ЛІТЕРАТУРА:

1. Бауэрсокс Дональд Дж. Логистика: интегрированная цепь поставок / Бауэрсокс Дональд Дж., Клосс Дейвид Дж. ; [пер. с англ.]. - М. : Олимп-Бизнес, 2001. - 640 с.
2. Белуха Н. Логистика материальных потоков в строительстве: их учет и контроль / Н. Белуха, О. Лиско // Бухгалтерский учет и аудит. - 2005. - № 3. - С. 29-35.
3. Бутрин А. Г. Управление материальными, финансовыми и информационными потоками на промышленном предприятии : [монография] / А. Г. Бутрин. - Челябинск : ЮУрГУ, 1999. - 108 с.
4. Крикавський Є. В. Промисловий маркетинг і логістика / Є. В. Крикавський, Н. І. Чухрай. - Львів : Вид-во Нац. ун-ту "Львівська політехніка", 2004. - 448 с.
5. Мескон М. Основы менеджмента / М. Мескон, М. Альберт, Фр. Хедоури ; [пер. с англ.]. - М. : Дело, 1997. - 486 с.
6. Миротин Л. Б. Эффективная логистика / Л. Б. Миротин, Ы. Э. Ташбаев, О. Г. Порошина. - М. : Экзамен, 2002. - 160 с.
7. Осовцев В. Определение материальной и финансовой проводимости логистической цепи / В. Осовцев // РИСК. - 2005. - № 1. - С. 28-30.
8. Радионов Р. Логистика: Нормирование сбытовых запасов и оборотных средств предприятия / А. Р. Радионов, Р. А. Радионов. - М. : Дело, 2002. - 416 с.
9. Решетник М. Оценка издержек и эффективности функционирования логистической системы предприятия / М. Решетник, В. Шумаев // РИСК. - 2005. - № 1. - С. 31-34.
10. Сергеев В. И. Логистика в бизнесе / В. И. Сергеев. - М. : ИНФРА-М, 2001. - 608 с.
11. Смирнов И. Г. Проблемы и методы эффективного управления запасами в логистических системах / И. Г. Смирнов // Дистрибуция и логистика. - 2003. - № 4. - С. 6-22.
12. Хобта В. М. Управління інвестиціями / В. М. Хобта. - Донецьк : ДВНЗ "ДонНТУ", 2009. - 448 с.
13. Цимбалюк Л. Оптимізація виробничих запасів як один із напрямів управління витратами / Л. Цимбалюк, Н. Скригун // Економіст. - 2003. - № 2. - С. 39-41.

N. Selezn'ova

MATERIALS MANAGEMENT INDUSTRIAL ENTERPRISES

This article has been further developed a system of material management of the industrial enterprise. Proposed traffic control features to complement the material flow accounting and business regulation that will improve the quality of enterprise management in general.

Key words: *management, material flow, logistics system, industrial enterprise.*

© *Н. Селезньова*
Надійшла до редакції 03.02.2012

УДК 336.14

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИНИ БЮДЖЕТУ ЯК ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМ РЕФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В УКРАЇНІ

МАРИНА СТЕПУРА,
кандидат економічних наук, старший викладач кафедри фінансів Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

ГАННА КОТІНА,
кандидат економічних наук, асистент кафедри фінансів Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

У статті досліджено чинники, що породжують існування ризиків видаткової частини бюджету, обґрунтовано необхідність управління бюджетними ризиками; визначено сутність ризик-менеджменту в частині видатків бюджету, окреслено суб'єкти ризик-менеджменту з розмежуванням їх функцій на кожній стадії бюджетного процесу; установлено етапи здійснення ризик-менеджменту видаткової частини бюджету, визначені заходи запобігання бюджетним ризикам видаткової частини бюджету в Україні; проаналізовано ризики боргового характеру, які впливають на рівень фінансування та обслуговування державного боргу України.

Ключові слова: *видатки бюджету, бюджетні ризики, бюджетні програми, бюджетні втрати, ризик-менеджмент видаткової частини бюджету.*

Постановка проблеми та стан її дослідження. У світовій та вітчизняній практиці бюджетного управління видатки в бюджеті відображають за програмами головного розпорядника бюджетних коштів,

тобто використовують програмно-цільове бюджетування. Це один із найефективніших методів концентрації необхідних ресурсів на пріоритетних напрямах розвитку суспільства та засіб посилення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків, координації діяльності центральних та місцевих органів влади, розрізнених наукових організацій і підприємств у досягненні поставлених державою цілей. Разом із тим, він потребує ефективного та науково обґрунтованого рівня встановлення завдань, а також прийняття досконалих управлінських рішень, організаційно-правових механізмів управління ризиками й адекватного методичного забезпечення їх реалізації.

Як зазначають вітчизняні науковці [1-3; 5; 6; 9; 10], система бюджетного менеджменту в Україні та прийняття управлінських рішень у бюджетній сфері є малоефективними, зокрема, осторонь практичної реалізації у вітчизняній практиці лишається менеджмент бюджетних ризиків. Доведенням цього твердження є існування значних порушень бюджетного законодавства при виконанні видаткової частини бюджету, унаслідок чого не виконуються планові показники щодо фінансування бюджетних програм, значна частина бюджетних програм узагалі не фінансується тощо. Останнє зумовлює актуальність дослідження питань реформування бюджетного менеджменту в Україні в контексті управління ризиками видаткової частини бюджету.

