різноманітність бюджетних ризиків спонукає до їх систематизації та класифікації за певними критеріями. Базовими вважають такі класифікаційні ознаки бюджетних ризиків [7, с. 63-64]: за сферою виникнення; за причинами, що їх зумовлюють; за масштабами ризиків; за рівнем бюджетної системи; за характером виникнення; за структурою бюджету; за важливістю впливу на виконання бюджету; за рівнем та характером бюджетних втрат; за тривалістю дії; за можливістю оцінювання; за можливістю передбачення та можливістю захисту;

характеру появи загрози. Вважаємо, що така класифікація є неповною, тому пропонуємо здійснювати класифікацію бюджетних ризиків за такими критеріями: сферою виникнення, причинами, характером виникнення, масштабами, структурою бюджету, рівнем втрат, характером втрат, можливостями передбачення, ступенем можливості (рис. 2).

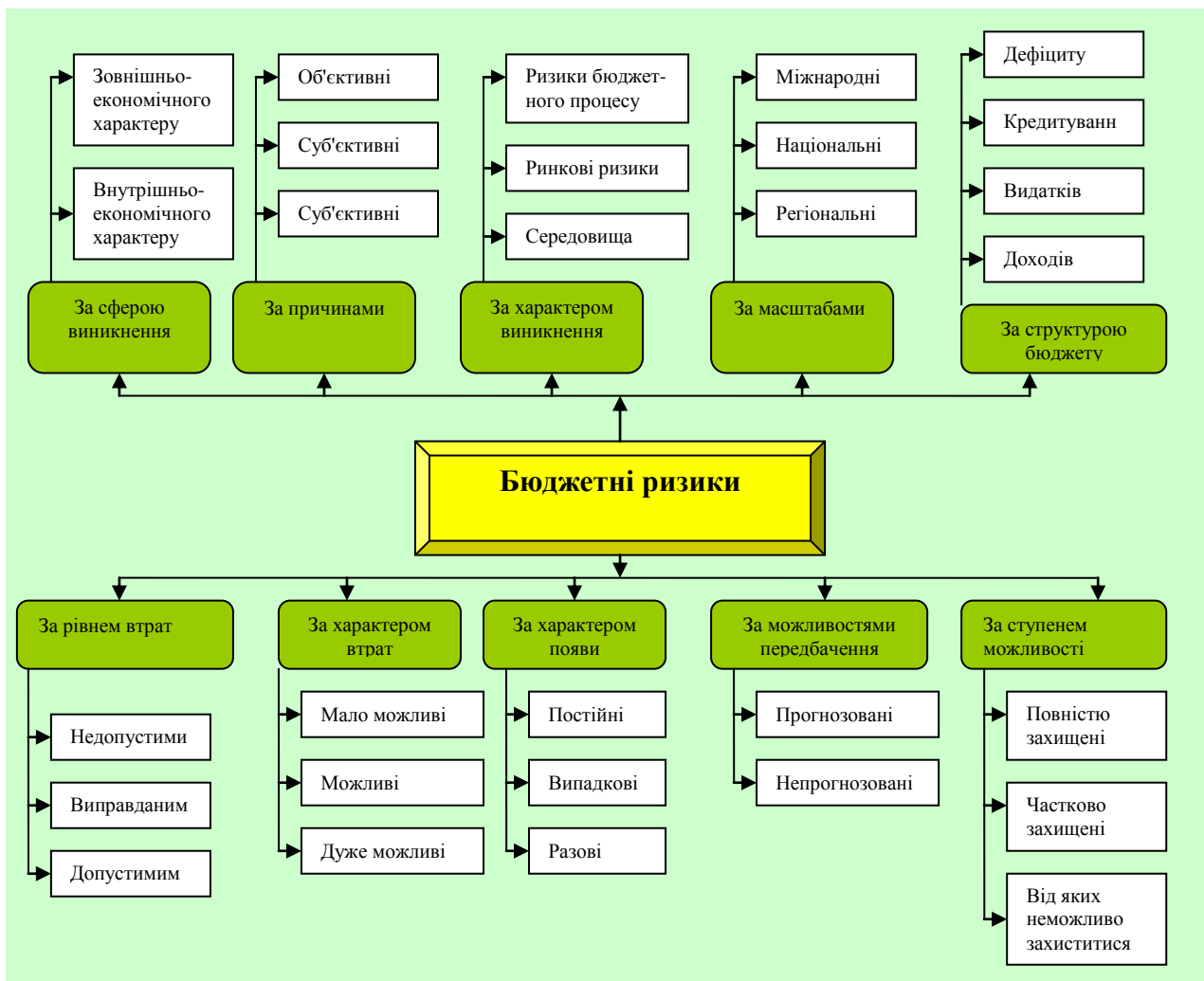


Рис. 2. Класифікація бюджетних ризиків

Джерело: систематизовано автором

За сферою виникнення бюджетні ризики поділяються на ризики дестабілізації бюджетної системи внутрішньоекономічного характеру (фактори внутрішнього впливу на бюджетну сферу) та зовнішньоекономічного характеру (фактори зовнішнього впливу на бюджетну сферу). Фактори внутрішнього впливу зумовлені дією факторів політичного та соціально-економічного характеру, що впливають на

