

УДК 336.1(477)

**РИЗИК-МЕНЕДЖМЕНТ У СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ
ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ****Стеценко Т.В., к.е.н.***Харківський інститут фінансів Українського державного університету
фінансів та міжнародної торгівлі*

У статті проведено порівняльний аналіз реалізації ризик-менеджменту в системі управління фінансами суб'єктів господарювання та державних фінансів. Проаналізовано процес ризик-менеджменту для державних фінансів з урахування специфіки об'єкта та суб'єкта управління. Охарактеризовано теперішній стан ризик-менеджменту державних фінансів в Україні.

Ключові слова: ризик-менеджмент, державні фінанси, методи ризик-менеджменту, бюджетні кошти.

The comparative analysis of risk-management's realization in enterprises and public finances' control systems is conducted. The process of risk-management for public finances from taking into account of object and management subject's specific is analyzed. The present state of risk-management of public finances in Ukraine is described.

Key words: risk-management, public finances, methods of risk-management, budgetary facilities.

Актуальність проблеми. Сфера державних фінансів характеризує роль державного апарату у перерозподілі фінансових ресурсів у країні з метою підтримки галузей, територій та верств населення, які за ринкового механізму функціонування економіки виявили ознаки фінансової неспроможності, брак фінансової автономії та незалежності. З огляду на таку суспільно значиму мету державні фінанси повинні бути особливим об'єктом управління, механізм якого повинен бути гнучким та відповідати сучасним економічним реаліям.

Менеджмент, як наука про управління, постійно генерує нові методи, інструменти впливу на об'єкт. Однак з огляду на те, що первинним об'єктом досліджень цієї науки було підприємство, то і більшість управлінських новацій виникає саме у сфері підприємництва, а потім вже поступово апробується в інших сферах менеджменту, зокрема у

менеджменті державних фінансів.

Існування постійної невизначеності розвитку економіки будь-якої країни, посиленої кризовими явищами та їх наслідками в результаті інтеграційних та глобалізаційних світових процесів, привели до появи та бурхливого розвитку такого управлінського напрямку як ризик-менеджмент.

Аналіз останніх наукових досліджень. За останні роки проблематиці ризик-менеджменту у системі державних фінансів було присвячено чимало наукових праць, серед авторів яких можна назвати І. Микитюка, О. Скаско, А. Хмелькова, Головач Т.В, Старостіна А. О та ін. [1-4,6]. В цих працях розкриваються окремі елементи ризик-менеджменту у національній системі управління державними фінансами: фінансовий механізм державного управління щодо формування фінансової безпеки держави, оцінка ризиків у системі внутрішнього фінансового контролю, ризик неефективного управління та використання бюджетних коштів. Попри значні дослідження у цьому напрямку залишається не досить опрацьованою проблема комплексного підходу до формування теоретичних та практичних засад впровадження ризик-менеджменту у сферу державних фінансів.

Мета роботи. Основною метою дослідження є розробка теоретичних засад ризик-менеджменту у сфері державних фінансах та аналіз можливостей застосування їх в Україні.

Викладення основного матеріалу дослідження. Наявність ризиків є об'єктивною реальністю сфери державних фінансів, тому нехтування спеціальною процедурою управління ними свідчатиме про відсутність стратегічного підходу до менеджменту державних фінансів, що проявлятиметься у систематичних загрозах фінансовій безпеці країни.

Системи ризик-менеджменту для підприємства і для сфери державних фінансів повинні мати як однакові, так і специфічні риси, шляхом порівняння яких і можливо розкрити сутність кожної. В ході дослідження порівнюємо мету здійснення ризик-менеджменту, суб'єкт та об'єкт, поетапний процес ризик-менеджменту, методи і інструментарій.

Розбіжності у меті ризик-менеджменту полягають в розбіжності рівнів економіки, особливостей формування фінансових ресурсів. Підприємство, як елемент мікрорівня економіки, прагне до задоволення

власних суб'єктивних потреб. Головним принципом функціонування підприємств є комерційний розрахунок, тобто отримання прибутку.

