

С. Булгакова, кандидат економічних наук, професор кафедри фінансів КНТЕУ

І. Микитюк, кандидат економічних наук, старший викладач кафедри фінансів КНТЕУ

ФАКТОРИ БЮДЖЕТНОГО РИЗИКУ

У статті наведено теоретичні основи та наукове обґрунтування факторів бюджетного ризику, виконано їх аналіз.

В статье рассмотрены теоретические основы и научное обоснование факторов бюджетного риска, проведен их анализ.

The article studies theoretical basis and gives scientific grounds of budget risks factors, analyzes basic and gives basic factors of budget risks characteristics.

Ключові слова. Бюджетний ризик, невизначеність, фактори бюджетного ризику, управління бюджетним ризиком.

© С. Булгакова, І. Микитюк, 2011

Вступ. Процес формування і виконання державного бюджету постійно перебуває в центрі уваги науковців і практиків як одна з найважливіших складових побудови ефективної бюджетної політики. 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 ряду непередбачених подій та факторів, які можуть впливати на досягнення відповідного результату, необхідне вивчення та аналіз впливу невизначеності на бюджетний процес.

Дослідженню питань невизначеності й ризику в економічних процесах приділялася значна увага у працях українських та зарубіжних науковців. Основи теорії ризику закладено такими економістами, як А. Маршалл, І. Балабанова, І. Бланк, А. Ковальова, Є. Уткіна, Т. Федорова та ін.

Питання бюджетної політики та вдосконалення бюджетного процесу розглядалися в публікаціях В. Андрущенко, С. Буковинського, О. Василика, І. Луніної, О. Кириленко, В. Опаріна, Ю. Пасічника, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія та ін. Бюджетний менеджмент було проаналізовано в наукових працях таких учених, як Н. Запатріна, Д. Стефанова, В. Федосов, В. Александров, М. Гапонюк, С. Кондратюк, І. Чугунов та ін.

У наявних наукових розробках теоретичні та практичні аспекти вивчення бюджетних ризиків практично не досліджуються. Як правило, науковці обмежуються вивченням фінансових ризиків на рівні окремих фінансових структур або сфер економічної діяльності. Результати аналізу наукових праць засвідчили, що до цього часу в економічній літературі немає комплексного вивчення впливу невизначеності на бюджетний процес. Аналіз, оцінка та передбачення бюджетних ризиків не мають теоретичного висвітлення та практичного впровадження.

Насамперед потрібне визначення й аналіз факторів, які впливають на бюджетний ризик. Це й визначає актуальність теми дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження теоретичних основ, подальший пошук і наукове обґрунтування домінуючих факторів бюджетного ризику та їх оцінка.

Результати дослідження. Факт появи бюджетних ризиків фіксується на основі аналізу динаміки основних фінансово-економічних показників, до яких належать: темпи й обсяги падіння ВВП, стан платіжного балансу, величина зовнішнього та внутрішнього боргу, відношення загального боргу до ВВП, дефіцит держбюджету, курс національної валюти, процентні ставки за кредитами та депозитами, рівень інфляції, рівень безробіття, стан зовнішньо-торговельного балансу, дефіцит Пенсійного фонду тощо.

Слід зазначити, що фактори бюджетного ризику мають змінні характеристики і не є постійними, термін їх дії зазвичай триває кілька кварталів або рік. Тому прогнозувати виникнення ризиків доволі складно.

Для ефективного управління бюджетним ризиком потрібно визначити фактори, що обумовлюють його існування як імовірність відхилення фактичних показників бюджету від планових. За результатами вивчення праць українських і зарубіжних науковців у процесі дослідження бюджетного ризику було визначено ряд факторів, що обумовлюють існування бюджетного ризику. Зазначимо, що фактори бюджетного ризику являють собою складну систему, тому при аналізі бюджетних ризиків слід ураховувати, що вони спричиняються як об'єктивними, так і суб'єктивними факторами.

До об'єктивних факторів належать:

– економічні: зміна економічної ситуації в країні чи світі; рівень інфляції; рівень безробіття; валютний курс; рівень доходів населення; темпи розвитку економіки; структура економіки; величина державного боргу, дефіцит бюджету тощо;

– політико-правові: політична система, фінансове та бюджетне законодавство, податкове законодавство, митне законодавство;

– екологічні: негативний вплив екологічних ризиків на навколишнє середовище, стан довкілля, кліматичні умови;

– соціально-демографічні: соціальна стабільність, рівень життя, прожитковий мінімум, середня зарплата, рівень пенсійного забезпечення.

