

МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ОЦІНКИ РИЗИКІВ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ НА ПОТРЕБИ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

Л.І.Бажан,

*кандидат економічних наук, старший науковий співробітник,
Міжнародний науково-навчальний центр
інформаційних технологій та систем
НАН України та МОН України,*

О.П.Остапенко,

*аспірант,
Міжнародний науково-навчальний центр
інформаційних технологій та систем
НАН України та МОН України*

У Стратегічному оборонному бюлетені України, затвердженому указом Президента України від 29.12.2012 року № 771/2012, серед найбільш характерних та вагомих ризиків, які критично впливають на національну безпеку і оборону України, виступають ризики фінансового характеру та проблеми з їх передбаченням та оцінкою на стадії реалізації запланованого [1].

З метою забезпечення складових сектору безпеки і оборони України у рамках оборонного планування на перше місце виходять питання передбачення та оцінки фінансових ризиків у Збройних Силах України та створення інтегрованої системи управління ними. На етапах прогнозування фінансових ресурсів цей процес дозволить не тільки досягти бажаних результатів (прогнозувати, оцінювати, управляти) але й вести контроль за його ходом та більш ефективно впливати на нього, зокрема, своєчасно корегувати для отримання найменших відхилень від планових та фактичних розрахункових параметрів і стандартів.

Фундаментальні теоретичні дослідження у сфері фінансових ризиків на рівні держави здійснені С.Булгаковою, В.Федосовим, С.Юрієм, О.Голубевою та іншими зарубіжними і вітчизняними вченими.

Незважаючи на достатню кількість публікацій у сфері ризикології, на сьогодні, питання наукового обґрунтування фінансових ризиків у Збройних Силах України, їх методик оцінювання залишається недостатньо висвітленим, як з теоретичного, так і з практичного погляду.

Метою дослідження є аналіз ризикових ситуацій у Збройних Силах України, що виникають при формуванні дохідної частини державного бюджету, методів їх оцінки та управління.

На сьогоднішній день розробка та впровадження сучасних методів, моделей та механізмів оцінки та управління економічними ризиками займає одне з провідних місць у дослідженнях вітчизняних та іноземних фахівців. Однак більшість наявних наукових праць присвячена переважно сфері бізнесу та фінансів, страхуванню та банківській сфері тощо. Значно менше уваги приділено дослідженню проблемам управління ризиками у бюджетній сфері як управлінського, так і фінансового характеру, а саме у плануванні ресурсів для потреб Збройних Сил України.

Це стало причиною недостатнього дослідження методичних підходів, щодо визначення можливих втрат ефективності військової діяльності від впливу ризиків а також відсутність ефективної системи управління ними.

Збройні Сили України, на сьогодні, є таким органом державної влади, функціонування і розвиток якого все більше і більше залежить від економічної ситуації, що складається в Україні та світі. Так, Законом України “Про оборону України” визначено, що фінансування потреб національної оборони держави здійснюється виключно за рахунок і в межах коштів, визначених у законі про Державний бюджет України на відповідний рік [2]. Таке формулювання стало на заміну конкретно визначеному розміру фінансових ресурсів для потреб Збройних Сил України, який у відсотковому відношенні до величини валового внутрішнього продукту був закріплений у вітчизняному законодавстві. Тобто фінансування Збройних Сил України напряму залежить від державного бюджету України, а конкретніше, від всіх факторів, які впливають на його розмір. Така залежність, в першу чергу, провокує появу численних бюджетних фінансових ризиків, які впливають на повноту реалізації програм розвитку Збройних Сил України. В такому контексті, ризики дохідної частини бюджету прямо впливають на ефективність фінансового планування, повноту отримання запланованих фінансових ресурсів, а відтак і виконання завдань, що стоять перед Збройними Силами України.

Процес формування доходів бюджету країни є складним і пов'язаний з множинністю факторів, що визначають рівень надходження доходів за окремими статтями до бюджетів різних рівнів. Потік надходжень бюджету не може бути точно визначеним, оскільки немає повної визначеності щодо майбутніх надходжень у процесі виконання бюджету. Поточний стан виконання бюджетних показників в Україні свідчить, що державний бюджет не виконується в повному обсязі як за загальним, так і за спеціальним фондом. При цьому недовиконання показників доходів бюджету спостерігається за всіма видами бюджетної класифікації: податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом та надходження від урядів зарубіжних країн і міжнародних організацій (Таблиця 1).