Мета цього дослідження - визначення теоретико-методичних засад ризик-менеджменту видаткової частини бюджету для створення передумов запровадження його у вітчизняній бюджетній практиці в рамках удосконалення бюджетного менеджменту в Україні.

Виклад основного матеріалу. Виходячи з того, що за кожною з бюджетних програм відображаються видатки як за загальним, так і за спеціальним фондом бюджету із поділом на видатки споживання та видатки розвитку, бюджетний ризик може виникати в будь-якій частині видатків бюджету. Це може бути пов'язано зі збільшенням видатків на оплату комунальних послуг бюджетними установами у зв'язку зі зростанням цін на енергоносії, підвищенням заробітної плати й прожиткового мінімуму тощо, а також із ризиком, зумовленим невідповідністю між зобов'язаннями за видатками місцевих бюджетів та джерелами фінансування; ризиком нормативної неврегульованості забезпечення видатків на соціальні потреби; ризиком диспропорції співвідношення обсягів першого й другого кошиків доходів бюджетів; ризиком недоотримання коштів у бюджет, тобто ризиком недофінансування; ризиком збільшення боргового навантаження на економіку; ризиком необґрунтованого зростання цін, особливо в монополізованих секторах.

Управління бюджетними ризиками видатків передусім має відстежувати та контролювати прямі наслідки дії ризиків у рамках бюджету. Водночас у ширшому аспекті мають передбачатися наслідки дії чинників появи бюджетних ризиків на економіку в цілому (збільшення соціальних видатків тощо). Для забезпечення ефективного управління чинники бюджетного ризику у видатковій частині бюджету, на наш погляд, необхідно згрупувати в такі блоки:

1) прийняття управлінських рішень, що впливають на збільшення видатків Державного бюджету понад затверджені бюджетом обсяги (в українських умовах значним чинником недофінансування бюджету за рахунок боргових операцій є фінансування за рахунок надходжень від приватизації):

а) збільшення соціальних виплат;

б) збільшення дотацій;

в) розширення пільг;

2) збільшення видатків унаслідок дії зовнішньоекономічних чинників (збільшення цін на енергоносії, несприятлива зміна цін на імпортовану продукцію, зміни курсів валют тощо);

3) боргова складова бюджетних ризиків:

а) зростання витрат на обслуговування державного боргу (як результат дії валютного, процентного, цінового та кредитного ризиків);

б) зростання витрат із погашення державного боргу (як результат дії валютного, процентного, цінового та кредитного ризиків);

в) зменшення можливостей фінансування бюджету за рахунок боргових джерел за прийнятної вартості державного запозичення (зниження економічної доцільності таких дій);

г) зростання боргового навантаження на фіскальну сферу та економіку в цілому внаслідок проведення невиваженої боргової та фіскальної політики.

Крім того, чинниками ризику невиконання (перевиконання) бюджетних програм можуть бути недоліки та упущення організаційного, нормативно-правового та фінансового характеру, а також пов'язані з неналежним виконанням головним розпорядником бюджетних коштів контрольних функцій і функцій з управління бюджетними коштами, а саме: несвоєчасність затвердження паспортів бюджетних програм і порядку використання бюджетних коштів; недотримання порядку використання бюджетних коштів; недоліки в організації бухгалтерського обліку; несвоєчасний розподіл відкритих асигнувань; неналежна організація проведення процедур державних закупівель; завищення вартості виконання певних робіт; накопичення залишків невикористаних відкритих асигнувань; збільшення кредиторської заборгованості; невиконання планових результативних показників бюджетних програм; низька якість планування результативних показників і показників спеціального фонду державного бюджету; нецільове використання бюджетних коштів; недостатній контроль з боку головних розпорядників бюджетних коштів за діяльністю розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів; несвоєчасна та неякісна підготовка звітів про виконання паспортів бюджетних програм тощо. Отже, ризики бюджетних видатків виникають на кожному етапі бюджетного процесу, управління якими покладено на різних суб'єктів.

Саме суб'єкти ризик-менеджменту видаткової частини бюджету мають здійснювати ідентифікацію ризиків втрат унаслідок неефективного затвердження або виконання бюджетних видатків та оцінювати наслідки їх реалізації з використанням ефективних методів мінімізації впливу на втрати бюджету. Зокрема, головні розпорядники бюджетних коштів є суб'єктами бюджетного ризик-менеджменту на стадії підготовки бюджетних запитів; Міністерство фінансів України - при розгляді запитів, затвердженні паспорта бюджетної програми на відповідний бюджетний рік; розпорядники бюджетних коштів - виконавці програм, органи Державної казначейської служби України та Міністерства фінансів (у разі потреби) - при

систематичному відстежуванні процесу виконання програми, тобто моніторингу виконання бюджетної програми; Міністерство фінансів України - за результатами виконання програм або після завершення певного етапу їх реалізації (найчастіше бюджетного року або, якщо програма є відносно постійною, періодично раз на три-п'ять років).

