
НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО РИСК-МЕНЕДЖМЕНТА В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ

Юшкин Станислав Николаевич,

аспирант кафедры теории финансов, кредита и налогообложения
Волгоградского государственного университета;

stas_yushkin@mail.ru

В работе освещены вопросы повышения устойчивости муниципального бюджета посредством управления бюджетными рисками. Дано авторское определение бюджетного риска, разработан алгоритм проведения управленческих мероприятий в рамках муниципального риск-менеджмента в бюджетной сфере.

Ключевые слова: муниципальный бюджет, устойчивость бюджета, бюджетный риск, муниципальный риск-менеджмент, ситуационное управление.

Общая неопределенность в осуществлении бюджетной деятельности, постоянное изменение условий функционирования органов местного самоуправления, отсутствие четко проработанных стратегий развития территорий приводят к отклонению фактических показателей исполнения бюджета от запланированных. В этих условиях может произойти снижение устойчивости и эффективности муниципального бюджета. Поскольку бюджетные отклонения носят вероятностный характер и приводят к незапланированным, зачастую негативным результатам, их можно отнести к рискам. Следовательно, задачей органов местного самоуправления становится снижение рисков составляющей в бюджетной деятельности, т.е. управление бюджетными рисками. Однако сфера муниципального риск-менеджмента на современном этапе не имеет достаточной теоретической и практической разработанности. В результате ни на одном из этапов бюджетного процесса на территориальном уровне бюджет не подвергается процедурам оценки бюджетных рисков и их минимизации.

Следует отметить, что бюджетный риск входит в группу финансовых рисков, которые в общем случае выражают вероятность отклонения от запланированного результата, возможность получения не только убытков, но и дополнительной прибыли в результате осуществления какой-либо финансовой деятельности в условиях неопределенности [3]. Специфика бюджетной деятельности расширяет не только понятие риска в целом, но и изменяет сферу его потенциального влияния и особенности последствий

его проявления, поскольку важен не только непосредственный результат – объем получаемых доходов и величина их отклонения от запланированных показателей, но и эффект от их использования, конечное влияние на уровень развития территории.

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. В бюджетных отношениях рисковая ситуация может создаваться по различным причинам, например, с изменением налогового законодательства, макроэкономических показателей, волатильностью курса рубля по отношению к другим валютам, изменением экономической активности и т.д.

В условиях неизбежного рискового воздействия роль бюджета как инструмента стимулирования социально-экономического развития территории реализуема лишь при условии наличия у бюджета таких свойств как устойчивость и эффективность. Устойчивость бюджета представляет собой состояние сбалансированности бюджета, обеспечивающее условия для саморазвития территории [4]. Снижение устойчивости может быть вызвано влиянием различного сочетания рисков доходной и расходной части бюджета, например, при увеличении расходной части бюджета с параллельным сокращением доходов бюджета.

Для улучшения свойств 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 и минимизировать возможные негативные последствия их реализации. Другими словами, важнейшим направлением в деятельности финансовых органов становится развитие муниципального риск-менеджмента в бюджетной сфере и применение его элементов на всех этапах бюджетного процесса. В частности, необходимо проводить идентификацию, оценку и прогнозирование существующих бюджетных рисков на этапах планирования, рассмотрения и утверждения бюджета, минимизацию уровня бюджетных рисков на этапе исполнения бюджета, оценку фактической величины реализовавшихся бюджетных рисков на этапе контроля за исполнением бюджета.

В целом, можно говорить о принадлежности предложенных элементов муниципального риск-менеджмента к классической концепции управления рисками, поскольку они широко представлены в трудах современных экономистов [1, 2, 5, 6] и активно применяются на практике. Однако с учетом особенностей целей и задач бюджетной деятельности управление бюджетными рисками обладает рядом специфических черт. В табл. 1 приведен адаптированный к условиям бюджетной деятельности алгоритм проведения управленческих мероприятий в рамках муниципального риск-менеджмента.

Таблица 1

Алгоритм проведения управленческих мероприятий по минимизации бюджетных рисков

Наименование этапа	Мероприятия
I. Идентификация бюджетных рисков	<ul style="list-style-type: none"> - 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.д.) соответствующего муниципального района.
II. Выявление рискообразующих факторов	<ul style="list-style-type: none"> - 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	<ul style="list-style-type: none"> - 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	<ul style="list-style-type: none"> - 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	<ul style="list-style-type: none"> - 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 Проведенных мероприятий	<ul style="list-style-type: none"> - 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.