До основних суб'єктивних факторів слід зарахувати: кваліфікацію і досвід керівників та фахівців, що розробляють бюджет; освіту й систему перепідготовки кадрів; структуру управління, систему управління якістю; забезпеченість кадрами тощо.

Усі фактори ризику відносно бюджету та сфери їх виникнення можна поділити на зовнішні та внутрішні.

До зовнішніх належать фактори, вплив яких пов'язаний із зовнішнім середовищем, тобто це фактори, що діють незалежно від діяльності суб'єктів бюджетного процесу і не пов'язані безпосередньо з діяльністю держави.

Внутрішні фактори бюджетних ризиків такі: внутрішня економічна політика, етапи формування й виконання бюджету, оцінка вірогідності виконання бюджету в цілому та з урахуванням ризиків з окремих видів надходжень і статей витрат, вартісна оцінка можливих втрат від недоотримання запланованих доходів і перевищення статей витрат при виконанні бюджету.

Проведений аналіз факторів ризиків дозволяє визначити головні з них, це: рівень економічного розвитку країни, галузева структура та рівень розвитку галузей, законодавча база, рівень інфляції, ціни на світових ринках, коливання цін на енергоносії, пріоритети бюджетної політики, напрями податкової політики, податкові пільги, забезпеченість місцевих бюджетів власними доходами, форс-мажорні обставини.

Розглянемо вищезазначені фактори. Рівень економічного розвитку держави суттєво впливає на існування бюджетного ризику, оскільки є одним з головних у формуванні доходів бюджету. Від рівня економічного розвитку країни залежить формування доходів юридичних та фізичних осіб, частина яких у вигляді обов'язкових відрахувань надходить до бюджетів усіх рівнів. Крім того, високий рівень економічного розвитку обумовлює наявність різних регуляторів, що підтримують стабільність економіки в цілому, незалежно від впливу різних дестабілізуючих явищ. Наслідком стабільності доходів суб'єктів господарювання є відносна відповідність запланованих і фактичних сум бюджетних доходів і видатків.

Таблиця 1

Доходи і видатки Державного бюджету (млн грн)

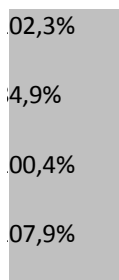
Державний бюджет	2008			2009		
	Затверджено	Виконано		Затверджено	Виконано	
		Σ	%		Σ	%
Доходи	238 636	231 723	97,1	255 541	209 700	82,1
Видатки	263 356	241 490	91,7	284 665	242 437	85,2

Дані табл. 1 засвідчують, що невиконання дохідної частини бюджету обумовлює невиконання плану за видатками і призводить до бюджетного ризику.

Одним із відкликів макроекономічної стабілізації є порушення координації та узгодженості розвитку фінансового й реального секторів економіки внаслідок незадовільних темпів реформування та низки прорахунків в економічній політиці, передусім розбалансованості бюджету [1, 10].

Зокрема, з метою зниження рівня бюджетного ризику необхідно підвищити якість розробки проектів державного бюджету на основі підвищення якості макроекономічних прогнозів основних макроекономічних показників. Наприклад, зростання реального ВВП на 2009 р. прогнозувалося на 0,4 %, а фактично було падіння ВВП на 15,1 %.

Порівняно із 2008 р. зростання номінального ВВП прогнозувалось на 98,4 млрд грн, до 1046,5 млрд грн, а фактично воно становило 914,7 млрд грн, тобто на 131,8 млрд грн менше, ніж передбачалося.