Ризик-менеджмент бюджетних видатків має здійснюватись на всіх стадіях бюджетного процесу.

На стадії планування бюджету (складання, розгляд та затвердження бюджету) при формуванні пропозицій щодо проекту державного бюджету, тобто при розробленні бюджетних програм, складанні бюджетних запитів та проектів кошторисів оцінювання ризиків, які здійснюють з метою досягнення ефективного й реалістичного розподілу бюджетних коштів, проводиться аналіз:

а) відповідності бюджетних програм стратегічним цілям, завданням та пріоритетам соціально-економічного розвитку країни та окремих галузей економіки (сфер діяльності, регіону), а також стратегічним цілям та завданням головного розпорядника бюджетних коштів, визначених у прогнозних і програмних документах, з урахуванням повноважень і напрямів його діяльності;

б) доцільності та необхідності реалізації визначених пріоритетів у рамках саме цієї бюджетної програми;

в) мети та завдань бюджетної програми щодо їх доцільності та реалістичності, узгодженості та послідовності із завданнями, що виконувались у попередніх та поточному бюджетних періодах;

г) напрямів використання бюджетних коштів з точки зору доцільності виконання в плановому бюджетному періоді;

д) результативних показників бюджетної програми щодо їх відповідності цілям та завданням бюджетної програми, їх узгодженості та послідовності з показниками, досягнутими в попередніх бюджетних періодах;

е) економічності, ефективності та результативності механізму виконання програм;

ж) обсягу видатків та надання кредитів у зіставленні з прогнозними показниками результативності бюджетної програми та обґрунтувань витрат бюджетної програми на підставі фактичних та прогнозних результативних показників;

и) фактичних результатів діяльності, досягнутих унаслідок використання коштів загального фонду бюджету в попередніх бюджетних періодах та очікуваних у поточному, а також показників надходжень до спеціального фонду з урахуванням їх фактичних обсягів у попередніх та поточних бюджетних періодах;

к) зобов'язань та стану розрахунків за ними.

Наприклад, недостатнє обґрунтування реальних потреб у коштах призвело до затвердження занижених асигнувань, унаслідок чого не досягнуто мети під час реалізації бюджетної програми; відсутність чітких критеріїв відбору учасників виконання програми спричинила участь у розподілі бюджетних коштів тих одержувачів, які до цього не повинні мати жодного стосунку; відсутність нормативно-правової бази щодо порядку проходження бюджетних коштів спричинила дублювання обов'язків учасників програми й уникнення відповідальності за фінансові порушення; відсутність повної, достовірної та своєчасної інформації унеможливила оперативне управління бюджетними коштами; складна процедура оформлення документів, недоліки в обслуговуванні перешкоджають своєчасному й повному використанню бюджетних коштів, унаслідок чого роботи не виконано, а кошти залишилися невикористаними.

На стадії виконання бюджету управління ризиками видатків проводиться задля відстежування виконання бюджетних програм та прийняття управлінських рішень, спрямованих на безумовне виконання цих програм відповідно до встановлених завдань. Застосування його спрямоване на забезпечення якісного та своєчасного виконання бюджетних програм та досягнення запланованих результатів, підвищення відповідальності виконавців бюджетних програм. При оцінюванні бюджетних ризиків розпорядниками бюджетних коштів аналізується касове виконання бюджетних програм; стан фінансової дисципліни; ефективність та результативність використання бюджетних коштів.

Необхідно зазначити, що значно ускладнюють процес управління ризиками виконання бюджету за програмами дублювання у програмах окремі положення, що передбачають фінансування схожих заходів із різних джерел [6]. Крім того, у вітчизняній практиці майже не розроблені питання міжпрограмної узгодженості цілей, завдань і заходів, які реалізуються за окремими програмами. Невирішеною залишається проблема низької якості змістовного наповнення бюджетних програм, слабкого методичного та організаційно-нормативного забезпечення процесу розробки окремих показників програм та наслідків їх реалізації.

Основними складовими управління та контролю за ризиками видаткової частини бюджету є:

1. *Моніторинг видаткової частини бюджету*, що являє собою:

а) аналіз змін у загальному обсязі видатків, виявлення потенційно "слабких місць". Аналіз здійснюється через порівняння фактичних сукупних видатків з початково запланованими в бюджеті сукупними витратами. Показник оцінки - відсоток відхилення фактичних видатків від передбачених бюджетом (табл. 1).

Для з'ясування причин відхилень у бюджетних видатках принциповим є визначення зовнішніх та внутрішніх чинників, які призводять до цього. Окремо аналізується вплив відхилень від бюджетних надходжень:

б) аналіз структури фактичних видатків порівняно з початково затвердженим бюджетом. Показник оцінки - різниця між очікуваними та реальними видатками, що обчислюється як зважене середнє відхилення між фактичними та початково закладеними до бюджету видатками, обчисленими як відсоток суми передбачених бюджетом витрат на основі функціональної класифікації з використанням абсолютного значення відхилення;

в) моніторинг простроченої заборгованості по видатках, узятих на себе урядом. Показник оцінки - обсяг простроченої заборгованості відносно сукупних витрат, %;

г) аналіз рівня позабюджетних видатків (відсоток у загальних видатках).