Держава має спрямовувати менеджмент державних фінансів, зокрема ризик-менеджмент, на пошук оптимальної моделі перерозподілу фінансових ресурсів з метою прискорення зростання матеріального виробництва і добробуту населення. На пріоритетність розташування цілей ризик-менеджменту у сфері державних фінансів впливає, по-перше, домінування використання фондів фінансових ресурсів над їх акумуляцією (у використанні проявляються функції державних фінансів, а накопичення ресурсів не є самоціллю, а підкорено необхідності фінансування видатків); по-друге, максимальне використання внутрішніх резервів без негативних наслідків для національної економіки; по-третє, доцільність використання залучених коштів із встановленням граничних обсягів.

Щодо визначення зв'язки «суб'єкт-об'єкт» у системі ризик-менеджменту у досліджуваних сферах відзначимо, що ризик-менеджмент на підприємстві фокусується на фінансово-господарській діяльності окремого суб'єкта господарювання. Головним індикатором успішності реалізації стратегії та тактики управління ризиками є наявний фінансовий результат підприємства – прибуток або збиток – а також напрям та амплітуда коливань його фактичного значення від запланованого.

Головним суб'єктом управління ризиками, тобто ризик-менеджером підприємства, виступає або окремих відділ, або окремих спеціаліст. Однак жодна управлінська структура не залишається осторонь [4].

Особливістю державних фінансів, як об'єкту ризик-менеджменту, є, по-перше, множинність структурних елементів; по-друге, тісні взаємозв'язки структурних елементів, що позначається на неможливості відокремлених, абсолютно автономних розробки та впровадження системи ризик-менеджменту для окремої ланки або підланки; по-третє, існування централізованих та децентралізованих фондів фінансових ресурсів, що позначається на необхідності поєднання заходів ризик-менеджменту на макрорівні (наприклад, для бюджетної сфери, цільових фондів) та на мікрорівні (для підприємств державного та комунального сектору, які потребують ризик-менеджменту, подібно до підприємств будь-якої форми власності, однак їх зв'язок з бюджетами різних рівнів,

підконтрольність органам влади обумовлюють суттєві відмінності від управління ризиками у приватному секторі).

З огляду на розрізненість складових елементів державних фінансів постає питання щодо вибору індикаторів успішності впровадження системи ризик-менеджменту. Можна у якості одного з індикаторів використовувати рівень виконання планових показників централізованих та децентралізованих фондів фінансових ресурсів. Іншим індикатором доцільно зробити систему показників, що характеризуватиме вплив функціонування державних фінансів на соціально-економічний розвиток країни.

Державні фінанси взагалі є об'єктом управління з боку багатьох органів влади із розбіжностями у повноваженнях. Однак, як свідчить досвід ризик-менеджменту на підприємстві, хоча всі органи й повинні бути задіяні в управлінні ризиками, однак служба ризик-менеджменту повинна бути організаційно відокремленою. Органи управління державними фінансами повинні зосереджуватись на досягненні максимального соціально-економічного ефекту при використанні обмежених фінансових ресурсів. В той же час служба ризик-менеджменту фокусується на недопущенні виходу індикаторів успішності впровадження системи ризик-менеджменту поза задані межі.

Відмітимо, що в Україні відсутній орган, який би мав чітко закріплені нормами права функції з управління ризиками, притаманними державним фінансам. З одного боку, можна було б запропонувати створити спеціалізований орган – аналог служби ризик-менеджменту на підприємстві. Однак в умовах обмеженості бюджетних ресурсів, це призведе до збільшення видатків на державне управління; по-друге, нарощування бюрократичного апарату заважає ефективності процесів управління; по-третє, у 2011 р. здійснена оптимізація системи центральних органів виконавчої влади з метою «усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління» [5]. Тому доцільним є використання можливостей вже існуючих органів, зокрема пропонується надати повноваження щодо ризик-менеджменту у сфері державних фінансів головному спеціалізованому органу менеджменту державних фінансів – Міністерству фінансів України, а

відносну автономність служби ризик-менеджменту забезпечити шляхом зосередження цих функцій у окремому департаменті Центрального апарату міністерства.

