



ФІНАНСИ ТА БАНКІВСЬКА СПРАВА

УДК 330.131.7

БЮДЖЕТНИЙ РИЗИК: СУТНІСТЬ, КЛАСИФІКАЦІЯ, ФАКТОРИ РИЗИКУ

БУЛГАКОВА С., к. е. н., професор, зав. кафедри фінансів КНТЕУ
МИКИТЮК І., к. е. н., провідний економіст Міністерства фінансів
України

Ризик історично пов'язаний із суспільним розвитком. При формуванні товарно-грошових відносин ризик стає економічною категорією, яка розповсюджується на всі рівні господарювання і має суттєве значення в питаннях економіки та фінансів. Ризиком почали управляти, тобто прогнозувати розвиток ризикових подій і застосовувати заходи щодо зменшення втрат [1, с. 138].

В економічній теорії проблема ризику в підприємстві довгий час ігнорувалася. Неокласична теорія ХХ ст. досліджувала проблему розміщення ресурсів у ринковій економіці без урахування фактору ризику. Ризик як важливий супутник прийняття економічних рішень було визнано в економічній науці лише у 40-х роках ХХ ст. після виходу книги Дж. Фон. Неймана і О. Моргенштерна "Теорія ігор і економічна поведінка", в якій вперше було досліджено проблему максимізації корисності індивідуума і прибутку фірми з урахуванням фактору ризику [2, с. 689].

Імпульсом розвитку сучасних методик управління ризиками стало кількісне визначення ризику, яке дали на початку 80-х років ХХ ст. С. Каплан і В. Гаррік. Ризик, на їх думку, складається із трьох частин: опис сценарію, вірогідність цього сценарію і наслідки цього сценарію, при цьому наслідки можуть бути різні за одним і тим же сценарієм [3]. Водночас формувався процес управління ризиками, який складався із ідентифікації та оцінки ризиків, розробки відповідей і контролю [4]. Слід зазначити, що практика планування народного господарства і складання державного бюджету в СРСР брала до уваги ризик при формуванні резервів на рівні держави, міністерства, регіону,

галузі. У 90-х роках ХХ ст. змінилася концепція управління ризиками. Трансформація відбулася в бік розуміння значущості процесу управління ризиками, а не кількісного аналізу ризиків.

Із розвитком ринкових відносин зріс інтерес до питань впливу фінансового ризику на результати господарської діяльності, а теорія управління ризиками отримала свій подальший розвиток. У роботах О. Альгіна, І. Балабанова, І. Бланка, М. Єршової, С. Кошеленка, Д. Михайлової, І. Платонової, О. Ширинської та інших вчених відображено різні підходи до визначення фінансового ризику і методів управління ними.

Поняття "ризик" застосовується у різних контекстах, саме тому існує багато визначень цього терміну. Аналіз існуючих визначень дозволяє виокремити три основних підходи до визначення цієї категорії: у першому – ризик визначається як можливість втрат, як вірогідність понести збитки або упустити вигоду [5, с. 956]. Ризик – усвідомлена можливість небезпеки виникнення непередбачених втрат очікуваного прибутку, майна, грошей у зв'язку з випадковими змінами умов [6, с. 396]. У другому – ризик – це атрибут прийняття рішення у ситуації невизначеності [7, с. 214]; у третьому – це ймовірність того чи іншого результату (отримати прибуток чи зазнати втрат) від реалізації певного господарського проекту чи операції, економічної діяльності через несприятливі обставини [8, с. 396]. Ризик завжди пов'язаний із втратами, отже, помилково визначати його як результат отримання прибутку.

У сучасній економічній науці проблема ризику в різних сферах економіки посідає одне із чільних місць. У теорії фінансів і на практиці можна виокремити такі економічні ризики: макроекономічні, мікроекономічні, фінансові, політичні. До макроекономічних можна віднести ризики, які пов'язані зі змінами у часі або макроекономічними показниками, наприклад, ризик вкладення капіталу в країну із високою політичною або економічною нестабільністю. Мікроекономічні ризики пов'язані з капіталовкладеннями в окремі види економічної діяльності, окремі виробництва, проекти.

На особливу увагу заслуговують фінансові ризики, адже будь-яка фінансова діяльність пов'язана з ризиком. К. Редхед і С. Хьюс визначають фінансовий ризик як можливість недоотримання прибутку або понесення збитків при здійсненні фінансових операцій [9, с. 13]. На думку І. Бланка, "фінансовий ризик підприємства являє собою результат вибору його власниками або менеджерами альтернативного фінансового рішення, спрямованого на досягнення бажаного цільового результату фінансової діяльності при ймовірності понесення економічного збитку (фінансових втрат) у силу невизначеності умов його реалізації [10, с. 21].