Таблиця 1

Виконання планових показників доходів державного бюджету України
у 2012 р., млн. грн. [3]

Показники	Загальний фонд			Спеціальний фонд		
	План на 2012 р.	Виконано за 2012 р.	% виконання	План на 2012 р.	Виконано за 2012 р.	% виконання
1	2	3	4	5	6	7
Податкові надходження	290169,8	254484,1	87,70%	20984,3	20231,0	96,41%
Неподаткові надходження	30503,5	33603,6	110,16%	36943,7	34684,0	93,88%
Доходи від операцій з капіталом	263,8	152,9	57,97%	1 800,2	1 078,5	59,91%
Від урядів зарубіжних країн	152,6	222,6	145,94%	609,8		0,00%
Цільові фонди				186,5	254,6	136,52%
Офіційні трансферти	1137,2	1 113,7	97,93%	286,3	228,8	79,92%

До ризиків доходної частини бюджету відносять ризики порушення бюджетного і податкового законодавства та ризики самого адміністрування бюджетних доходів.

Основними ризиками, що безпосередньо впливають на формування доходної частини бюджету є:

- зміни в бюджетно-податковому законодавстві – зниження ставок основних бюджетоформувальних податків;

- ризики настання несприятливих подій у національній економіці, погіршення внутрішніх макроекономічних умов функціонування економіки; значні обсяги тінізації економіки тощо;

- ризик настання несприятливих подій у бюджетотворювальних галузях регіональної економіки;

- ризики бюджетної системи та управління бюджетним прогресом (неефективний перерозподіл доходних джерел, низька платіжна дисципліна, ризик неможливості оперативного залучення джерел фінансування бюджетного дефіциту, ризик неможливості оперативного управління динамікою надходження податкових доходів, відсутність упорядкованості функціонування спеціального фонду тощо) [4].

Основними факторами бюджетного ризику, щодо дефіциту державного бюджету виступають:

- а) на стадії складання та затвердження державного бюджету:
- затвердження державного бюджету з прихованим дефіцитом, затвердження дефіциту державного бюджету на основі переоцінених можливостей економіки (розрахунки на основі завищених оцінок макроекономічних показників);
 - затвердження економічно невиправданого дефіциту державного бюджету, фінансування якого потенційно ще більше ускладнить боргове навантаження на економіку наступних періодів (фактор непрямої дії);
- б) у процесі безпосереднього виконання затвердженого державного бюджету:
- збільшення дефіциту державного бюджету внаслідок дії зовнішніх та внутрішніх факторів макроекономічного та ринкового характеру;
 - розбалансованість державного бюджету внаслідок прийняття змін до законодавства (податкового, митного тощо), що призводить до скорочення надходжень або збільшення видатків бюджету (законодавчий фактор прямої дії).

На даних етапах складання, розгляду та затвердження бюджету використовують методи оцінки бюджетних ризиків, які включають:

1. Оцінку вірогідності невиконання бюджету за доходами ($P_{нб}$).

$$P_{нб} = P_{д} + P_{р}, \quad (1)$$

де $P_{д}$ – вірогідність отримання доходу не меншого, ніж запланований бюджетом;

$P_{р}$ – вірогідність перевищення видатків, визначених бюджетом.

Вірогідність отримання меншого доходу ніж заплановано бюджетом ($P_{д}$), визначається за формулою:

$$P_{д} = 1 - \prod_{i=1}^n \overline{P}_{Дi}, \quad (2)$$

де $\overline{P}_{Дi}$ - вірогідність отримання доходу не меншого, ніж запланований бюджетом.

Вірогідність перевищення видатків, визначених бюджетом ($P_{р}$), визначається за формулою:

$$P_{р} = 1 - \prod_{j=1}^m \overline{P}_{рj}, \quad (3)$$

де $\overline{P}_{рj}$ - вірогідність того, що j -а стаття видатків бюджету не буде перевищена.

2. Міру ризику [вплив окремих статей бюджету (за допомогою вагових коефіцієнтів) на загальний рівень ризику невиконання доходів бюджету] визначають за формулою:

$$P = \sum_{i=1}^n \bar{P}_{Di} \times Y_{Di} + \sum_{i=1}^m \bar{P}_{pj} \times Y_{pj}, \quad (4)$$

де \bar{P}_{Di} – вірогідність того, що i -й дохід буде отриманий в розмірі, менше чим визначено бюджетом;

Y_{Di} – питома вага i -го виду доходів в загальній сукупності держави;

\bar{P}_{pj} – вірогідність того, що j -а стаття видатків перевищить, рівень визначений бюджетом;

Y_{pj} – питома вага j -ї статті видатків в загальній сумі затверджених видатків [4].

3. Ціну ризику - вартісна оцінка можливих втрат від недоотримання запланованих доходів та перевищення статей витрат. Ціна ризику (C).

Розрахунок даного показника ведеться в абсолютних величинах за формулою:

$$C = \sum_{i=1}^n \bar{P}_{Di} D_i + \sum_{i=1}^m \bar{P}_{pj} R_j, \quad (5)$$

де D_i – запланована сума i -го доходу;

R_j – запланована сума видатків по j -ї статті.