Розглянемо детальніше, як повинен відбуватися процес ризик-менеджменту для державних фінансів з урахування специфіки об'єкта та суб'єкта управління. Процес ризик-менеджменту складається з п'яти послідовних етапів, що мають ітеративний характер [6].

Перша стадія (установлення контексту ризику) для державних фінансів реалізується у визначенні ієрархії цілей: від місії держави до тактичних цілей політики управління державними фінансами. Управління державними фінансами, зокрема реалізація ризик-менеджменту, здійснюється з метою забезпечення держави необхідною фінансовою базою задля виконання власних функцій. Місія держави проявляється у збереженні найвищої соціальної цінності – населення країни, що реалізується через «забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя ...» [7].

Стратегічна мета управління державними фінансами повинна проявлятися у встановленні конкретних показників збільшення добробуту населення на довгострокову перспективу. Оперативні цілі управління державними фінансами деталізуються у щорічних планах, які складають органи управління конкретною ланкою на наступний рік.

Наступним етапом реалізації ризик-менеджменту є виявлення факторів ризику. Даний етап має суттєві відмінності у реалізації на рівні підприємства та на рівні макроекономіки – сфери державних фінансів. Вони проявляються, в першу чергу, у можливостях кожного з суб'єктів управління контролювати та впливати на кожну групу ризиків. Так підприємство може впливати на мікроризики і не може контролювати макро- та мегаризики, мезоекономічні ризики (конкуренція у галузі, репутація тощо) повному контролю не підлягають, однак певний вплив на них компанія може здійснювати.

Мікроекономічні ризики у сфері державних фінансів пов'язані з функціонуванням державного та комунального сектору. З одного боку вони тотожні до звичайних ризиків підприємства, а з іншого з'являються індивідуальні ризики через наявність бюджетного фінансування. Для розпорядників та одержувачів бюджетних коштів характерною є реалізація ризику неефективного використання бюджетних коштів.

Мезоекономічні ризики впливають на державні фінанси через необхідність підтримувати окремі сфери народного господарства, які неспроможні функціонувати на засадах самофінансування або мають стратегічне значення для економіки країни і їх «падіння» загрожує економічній безпеці країни.

У короткостроковому періоді, наприклад, для планового бюджетного року, систематичні ризики можна лише врахувати при реалізації бюджетної тактики. У довгостроковому періоді вони стають об'єктом управління. Тому вище перелічені ризики можна віднести до зовнішніх макроекономічних ризиків для системи менеджменту державних фінансів – ризиків зовнішнього макроекономічного середовища.

Всі ризики, які будуть впливати на формування та використання централізованих фондів внаслідок управлінських рішень суб'єктів менеджменту державних фінансів, будуть внутрішніми макроекономічними ризиками для державних фінансів. Ця сукупність ризиків притаманна виключно сфері державних фінансів і умовно їх можна згрупувати наступним чином: ризики при формуванні і використанні коштів бюджетів різних рівнів; ризики при формуванні і використанні коштів державних цільових фондів; ризики при управлінні державною власністю, зокрема корпоративними правами держави; ризики при використанні державного кредиту; ризики при обслуговуванні державного та муніципального боргу; ризики при управлінні ліквідністю та тимчасово вільними коштами централізованих фондів; ризики при наданні пільг, що впливають на обсяги формування коштів державних фондів.

Спираючись на дослідження О. Скаска [1], можна зробити висновок: якщо на мікрорівні проявляється ризик неефективного використання бюджетних коштів, то на макрорівні проявляється ризик неефективного управління державними коштами.

Необхідність врахування останньої групи ризиків – мегаекономічних ризиків – базується на залежності від міжнародного руху фінансових потоків та ступені інтеграції країни у світовий фінансовий простір. Найнебезпечнішим ризиком можна назвати ризик глобальної економічної кризи, реалізація якого відбулася у 2008-2009 рр.