До системи фінансових ризиків належить значна кількість ризиків, що пов'язані із здійсненням фінансової діяльності: кредитний, банківський, бюджетний, страховий, ризик ліквідності, податковий, інфляційний тощо. У вітчизняній економічній літературі здебільшого розглядають фінансові ризики на мікрорівні, на рівні окремих підприємств. Однак державу слід розглядати як суб'єкта господарювання.

Реалізація внутрішніх і зовнішніх функцій держави неможлива без використання фінансових ресурсів, що акумулюються в централізованих і децентралізованих грошових фондах і створюють фінансову основу для існування самої держави. Необхідність створення фінансових інститутів і використання фінансових ресурсів обумовила здійснення державою специфічного роду діяльності (фінансової діяльності) та робить потрібною діяльність з її управління.

Фінансова діяльність держави полягає у формуванні, розподілі, використанні централізованих і децентралізованих грошових фондів з метою забезпечення здійснення функцій держави, завдань соціально-економічного характеру, управління, обороноздатності, діяльності державних органів. Зміст фінансової діяльності держави розкривається на окремих стадіях функціонування державних коштів, які визначаються особливостями її здійснення: на стадії формування бюджетних фондів; на стадії їх розподілу; на стадії їх використання за регіонами і видами економічної діяльності; на стадії контролю за рухом бюджетних коштів. Слід зазначити, що кожна стадія фінансової діяльності держави пов'язана з можливістю виникнення бюджетних ризиків.

Саме тому все більшої актуальності набувають фінансові ризики на державному рівні, а особливо бюджетні ризики. Ризик, що пов'язаний із бюджетом держави, розглядається як ймовірність формування та витрачання фонду грошових коштів, що передбачені для фінансового забезпечення завдань і функцій держави і місцевого самоврядування.

Сьогодні практично не вивченими залишаються питання впливу невизначеності на бюджетний процес. 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, не розроблена класифікація бюджетних ризиків. Метою статті є дослідження теоретичних аспектів специфіки бюджетних ризиків, визначення їх класифікації та факторів ризиків.

Потрібно зазначити, що бюджетні ризики виникають під впливом внутрішніх і зовнішніх факторів у рамках бюджетної системи. З метою уточнення категорії "бюджетні ризики" можна запропонувати певні підходи до її розгляду. *По-перше*, бюджетні ризики, у вузькому розумінні, являють собою потенційно можливі відхилення бюджетного

показника від його запланованого значення під дією ризикууючих факторів. До факторів ризику слід віднести причини, обставини, умови, що створюють ймовірність несприятливих ситуацій і негативних результатів. *По-друге*, бюджетні ризики, у широкому розумінні, полягають у вірогідності невиконання заходів бюджетного планування та бюджетної політики у зв'язку з порушеннями в обігу бюджетних ресурсів та їх пропорцій. *По-третє*, 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. Таким чином, бюджетний ризик визначається як можливість виникнення у бюджетному процесі несприятливих ситуацій і наслідків, як ймовірність відхилення фактично виконаних показників бюджетних доходів і видатків від запланованих.

Бюджетний ризик як різновид фінансового має не лише основні його сутнісні характеристики, а й певні особливості.

По-перше, бюджетний ризик як економічне явище проявляється у сфері фінансової діяльності держави, на всіх рівнях бюджетної системи, він прямо пов'язаний із процесом формування доходів державного і місцевих бюджетів, характеризується можливими грошовими втратами у процесі здійснення фінансової діяльності та бюджетної політики держави.

По-друге, бюджетний ризик проявляється на всіх 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 всіх рівнях бюджетної системи.

По-третє, бюджетний ризик припускає необхідність вибору альтернативної дії, тобто прийняти ризик або відмовитися. У реальній практиці бюджетного планування таких альтернатив набагато більше. В одних випадках вибір альтернативи характеризується на основі минулого досвіду, в інших – на моделюванні ситуації розвитку подій у майбутньому, у третіх – просто на інтуїції розробників бюджету.

По-четверте, 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.