Зауважимо, що розглянуті ризики формування доходної частини державного бюджету України прямо пропорційно впливають на повноту фінансування бюджетних програм, що діють у Збройних Силах України і їх необхідно розглядати як єдину систему. Оскільки, відповідно до тенденції останніх років, органи державної влади постійно намагаються зменшити обсяг видатків на потреби Збройних Сил України на користь цивільного сектору економіки, переводячи при цьому управління економікою держави на ручний режим. За таких умов на перше місце виходять *ризики недофінансування потреб армії*, що реалізуються внесенням змін до Закону України про державний бюджет на відповідний рік в частині зменшення асигнувань загального фонду на потреби збройних сил.

Залежно від величини недоотримання доходів до державного бюджету країни, слід розглядати, *ризики ручного керування операцій на Єдиному казначейському рахунку*, які мають місце при виконанні бюджетних програм у Збройних Силах України, що пов'язані із неможливістю використання коштів військових частин, що вже є на їх рахунках в органах Державної казначейської служби України. Дані ризики стають причиною того, що військові частини не можуть вчасно розраховуватися за товари, роботи,

послуги, а якщо такі ризики настають в кінці бюджетного року, то це стає причиною зарахування в дохід бюджету невикористаних коштів військових частин, наслідком чого є невиконання показників бюджетних програм навіть за умов наявності коштів на їх виконання

Одне з найвагоміших місць серед ризиків дохідної частини бюджету є *ризик наповнення спеціального фонду*, визначеного Збройним Силам України головним фінансовим планом держави. За останні роки планові надходження від фінансово-господарської діяльності займали вагоме місце у всій структурі фінансових ресурсів Збройних Сил України. Під дані надходження також розроблялися певні показники у бюджетних програмах Збройних Сил України, яких необхідно досягти протягом бюджетного року. Однак фактичні надходження коштів до спеціального фонду від господарської діяльності збройних сил за останні п'ять років показують, що планові показники виконуються ледве на половину (2008 р. – 62,9% від плану, 2009 р. – 14,1% від плану, 2010 р. – 30,8% від плану, 2011 р. – 54,2% від плану, 2012 р. – 42,3% від плану). Оскільки при прогнозуванні фінансових ресурсів для потреб Збройних Сил України, під планові надходження коштів спеціального фонду формуються планові видатки на конкретні цілі, то, як результат, маємо недофінансування конкретних заходів, що тим самим призводить до невиконання результативних показників бюджетних програм.

Аналізуючи розглянуті фінансові ризики, що характерні для Збройних Сил України за умов сьогодення та враховуючи розроблені у Канаді, країнах Європи та Азії стандарти управління ризиками, систему чи модель оцінки фінансових ризиків у Збройних Силах України можна представити як багатоступеневий процес, що включає послідовність дій з формалізації інформації вхідного ресурсу (inputs) та вихідного продукту (outputs), ціллю якого є зменшення (мінімізація) збитків чи факторів, що негативно впливають на виконання бюджетних програм у Збройних Силах України [5]. Вона також є актуальною не тільки при аналізі бюджетних фінансових ризиків, але й при аналізі і прогнозуванні ризиків для стратегічного оборонного планування, що включає довгострокову перспективу (Рис. 1).

Запропонована модель включає чотирипроцесову процедуру, яка включає оцінку середовища, планування сил, планування ресурсів та власне оцінку ризиків, де остання процедура фактично інтегрована з попередніми процесами.

Оцінка ризиків є найскладнішим та трудозатратнішим процесом, оскільки включає:

- систематизацію;
- дослідження;
- опис;
- документування;

- групування виявлених ризиків;
- занесення даних в ризик-реєстр (для подальшого управління ними до того, як вони стануть проблемами).