Наступний етап ризик-менеджменту пов'язаний з оцінкою ризику, а саме ймовірності настання події та величини наслідків. Величи-

ну наслідків настання події можна оцінювати шляхом співставлення індикаторів успішності впровадження системи ризик-менеджменту з їх граничними значеннями. За ступенем серйозності наслідків виділяють допустимий, критичний і катастрофічний ризики.

Наприклад, реалізація допустимих ризиків призводить до коливання індикаторів рівня виконання планових показників централізованих та децентралізованих фондів фінансових ресурсів у межах 96-99 %. Порогове значення відповідає відсутності необхідності внесення змін до затвердженого плану. Критичний ризик у бюджетній сфері проявляється у необхідності внесення змін до розпису відповідного бюджету. Реалізація катастрофічного ризику призводить до внесення змін у нормативно-правовий акт, яким затверджений бюджет. Найчастіше наслідком катастрофічного ризику згідно Бюджетного кодексу України [8] є недоотримання надходжень загального фонду бюджету більше ніж на 15 % суми, передбаченої розписом бюджету на відповідний період, та скорочення затверджених бюджетних призначень.

Щодо системи індикаторів, що характеризують вплив функціонування державних фінансів на соціально-економічний розвиток країни, то дослідження з оцінки наслідків катастрофічного ризику мають масштабний характер.

Першими індикаторами у сфері державних фінансів з чітко визначеними пороговими значеннями, зафіксованими у міжнародних документах, стали Маастрихтські критерії: відношення дефіциту державного бюджету до ВВП (граничне значення 3 % від ВВП), відношення державного боргу до ВВП (граничне значення 60 % від ВВП). Однак в умовах суттєвого розшарування країн за рівнем економічного розвитку, кризових явищ у світовому фінансовому просторі ці критерії зазнають як кількісних, так і якісних змін.

Країни ЄС підписали новий бюджетний пакт, який характеризується підвищенням граничної межі відношення дефіциту державного бюджету до ВВП до 0,5 % номінального ВВП [9].

Щодо другого індикатора (відношення державного боргу до ВВП), експерти відзначають необхідність встановлення диференційованих граничних значень залежно від рівня економічного розвитку країни: так граничне значення 60 % від ВВП встановлюється для країн з розвинутою

економікою, критичний рівень для країн з ринками, що формуються, складає 43 % ВВП. За даними МВФ та Світового банку [10-11], у країнах із слабкими ринковими інститутами критичний рівень державного боргу не повинен перевищувати 25-30 % ВВП.

До інших індикаторів цієї групи на теперішній момент включають показники відношення зовнішнього державного боргу до обсягів експорту товарів і послуг, відношення валового державного боргу до доходів зведеного бюджету, питома вага внутрішнього державного боргу, рівень централізації доходів бюджетів тощо.

Останній етап ризик-менеджменту передбачає здійснення впливу на ризик, що проявляється у відборі конкретних методів управління ризиками.

Метод уникнення ризиків чи відмова від них проявляється прийняттям управлінських рішень щодо нездійснення операцій з підвищеним рівнем ризику. Наприклад, на конкретний бюджетний період приходиться пік погашення основної суми державного боргу, тоді метод уникнення ризику проявиться у відмові від взяття нових зобов'язань зі строком погашення у зазначеному бюджетному періоді.

Метод прийняття ризиків на себе, тобто покриття збитків за рахунок власних фінансових ресурсів, проявляється у сфері державних фінансів у специфічній формі. Найчастіше нормами права закріплюється перелік доходів до конкретного державного фонду фінансових ресурсів, і у найкращому випадку передбачається, що за рахунок доходів повинні покриватися всі заплановані видатки. Однак, постійно проявляється ризик невідповідності обсягу власних акумульованих доходів обсягам фінансування видатків, даний дефіцит покривається за рахунок інших джерел з інших ланок державних фінансів (дефіцит бюджету за рахунок державних запозичень, коштів від приватизації державного сектору, повернення коштів з рахунків; дефіцит Пенсійного фонду за рахунок коштів Державного бюджету України).