По-п'яте, визначеність умов здійснення бюджетного процесу, що пов'язана із можливістю виникнення негативних ситуацій і наслідків. Невизначеність завжди супроводжує бюджетні ризики і характеризує

такі їх властивості: ризик має відношення до майбутнього і тісно пов'язаний із прогнозуванням; ризик передбачає ймовірність несприятливої ситуації і наслідків, прогнозованих чи ні, тобто несприятлива ситуація може статися чи ні; прогнозованість несприятливої ситуації та наслідків означає наявність механізму управління ризиками.

По-шосте, ступенем можливості, тобто ймовірності настання несприятливих ситуацій і наслідків. Ймовірність виникнення несприятливих ситуацій обов'язково має бути більше нуля і менше одиниці. При цьому за умови нульової ймовірності ризик відсутній, а при одиниці – обов'язково виникне проблема кризи, але не ризик [11].

По-сьоме, самі негативні ситуації і наслідки, які безпосередньо пов'язані з поняттям "втрати" бюджетних коштів.

По-восьме, невизначеність наслідків бюджетного ризику, яка полягає в тому, що відхилення від запланованої суми може відбутися як у бік зменшення, так і у бік збільшення суми бюджетних доходів і видатків.

У бюджетних відносинах ризикові ситуації можуть виникати з різних причин, наприклад, із набуттям чинності нового податкового законодавства або зі змінами чинного, зміною курсу гривні по відношенню до долара США, спадом виробництва, інфляцією тощо. Обсяг можливих втрат для бюджету і ступінь ризику важко передбачити, але відповідну оцінку необхідно проводити, використовуючи досвід аналогічних ситуацій, що мали місце в минулому.

Ризики, пов'язані з бюджетним процесом, багатогранні. Саме тому, з метою здійснення ефективного управління, необхідно їх класифікувати за основними ознаками. Слід зазначити, що сьогодні відсутній загально визнаний якісний підхід до розподілу ризиків щодо ймовірності виникнення, обсягу втрат, ступеня впливу та рівня втрат. Отже, можна запропонувати класифікацію бюджетних ризиків, розроблену на підставі загальних підходів до класифікації ризиків (табл. 1).

Як уже зазначалося, бюджетні ризики можуть виникати на різних стадіях бюджетного процесу і бути обумовлені результатами діяльності його учасників. Можна погодитися з Х. Гріценко, яка пропонує розглядати, перш за все, внутрішні фінансові ризики держави, що виникають унаслідок неефективних управлінських рішень і здатні призвести до розбалансування державного бюджету [12]. Вплив ризиків, що виникають на різних стадіях бюджетного процесу, призводить до порушень щодо виконання показників бюджетного дефіциту, доходів, видатків, боргових зобов'язань.

Конкретизуючи склад ризикуотворюючих факторів, доцільно розглянути механізм їх впливу на кожному етапі бюджетного процесу (табл. 2).

Таблиця 1

Класифікація бюджетних ризиків

Класифікаційна ознака	Види ризиків
Сфера виникнення	зовнішній внутрішній
Причини виникнення	об'єктивні суб'єктивні об'єктивно-суб'єктивні
Масштаби ризиків	регіональні національні міжнародні
Рівень бюджетної системи	на рівні держави на рівні місцевих бюджетів
Структура бюджету	втрата доходів збільшення видаткової частини бюджету
Важливість впливу на виконання бюджету	допустимі критичні катастрофічні
Рівень втрат	допустимий виправданий недопустимий
Характер виникнення ризиків	можливі мало можливі дуже можливі
Можливість передбачення	прогнозований непрогнозований
Ступінь можливого захисту	повністю захищені частково захищені від яких не можливо захиститися
Характер появи	випадкові постійні разові

Таблиця 2

Система факторів бюджетного ризику на стадіях бюджетного процесу

Фактор ризику	Стадії бюджетного процесу		
	планування та складання бюджету	виконання бюджету	аналіз і контроль виконання бюджету
Макроекономічний	+	+	+
Соціально-політичний	+	+	-
Зміни бюджетного законодавства	+	+	-
Організація бюджетних процедур	+	+	+
Методична база аналітичного інструментарію	+	+	+
Ефективність податкового адміністрування	-	+	-
Платоспроможність та відповідальність суб'єктів господарювання – платників податків	-	+	-
Рівень життя населення	-	+	-
Чіткість виконання функцій органами казначейства	-	+	+
Діяльність кредитних органів		+	

Сьогодні, в умовах фінансової нестабільності, планування доходів бюджету можна класифікувати як ризикове. Справа в тому, що 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. Наприклад, при дотриманні процедури підготовки бюджету на 2010 р., прийняття цього законопроекту може бути обумовлено певними складнощами. Перш за все, це пояснюється тим, що при розробці бюджету на 2010 р. були прийняті зміни до Бюджетного кодексу України, які затверджені Верховною Радою 23 червня 2009 р., але вето Вані Президентом. Саме тому виникає ризик невиконання бюджетних показників на наступний рік. За прогнозами Уряду дохідна частина консолідованого бюджету на 2010 р. має збільшитися, однак за підсумками шести місяців 2009 р. цей показник значно змінився, а це, у свою чергу, призведе до бюджетного ризику за показниками наповнення бюджету.