Сьогодні, на жаль, система моніторингу реалізації бюджетних програм не передбачає фактичного аналізу економічного ефекту одразу ж після виконання окремої бюджетної програми. Крім того, відсутня узгоджена система обміну бюджетною інформацією між окремими органами влади та управління, що ускладнює й унеможливлює прове-

Таблиця 1. - Виконання видаткової частини зведеного бюджету України, структура видатків за функціональною класифікацією та їх покриття податковими доходами, 2007-2011 рр.

Видатки за функціональною класифікацією видатків та кредитування бюджету	2007 р.			2008 р.			2009 р.			2010 р.			2011 р.		
	питома вага, %	% виконання плану	структура покриття податковими доходами, %	питома вага, %	% виконання плану	структура покриття податковими доходами, %	питома вага, %	% виконання плану	структура покриття податковими доходами, %	питома вага, %	% виконання плану	структура покриття податковими доходами, %	питома вага, %	% виконання плану	структура покриття податковими доходами, %
Загальнодержавні функції	11	91	8	10	78	7	11	70	7	11	97	6	12	87	6
Оборона	4	89	3	4	96	3	3	74	2	4	83	2	3	81	2
Громадський порядок, безпека та судова влада	8	98	6	9	97	6	8	96	5	9	98	5	8	88	4
Економічна діяльність	18	88	13	17	86	12	13	64	9	12	87	7	12	83	8
Охорона навколишнього природного середовища	1	88	1	1	88	1	1	80	1	1	38	0	1	47	1
Житлово-комунальне господарство	3	90	2	3	87	2	2	89	2	3	97	2	2	78	2
Охорона здоров'я	12	101	8	11	98	8	12	99	8	2	96	1	11	89	1
Духовний та фізичний розвиток	3	100	2	3	96	2	3	95	2	9	94	5	2	83	7
Освіта	20	98	14	20	98	14	22	96	15	23	98	13	21	93	16
Соціальний захист та соціальне забезпечення	21	94	15	24	96	18	26	95	17	74	93	41	28	95	36

Джерело: складено та розраховано за звітними даними Державної казначейської служби України та Державної податкової служби України.

дення адекватного моніторингу виконання бюджетних програм.

2. *Оцінка ризиків видаткової частини бюджету*. Важливим етапом оцінювання ризиків бюджетних видатків є запобігання можливим випадкам неефективного виконання програм і, як наслідок, неефективному використанню бюджетних коштів (дії ризиків бюджетних видатків).

У більшості країн, які використовують сучасні технології бюджетування (США, Австралія, Велика Британія, Нова Зеландія, Словаччина та ін.), до оцінювання бюджетних програм долучаються як фахівці міністерства фінансів, так і самі головні розпорядники коштів. Періодичне оцінювання здійснюють як державні, так і недержавні інституції. Результати щорічного оцінювання обов'язково включаються до пакета бюджетних документів, що подаються на розгляд парламенту разом із проектом бюджету на наступний період. Усі звіти підлягають офіційній публікації та розміщуються в Інтернеті на офіційних сторінках державних інституцій (звіти у двох формах - для фахівців та для громадян).

Оцінка ризиків дає підстави на етапі попереднього оцінювання програми ухвалити рішення про доцільність фінансування з бюджету розглянутої бюджетної програми або про відмову в такому фінансуванні (програма може бути продовжена, продовжена з корегуванням, зупинена, трансформована в іншу програму). Під час збирання інформації для оцінювання ризиків виконання програми окреслюється поле варіантів для вибору альтернативних кроків і напрямів витрачання бюджетних коштів.

Основними завданнями оцінювання ризиків затвердження та виконання бюджетних програм (ризиків бюджетних видатків) є:

- проведення аналізу бюджетних програм із метою забезпечення обґрунтованості видатків бюджету та результативних показників на стадії їх планування, у тому числі з використанням оцінки ризиків ефективності бюджетних програм у попередніх періодах;
- визначення ризиків невиконання бюджетних програм на всіх стадіях їх виконання; виявлення причин неефективного чи недостатньо ефективного її виконання, недосягнення запланованих результатів;
- визначення заходів щодо усунення або мінімізації впливу виявлених ризиків з метою поліпшення управління бюджетними коштами та ухвалення відповідних управлінських рішень за результатами виконання програм.

Оскільки при бюджетуванні йдеться в основному про виконавців бюджетних програм (бюджетні установи та державні підприємства), то базовий рівень ефективності витрачання бюджетних коштів розпочинається саме з них. Ефективність витрачання бюджетних коштів спочатку обчислюємо саме на рівні розпорядників бюджетних коштів. Важливо наперед визначити обсяги, напрями й доцільність (наслідки) фінансової підтримки підприємств із бюджету. Систему критеріїв попереднього оцінювання бюджетної підтримки можна подати як послідовність кроків щодо ухвалення рішень про підтримку підприємств, яка розпочинається з вибору напряму видатків і завершується визначенням їх ефективності (табл. 2).

