

УДК 336.148

Тополенко Н.М.*кандидат наук державного управління, доцент,
доцент кафедри обліку, аудиту й економічного аналізу
Університету митної справи та фінансів***Терещенко В.С.***студент
Університету митної справи та фінансів*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ІНТЕГРАЦІЇ РИЗИК-МЕНЕДЖМЕНТУ В СИСТЕМУ БЮДЖЕТУВАННЯ

В умовах економічної невизначеності і нестабільності особливої уваги потребують процеси, що пов'язані зі значними фінансовими потоками, зокрема бюджетних коштів. Бюджетні ризики як сукупність факторів, що зумовлюють можливість невиконання бюджетних показників, є основою цього дослідження. У статті з'ясовано роль бюджетного ризик-менеджменту в управлінні фінансово-господарської діяльності бюджетних установ. Визначено основні методи зменшення розміру ризику та механізми регулювання бюджетних ризиків.

Ключові слова: бюджетний ризик, ризик-менеджмент, фактори ризику, бюджетний процес, моніторинг, контроль.

Тополенко Н.М., Терещенко В.С. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ИНТЕГРАЦИИ РИСК-МЕНЕДЖМЕНТА В СИСТЕМУ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

В условиях экономической неопределенности и нестабильности особого внимания требуют процессы, связанные со значительными финансовыми потоками, в частности бюджетных средств. Бюджетные риски как совокупность факторов, обуславливающих возможность невыполнения бюджетных показателей, является основой данного исследования. В статье выяснена роль бюджетного риск-менеджмента в управлении финансово-хозяйственной деятельности бюджетных учреждений. Определены основные методы уменьшения размера риска и механизмы регулирования бюджетных рисков.

Ключевые слова: бюджетный риск, риск-менеджмент, факторы риска, бюджетный процесс, мониторинг, контроль.

Topolenko N.M., Tereshchenko V.S. RECENT ISSUES OF INTEGRATION OF RISK MANAGEMENT IN BUDGETING

In times of economic uncertainty and instability, requiring special attention processes associated with significant financial flows, including the budget. Budgetary risks, as a combination of factors that contribute to the possibility of failure of budget indicators, is the basis of this study. The article defines the role of the budget risk management in the management of financial and economic activities of budget institutions. The main methods of reducing the size of the risk adjustment mechanisms and budgetary risks.

Keywords: low risk, management risk factors, budgeting, monitoring and control.

Постановка проблеми. Бюджетна сфера відображає складні економічні відносини, що виникають у процесі перерозподілу створеного продукту та супроводжуються невизначеністю і ризиком, суперечностями і конфліктами, множинністю цілей окремих суб'єктів. Своєчасне виявлення бюджетних ризиків та забезпечення ефективного управління ними, спрямованого на їх мінімізацію, є одним із важливих завдань модернізації системи управління державними фінансами України. Від його розв'язання залежать виконання передбаченого Законом про державний бюджет обсягу його доходів та фінансове забезпечення виконання державою її функцій.

Без постійного та обґрунтованого врахування факторів невизначеності під час прийняття управлінських рішень на всіх рівнях бюджетної системи практично неможливо виконати завдання бюджетної політики держави. Враховуючи, що бюджетний процес підпадає під вплив низки непередбачуваних подій та факторів, які можуть впливати на досягнення відповідного результату, необхідне вивчення та аналіз впливу невизначеності на бюджетний процес.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань невизначеності й ризику в економічних процесах приділялася увага у працях українських та зарубіжних науковців. Основи теорії ризику закладено такими економістами, як А. Маршалл, І. Балабанова, І. Бланк, А. Ковальова, Т. Федорова. Бюджетний менеджмент було проаналізовано у наукових працях таких учених, як Д. Стефанова, В. Федосов, В. Александров, С. Кондратюк, І. Чугунов та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проте питання ризиків у бюджетній сфері, їх упередження і мінімізації в працях вітчизняних науковців залишаються недостатньо вивченими. В економічній науці й у бюджетному законодавстві не закріплено таке поняття, як «бюджетний ризик», не здійснюється його оцінка, а тільки проводиться соціально-економічний і фінансовий аналіз.

Метою статті є дослідження теоретичних аспектів специфіки бюджетних ризиків, визначення їх класифікації та факторів ризиків, а також з'ясування ролі бюджетного ризик-менеджменту в управлінні фінансово-господарської діяльності бюджетних установ.