Саме тому бюджетне планування має передбачати розробку декількох варіантів проектів бюджету на наступний бюджетний рік: оптимістичний, песимістичний і компромісний. При визначенні доходів бюджету слід враховувати: ризик змін у бюджетно-податковому законодавстві; ризик настання несприятливих подій у національній економіці; ризик настання несприятливих подій у бюджетноутворюючих галузях регіональної економіки; 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 може виникнути й 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 тощо, 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 диспропорції співвідношення обсягів першого і другого кошика доходів бюджетів; ризиком недоотримання коштів у бюджет, тобто ризик недофінансування; ризиком збільшення боргового навантаження на економіку; ризиком необґрунтованого зростання цін, особливо в монополізованих секторах.

Етап планування та складання бюджету, а також визначення основних бюджетних показників має здійснюватися із застосуванням процедур ризик-менеджменту, тобто з урахуванням можливого впливу несприятливих факторів як зовнішнього, так і внутрішнього характеру. Для обліку факторів ризику при складанні бюджету можна використо-

увати в якості робочих варіантів декілька варіантів бюджету з урахуванням різного впливу ризиків на бюджет, потім обирати найбільш наближений до реальності, або проводити додатковий аналіз щодо мінімізації впливу негативних факторів і скласти остаточний варіант бюджету.

Слід зазначити, що на етапі формування і затвердження бюджету при зборі інформації про соціально-економічний розвиток держави, погодженні всіх програм перспективного фінансового планування, результативність бюджетного планування залежить від рівня організації планово-прогнозних процедур, їх методичної бази й аналітичного інструментарію, змін бюджетного законодавства, відповідальності і кваліфікації працівників фінансових органів, що беруть участь у розробці бюджету, а також від загальної соціально-економічної ситуації.

На етапі формування бюджету необхідно враховувати ризик втрати доходів і ризик збільшення видаткової частини бюджету. Оцінка ризику на цьому етапі має містити: оцінку ймовірного виконання бюджету в цілому; оцінку виконання бюджету з урахуванням ризику за окремими видами доходів і статтями видатків; вартісну оцінку можливих втрат від недоотримання запланованих доходів і перевищення статей витрат при виконанні бюджету.

На етапі виконання бюджету для забезпечення максимально наближених результатів за доходами і видатками бюджету до планових показників важливо здійснювати оперативний моніторинг, який полягає в безперервному здійсненні контролю за показниками бюджету; повному охопленні зонами контролю та моніторингу всіх напрямів діяльності держави; колегіальності прийняття рішень. На стадії виконання бюджету потрібно визначити контрольні індикатори за відповідними показниками доходів і видатків, що дозволить здійснювати систематичний контроль за ходом виконання бюджету. Це, у свою чергу, дозволить оперативно управляти бюджетним процесом. У разі виявлення значних відхилень від планових показників виникає необхідність корегувати або переглянути в оперативному режимі фінансовий план держави. Це може бути спричинено впливом як внутрішніх, так і зовнішніх ризиків.

Отже, важливі такі моменти: *по-перше*, 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 – це результат перегляду бюджетних статей у бік скорочення видаткової частини внаслідок оперативного виявлення невиконання плану за доходами. Особливістю секвестру є те, що пропорційному зменшенню підлягають не всі видаткові статті, а тільки незахищені. Слід зазначити, що 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 тощо.

На цьому етапі до ризикоутворюючих факторів можна віднести: відповідальність і платоспроможність платників податків, рівень життя населення та його участь у бюджетному процесі, чіткість виконання контрольних функцій органів казначейства і функцій податкового адміністрування податковими органами, діяльність кредитних органів щодо своєчасного перерахування коштів до бюджету.