Таблиця 2. - Критерії оцінювання бюджетних програм

Критерії	Коротка характеристика		
	Зміст	**Розрахунок**	**Призначення**
Цільові критерії	Забезпечують реалізацію двох завдань: 1) збільшення податкової бази та податкових надходжень (за рахунок підтримки підприємства, у майбутньому його діяльність прямо та опосередковано приноситиме більше доходів до бюджету); 2) державна підтримка надання соціально значущих бюджетних послуг (здебільшого спрямована на забезпечення асортименту та доступності послуг)		
Структурні критерії	Визначаються такими вимогами: 1) наявність і зміст програми розвитку окремої адміністративної одиниці чи держави загалом; 2) відповідність бюджетних видатків програмі розвитку адміністративної одиниці чи держави. Бюджетні видатки розраховуються виходячи з таких вимог: потреба державного фінансування; співвідношення собівартості послуги та її ціни на ринку; розмір та форма державної підтримки (позика, інвестиція чи субсидіювання мають покривати збитки та забезпечувати якісне надання послуг)		
Критерії результативності	Відображають отриманий після бюджетних видатків позитивний ефект в абсолютних одиницях обсягу продажу, вартості, кількості новостворених робочих місць, підвищення рівня навчання, зменшення відсотків захворюваності тощо	Бюджетна результативність видатків = Зростання бюджетних доходів + Зменшення бюджетних витрат	Зменшення бюджетних витрат виникає внаслідок здійснення видатків бюджету й означає зменшення витрат для надання бюджетної послуги та фінансування з бюджету інших бюджетних установ
Економічна результативність	Критерії, за якими обчислюють економічну результативність: обсяги надання послуги, конкурентоспроможність бюджетної послуги, вартість, фінансові результати, кредитування за вирахуванням погашення, якість фондів надавача бюджетної послуги	Економічна результативність поточних видатків бюджету = Результат за наявності видатків – Результат за відсутності видатків	Це зміна певного економічного показника, який обрано критерієм доцільності бюджетних видатків після здійснення цих видатків
Соціальна результативність	Визначити важче, ніж економічну, бо при цьому якісні показники потрібно перевести у вартісні та зіставити з видатками бюджету	Соціальна результативність видатків бюджету = Результат за наявності видатків – Результат за відсутності видатків	Співвідношення результату здійснення видатків за плановий період і загального обсягу видатків бюджету
Критерії ефективності	Показують можливий стан або реальний ефект унаслідок витрачання певної суми бюджетних коштів	Бюджетна ефективність поточних видатків = Бюджетна результативність поточних видатків / Обсяг видатків поточного року	
Економічна ефективність	Розраховується з використанням майбутньої вартості грошей на прогнозний термін реалізації проекту	Економічна ефективність видатків = Економічна результативність видатків / Обсяг видатків у *n*-ому році	Є співвідношенням результату здійснення видатків за плановий період і загального обсягу видатків бюджету
Соціальна ефективність	Критерії, за якими обчислюють соціальну ефективність: забезпечення зайнятості населення, умови праці, травматизм роботи, доходи населення, частка видатків установи на соціальну підтримку працівників, інфраструктура проживання працівників	Соціальна ефективність видатків бюджету *n*-ого року = Соціальна результативність видатків / Обсяг видатків у *n*-ому бюджетному році	Його врахування є додатковою умовою для визначення доцільності бюджетного фінансування. Навіть за невисоких економічних показників високий соціальний ефект є вагомою підставою для здійснення бюджетних видатків
Критерії оцінювання поточних витрат бюджетної установи	Поточні витрати на утримання установи оцінюють, виходячи з розрахунку результативності та ефективності бюджетних послуг, які вона надає. Оптимізація поточних витрат на утримання установи передусім охоплює статті, які мають непрямий стосунок до обсягу та асортименту вироблених послуг. Це видатки на управління, зв'язок та комунікації, рекламні витрати, витрати на утримання будівлі тощо		

Джерело: складено авторами на основі [1]

Якщо бюджет побудований за програмами, при створенні нової програми слід проводити попереднє оцінювання бюджетних програм на основі показників їх виконання. Ці показники розробляють головні розпорядники коштів - відповідальні виконавці програми, які встановлюють їх у бюджетних запитах та погоджують із Міністерством фінансів згідно з розробленим орієнтовним переліком - результативні показники, що характеризують виконання бюджетних програм.

У багатьох країнах відповідно до нормативних документів показників за однією програмою по кожній групі не може бути більше п'яти-шести, тоді як в Україні за однією групою можуть розраховуватися більш як десять показників. Це ускладнює роботу щодо їх аналізу та накопичує інформацію, яку часто практично неможливо зібрати, зіставити та проаналізувати впродовж бюджетного процесу. Для уніфікації результативних показників бюджетних програм необхідним є створення в Україні єдиного реєстру результативних показників, який дасть змогу ефективніше й швидше оцінювати ризики виконання бюджетної програми.