Метод запобігання збиткам – це проведення заходів, спрямованих на зниження їх імовірності. По-перше, цей метод реалізується у побудові дієвої системи контролю та аудиту і оцінки ефективності управління коштами державних фондів. В Україні контрольну функцію виконують декілька державних органів, зокрема Рахункова палата України,

Державна фінансова інспекція України, Державна казначейська служба України. По-друге, необхідно розробляти дієву систему покарань для суб'єктів управління державними фінансами, які внаслідок дії або бездіяльності допустили реалізацію ризику, придатного до управління. Для ланки державних фінансів «Зведений бюджет» правове регулювання каральної системи закріплене у главі 18 Бюджетного кодексу України «Відповідальність та заходи впливу за вчинені порушення бюджетного законодавства».

Метод зменшення розміру збитків спрямований на часткове обмеження негативних наслідків реалізації події. Згідно Стратегії управління борговими зобов'язаннями України на 2012-2014 роки [12, с. 39-41] пропонується встановити верхню межу відповідальності Уряду при настанні гарантійного випадку на рівні 80 % залучених за кредитною угодою коштів, тобто при настанні гарантійного випадку 20 % чистих витрат розподіляються між позичальником та кредитором.

Метод страхування полягає у передачі відповідальності щодо відшкодування збитку страховій компанії. Через неможливість повного матеріального визначення всіх негативних наслідків реалізації несприятливої події (наявність соціального ефекту), масштабність можливих збитків і порівняну обмеженість ресурсів конкретного страховика використання цього методу для сфери державних фінансів вбачається неможливим.

Метод самострахування знайшов своє відображення у формуванні резервних фондів бюджетів різних рівнів.

Метод передачі ризиків переважно пов'язаний з хеджуванням – обмеженням прибутків і збитків, зумовлених зміною цін на ринках товарів, валют тощо. Для держави актуальність хеджування пов'язана з необхідністю обслуговування державного боргу, який за структурою валюти погашення є неоднорідним (станом на 31.12.2012 р. 36,01 % боргу в українській гривні; 32,27 % у доларах США; 27,38 % у СПЗ [13]).

Висновки. Таким чином, можна підсумувати, що функціонування державних фінансів супроводжується цілою низкою однорідних та неоднорідних ризиків і це обумовлює доцільність використання інструментів ризик-менеджменту в системі управління цією сферою фінансової системи країни. Проведені дослідження виявили специфічні

риси побудови системи ризик-менеджменту у сфері державних фінансів порівняно з «класичною концепцією» ризик-менеджменту на підприємстві:

1. на підприємстві основною метою ризик-менеджменту є захист фінансового результату (прибутку) від реалізації чистих ризиків. В той же час метою ризик-менеджменту у сфері державних фінансів повинен стати захист від реалізації чистих ризиків використання коштів державних централізованих та децентралізованих фондів фінансових ресурсів. Фінансовим результатом у державі є достатнє і в повному обсязі забезпечення пріоритетних завдань розвитку фінансовою базою;
2. суб'єкт і об'єкт системи ризик-менеджменту у сфері державних фінансів характеризуються складністю (ланки та рівні державних фінансів; численні учасники процесу формування та використання коштів фондів з неоднаковим обсягом повноважень) та неоднорідністю (наявність централізованих та децентралізованих фондів, використання ланкою державних фінансів фондів фінансових ресурсів інших ланок – державний кредит), що може суттєво впливати на узгодженість дії при реалізації ризик-менеджменту;
3. за відсутності у сфері державних фінансів поняття прибутку (включаючи державні та комунальні комерційні підприємства) у якості індикаторів реалізації заходів ризик-менеджменту можуть бути рівень виконання планових показників державних фондів фінансових ресурсів та система показників, що характеризуватиме вплив функціонування державних фінансів на соціально-економічний розвиток країни;
4. процес ризик-менеджменту у сфері державних фінансів містить звичайні п'ять етапів. Суттєвими особливостями є можливість впливу державних фінансів на мікро- та мезоекономічні ризики, макроекономічні ризики розщеплюються на зовнішні (підкорюються впливу у довгостроковій перспективі) та внутрішні ризики (підкорюються впливу). Інша відмінність проявляється у неможливості застосування найрозгалуженішого для підприємств методу управління ризиками, як страхування.