Виклад основного матеріалу дослідження. Звертаючись до етимології поняття «ризик», відзначимо, що філологи визначають ризик як можливість чогось небажаного (наприклад, втрати), економісти – як можливість відхилення фактичного результату від запланованого, статистики уточнюють: імовірність настання визначеної небажаної події. Отже, ризик – це невизначеність щодо можливих втрат, а ризиковість – умова, яка може створити або збільшити (зменшити) можливість втрат [1].

Під ризиком у бюджетній сфері можна розглядати сукупність імовірних несприятливих (небажаних) наслідків реалізації прийнятих рішень, що можуть призвести до втрат в ефективності при формуванні, розподілі та використанні державних і місцевих централізованих фондів грошових ресурсів.

З метою уточнення категорії «бюджетні ризики» можна запропонувати певні підходи до її розгляду. Бюджетні ризики, у вузькому розумінні, являють собою потенційно можливі відхилення бюджетного

показника від його запланованого значення під дією ризикоутворюючих факторів. До факторів ризику варто віднести причини, обставини, умови, що створюють ймовірність несприятливих ситуацій і негативних результатів.

Бюджетні ризики у широкому розумінні полягають у вірогідності невиконання заходів бюджетного планування та бюджетної політики у зв'язку із порушеннями в обігу бюджетних ресурсів та їхніх пропозицій [1].

Визначення бюджетного ризику як різновиду фінансових ризиків являє собою їх розгляд як такої бюджетної ситуації, коли зменшується якість податкового і бюджетного планування та надання бюджетних послуг. Управління бюджетними ризиками доцільно розглядати як невід'ємну частину процесу управління бюджетним процесом [2].

Таким чином, бюджетний ризик можемо визначити як різновид фінансового ризику, який притаманний кожному суб'єкту господарювання на усіх стадіях бюджетного процесу (підготовка, затвердження, прийняття, розподіл), результатом реалізації якого є відхилення фактичних результатів виконання бюджету від планових показників [3].

Розмаїття думок про сутність бюджетного ризику пояснюється, з одного боку, складністю та багатоаспектністю цього явища, а з другого – недостатньою увагою до нього в реальній бюджетній практиці й управлінській діяльності і практично повним його ігноруванням в існуючому законодавстві.

Бюджетний ризик проявляється на усіх стадіях бюджетного процесу та є об'єктивним явищем у функціонуванні будь-якої держави, він супроводжує практично всі види фінансових операцій, що пов'язані з формуванням доходів бюджетів та їх витрачанням на усіх рівнях бюджетної системи.

Вплив ризиків, що виникають на різних стадіях бюджетного процесу, призводить до порушень щодо виконання показників бюджетного дефіциту, доходів, видатків, боргових зобов'язань. Конкретизуючи склад ризикоутворюючих факторів, необхідно розглянути механізм їхнього впливу на етапах бюджетного процесу (табл. 1).

В умовах фінансової нестабільності планування доходів бюджету можна класифікувати як ризикове. Доходи бюджету в момент їх здійснення можуть суттєво різнитися від планових значень. Потік надходжень не може бути спланований точно, оскільки відсутня повна визначеність відносно майбутнього. Так, наприклад, при дотриманні процедури підготовки бюджету на 2016 р. прийняття цього законопроєкту може бути обумовлено певними складнощами. Перш за все, це пояснюється тим, що при розробці бюджету на 2016 р. були прийняті зміни до Бюджет-

ного кодексу України, які затверджені Верховною Радою в червні 2015 р., але вето Вані Президентом. Саме тому виникає ризик невиконання бюджетних показників на наступний рік. За прогнозами Уряду, дохідна частина консолідованого бюджету на 2016 р. має збільшитися, однак за підсумками шести місяців 2015 р. цей показник значно змінився, а це, у свою чергу, призведе до бюджетного ризику за показниками наповнення бюджету.

Тому бюджетне планування має передбачати розробку декількох варіантів проєктів бюджету на наступний бюджетний рік: оптимістичний, песимістичний і компромісний. При визначенні доходів бюджету варто враховувати: ризик змін у бюджетно-податковому законодавстві; ризик настання несприятливих подій у національній економіці; ризик вибуття крупних платників податків; ризик несприятливих змін цінової кон'юнктури на світових ринках нафти; ризик неможливості оперативного управління динамікою надходження податкових доходів; ризик неможливості оперативного залучення джерел фінансування бюджетного дефіциту тощо.