Особливу увагу в оцінюванні бюджетної програми варто приділити аналізу її ризиків. При оцінюванні програм можуть використовуватися різні види та

методи фінансового та економічного аналізу, які, до речі, абсолютно справедливо здебільшого походять із методів і прийомів, що застосовуються в бізнесі. І це зрозуміло, адже менеджери компаній, фірм та інших суб'єктів господарювання завжди зацікавлені мати найбільш об'єктивну та неупереджену інформацію про ефективність функціонування структури, якою управляють, оскільки головною метою їхньої діяльності є якщо не максимізація прибутку, то принаймні беззбитковість. Саме тому в бізнесі використовують різні види аналізу, у результаті яких управлінець може мати об'єктивну картину того, як досягти беззбитковості, де й що необхідно покращити для підвищення якості продукту діяльності.

У державному секторі бюрократичний апарат не настільки зацікавлений у результативності своєї роботи для суспільства, що пов'язано із самою суттю бюрократії та культурою державного управління. Однак, так чи інакше, з постійним удосконаленням методів державного управління, здійсненням ефективної політики й управління бюджетом, що стимулюють економічне зростання, усе більше й частіше застосовуються різні методи, прийоми аналізу бюджетних видатків для забезпечення їх адекватності бюджетним потребам суспільства й можливості здійснення.

Методами попереднього оцінювання програм є метод переваг (SWOT), "витрат-вигід", порівняльних альтернатив та інші, які дають змогу передбачити результати реалізації програми. Після аналізу отриманих результатів моніторингу виконання програми та на підставі зібраних у головного розпорядника й інших органів державної влади показників статистичної, фінансової та оперативної звітності, аналізу законів і нормативно-правових актів тощо визначають причини ризиків видатків бюджету, що перешкоджають досягненню очікуваних результатів бюджетної програми й ефективному використанню державних ресурсів, та по можливості їх кількісно оцінюють. Результати оцінювання ризиків бюджетних видатків є підставою для ухвалення рішення щодо внесення в установленому порядку змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду, а також щодо обсягу бюджетних призначень на плановий бюджетний період та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

3. *Контроль за формуванням та виконанням видаткової частини бюджету*. Нині в Україні результати оцінювання бюджетних програм використовують для проведення фінансового аудиту як форми фінансового контролю органами Державної фінансової інспекції України та Рахунковою палатою України. У процесі аудиторського дослідження підтверджуються або спростовуються гіпотези стосовно причин того, що могло перешкоджати своєчасній та повній реалізації бюджетної програми, й оцінюються пропозиції, реалізація яких підвищила б рівень її виконання.

4. *Мінімізація та оптимізація дії бюджетних ризиків*.

Заходи щодо запобігання бюджетним ризикам:

- поліпшення нормативно-правової бази, що регламентує перебіг бюджетного процесу: забезпечення своєчасного розроблення та затвердження нормативно-правових актів, які використовуються в процесі затвердження та виконання бюджетної програми; поліпшення якості бюджетної документації: забезпечення повноти інформації, включеної до бюджетної документації. Згідно з міжнародною практикою документація річного бюджету (бюджет на рік та документація, що обґрунтовує статті бюджету) у тому вигляді, у якому вона подана до законодавчого органу для перевірки та схвалення, повинна давати змогу уявити повну картину фіскальних прогнозів, бюджетних пропозицій центрального уряду та результатів за минулі роки;

- поліпшення якості бюджетного планування: забезпечення обґрунтованого планування видатків та результативних показників бюджетної програми, а також оптимізації бюджетних програм головного розпорядника бюджетних коштів у наступних бюджетних періодах; планування результативних показників бюджетної програми, які відображали б її мету та завдання і відповідали функціям головного розпорядника бюджетних коштів;

- покращення організації ведення бухгалтерського обліку та проведення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти;

- поліпшення організації фінансового контролю за витрачанням бюджетних коштів розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів; створення системи внутрішнього та зовнішнього контролю та аудиту за витратами.

Зовнішній аудит бюджету - це комплекс контрольно-ревізійних та експертно-аналітичних заходів, що здійснюються незалежним органом державного фінансового контролю, який створюється законодавчою (представницькою) владою, результати яких відбивають ступінь достовірності інформації виконавчої влади про виконання бюджету за звітний фінансовий рік або про прогнозні параметри соціально-економічного розвитку країни й показники бюджетних проектів на майбутній фінансовий рік (або роки). Головна мета зовнішнього аудиту бюджету - визначення вірогідності й правдивості фінансової звітності виконавчої влади, реальності показників проекту бюджету. У процесі зовнішнього аудиту бюджету органами зовнішнього державного фінансового контролю визначаються точність відображення у фінансових звітах показників виконаного бюджету; відповідність ведення бухгалтерського обліку установленим вимогам; дотримання одержувачами бюджетних коштів норм і положень чинного законодавства, особливо бюджетного й податкового; вірогідність макроекономічних показників, реальність і повнота бюджетних проектів;

Окремою причиною втрат бюджету є чинники боргового характеру, що пов'язано зі значним рівнем ризиковості, який породжується обсягом та структурою державного боргу. Видаткова частина бюджету включає виплати з обслуговування боргових зобов'язань (сплата процентів, комісій та інших платежів за користування позиченими коштами), погашення боргових зобов'язань (виплата основної суми) - до розділу фінансування (такі суми сплачуються за рахунок нових запозичень). Співвідношення обсягу дохідної та видаткової частин державного бюджету (дефіцит/профіцит) прямо визначає потребу в державному запозиченні, впливаючи на обсяги накопичення державних боргів та платежів за ними. Існуючі та новостворені борги підлягають виплаті за рахунок коштів державного бюджету (операції з погашення та обслуговування державного боргу).