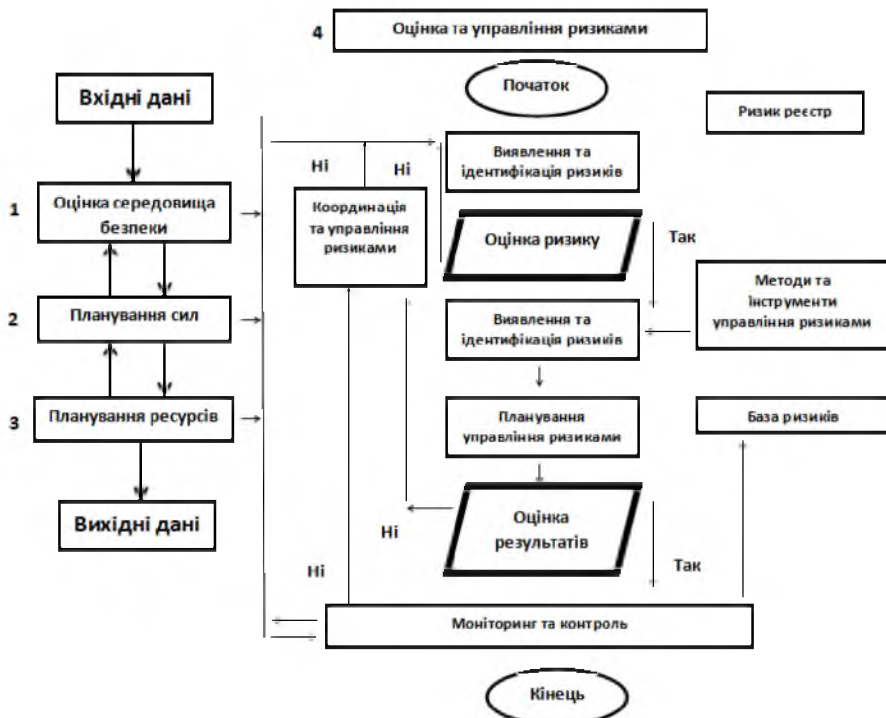


Рис.1 Інтегрована модель управління фінансовими ризиками у Збройних Силах України

На цьому етапі має бути оцінена не тільки ймовірність визначених ризиків, а й кількісні та якісні їх параметри, коефіцієнт варіації, тобто зміни чи відхилення від розрахованих параметрів, величина та ступінь їх впливу на виконання визначених завдань за уточненими сценаріями для належного планування необхідних ресурсів. Не менш простими є і наступні етапи, зокрема, процес вибору методів та інструментів управління ризиками, який називають ключовим. Вони базуються на математичних моделях та методах, теорії ймовірності тощо та забезпечують можливість прогнозувати настання небажаних подій та приймати необхідні управлінські рішення, щодо їх попередження.

Розглянуті ризики виконання дохідної частини державного бюджету на

сьогодні займають провідне місце у достовірності прогнозування фінансових ресурсів як держави в цілому, так і на утримання Збройних Сил України. Використання науково обгрунтованої методологічної бази оцінювання таких ризиків на рівні Міністерства оборони України дасть змогу завчасно реагувати на зміну економічної ситуації в державі і приймати вчасні управлінські рішення, щодо мінімізації можливих втрат.

Використані джерела

1. Указ Президента України від 29 грудня 2012 року № 771/2012 “Про стратегічний оборонний бюлетень України” [Електронний ресурс]. – Спосіб доступу: http://www.mil.gov.ua/ua/def_planning/Buletен_MOU_UKR_27.3.13.
2. Закон України від 6 грудня 1991 року №1932-ХІІ “Про оборону України” [Електронний ресурс]. – Спосіб доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1932-12/print1362903881387474>.
3. Закон України від 22.12.2011р №4282-VI “Про державний бюджет України на 2012 рік” [Електронний ресурс]. – Спосіб доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4282-17>.
4. Федосов В.М. Бюджетна система : підруч. / за наук. ред. В.М.Федосова, С.І.Юрія. – К. : Центр учбов. Літератури; Тернопіль : Екон. думка, 2012. – 871 с.
5. Голубева О.М. Управління ризиками для довгострокового оборонного планування / О.М.Голубева // “Оборонний вісник” Центру військової політики та політики безпеки. – 2013. - № 4. – С. 10 – 15.
6. Булгакова С. Управління бюджетними ризиками / С.Булгакова, І.Микитюк // Вісник КНТЕУ. – 2010. - № 2. – С. 78 – 88.

Анотація

У статті проаналізовано основні фінансові ризики дохідної частини державного бюджету та їх вплив на формування фінансових ресурсів для потреб Збройних Сил України. Приділено увагу алгоритму та методам оцінки бюджетних ризиків, які дають змогу кількісно оцінити їх та здійснювати ефективне управління.

Ключові слова: ризик, бюджетний ризик, державний бюджет, фінансові ресурси.

Анотация

В статье проанализированы основные финансовые риски доходной части государственного бюджета и их влияние на формирование финансовых ресурсов для нужд Вооруженных Сил Украины. Уделено внимание алгоритму и методам оценки бюджетных рисков, которые предоставляют возможность количественно оценить их и осуществлять эффективное управление.

Ключевые слова: риск, бюджетный риск, государственный бюджет, финансовые ресурсы.

Summary

The Article provides analysis of main financial risks of state budget revenues and their impact on the development of financial resources for the needs of the Armed Forces. The attention is focused on the algorithm and methods of budget risks assessment, which enable to quantitatively assess them and carry out an efficient management.

Keywords: risk, budget risk, state budget, financial resources