Бюджетний ризик також може виникнути у частині видатків бюджету, що пов'язано зі збільшенням видатків на оплату комунальних послуг бюджетними установами у зв'язку зі зростанням цін на енергоносії, підвищенням заробітної плати і прожиткового мінімуму, а також ризиком, що пов'язаний із невідповідністю між зобов'язаннями за видатками місцевих бюджетів та джерелами фінансування; ризиком нормативної неврегульованості забезпечення видатків на соціальні потреби; ризиком недоотримання коштів у бюджет, тобто ризик недофінансування; ризиком збільшення боргового навантаження на економіку; ризиком необґрунтованого зростання цін, особливо в монополізованих секторах [2].

Стадія планування та бюджетування, а також визначення ключових показників бюджету повинні здійснюватися із застосуванням процедур управління ризиками, наприклад, на основі можливого впливу несприятливих факторів, як зовнішніх, так і внутрішніх. Для того щоб врахувати фактори ризику при підготовці бюджету, в якості робочих варіантів можливо використати декілька бюджетних варіантів до різних експозицій ризику на бюджет, а потім обрати найближчий до реальності та виконати додатковий аналіз, щоб мінімізувати вплив негативних факторів і зробити остаточний варіант бюджету [1].

Варто зазначити, що на етапі формування бюджету необхідно враховувати ризик втрати доходу та ризик збільшення бюджетних витрат. Оцінка ризику на даному етапі повинні включати оцінку ймовірного виконання бюджету в цілому; оцінку виконання бюджету з урахуванням ризику за окре-

Таблиця 1

Система факторів бюджетного ризику на стадіях бюджетного процесу

Фактори ризику	Стадії бюджетного процесу		
	планування та складання бюджету	виконання бюджету	аналіз та контроль виконання бюджету
Макроекономічний	+	+	+
Соціально-політичний	+	+	-
Зміни в законодавстві	+	+	+
Методична база аналітичного інструментарію	+	+	+
Організація бюджетних процедур	+	+	+
Ефективність податкової політики	-	+	-
Дисципліна виконання функцій органами казначейської служби	-	+	+

ними видами доходів та видатками; вартісну оцінку можливих втрат від недоотримання запланованого рівня доходів і перевищення статей витрат при виконанні бюджету.

На етапі виконання бюджету для забезпечення максимально наближених результатів за доходами та видатками бюджету до планових показників важливо здійснювати оперативний моніторинг. Мається на увазі безперервне здійснення контролю за показниками бюджету; охоплення контролем та моніторингом усіх напрямів діяльності держави; колегіальності прийняття рішень. У разі виявлення значних відхилень від планових показників виникає необхідність коригування або перегляду в оперативному режимі фінансовий план держави. Це може статися через вплив внутрішніх та зовнішніх ризиків.

Для формалізації процесу та документального закріплення порядку перегляду бюджету на етапі розробки бюджетної стратегії необхідно окреслити рівень відхилень, при яких ініціюється додаткове внесення змін до бюджетних статей або в цілому до бюджету; у разі відхилення фактичних даних від планових, які пов'язані з несвоєчасним виявленням негативних факторів або бездіяльністю при управлінні ними, необхідно ввести відповідальність посадових осіб у рамках зон контролю, закріплених за ними; необхідно регламентувати можливу частоту перегляду бюджетів.

Крім того, в рамках перегляду бюджету потрібно визначитися із секвестром бюджету. Секвестр бюджету є результатом перегляду бюджетних статей у бік скорочення видаткової частини внаслідок оперативного виявлення невиконання плану за доходами. Особливістю секвестру є те, що пропорційному зменшенню підпадають не всі видаткові статті, а лише незахищені. Для вирішення проблем, що виникли через недовиконання планових показників за доходами, необхідно визначити додаткові джерела покриття дефіциту за рахунок залучення короткострокових кредитів, оптимізації дебіторсько-кредиторської заборгованості. На цьому етапі до ризикоутворюючих факторів можна віднести: відповідальність та платоспроможність платників податків, рівень

життя населення та його участь у бюджетному процесі, чіткість виконання контрольних функцій органів казначейської служби та функцій податкового адміністрування податковими органами, діяльність кредитних органів щодо своєчасного перерахування коштів до бюджету [3].

На етапі аналізу виконання бюджету необхідно провести агрегацію всіх ризиків, що виявлені у попередньому бюджетному періоді, аналіз причин виникнення загроз, аналіз слабких ланок в бюджетному процесі, які є найбільш вразливими, розробити методи захисту і звести до мінімуму негативний вплив. На цьому етапі необхідно розробити і внести зміни до нормативних документів щодо організації бюджетного процесу [5].