Треба відзначити, що в Україні наявні певні зрушення в бік усвідомлення обов'язковості побудови системи ризик-менеджменту у сфері державних фінансів. Зокрема, теперішній стан ризик-менеджменту в Україні можна охарактеризувати наступним чином:

- відсутність комплексної системи (переважно заходи з протидії або обмеження ризикових подій зосереджені на системі відносин щодо державного бюджету та державного боргу);
- постфактумний характер заходів (реалізація ризику з катастрофічними наслідками, а саме розгортання світової фінансової кризи, призвела до появи цілої низки нормативно-правових та методичних документів у сфері ризик-менеджменту, хоча доподійна побудова такої системи допомогла б значно обмежити негативні наслідки для економіки країни);
- нехтування етапністю процесу ризик-менеджменту (сучасний ризик-менеджмент переважно зосереджується на стадіях виявлення факторів ризику та відбору методів впливу на ризик; установлення контексту ризику, оцінка ризику за ймовірністю реалізації та важкістю наслідків майже не відбувається);
- з одного боку розпорошеність завдань в сфері ризик-менеджменту між органами влади без забезпечення автономності служби ризик-менеджменту, з іншого боку не всі учасники процесу управління державними фінансами задіяні в управлінні ризиками;
- постійні факти повторення ризиків щодо неефективного використання та управління коштами державних фондів свідчать про відсутність дієвої стратегії впливу на ризик.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Скаско О. Сучасні проблеми ефективного управління державними фінансами / О. Скаско // Економічний аналіз. – 2011. – Вип. 9. – Ч. 3. – С. 281-283.
2. Микитюк І. Оцінка ризиків у системі внутрішнього фінансового контролю / І. Микитюк // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. – 2011. – № 3. – С. 42-50.
3. Хмельков А. В. Фінансовий механізм державного управління: визначення та вплив на систему державного фінансового контролю / А. В. Хмельков // Теорія та практика державного управління. – 2011. – Вип. 2(33). – С. 17-22.
4. Головач Т.В. Ризик-менеджмент: зміст і організація на підприємстві / Т. В. Го-

- ловач, А. Б. Грушевицька, В. В. Швид // Вісник Хмельницького національного університету. – 2009. – № 3. – Т. 1. – С. 157-163.
5. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010; редакція від 04.04.2012 // База даних «Законодавство України». – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=index>.
 6. Старостіна А. О. Ризик-менеджмент: теорія та практика : навч. посібн. / А. О. Старостіна, В. А. Кравченко. – К. : ІВЦ «Видавництво «Політехніка», 2004. – 200 с.
 7. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР; редакція від 12.04.2012 // База даних «Законодавство України». – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=index>.
 8. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI; редакція від 18.10.2012 // База даних «Законодавство України». – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=index>.
 9. Врятувати Євро [Електронний ресурс] // Газета Закон і Бізнес. – 2012. – № 11 (1050) 07.03-16.03.2012. – Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/8527-lideri_25_krain_evrosoyuzu_pidpisali_byudzhetniy_pakt.html.
 10. International Monetary Fund. World Economic Outlook [Електронний ресурс] / International Monetary Fund. – Washington, DC. – 2003. – September. – Режим доступу : <http://www.imf.org>.
 11. Yilmaz Akyüz. Debt Sustainability in Emerging Markets: A Critical Appraisal [Електронний ресурс] / Yilmaz Akyüz // DESA Working Paper. – 2007. – November. – № 61. – Режим доступу : <http://www.un.org/esa/desa/>.
 12. Ярошенко Ф. О. Система антикризової діагностики стану державних фінансів України, імітаційно-сітьового моделювання та проактивного реагування на поширення кризи : аналітична доповідь / Ф. О. Ярошенко, Міністерство фінансів України. – 2011. – 136 с.
 13. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.