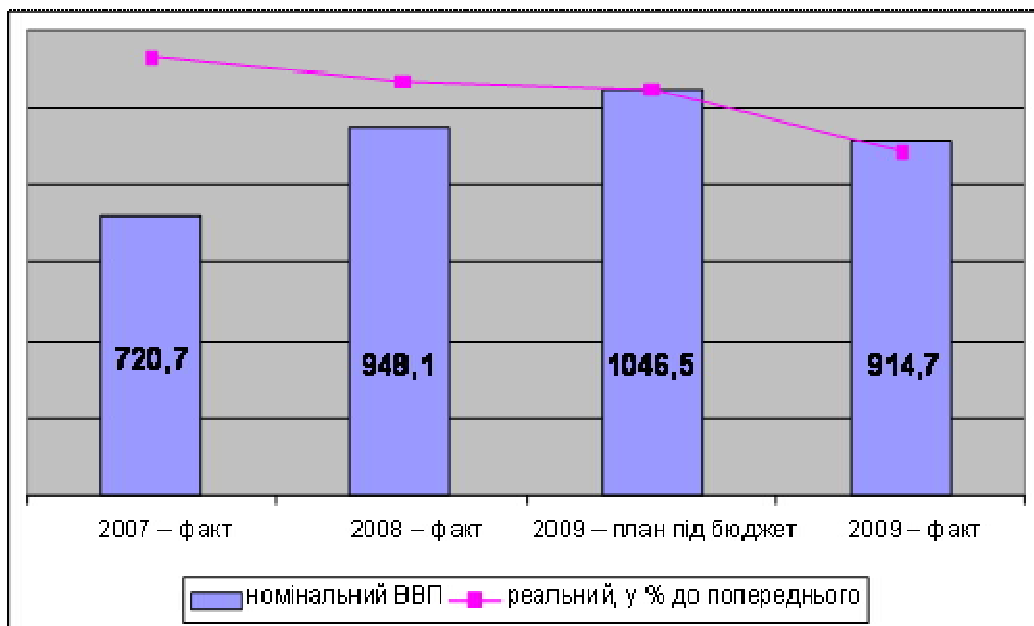


Рис. Валовий внутрішній продукт у 2007–2009 рр.

Найбільше постраждали базові галузі економіки. Так, валова додана вартість у будівництві скоротилась на 45,9 %, у переробній промисловості – на 26,6 %, у добувній промисловості – на 10,5 %.

Крім того, потребує розробки система оцінки бюджетних ризиків, умовних зобов'язань, довгострокової бюджетно-податкової стабільності як частини макроекономічних прогнозів.

Існування бюджетного ризику за фактором “законодавча база” спонукає відповідного аналізу суперечностей у встановлених нормах бюджетного законодавства в частині їх впливу на доходи й видатки бюджетів усіх рівнів. Наприклад, бюджет на 2011 р. готувався на основі нового Податкового та Бюджетного кодексів. Завдяки Бюджетному кодексу структура державного бюджету покращилась, але фактором ризику є обсяг фінансового ресурсу, який передається в розпорядження місцевих бюджетів, ризику бюджету містяться і в розділі про фінансування, де передбачено отримання державною скарбницею коштів від приватизації. До бюджетного ризику можна зарахувати дисбаланс у витратах і прибутках фермерів, співпрацю бізнесу з місцевою владою. Ці фактори не сприятимуть збільшенню бюджетних доходів. Аналіз норм Податкового кодексу дозволяє зробити висновок, що поряд з позитивними напрямками реформування в ньому є певні недоліки, які можуть негативно вплинути на податкову дисципліну платників податків, стан формування державного ресурсу та інвестиційну активність платників податків [2, 6].

До теперішнього часу законодавчими актами повною мірою не визначено місце та роль Державної казначейської служби України в регулюванні міжбюджетних відносин; питання розвитку методів казначейського обслуговування виконання бюджетів; організації взаємодії державного казначейства з іншими учасниками бюджетного процесу; створення динамічної системи моніторингу виконання бюджетів в Україні [3, 40–43].

Значним фактором бюджетного ризику місцевих бюджетів є внесення змін до державного бюджету в процесі його виконання. Наприклад, Державний бюджет на 2009 р. затверджено з урахуванням змін – додатково прийнято 9 законів України. За 2010 р. додатково прийнято 7 законів про зміни. З метою зменшення ризику в перебігу бюджетного процесу стає питання щодо якісного поліпшення нормативно-правової бази, що регламентує процес розробки й виконання бюджетів на всіх рівнях бюджетної системи.

До негативного впливу фактора “законодавча база” слід зарахувати зміни: нормативної бази, що стосуються ставок податків і зборів, розподілу їх між рівнями бюджетної системи, які здійснюються протягом фінансового року, встановлення розміру мінімальної заробітної плати, оскільки від нього багато в чому залежить розмір доходів, що отримують фізичні особи, і надходження від прибуткового податку.