Узагальнення бюджетних ризиків за етапами бюджетного процесу із зазначенням механізму їх врегулювання представлено у таблиці 2.

Менеджмент бюджетного ризику являє собою систему оцінки ризику, управління ризиком та бюджетними відносинами, що виникають у процесі цього управління, та охоплює стратегію та тактику управлінських дій. Виникає потреба одночасного аналізу, оцінки та управління ризиком у загальному ланцюгу державного управління і регулювання. У контексті зростаючих складностей взаємозв'язків і взаємозалежностей усіх сфер життєдіяльності держави також збільшується необхідність інформування суспільства про природу ризику, а також обґрунтованості прийняття управлінських рішень [2].

Концепція управління ризиком у державному секторі економіки охоплює не тільки управління ризиком, аналіз ризику в конкретному випадку, а й розглядає питання прийняття рішень, що пов'язані з ризиком, коли вони стосуються декількох або багатьох галузей, зацікавлених сторін. Політика в області ризику потребує координації дій за різними політичними завданнями, перспективами, сферами діяльності. Це стає найбільш очевидно в умовах кризи, коли проявляється неспроможність державного адміністративного потенціалу вирішувати зростаючі проблеми, з якими стикається суспільство, і

Таблиця 2

Механізми регулювання бюджетних ризиків на певних стадіях бюджетного процесу

Етапи бюджетного процесу	Бюджетні ризики	Механізми регулювання
Складання проекту бюджету	Неможливість достовірного прогнозування бюджетних показників	Використання показників що піддаються прогнозуванню, наближення часу подання запитів до початку виконання бюджету.
	Ризики невірних макроекономічних прогнозів	Запровадження усереднених прогнозів на підставі оцінок різних інститутів.
Затвердження бюджету	Політичні чинники	Запровадити механізм наукової експертизи окремих коректувань до державного бюджету.
	Ризики соціального популізму	Скорочення терміну між поданням до ВРУ Закону про Державний бюджет України та граничним терміном прийняття Закону.
Виконання бюджету	Ризики державних закупівель «в одні руки»	Спрощення доступу до тендерних процедур та забезпечення їх публічності. Перехід державних закупівель на біржову основу.
	Ризики касових розривів	Зменшити бюджетну консолідацію та залишити більше коштів на місцях за рахунок впровадження диференційованої системи зарахування загальнодержавних податків і зборів до місцевих бюджетів.
	Зовнішньоекономічні ризики	Мінімізувати використання зовнішніх джерел запозичень, диверсифікувати валютний кошик, активізувати імпортозаміщуючу політику.
Складання та затвердження звітності	Врахування у бюджеті додаткових витрат та/або доходів	Зменшити термін між звітом про касове виконання ДБУ та звітом про виконання ДБУ.
	Ризики бюджетної дисципліни	Встановлювати граничні терміни взаєморозрахунків та умови виконання наприкінці року.

актуалізує питання щодо розробки стратегії управління бюджетними ризиками.

Під управлінням ризиками розуміють «систему принципів і методів розробки і реалізації ризикових фінансових рішень, що забезпечують всебічну оцінку різних видів фінансових ризиків і нейтралізацію їх можливих негативних фінансових наслідків» [5, с. 30]; «інструмент прийняття рішень, а саме процедури і дії, які дають можливість виявити, оцінити, прослідкувати та усунути ризики до або під час їх перетворення у проблеми» [7].

Американський Інститут управління проектами (PMI) розробляє і публікує стандарти у сфері управління проектами, регламентує шість процедур управління ризиками:

- планування управління ризиками – вибір підходів і планування діяльності з управління ризиками;

- ідентифікація ризиків – визначення ризиків, що можуть вплинути на проект, і документування їх характеристик;

- якісна оцінка ризиків – якісний аналіз ризиків і умов їх виникнення з метою визначення їх впливу на успіх проекту;

- кількісна оцінка – кількісний аналіз ймовірності виникнення і впливу наслідків ризиків на проект;

- планування реагування на ризики – визначення процедур і методів послаблення негативних наслідків ризикових подій і використання можливих переваг;

- моніторинг і контроль ризиків – моніторинг, визначення ризиків, що залишаються, виконання плану управління ризиками й оцінка ефективних дій з мінімізації ризиків.

Усі ці процедури взаємодіють між собою [8]. У Загальному стандарті управління проектами 38-Ризики «Процедури управління ризиками проекту» описано процеси, пов'язані із здійсненням планування управління ризиками й виявленням, аналізом, реагуванням, та також моніторингом і контролем ризиків [9].