Отже, до ризиків державного боргу можна віднести ризики, пов'язані з неоптимальною структурою зобов'язань за ознакою процентної ставки, валюти деномінації зобов'язань і термінів погашення боргу

(процентний, валютний ризики й ризик рефінансування). Окрему групу складають ризики, пов'язані з можливістю понесення витрат у зв'язку з наданням державою кредитів за рахунок коштів, залучених нею, або з наданням державних гарантій (кредитні ризики). Крім того, уваги потребує питання про навантаження боргових виплат України на її економіку та державний бюджет. Це пов'язано з тим, що перевищення допустимого рівня навантаження може призвести до неможливості виконання зобов'язань своєчасно й у повному обсязі (ризик ліквідності). Зменшення боргових ризиків потребує організації системи управління ними, що, у свою чергу, вимагає дослідження теоретичних основ такого управління. Більшість боргових офісів декларують основну мету управління суверенним боргом своїх країн як забезпечення потреб держави у фінансових ресурсах з мінімально можливими витратами за умови збереження прийнятного рівня ризику. Отже, призначення боргового ризик-менеджменту полягає у визначенні й досягненні оптимального співвідношення ризику й витрат. Таке формулювання мети є аналогічним для управління ризиками в інших сферах фінансово-господарської діяльності.

Зважене управління державним боргом, з одного боку, має прямий суттєвий вплив на рівень бюджетних ризиків, з іншого - відіграє значну роль у поліпшенні загального макроекономічного стану та є складовим чинником зменшення так званого ризику країни.

Вплив боргової сфери на фіскальну сферу та економіку в цілому оцінюється за допомогою показників боргового навантаження. Спектр показників боргового навантаження включає як загальноприйняті показники, рівень яких рекомендований міжнародними фінансовими організаціями, так і показники, що можуть розроблятися кожною країною, відповідно до її пріоритетів та бачення стратегії власної боргової політики, макроекономічного стану, основних чинників, що впливають на проведення боргової політики, наявності вагомих ризикових внутрішніх і зовнішніх чинників тощо. У вітчизняній практиці для оцінювання ризиків використовуються Положення про управління ризиками, пов'язаними з державним боргом[1], яка затверджена і діє лише з 2011 року. Управління ризиками, пов'язаними з державним боргом, здійснюється Міністром фінансів та забезпечується Департаментом державного боргу Міністерства фінансів України. Процес управління ризиками починається на стадії складання проекту закону про державний бюджет на відповідний рік. Після затвердження закону про державний бюджет на відповідний рік Департаментом державного боргу розробляється програма управління державним боргом на бюджетний період. Після закінчення бюджетного періоду формується звіт про виконання програми управління державним боргом.

Оцінювання рівня боргових ризиків здійснюється за допомогою таких показників: оцінювання процентного ризику; оцінювання ризику рефінансування; оцінювання процентного ризику й ризику рефінансування; оцінювання валютного ризику; оцінювання ризику ліквідності; оцінювання бюджетного ризику (відношення державного боргу до валового внутрішнього продукту і до доходів державного бюджету, динаміка такого відношення; відношення платежів із погашення й обслуговування державного боргу у відповідному бюджетному році до надходжень державного бюджету в цьому році; котирування дохідності єврооблігацій України, їх спред до еталонних цінних паперів, котирування свопів кредитного дефолту за суверенними зобов'язаннями України; інші макроекономічні показники).

[1] Наказ Міністерства фінансів України "Про затвердження Положення про управління ризиками, пов'язаними з державним боргом" від 16.06.2010 р. № 461.

Висновки

Підсумовуючи зазначимо, що здійснення процедур ризик-менеджменту щодо видатків бюджету та державного боргу на всіх стадіях бюджетного процесу дає можливість підвищити не лише якість та адекватність прогнозних показників видатків державного та місцевих бюджетів, а й оперативність діяльності учасників бюджетного процесу щодо їх виконання та ефективність фінансового контролю на всіх рівнях бюджетної системи. Саме тому вважаємо за необхідне у вітчизняній практиці бюджетного управління запровадити ефективну та дієву систему ризик-менеджменту видаткової частини бюджету. Останнє дозволить підвищити якість виконання бюджетних показників за окремими напрямами фінансування та рівень забезпеченості суспільних потреб у державі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бабич Т. С. Макрофінансове бюджетування / Т. С. Бабич, Т. В. Жибер ; [за наук. ред. В. М. Федосова]. - К. : КНЕУ, 2011. - 311 с.