макроекономічний розвиток країни в цілому й можуть вплинути на виконання бюджету. Ризики зовнішньоекономічного характеру визначаються впливом сукупності факторів, пов'язаних зі змінами кон'юнктури товарних та фінансових ринків, іншими подіями зовнішнього характеру, здатними вплинути на виконання бюджету в запланованих обсягах. Для місцевих бюджетів розподіл факторів впливу на зовнішні та внутрішні має свої особливості. Внутрішніми факторами ризику можуть вважатися фактори, що об'єктивно незалежні від суб'єкта бюджетної діяльності (так, законодавчий фактор є внутрішнім відносно державного бюджету і зовнішнім відносно місцевих бюджетів як бюджетів нижчого рівня).

За причинами, що зумовлюють появу ризиків бюджету, виокремлюють фінансові ризики держави, які виникають унаслідок неефективних управлінських рішень і здатні призвести до розбалансування державного і місцевих бюджетів, тобто суб'єктивні ризики, а також об'єктивні та суб'єктивно-об'єктивні. Об'єктивні ризики викликані дією об'єктивних факторів впливу на невиконання дохідної та видаткової частин бюджету, наприклад фінансування заходів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного, соціально-політичного характеру, які не покриваються коштами резервного фонду бюджету. Суб'єктивно-об'єктивні ризики пов'язана зі свідомою діяльністю державних органів управління бюджетом щодо фінансування об'єктивно існуючих, але незапланованих видатків (здебільшого це політичні фактори) [9, с. 732].

За характером виникнення бюджетних ризиків, вони поділяються на ризики середовища (політичні, макроекономічні (економічні, соціальні), адміністративні, природно-екологічні, законодавчі); ринкові ризики (валютний, процентний, ціновий); ризики бюджетного процесу (ризикові чинники, безпосередньо пов'язані з процесом бюджетного планування та його реалізацією).

Бюджетні ризики за масштабами бувають регіональними, національними та міжнародними. За рівнем бюджетної системи ризики можна поділити на ризики державного та ризики місцевого бюджетів.

За структурою бюджету бюджетні ризики поділяються на ризики доходів бюджету, ризики видатків та кредитування бюджету, ризики дефіциту та фінансування бюджету [9, с. 732]: бюджетні ризики доходної частини бюджету – ризик недоотримання запланованого рівня доходів і виконання бюджетних зобов'язань; бюджетні ризики видаткової частини бюджету – ризик перевищення запланованого рівня видатків державного бюджету; бюджетні ризики, пов'язані з дефіцитом бюджету – ризик прийняття економічно необґрунтованого рівня дефіциту державного бюджету або/та його зростання в процесі виконання державного бюджету; ризики, пов'язані з фінансуванням бюджету – ризик недофінансування бюджету в запланованих обсягах відповідно до визначених джерел (законом про бюджет визначаються обсяги фінансування за борговими та не борговими операціями і додатково визначається внутрішній склад такого фінансування), ризик збільшення боргових виплат та вартості державного запозичення (боргова складова бюджетних ризиків).

Виділяють бюджетні ризики за рівнем втрат бюджету: з допустимим рівнем втрат (наслідки дії яких зумовлюють необхідність внесення змін у закон про бюджет); з виправданим рівнем втрат (наслідки яких можуть викликати секвестр витрат і необхідність додаткових запозичень); з недопустимим рівнем втрат (у результаті впливу яких зберігається можливість фінансування тільки захищених статей).

За характером втрат ризики поділяють на: мало можливі, наслідком яких є втрачена вигода. Така ситуація може виникнути, наприклад, якщо фінансовими органами не здійснюється діяльність, у результаті якої могла б зрости сума бюджетних доходів; можливі, наслідком яких є лише бюджетні втрати. Фінансові наслідки впливу таких ризиків лише негативні (наприклад, одержання суми податкових бюджетних доходів меншої від

запланованої); дуже можливі, наслідком яких можуть бути як втрати, так і одержання доходів. Такого роду ризики можуть бути пов'язані, наприклад, з емісією боргових цінних паперів або коливанням цін на внутрішньому і світовому товарному ринках [7, с. 63-64].