Фактором бюджетного ризику є незабезпеченість місцевих бюджетів власними доходами, їх залежність від надходжень з державного бюджету. Капітальні трансферти з державного бюджету становили від 0,04 % у 2009 р. до 0,72 % (як частка ВВП) у 2007 р. Участь державного бюджету у фінансуванні таких видатків місцевих бюджетів ніколи не перевищувала 25 %, а в середньому за період 2002–2010 рр. становила 15,5 %. Максимального показника було досягнуто у 2004 р. (24,6 %), мінімального – у 2009 р. (3,2 %) [4].

Одним із факторів бюджетного ризику є рівень інфляції. У 2008 р. рівень інфляції, за офіційними даними, сягав понад 23 %, а за експертними оцінками – майже 30 %. На 2009 р. Верховна Рада затвердила рівень інфляції в розмірі 9,5 %, але вже на кінець жовтня він становив 10,1 %, а на кінець року – 12,3 %. Високий рівень інфляції швидко знецінює доходи громадян, підриває їх купівельну спроможність і погіршує рівень життя, руйнує підприємницьке середовище. Слід зазначити, що дія інфляційних процесів може впливати на реальну вартість запланованих бюджетних доходів і видатків як у бік їх зменшення, так і в бік збільшення. Інфляційні процеси негативно впливають на доходну частину бюджету, зменшуючи реальну вартість суми надходжень податків і

зборів, а також перерахувань з вищих бюджетів. Однак можливий і позитивний інфляційний вплив на доходи бюджету, наприклад, коли за рахунок інфляційного зростання цін товарної продукції відбувається збільшення сум податкових надходжень.

На видаткову частину бюджету інфляційні процеси також впливають по-різному, перш за все, слід відзначити збільшення бюджетних видатків, що визначаються за нормативом, на величину індексу інфляції. Таким чином, створюється ситуація, коли перерахуванню з бюджету, наприклад на утримання установ соціальної сфери, підлягає значно більша сума, ніж заплановано і надійшло доходів. Водночас під впливом інфляційних процесів відбувається зменшення реальної вартості ненормованої частини видатків бюджету.

Коливання цін на світових ринках товарів і послуг також є фактором бюджетного ризику, оскільки впливає на виконання бюджету і визначає доходи суб'єктів господарювання від експортно-імпоротної діяльності. Коливання доходів призводить до зменшення обов'язкових платежів, що перераховуються до бюджету. Крім того, від рівня світових цін залежить вартість товарів, що імпортуються або експортуються, а відповідно і суми митних зборів, що надходять до бюджету.

До факторів бюджетного ризику слід зарахувати й коливання цін на енергоносії, оскільки їх вартість входить до собівартості продукції. При цьому слід зазначити, що зростання собівартості продукції призводить до зростання її ціни, що, як правило, збільшує надходження податків і зборів. Однак таке збільшення тимчасове, оскільки відсутність прибутку призводить до зменшення рентабельності ряду виробництв, їх закриття і відповідно зменшення податкових надходжень і збільшення видатків бюджету на утримання безробітних.

Неправильний вибір пріоритетів бюджетної політики також є фактором, що обумовлює бюджетний ризик, оскільки помилки у визначенні пріоритетів можуть призвести до необхідності змін у доходних і витратних статтях бюджету, зменшення фактичних сум доходів і збільшення видатків у порівнянні з планом. Слід зазначити, без суттєвого зростання доходів за умови зменшення частки видатків у ВВП, що визначено на найближчий період, держава буде стикатися з бюджетним дефіцитом та необхідністю додатково залучати кошти для його фінансування.

Таблиця 3

Дефіцит державного бюджету України [5]

Рік	Номінальний обсяг дефіциту державного бюджету (млн грн)	Темпи зростання дефіциту державного бюджету	Джерела фінансування дефіциту державного бюджету (млн грн)	
			Внутрішні	Зовнішні
2005	-7 945,7	77,77	6 997,5	948,2
2006	-3 776,6	47,53	-1 030,0	4 806,6
2007	-9 842,9	260,63	6 871,0	2 971,9
2008	-12 501,0	127,02	8 672,5	3 829,5
2009	-35 517,2	284,09	-9 282,7	44 799,9

Виникнення стійкого бюджетного дефіциту, збільшення соціальних зобов'язань держави, як фактори бюджетного ризику, роблять актуальним проведення структурних реформ у державному секторі економіки, включаючи корегування державних видатків.