Варто зазначити, що для здійснення процедур управління бюджетними ризиками установи можуть використовувати аналітичні та практичні методи. Аналітичні методи слугують інструментом попереджувального впливу на ризики, вони охоплюють: впровадження системи прогнозування ризиків; впровадження превентивних механізмів попередження ризиків; визначення пріоритетності ризиків; проведення постійного моніторингу ризиків.

Практичні методи призначені для зменшення негативних наслідків, що виникають у процесі здійснення операцій, пов'язаних із ризиками. Ці методи передбачають: розробку механізмів оперативного усунення можливих негативних наслідків і створення системи страхування ризиків. Безпосередньо до методів управління ризиками відносять: метод уникнення ризиків або відмови від них; метод прийняття ризику на себе; метод передбачення збитків; метод зменшення розміру збитків; метод передачі ризиків [10].

Нині, в умовах несприятливої економічної ситуації, зростання темпів інфляції, зменшення обсягів фінансування, активне використання методу попередження або відмови від ризиків, у тому числі ризику неефективного використання бюджетних

коштів, реалізується в бюджетному процесі через процедуру призупинення подальшого фінансування неефективних бюджетних програм, встановлення жорсткого порядку зменшення витраток бюджету, заборону на оплату бюджетних зобов'язань розпорядників коштів бюджету без обліку їх в органах казначейської служби тощо [3].

Висновки. Бюджетний ризик проявляється на усіх стадіях бюджетного процесу та є об'єктивним явищем у функціонуванні будь-якої держави, супроводжує практично усі види фінансових операцій, що пов'язані з формуванням доходів бюджетів та їх витрачанням на усіх рівнях бюджетної системи.

Управління ризиками у ході планування, формування та виконання бюджету полягає у діагностиці ризиків, розробці методів захисту і мінімізації негативного впливу зовнішніх та внутрішніх ризиків. Основним принципом ризик-менеджменту є неперервність, тобто постійний моніторинг і контроль ризиків, що має з'ясувати: чи була впроваджена система реагування на ризики; чи була вона достатньо ефективною або потребує змін і доповнень; чи змінилися ризики порівняно з минулим періодом; чи вплив ризиків був запланований або це випадковий результат.

Контроль сприятиме прийняттю коригувань, вибору альтернативних рішень. За результатами моніторингу і контролю можуть розроблятися і вноситися зміни до методологічних документів щодо бюджетного процесу. Слід зазначити, що алгоритмізація розрахунків бюджетних показників може доповнюватися необхідними коригуючими коефіцієнтами, взаємозалежностями з метою нівелювання або зведення до мінімуму впливу факторів ризику на процес та результати виконання бюджету.

Отже, основним мотивом інтеграції ризик-менеджменту в систему бюджетування є підвищення якості управління державними коштами та мінімізація бюджетних ризиків.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Федосов В.М. Бюджетна система : [підручник] / В.М. Федосов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.ws/1180091246102/ekonomika/byudzhetniy_rizikmenedzhment.
2. Булгакова С., Микитюк І. Бюджетний ризик: сутність, класифікація, фактори ризику / С. Булгакова, І. Микитюк // Вісник КНТЕУ. – 2010. – № 1. – С. 59-68.
3. Булгакова С., Микитюк І. Управління бюджетними ризиками / С. Булгакова, І. Микитюк // Вісник КНТЕУ. – 2010. – № 2. – С. 78-87.
4. Балацький Є.О., Шпіцглюз С.О. Бюджетні ризики як дестабілізатори фінансової безпеки обласного бюджету / Є.О. Балацький, С.О. Шпіцглюз // Фінансовий простір. – 2015. – № 2(18).
5. Бланк І.А. Управление финансовыми рисками / И.А. Бланк. – К. : Ника-центр, 2005. – С. 21.
6. Редіна Н.І. Дефіцит бюджету й основні шляхи його подолання в Україні / Н.І. Редіна, Л.П. Гордєєва // Фінанси України. – 2010. – № 5.
7. Максимова О. Управление финансовыми рисками / О. Максимова // Финансовый директор. – 2008. – № 3.
8. Управление рисками проекта [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.intalev.ua/sndex.php?id=21304>.
9. Общий стандарт управления проектами ОСУП-38-Риски «Процедура управления рисками проекта» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.pmdoc.ru/docinfo.htm?doc_id=14.
10. Кирикова О.А. Риски в финансовом управлении средствами федерального бюджета / О.А. Кирикова // Финансы. – 2007. – № 12. – С. 15.