

УДК 336.14

С.Н. ЮШКИН,

аспирант

Волгоградский государственный университет, г. Волгоград, Россия

СПЕЦИФИКА БЮДЖЕТНЫХ РИСКОВ ТЕРРИТОРИИ И ПУТИ ИХ МИНИМИЗАЦИИ

В работе рассмотрены предпосылки возникновения бюджетных рисков, последствия их реализации для параметров местного бюджета. Дано авторское определение бюджетного риска. Сформулирован алгоритм проведения управленческих мероприятий по минимизации рисков с учетом особенностей бюджетной деятельности, предложена модель ситуационного управления бюджетными рисками.

Ключевые слова: бюджет; территория; бюджетная деятельность; бюджетный риск; минимизация рисков; виды бюджетных рисков; оценка бюджетных рисков; ситуационный подход.

Финансовой основой для модернизации экономики и роста общественного благосостояния территории служит местный бюджет. Однако высокий уровень неопределенности в процессе его планирования и исполнения создает предпосылки для возникновения рисков. Их негативное влияние может привести к отклонению фактических бюджетных назначений от запланированных. В результате серьезно затрудняется достижение поставленных перед бюджетом целей социально-экономического развития. Основной проблемой при этом является недофинансирование инвестиционных проектов и различных объектов социальной сферы и инфраструктуры, возникновение кассовых разрывов при финансировании текущих обязательств. Для повышения устойчивости бюджета к подобным негативным воздействиям и его эффективности следует изучить природу возникновения и специфику бюджетных рисков и разрабатывать способы их минимизации.

Поскольку по законодательству Российской Федерации стимулирование социально-экономического развития относится к предметам ведения местного самоуправления¹, а бюджет является одним из важнейших финансовых инструментов, находящихся в распоряжении органов местного самоуправления, то минимизация бюджетных рисков именно на уровне муниципальных бюджетов позволит создать надежную основу для

динамичного социально-экономического развития территории. По мнению ряда специалистов, в том числе А.В. Бабкина [1, с. 315], И.А. Перонко [2, с. 13], необходимо совершенствовать методические основы осуществления бюджетной деятельности на местном уровне в направлении повышения эффективности и устойчивости бюджетов, создания условий для благоприятного хозяйственного климата.

В условиях неопределенности процесс планирования и исполнения местного бюджета сопряжен с возникновением рисков, приводящих к отклонению фактически полученных бюджетных показателей от запланированных назначений. Поэтому вероятность недополучения либо избыточного получения средств в бюджет любого уровня, а следовательно, и вероятность недофинансирования либо неэффективного использования излишне полученных средств очень велика, и проявляет себя практически во всех бюджетах. В качестве примера рассмотрим бюджет г. Фролово Волгоградской области как одного из типичных муниципальных образований, в котором развиты основные отрасли производства и социальной сферы, и протекают социально-экономические процессы, свойственные для большинства поселений. Анализ показателей бюджета города Фролово за 2005–2011 гг. подтверждает, что фактическое значение исполнения показателей бюджета отклоняется от запланированного практически по всем статьям бюджета (табл. 1).

Представленные данные свидетельствуют о том, что отклонения наблюдаются как в доходной, так и в расходной части. Таким образом, можно

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 2003. – 8 октября. – № 202.

говорить о том, что риски оказывают влияние в целом на весь бюджет. При этом фактическое исполнение бюджета можно рассматривать как случайную величину, поведение которой описывается законом распределения вероятностей.

Отечественная теория и практика не оставила без внимания исследование сущности бюджетного риска. Так, А.Ю. Рогачев рассматривает риск в общем как поддающуюся измерению возможность наступления события [3, с. 41]. Е.А. Кондратюк пишет о том, что в результате данного события экономический субъект может понести потери или получить дополнительный доход по сравнению с запланированным [4, с. 43]. О том, что данное событие имеет вероятностный характер, пишет Н.И. Яшина [5, с. 2]. В большинстве случаев риски проявляются в невозможности

полностью обеспечить выполнение принятых обязательств, которые подвержены влиянию сложной совокупности противоречивых факторов в ситуации неопределенности.