2. Булгакова С. Бюджетний ризик: сутність, класифікація, фактори ризику / С. Булгакова, І. Микитюк // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. - 2010. - № 1. - С. 59-68.

3. Булгакова С. Управління бюджетними ризиками / С. Булгакова, І. Микитюк // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. - 2010. - № 2. - С. 78-88.

4. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI зі змінами і доповненнями [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/law2/main.cgi?nreg=2456-17&key= 4/UMfPE GznhhtMo.ZiswUNk3HI4 ccs 80msh8Ie6.

5. Бюджетний менеджмент / [Федосов В. М., Опарін В. М., Сафонова Л. Д. та ін.] ; за заг. ред. В. М. Федосова. - К. : КНЕУ, 2004. - 864 с.

6. Михайленко С. В. Розвиток бюджетного менеджменту в Україні / С. В. Михайленко // Фінанси України. - 2011. - № 3. - С. 81-91.

7. Наказ МФУ "Про затвердження Положення про управління ризиками, пов'язаними з державним боргом" № 461 від 16.06.2010 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0461201-10.

8. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання. - К. : НІСД, 2010. - 35 с.

9. Управління державним бюджетом України / [за заг. ред. М. Я. Азарова]. - К. : Міністерство фінансів України, 2010. - 816 с.

10. Скрипник А. В. Фактори ризику виконання планових показників бюджету України / А. В. Скрипник, Т. М. Паянок // Фінанси України. - 2008. - № 6. - С. 31-44.

M. Stepura, H. Kotina

BUDGET EXPENDITURES RISK MANAGEMENT AS A PRIORITY BUDGET MANAGEMENT REFORM IN UKRAINE

The article is devoted to the factors that give rise to the risk of budget expenditures, it is justified the necessity of budget risk management, determined the essence of risk management in terms of budget expenditure; outlined the subjects of this process of separation of functions at each stage of the last budget process, set the stages of budget risk management; identified measures to prevent risks to the budget expenditures in Ukraine; analyzed the nature of debt risks that affect the level of funding and public service Ukraine's debt.

Key words: *budget expenditures, fiscal risks, fiscal program, budget losses, risk management of expenditures.*

© *М. Степура, Г. Котіна*
Надійшла до редакції 20.01.2012

УДК 351.84

СТРАТЕГІЧНА КАРТА СТИМУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

ВІКТОРІЯ ТРЕТЯК,
доктор економічних наук, професор кафедри "Міжнародна економіка", заступник декана факультету управління економікою Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля

ОЛЕНА НЕДОБЄГА,
старший викладач кафедри "Оподаткування" Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля

У статті обґрунтовано можливість застосування стратегічних карт з метою стимулювання соціально-економічного розвитку регіону. Запропоновано стратегічну карту стимулювання соціально-економічного розвитку Луганської області. Визначено критичні фактори успіху регіону з урахуванням запропонованої стратегічної карти.

Ключові слова: *регіон, стимулювання, соціально-економічний розвиток, стратегія, мета, стратегічна карта, фактори успіху.*

Постановка проблеми. Процеси глобалізації останнім часом набирають високих темпів і мають широкомасштабний характер. Для України важливо не залишитися на узбіччі світового розвитку, стати рівноправним партнером світового співтовариства, а не сировинним придатком високорозвинених країн. Реалії економічного та соціального розвитку регіонів свідчать про недостатню стабільність національної економіки та її схильність до розбалансування. У цих умовах зростає необхідність розгляду проблеми стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів, оскільки саме регіони забезпечують підвищення добробуту населення, виконання державою своїх обов'язків та функцій.

Соціальна стабільність та добробут населення держави головним чином залежать від рівня розвитку економіки й самодостатності регіонів. Досягнення цієї мети пов'язане зі створенням ефективної системи стимулювання соціально-економічного розвитку регіону, адже без цього неможливо здійснити прогресивні зрушення в економічній та соціальній сферах, забезпечити гнучкість та адаптованість підприємств до постійних змін у зовнішньому середовищі. Важливим етапом на шляху ефективного стимулювання соціально-економічного розвитку регіону є розробка стратегії, яка визначає перспективи подальшого розвитку на основі вдосконалення системи управління, більш раціонального використання ресурсів, підвищення активності працівників підприємств та ефективності виробництва тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вирішенню питань стратегічного управління та регіонального розвитку присвячено багато робіт як українських, так і закордонних учених, зокрема їх вивчали В. Г. Герасимчук, М. О. Кизим, В. С. Пономаренко, О. М. Тищенко, О. М. Тридід, Р. Акоф, І. Ансофф, П. Дойл, П. Друкер, Б. М. Данилишин, М. І. Долішній, Г. В. Ковалевський, Р. Р. Ларіна, Г. І. Онищук, С. А. Кузнець, Л. Клейн та ін. Одним з актуальних, але недостатньо пропрацьованих є питання теоретико-методологічних аспектів стимулювання соціаль-