На первом этапе происходит выявление всех рисков, способных оказать влияние на параметры бюджета, их классификация и систематизация, что является своего рода качественным анализом рисков.

На наш взгляд, следует выделить следующие виды бюджетных рисков:

1. Риски расходной части бюджета, которые представляют собой 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.

На данном этапе специалисты финансового органа могут наглядно оценить степень рискованности по количественному составу рисков и еще на стадии планирования бюджета внести определенные корректировки в его параметры, направленные на избегание части рисков.

Итоговые результаты качественной оценки рисков служат исходной информацией для проведения их количественной оценки, в рамках которой оцениваются только те риски, которые могут оказать влияние на конкретный бюджет.

На этапе количественного анализа рисков вычисляются числовые значения величин отдельных рисков. Наиболее распространенными методами оценки рисков являются статистические, аналитические, метод экспертных оценок, метод аналогов. При выборе метода оценки рисков специалистам финансовых органов муниципалитетов следует учитывать достоинства и недостатки каждого из них, отсутствие или наличие необходимой исходной информации и подготовленных специалистов.

Проведение оценки рисков позволяет выявить риски с наибольшим уровнем возможного влияния на параметры бюджета и вероятность их возникновения. Благодаря этому еще на стадии планирования доходной/расходной части бюджета можно корректировать бюджетную политику муниципального образования, исходя из реально складывающейся ситуации.

Наиболее распространенными методами минимизации рисков являются: избегания рисков или отказа от них; принятия риска на себя; предотвращения убытков; уменьшения размера убытков; передачи рисков. Перечисленные методы базируются на традиционных подходах, все они ограничиваются узким перечнем мероприятий по минимизации негативного влияния рисков. Применение подобных методов не всегда позволяет достигнуть желаемых результатов, поскольку в силу особенностей среды, в которой осуществляется бюджетная деятельность, стандартизированные решения имеют недостаточную эффективность. Поэтому для минимизации бюджетных рисков 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 проведенной оценки величины бюджетных рисков. Информационным источником для минимизации рисков с использованием ситуационного подхода являются данные, полученные в ходе качественной и количественной оценки рисков, на основании которых строится дерево сценариев исполнения бюджета в условиях рискового воздействия (табл. 2).

Таблица 2

Сценарии исполнения бюджета в условиях воздействия рисков

Сценарий исполнения бюджета	Риски, приводящие к реализации сценария	Поведение параметров бюджета, в рамках реализуемого сценария	Изменение качественных характеристик бюджета, в рамках реализуемого сценария
1	Риск увеличения расходов	Увеличение расходов Уменьшение доходов	Низкая устойчивость бюджета Относительно стабильная эффективность бюджета
	Риск уменьшения доходов	Максимальная вероятность возникновения дефицита бюджета	
2	Отсутствие риска изменения расходов	Относительно постоянная величина расходов Уменьшение доходов	Относительно стабильная устойчивость бюджета Относительно стабильная эффективность бюджета
		Риск уменьшения доходов	
3	Риск увеличения расходов	Увеличение расходов Относительно постоянная величина доходов	Относительно стабильная устойчивость бюджета Относительно стабильная эффективность бюджета
	Отсутствие риска изменения доходов	Средняя вероятность возникновения дефицита бюджета	
4	Риск увеличения расходов	Увеличение расходов Увеличение доходов	Высокая устойчивость бюджета Высокая эффективность бюджета
	Риск увеличения доходов	Приближенное к сбалансированному исполнение бюджета	

Сценарий исполнения бюджета	Риски, приводящие к реализации сценария	Поведение параметров бюджета, в рамках реализуемого сценария	Изменение качественных характеристик бюджета, в рамках реализуемого сценария
5	Риск снижения расходов	Уменьшение расходов	Относительно стабильная устойчивость бюджета
		Уменьшение доходов	
	Риск снижения доходов	Приближенное к сбалансированному исполнение бюджета	Низкая эффективность бюджета
6	Отсутствие риска изменения расходов	Относительно постоянная величина расходов	Высокая устойчивость бюджета
		Увеличение доходов	Относительно стабильная эффективность бюджета
	Риск увеличения доходов	Незначительная вероятность возникновения профицита бюджета	
7	Риск снижения расходов	Уменьшение расходов	Высокая устойчивость бюджета
		Относительно постоянная величина доходов	
	Отсутствие риска изменения доходов	Незначительная вероятность возникновения профицита бюджета	Относительно стабильная эффективность бюджета
8	Риск снижения расходов	Уменьшение расходов	Высокая устойчивость бюджета
		Увеличение доходов	
	Риск увеличения доходов	Высокая вероятность возникновения профицита бюджета	Низкая эффективность бюджета