На етапі проведення аналізу виконання бюджету і складання бюджетної звітності з метою зменшення негативних бюджетних ризиків необхідно підтримувати високий методичний рівень і використовувати науково обґрунтовані підходи до організації моніторингу бюджетного потенціалу, проведення аналітичної роботи податковими і казначейськими органами. У процесі аналізу виконання бюджету слід проводити агрегацію всіх виявлених ризиків за минулий бюджетний період, аналіз причин виникнення ризиків, аналіз слабких ланок у бюджетному процесі, які найбільш схильні до впливу ризиків, розробку методів захисту і мінімізації негативного впливу. На цьому етапі слід розробляти і вносити зміни до нормативно-законодавчих документів щодо організації бюджетного процесу.

Для якісної та кількісної оцінки ризиків можуть бути використані такі методи: кількісні (експертна та рейтингова оцінка), економіко-статистичні; аналогій, аналітичні.

До основних етапів процесу аналізу рівня конкретного ризику або групи взаємопов'язаних ризиків належить:

- виявлення об'єктивних і суб'єктивних факторів, що впливають на виникнення певного виду ризику в певний момент або період часу;
- аналіз значимості кожного фактору в статистиці та динаміці;
- визначення межі припустимого рівня ризику, тобто його оптимального значення;
- оцінка передбаченого та/або реального рівня конкретного ризику та зіставлення його з іншими ризиками, що існують, з метою запобігання більших втрат;
- розробка конкретних і комплексних заходів із оптимізації його рівня;
- оцінка результатів прийняття заходів.

Алгоритм оцінки ризиків при формуванні бюджету повинен містити: оцінку ймовірності виконання бюджету в цілому; оцінку виконання бюджету з урахуванням ризиків за окремими видами доходів і статтями видатків; вартісну оцінку можливих втрат від недоотримання запланованих доходів і перевищення видатків при виконанні бюджету.

Таким чином, введення до складу бюджетного планування оцінювання та оптимізації бюджетних ризиків дозволить підвищити не лише якість прогнозів державного бюджету, а й оперативність діяльності органів фінансового планування та ефективність фінансового контролю на всіх рівнях бюджетної системи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Основы рискологии* : учеб. пособие / Л. А. Миэринь и др. ; СПб. гос. ун-т экономики и финансов. — СПб. : Изд-во СПб. гос. ун-та экономики и финансов, 1998. — 138 с.
2. *Економічна енциклопедія*. — К. : Економіка, 1999. — С. 689.
3. *Proabilistik Rick Assesment Procedures Ouide for NASA Managers and Practitioners* [Электронный ресурс] = Вероятностная оценка рисков : Руководство по процедурам для менеджеров и исполнителей НАСА / Dr. Michel Stamatelatos. — Электрон. текстовые дан. — Washington (USA). — 2002. — Way of access : [http://www.hq.nasa.gov/offise/codeq/-doktree/ praquide.pdf](http://www.hq.nasa.gov/offise/codeq/-doktree/praquide.pdf). — Загл. с титул. экрана.
4. *Industry Models of Rist Management and ther Future* [Электронный ресурс] Karlos A., Artto, David L. Havk. — Электрон., текстовые дан. — Philadelphia (USA) : PMI, 1999. — Way of access : <http://www.risksiq.com/articles/index.htm>. — Загл. с титул. экрана.
5. *Большой экономический словарь* / под ред. А. Н. Азримияна. — 6-е изд. доп. — М. : Ин-т новой экономики, 2004. — С. 956.
6. *Загородній А. Г. Фінансовий словник* / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк, Т. С. Смовженко. — 2-ге вид., випр. та доп. — Львів : Центр Європи, 1997. — С. 396.
7. *Економічна енциклопедія*. Т. 3. — К. : Вид. центр "Академія" ; Тернопіль : Академія нар. госп, 2002. — С. 214.
8. *Фінансовий словник* / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк, Т. С. Смовженко. — 2-ге вид., випр. та доп. — Львів : Центр Європи, 1997. — С. 396.
9. *Рэдхэд К. Управление финансовыми рисками* / К. Рэдхэд, С. Хьюс ; пер. с англ. — М. : ИНФРА-М, 1996. — С. 13.
10. *Бланк И. А. Управление финансовыми рисками* / И. А. Бланк. — К. : Ника-центр, 2005. — С. 21.
11. *Risk Radar* [Электронный ресурс] / Iuteqrated Computer Engineering, Inc (ICE). — Version 2.03. — Электрон. прикладная прогр. — USA:ICE, 2002. — Way of access : http://www.iceincUSA.com/products_tools.htm. — Загл. из техн. документации.
12. *Гріценко Х. Управління фінансовими ризиками держави*. — Режим доступу : <http://www.viche.info/Iournal/921>.