Понятие бюджетного риска анализируется в работах таких исследователей, как Н.В. Бахши, В.В. Гамукина, А.П. Свинцовой [6, с. 117], О.А. Кирикова [7, с. 34], определяющих бюджетный риск как «факт несовпадения плана и исполнения бюджета» и утверждающих, что бюджетный риск зависит от неосуществления какого-либо мероприятия, от просчетов и недоучетов реальных событий в планировании. Однако такие подходы посвящены проблемам рисков доходной части бюджета, тогда как влияние рисков на расходную часть нуждаются в дополнительном изучении, поскольку от точности прогнозирования

Таблица 1

Данные по отклонениям фактических показателей исполнения бюджета г. Фролово от запланированных назначений за 2005–2011 гг.*

Наименование показателя	Относительная величина отклонения, %						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Доходы бюджета – Итого	99	99	99	102	101	98	84
Налог на доходы физических лиц	99	102	105	107	107	104	99
Налоги на совокупный доход	101	94	69	102	92	98	93
Налоги на имущество	94	98	95	92	94	87	81
Земельный налог	77	96	8	87	93	87	78
Государственная пошлина	83	100	112	108	103	105	94
Платежи при пользовании природными ресурсами	98	97	97	103	94	103	105
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	129	107	110	105	105	100	81
Безвозмездные перечисления	80	96	95	100	96	95	76
Расходы бюджета – итого	95	96	93	89	94	93	77
Общегосударственные вопросы	100	99	97	99	98	90	82
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	90	85	94	97	95	64	89
Национальная экономика	98	84	74	85	92	98	80
Жилищно-коммунальное хозяйство	93	94	91	79	90	97	89
Жилищное хозяйство	88	89	92	69	100	100	100
Коммунальное хозяйство	97	96	89	66	99	91	43
Благоустройство				88	84	95	95
Охрана окружающей среды	78	99	78	58	100	100	100
Образование	97	96	94	95	96	96	88
Культура	88	97	96	98	99	97	93
Здравоохранение	90	99	95	94	91	89	74
Социальная политика	96	89	87	82	94	87	87

* *Источник:* составлено на основании данных Отчетов об исполнении бюджета г. Фролово за 2005–2011 гг.

и полноты исполнения расходной части бюджета во многом зависят темпы социально-экономического развития территории.

Бюджетный риск входит в группу финансовых рисков наряду с кредитным, банковским, страховым, налоговым, инфляционным и прочими рисками, однако обладает особыми чертами, отделяющими его в специфическую подгруппу. В толковом словаре С.А. Кузнецова финансовый риск определяется как вероятность отклонения от запланированного результата, возможность получения не только убытков, но и дополнительной прибыли в результате осуществления какой-либо финансовой деятельности в условиях неопределенности [8, с. 567]. Концептуальной посылкой бюджетной и государственной деятельности является сбалансированное и поступательное социально-экономическое развитие государства и отдельных его территорий. Поэтому, на наш взгляд, в ходе бюджетной деятельности опасность представляют не только негативный результат отклонений факта от плана в виде появления дефицита бюджета, но и позитивные с финансовой точки зрения последствия в виде профицита, так как оба этих состояния нарушают основной принцип бюджета – сбалансированность. Кроме того, дополнительным критерием определения бюджетного риска необходимо считать недостижение целей социально-экономического развития территории вследствие нецелевого использования бюджетных средств, неверного планирования расходов и др.

Соответственно, бюджетный риск следует определять как возможность отклонения фактически полученных доходов и произведенных расходов от запланированных бюджетных назначений по доходам и расходам как в сторону увеличения, так и в сторону уменьшения, приводящего к возникновению непредвиденных финансовых и социально-экономических последствий в ситуации неопределенности.

Для повышения устойчивости и безопасности бюджета важно своевременно выявлять возможные диспропорции в доходах и расходах бюджета территории и принимать меры по их устранению или сглаживанию, оценивать влияние бюджетных рисков на параметры бюджета, минимизировать возможные негативные последствия бюджетных рисков.