Рассмотрим подробнее некоторые из возможных сценариев. Например, сценарий исполнения бюджета № 1 возможен в ситуации, когда реализация бюджетных рисков приводит к увеличению расходов и уменьшению доходов. В данном случае происходит возникновение дефицита и снижение устойчивости бюджета, поскольку происходит неадекватное получаемым доходам увеличение расходов, которое может привести к неисполнению некоторых расходных обязательств. Однако, при условии, если дополнительные расходы направлены на развитие территории, а не поддержание текущих расходов, это может позитивно сказаться на влиянии бюджетной деятельности на социально-экономическое развитие территории. Тем не менее, сценарий № 1 нежелателен, поскольку неустойчивость бюджета отрицательно влияет на бюджетную эффективность, увеличивая долговые обязательства административно-территориального образования, которые в дальнейшем тормозят развитие территории, отвлекая значительную часть ресурсов на обслуживание и погашение долга.

Сценарий № 8 приводит к возникновению профицита, что может свидетельствовать либо о неадекватно высоком налоговом бремени, либо

о неэффективном использовании имеющихся в распоряжении органов власти средств. Реализация данного сценария является следствием незапланированного увеличения доходов и снижения расходов бюджета. Для него характерна высокая устойчивость бюджета, но низкий уровень бюджетной эффективности. В долгосрочной перспективе реализация подобного сценария исполнения бюджета отрицательно скажется на влиянии бюджетной деятельности на социально-экономическое развитие территории.

Для исполнения бюджета в рамках наиболее желательного сценария № 4 органы местного самоуправления должны управлять рисками расходной части бюджета, сконцентрировав свои усилия на повышении эффективности проведения бюджетных расходов, особенно тех из них, для которых характерен наибольший уровень возможного отклонения. При этом, стремясь улучшить процедуры планирования доходной части бюджета, оптимизировать налоговые и неналоговые источники пополнения бюджета, с целью сглаживания существующей тенденции к отклонению фактических показателей доходной части бюджета от запланированных.

Внедрение предложенных методик проведения муниципального риск-менеджмента в состав процедур, регламентирующих бюджетный процесс, следует рассматривать как элемент реформирования системы управления финансами местного самоуправления. Это позволит повысить устойчивость и эффективность местного бюджета за счет более точного планирования параметров бюджета с поправкой на риск и минимизации негативного влияния отдельных видов бюджетных рисков с использованием предложенного ситуационного подхода.

Список источников

1. Барбаумов, В.Е. Энциклопедия финансового риск-менеджмента [текст] / В.Е. Барбаумов. – М., 2007. – 361 с.
2. Герасимов, П.А. Управление рисками и обеспечение безопасности как составные части менеджмента [текст] / П.А. Герасимов // Финансы. Деньги. Инвестиции. – 2006. – № 1. – С. 16 – 18.
3. Кузнецов, С.А. Большой толковый словарь русского языка [текст] / С.А. Кузнецов. – СПб., 2000. – 653 с.
4. Нелюбова, Н.Н. Финансовая устойчивость бюджетной системы Волгоградской области [текст] / Н.Н. Нелюбова // Финансы. – 2007. – № 5. – С. 67 – 68.
5. Поющева, Е.В. Комплексная оценка устойчивости налогового потенциала территорий с учетом показателей собираемости и риска [текст] / Е.В. Поющева // Финансы и кредит. – 2007. – № 6. – С. 30 – 36.
6. Шапкин, А.С. Теория риска и моделирование рисков ситуаций [текст] / А.С. Шапкин. – М., 2006. – 458 с.

SOME QUESTIONS OF THEORY AND PRACTICE OF MUNICIPAL RISK-MANAGEMENT IN BUDGETARY SPHERE

Yushkin Stanislav Nikolaevich,

Post-graduate student of the Chair of Theories of the Finance, Credit and Taxation of Volgograd State University; stas_yushkin@mail.ru

The problems of increasing the stability of municipal budget by budgetary risks management are solved in this work. Author's definition of budgetary risk is offered in the work, the algorithm of carrying out administrative actions within a municipal risk-management in the budgetary sphere is developed.

Keywords: municipal budget, budget stability, budgetary risk, municipal risk-management, situational management.