Для визначення рівня втрат бюджету важливим є характер дії цих ризиків. За характером появи бюджетні ризики можуть бути постійними, випадковими та разовими. Постійні ризики врахувати легше, ніж випадкові, якщо їх можна передбачити. За можливостями передбачення ризики можуть бути: прогнозовані, пов'язані з розвитком економіки, зміною кон'юнктури ринків тощо (рівень економічного зростання, рівень інфляції, ймовірні зміни законодавчої бази тощо), тобто чинниками, імовірність яких з тим чи іншим ступенем достовірності можна спрогнозувати; не прогнозовані, пов'язані з факторами, які характеризуються повною непередбачуваністю прояву. За ступенем можливості захисту бюджетні ризики бувають повністю захищені, частково захищені, від яких неможливо захиститися.

За можливістю кількісної оцінки ризики бюджетних втрат поділяються на ризики, що підлягають кількісному оцінюванню, та ризики, які неможливо кількісно розрахувати. При цьому важливою є вхідна інформація щодо ризикових подій.

Висновки. Обґрунтовано, що інтегральний показник рівня фінансової безпеки України в протязі останніх років знаходився у зоні критичного стану, та за прогнозними розрахунками до 2020 р. показник фінансової безпеки України знижуватиметься. Однією з основних причин низького інтегрального показника фінансової безпеки України є низький рівень її бюджетної безпеки.

Досліджено різні підходи до визначення та систематизації бюджетного ризику. Визначено бюджетний ризик як сукупність імовірних небажаних наслідків, що можуть призвести до втрат коштів державного і місцевих бюджетів.

Виокремити наступні особливості бюджетних ризиків: об'єктивність прояву та всеохоплюючий характер (виникає внаслідок впливу об'єктивно притаманних чинників, що супроводжують процес прийняття рішень в бюджетній сфері); ризик невикористаних можливостей (проявляється на всіх рівнях бюджетної системи, на всіх стадіях бюджетного процесу, характеризується можливими грошовими втратами); економічна природа бюджетного ризику (поява бюджетних ризиків обумовлена існуванням факторів невизначеності); прийнятність бюджетного ризику (існування ризику породжує необхідність оцінювання ступеня його впливу суб'єктами бюджетних відносин для зменшення бюджетних втрат); імовірнісний характер прояву бюджетного ризику (бюджетний ризик характеризується певною імовірністю настання несприятливих ситуацій і наслідків); суб'єктивний характер бюджетного ризику (оцінка рівня бюджетного ризику носить суб'єктивний характер); динамічність рівня бюджетного ризику (рівень бюджетного ризику може суттєво змінюватися в часі).

Запропоновано класифікацію бюджетних ризиків за: сферою виникнення, причинами, характером виникнення, масштабами, структурою бюджету, рівнем втрат, характером втрат, можливостями передбачення, ступенем можливості.

Список використаних джерел

1. Барановський О. І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення): монографія / О. І. Барановський. – К.: КНТЕУ, 2004. – 759 с.
2. Власюк О. С. Шляхом децентралізації: виклики, ризики та пріоритети реформування регіонального розвитку в Україні / О.С. Власюк // Регіональна економіка. – 2015. – №1. – С. 5–18
3. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / [І. О. Луніна, О. П. Кириленко, А. В. Лучка та ін.]; за ред. І.О. Луніної; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. – К.: Ін-т екон. та прогнозув., 2010. – 320 с.

4. Про затвердження Методики розрахунку рівня економічної безпеки України: наказ Міністерства економіки України від 02.03.2007 №60 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua>.
5. Загальний стан економічної безпеки України (за результатами 2010 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/>
6. Наказ Міністерства фінансів України "Про затвердження Положення про управління ризиками, пов'язаними з державним боргом" від 16 червня 2010 р. № 461 [Електронний ресурс]. – Режим доступу / <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-polozhennja-pro-upravlinnja-rizikami-rovj-doc47142.html>
7. Булгакова С. Бюджетний ризик: сутність, класифікація, фактори ризику / С. Булгакова, І. Микитюк // Вісник КНТЕУ. – 2010. – № 2. – С. 59-68
8. Risk Radar [Electronic resource] / Iuteqrated Computer Engineering, Inc (ICE). – Version 2.03. – електрон. прикладная прогр. – USA:ICE, 2002. – Mode of access : http://www.iceincUSA.com/products_tools.htm.
9. Бюджетна система: підручник / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К.: Центр учбов. літератури; Тернопіль: Екон. Думка, 2012. – 871 с.