Структура видатків державного бюджету має бути орієнтована на виконання завдань модернізації економіки, створення для неї максимально сприятливих умов. У випадку, коли зменшення видатків державного бюджету необхідне для підтримання бюджетної стійкості і для розвитку економіки, особливу увагу слід звернути на проведення структурних реформ, які сприятимуть підвищенню ефективності державного сектора економіки, зокрема підвищенню ефективності державних видатків і зменшенню бюджетного ризику.

Важливим фактором бюджетного ризику є істотне зростання державного боргу України, високі валютні ризики зовнішньої заборгованості, посилення тиску боргових виплат на державні фінанси. А це, у свою чергу, потребує вжиття активних заходів у сфері макроекономічної політики, що спрямовані на зменшення боргового навантаження.

Таблиця 4

Державний борг України за 2006–2009 рр.

Вид боргу	31.12.2006	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009
Прямий та гарантований державний борг, млн грн	80 548,5	88 744,7	189 410,4	316 884,8
Темпи зростання державного боргу, %	103,07	110,18	213,43	167,3

Важливим фактором бюджетного ризику є рівень надходження податків та зборів до всіх рівнів бюджетної системи та податкові пільги.

У законодавстві з питань оподаткування передбачено значне розширення податкових пільг за всіма напрямками. Слід зазначити, що введення чи скасування податкових пільг – це важливий фактор бюджетного ризику. Так, надання підприємству тимчасового податкового кредиту зменшує надходження до бюджету, але в подальшому, з розвитком, підприємство може забезпечити постійні надходження до бюджету. Скасування пільг призводить до короткотермінового збільшення бюджетних доходів, але у платника податків з'являється бажання до приховування прибутків, і, як результат, бюджет недоотримає доходи. Така залежність доходів бюджету від розміру податкових пільг вимагає додаткових розрахунків вигоди або збитків, які може отримати бюджет від надання цих пільг.

Наслідки будь-яких змін до бюджетного та податкового законодавства мають бути чітко прораховані з погляду їх впливу на доходи й видатки бюджету. Якщо існує ризик того, що надходження до бюджету зменшаться в результаті запровадження певних змін, потрібно адекватно скоротити видаткові програми перед запровадженням податкових змін.

Слід відзначити, що виникнення форс-мажорних обставин також може призвести до бюджетного ризику, оскільки для їх ліквідації необхідно виділити фінансові ресурси, частина яких була запланована на інші цілі. У бюджеті деяка частина бюджетних ресурсів передбачається на відвернення надзвичайних ситуацій та їх ліквідацію, але передбачити все неможливо, і тому завжди є певний ризик, що визначається як форс-мажорні події.

Висновки. Усі фактори ризику доцільно поділити на 2 групи. До першої належать ризики, які згідно з положеннями економічної теорії чи господарської практики можна передбачити. Друга група вміщує фактори, виявити які з належним рівнем достовірності на стадії аналізу нереально. Одним із завдань стратегічного менеджменту є створення регулярної процедури виявлення факторів ризиків, звуження кола факторів 2-ї групи, а відтак послаблення впливу змінних факторів ризиків. Аналіз факторів бюджетного ризику дозволить: зосередити увагу на найбільш важливих і пріоритетних напрямках визначення факторів; збільшити можливість виявлення і прогнозування бюджетного ризику; сформувати єдине інформаційне забезпечення функціонування системи управління бюджетними ризиками.

Література

1. Ярошенко Ф. О. Бюджетні дефіцити як інструмент посткризового відновлення світової економіки / Ф. О. Ярошенко // Фінанси України. – 2011. – № 1.
2. Кисельова О. Проблемні питання податкового законодавства щодо податку на прибуток / О. Кисельова // Казна України. – 2011. – № 2.
3. Огданський М. Країні потрібна сучасна, динамічна система моніторингу виконання бюджетів / М. Огданський // Казна України. – 2011. – № 2.
4. Луніна І. О. Капітальні трансферти місцевим бюджетам: підходи до створення ефективної системи управління / І. О. Луніна // Фінанси України. – 2011. – № 2. – С. 24.
5. Висновки Рахункової палати України про виконання Державного бюджету України [Електронний ресурс] // Рахункова палата України. – Режим доступу : www.ac-rada.gov.ua.