Таким образом, в деятельности финансовых органов одним из важнейших направлений становится управление бюджетными рисками, включающее в себя идентификацию, оценку, прогнозирование и минимизацию уровня бюджетного риска.

Предложенные этапы управления можно отнести к классической концепции управления бюджетными рисками, поскольку они широко представлены в трудах современных экономистов и приобрели высокую популярность в практике управления рисками. Однако с учетом особенностей целей и задач бюджетной деятельности предлагаемые этапы управления рисками будут обладать рядом специфических черт. В табл. 2 приведен адаптированный к условиям и специфике бюджетной деятельности алгоритм проведения управленческих мероприятий по минимизации бюджетных рисков.

Рассмотрим подробнее некоторые этапы управления бюджетными рисками.

На сегодняшний момент нет единого мнения и подхода к классификации бюджетных рисков. В экономической литературе исследователи чаще всего проводят классификацию, исходя из целей и задач соответствующего исследования. На наш взгляд, следует выделить:

1. Риски расходной части бюджета – это возможность отклонения фактических бюджетных назначений по расходам от плановых по величине и времени исполнения: недофинансирование или превышение первоначально запланированных объемов финансирования, направляемых на реализацию обязательств, принятых муниципальным образованием.

2. Риски доходной части бюджета – это возможность неполного и несвоевременного получения доходов: поступления налогов и других платежей и доходов в целом и по каждому источнику, а также образование кредиторской задолженности из-за недофинансирования мероприятий в пределах утвержденных по бюджету сумм и в течение того финансового года, на который утвержден бюджет.

Поскольку бюджетные риски имеют вероятностный характер, для их оценки можно использовать следующие методы:

- 1) статистические;
- 2) экспертные;
- 3) построения факторных моделей.

Таблица 2

Алгоритм проведения управленческих мероприятий по минимизации бюджетных рисков

Наименование этапа	Мероприятия
I. Идентификация бюджетных рисков	– выявление всех возможных видов бюджетных рисков, влияющих на конкретный бюджет; – выявление доходных и расходных статей бюджета, подверженных наибольшим отклонениям фактических значений от плановых; – сбор и систематизация полученных данных в единый справочник учета бюджетных рисков, в котором отражается информация о виде риска, его влиянии на параметры бюджета, в зависимости от экономической специализации (сельскохозяйственный, промышленный и т.п.) соответствующего муниципального района
II. Выявление рискообразующих факторов	– выявление факторов, потенциально способных оказать влияние на уровень бюджетных рисков; – классификация рискообразующих факторов на управляемые, условно управляемые и неуправляемые; – анализ возможного влияния фактора на величину риска, выявление наиболее негативных факторов; – проведение управленческих мероприятий по минимизации негативного влияния рискообразующих факторов
III. Оценка уровня бюджетных рисков	– сбор данных о плановых и фактических параметрах бюджета за предыдущие периоды, возможно использовать выборку по нескольким бюджетам муниципальных районов со схожей экономической специализацией; – выбор методики оценки бюджетных рисков; – проведение оценки величины (вероятности возникновения) бюджетных рисков; – проведение оценки направления (увеличение или уменьшение фактических показателей по сравнению с плановыми) и уровня реализации (величина отклонения) бюджетных рисков
IV. Прогнозирование величины бюджетных рисков	– сбор данных о плановых и фактических параметрах бюджета за предыдущие периоды, возможно, использовать выборку по нескольким бюджетам муниципальных районов со схожей экономической специализацией; – выбор математической модели для прогнозирования возможных отклонений бюджетных назначений; – проведение прогнозирования возможных отклонений бюджетных назначений с использованием выбранной модели
V. Минимизация бюджетных рисков	– изучение основных методов минимизации рисков; – выбор метода, учитывающего специфику бюджетной деятельности и позволяющего как минимизировать негативное влияние бюджетных рисков, так и укрепить позитивные тенденции в исполнении бюджета и развитии территории в целом; – применение выбранного метода
VI. Оценки эффективности минимизации бюджетных рисков	– выбор критериев оценки эффективности проведенной минимизации бюджетных рисков. Это в первую очередь показатели, отражающие параметры самого бюджета и показатели социально-экономического развития территории; – сбор значений выбранных показателей до проведения управленческих мероприятий и после; – сопоставление и анализ полученных данных; – формулировка вывода о достигнутых результатах минимизации бюджетных рисков

При выборе метода оценки рисков специалистам финансовых органов следует учитывать достоинства и недостатки каждого из них, отсутствие или наличие необходимой исходной информации и подготовленных специалистов.

Чаще всего современные авторы в своих работах уделяют внимание следующим методам управления рисками: избегание рисков или отказ от них; принятие риска на себя; предотвращение убытков; уменьшение размера убытков; передача рисков [7, с. 34]. Перечисленные методы базируются на традиционных подходах, все они ограничиваются узким перечнем мероприятий по минимизации негативного влияния рисков. Применение подобных методов не всегда по-

зволяет достигнуть желаемых результатов, поскольку в силу уникальности среды, в которой осуществляется бюджетная деятельность, стандартизированные решения имеют недостаточную эффективность. Оптимальное управленческое решение в этом случае зависит от набора уникальных факторов, провоцирующих отклонения фактических показателей исполнения бюджета от запланированных. Набор этих факторов необходимо вовремя выявить и минимизировать именно те риски, которые приводят к реализации негативной ситуации. В условиях, когда внешняя и внутренняя среда проведения бюджетной деятельности динамично меняется, для минимизации возможных негативных воздействий

целесообразно применять нестандартные методы управления.

Для достижения лучших/желательных результатов исполнения местного бюджета при управлении бюджетными рисками предлагается использовать ситуационный подход. Ситуационное управление – это оперативное управление, осуществляемое в дополнение к стратегическому, перспективному, оно заключается в принятии управленческих решений по мере возникновения проблем в соответствии со складывающейся экономической ситуацией.

Для бюджетной деятельности данный подход означает выбор наиболее желательного из возможных сценариев исполнения бюджета и принятие управленческих решений, направленных на его достижение, исходя из оценки величины и направления бюджетных рисков.

Информационным источником для оценки рисков и выбора варианта исполнения местного бюджета с учетом их воздействия служит дерево сценариев исполнения бюджета с учетом рисков, с помощью которого можно определить сценарий исполнения бюджета без проведения управленческих мероприятий (т.е. тот сценарий, в котором возможные бюджетные риски реализуются в полном объеме); желательный сценарий исполнения бюджета, достижение которого возможно при активном управленческом влиянии; выделить риски, которые являются нежелательными в складывающейся ситуации, и сформулировать комплекс управленческих мероприятий для минимизации их влияния; поддерживать благоприятные условия для реализации тех рисков, которые в данной ситуации позитивно сказываются на устойчивости бюджета и его эффективности.

Риски постоянно оказывают влияние на параметры местного бюджета, отклоняя его от устой-

чивого состояния и снижая его эффективность. Разработанный алгоритм проведения управленческих мероприятий по минимизации бюджетных рисков позволяет снизить негативное влияние бюджетных рисков, при этом выявляя факторы, благоприятно воздействующие на показатели бюджета. Внедрение данного алгоритма в работу финансовых органов на местном уровне даст возможность своевременно выявлять бюджетные риски на всех этапах бюджетного процесса и оценивать уровень их влияния. В свою очередь использование ситуационного подхода позволит минимизировать риски таким образом, чтобы исполнять местный бюджет в соответствии с наиболее благоприятным сценарием, обеспечивающим максимально возможную устойчивость бюджета и его эффективность.

Список литературы

1. Бабкин А.В. Реструктуризация и устойчивое развитие экономических систем. – СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2006. – 315 с.
2. Перонко И.А. Поддержка финансово-экономической стабильности региона // Финансы. – 2009. – № 5. – С. 12–15.
3. Рогачев А.Ю. Методы расчета рисков стоимости в банковской практике // Деньги и кредит. – 2005. – № 9. – С. 41–44.
4. Кондратюк Е.А. Понятие банковских рисков и их классификация // Деньги и кредит. – 2004. – № 6. – С. 43–44.
5. Яшина Н. И. Совершенствование управления региональными финансами с учетом оценки риска функциональных расходов бюджетов территорий // Финансы и кредит. – 2005. – № 34. – С. 2–5.
6. Бакша Н.В., Гамукин В.В., Свинцова А.П. Аспекты бюджета: императивный, экономический, финансовый, налоговый, расходный, социальный. – М., 2001. – 117 с.
7. Кирикова О.А. Риски в финансовом управлении средствами федерального бюджета // Финансы. – 2007. – № 12. – С. 32–36.
8. Кузнецов С.А. Большой толковый словарь русского языка. – СПб., 2000. – 653 с.

В редакцию материал поступил 25.09.12

Информация об авторе

Юшкин Станислав Николаевич, аспирант кафедры теории финансов, кредита и налогообложения, Волгоградский государственный университет

Адрес: 400062, Россия, г. Волгоград, пр-т Университетский, 100, тел.: (8442)40-55-18

E-mail: stas_yushkin@mail.ru

S.N. YUSHKIN,
post-graduate student

Volgograd state university, Volgograd, Russia

FEATURES OF TERRITORY BUDGET RISKS AND WAYS OF THEIR MINIMIZATION

The article describes the prerequisites of budget risks occurrence, and consequences of their realization for the local budget parameters. The author defines budget risk and formulates the algorithm of carrying out managerial actions for risk minimization with the account of budget activity features. The model of situational management of budget risks is proposed.

Key words: budget; territory; budget activity; budget risk; risk minimization; types of budget risks; budget risks evaluation; situational approach.

References

1. Babkin A.V. *Restrukturizatsiya i ustoichivoe razvitie ekonomicheskikh system* (Restructurization and steady development of economic systems). Saint Petersburg: Izd-vo Politekhn. un-ta, 2006, 315 p.
2. Peronko I.A. Podderzhka finansovo-ekonomicheskoi stabil'nosti regiona (Maintenance of financial-economic stability of the region), *Finansy*, 2009, No. 5, pp. 12–15.
3. Rogachev A.Yu. Metody rascheta riskovoi stoimosti v bankovskoi praktike (Techniques of risk cost calculation in bank practice), *Den'gi i kredit*, 2005, No. 9, pp. 41–44.
4. Kondratyuk E.A. Ponyatie bankovskikh riskov i ikh klassifikatsiya (Notion of bank risks and their classification), *Den'gi i kredit*, 2004, No. 6, pp. 43–44.
5. Yashina N. I. Sovershenstvovanie upravleniya regional'nymi finansami s uchetom otsenki riska funktsional'nykh raskhodov byudzheta territorii (Improving regional finance management taking into account the risk evaluation of functional expenses of territory budgets), *Finansy i kredit*, 2005, No. 34, pp. 2–5.
6. Baksha N.V., Gamukin V.V., Svintsova A.P. *Aspekty byudzheta: imperativnyi, ekonomicheskii, finansovyi, nalogovyi, raskhodnyi, sotsial'nyi* (Budget aspects: imperative, economic, financial, tax, expenditure, and social). Moscow, 2001, 117 p.
7. Kirikova O.A. *Riski v finansovom upravlenii sredstvami federal'nogo byudzheta* (Risks in financial management of federal budget means), *Finansy*, 2007, No. 12, pp. 32–36.
8. Kuznetsov S.A. *Bol'shoi tolkovyi slovar' russkogo yazyka* (Grand thesaurus of the Russian language). Saint Petersburg, 2000, 653 p.

Information about the author

Yushkin Stanislav Nikolayevich, post-graduate student of the chair of finance, credit and taxation theory, Volgograd state university

Address: 100 Universitetskiy Prospekt, 400062, Volgograd, Russia, tel.: (8442)40-55-18

E-mail: stas_yushkin@mail.ru
