
ОЦЕНКА БЮДЖЕТНЫХ РИСКОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Юшкин Станислав Николаевич,

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

stas_yushkin@mail.ru

В работе освещены вопросы проведения оценки бюджетных рисков, вероятности их возникновения и величины влияния на параметры бюджета. Определены цели проведения качественной и количественной оценки бюджетных рисков. Проведена оценка бюджетных рисков на примере бюджета города Фролово Волгоградской области.

Ключевые слова: муниципальный бюджет, бюджетный риск, оценка бюджетных рисков.

В Российской Федерации насчитывается более 29 тысяч местных бюджетов, при этом фактические показатели их исполнения в большинстве случаев отличаются от запланированных. Эти отклонения чаще всего носят рисковый характер и неизбежно приводят к снижению устойчивости и эффективности бюджетов. Основной проблемой при этом становится недофинансирование инвестиционных проектов, различных объектов социальной сферы и инфраструктуры, возникновение кассовых разрывов при финансировании текущих обязательств. В результате серьезно затрудняется достижение поставленных целей социально-экономического развития территории. Поэтому разработка и внедрение методов оценки рисков в бюджетный процесс на местном уровне должно носить научно обоснованный характер и стать одним из важнейших этапов построения муниципального риск-менеджмента.

Следует отметить, что бюджетный риск представляет собой 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 общем случае под оценкой рисков понимается систематический процесс выявления рисков, рискообразующих факторов, и количественной оценки вероятности наступления рисков и уровня их воздействия на объект исследования. Таким образом, оценку рисков можно подразделить на два взаимно дополняющих друг друга этапа: качественный и количественный.

На этапе качественной оценки бюджетных рисков происходит: выявление и систематизация всех возможных рисков, влияющих на анализируемый бюджет; выявление источников возникновения бюджетных рисков (рискообразующих факторов); определение этапов бюджетного процесса, в рамках которых проявляют себя те или иные бюджетные риски; выявление статей бюджета, подверженных влиянию рисков в наибольшей степени.

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 происходит: вычисление величины отклонения фактических бюджетных назначений от запланированных; вычисление числовых значений величины отдельных рисков, вероятности их возникновения и размера возможных последствий от их реализации; оценка фактической величины бюджетных рисков после проведении управленческих мероприятий по их минимизации.

Необходимым условием для проведения качественной оценки бюджетных рисков является наличие исчерпывающей и достоверной информации, собранной за каждый финансовый год анализируемого периода, которая должна включать в себя следующие данные о:

- первоначально запланированных бюджетных назначениях;
- плановых бюджетных назначениях с учетом внесенных корректировок;
- фактических параметрах исполнения бюджета, при этом возможно использовать выборку по нескольким бюджетам муниципальных районов со схожей экономической специализацией;
- количестве внесенных поправок в бюджет за финансовый год;
- величине тарифов на производство и распределение воды, электроэнергии, тепла;
- изменении макроэкономических показателей развития территории, в том числе темпов роста валового продукта, инфляции, безработицы и т.д.;
- количестве крупных налогоплательщиков;
- размере налоговой базы по отдельным статьям доходов бюджета, в том числе по НДФЛ, налогу на имущество физических лиц, земельному налогу;
- нормативах и методах распределения межбюджетных трансфертов.

Существует большое количество методов количественной оценки рисков. В частности, метод экспертных оценок, метод аналогов, построения факторных моделей, экономико-математическое моделирование, методы теории игр, теории вероятностей, математической статистики, теории статистических решений, математического программирования, аналитические методы

[2]. Однако не все они подходят для проведения оценки бюджетных рисков в связи со спецификой среды их возникновения и последствий реализации. Поскольку бюджетные риски имеют вероятностный характер, для их оценки можно использовать статистические методы, основанные на расчете следующих показателей:

1. Коэффициент исполнения i -й доходной или расходной статьи бюджета (B_i). Количественный показатель, отражающий относительную величину отклонения фактической величины показателей бюджета от запланированной. Необходимость применения относительного показателя вызвана тем, что доходы и расходы бюджета в абсолютной оценке могут существенно варьировать при сравнительном анализе различных подразделов [1]. Коэффициент исполнения плана не зависит от абсолютного размера доходов или расходов, поэтому сопоставим в пространственно-временном разрезе

$$B_i = \frac{B_{\Phi i}}{B_{\text{пл } i}}, \quad (1)$$

где B_i – коэффициент исполнения i -й доходной или расходной статьи бюджета; $B_{\text{пл } i}$ – плановые бюджетные назначения по i -й доходной или расходной статье бюджета; $B_{\Phi i}$ – фактические бюджетные назначения i -й доходной или расходной статьи бюджета.

В качестве примера для проведения оценки бюджетных рисков будет использован бюджет города Фролово Волгоградской области, выбранного нами в качестве типичного муниципального образования, в котором развиты основные отрасли производства и социальной сферы, которому присущи черты и социально-экономические процессы, свойственные для большинства территорий. В табл. 1 представлены коэффициенты исполнения соответствующих статей данного бюджета за период с 2005 года по 2011 год.

Таблица 1

Коэффициенты исполнения отдельных статей бюджета города Фролово 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 физ. лиц	99	102	105	107	107	104	99
Налоги на совокупный доход	101	94	69	102	92	98	93
Налоги на имущество физ. лиц	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
Доходы от использования муниципального имущества	110	104	116	108	99	104	107
Платежи при пользовании природными ресурсами	98	97	97	103	94	103	105
Доходы от продажи активов	98	100	188	94	97	103	85
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

Наименование показателя	Относительная величина отклонения, %						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Национальная безопасность	90	85	94	97	95	64	89
Национальная экономика	98	84	74	85	92	98	80
ЖКХ	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	93	92	85	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

2. Математическое ожидание исполнения бюджета (M_o). Для расчета данного показателя можно использовать формулу:

$$M_o = \sum_{i=1}^n B_i \times P_i, \quad (4)$$

где P_i – вероятность возникновения соответствующего значения коэффициента исполнения i -й статьи бюджета.

Математическое ожидание позволяет определить направление (увеличение, уменьшение) влияния бюджетных рисков на фактические показатели исполнения бюджета. Так, если $M_o > 1$, то это свидетельствует о реализации бюджетных рисков, приводящих к увеличению фактических показателей бюджета над плановыми. Если же $M_o < 1$, то наоборот, это свидетельствует о реализации бюджетного риска, приводящего к уменьшению фактических показателей бюджета над плановыми.

3. Стандартное отклонение коэффициента исполнения бюджета (σ)

$$\sigma = \sqrt{\sum_{i=1}^n (B_i - \overline{B_i})^2}, \quad (5)$$

где $\overline{B_i}$ – средняя величина от B_i .

Чем больше стандартное отклонение коэффициента исполнения бюджета, тем больше его изменчивость, и, следовательно, выше бюджетные риски.

4. Коэффициент вариации ($K_{\text{вар } i}$) определяется как частное стандартного отклонения и ожидаемого показателя исполнения бюджета. Он является мерой относительной дисперсии (риска), приходящейся на единицу ожидаемого исполнения бюджета и по сути своей отражает вероятность возникновения риска. Чем больше коэффициент вариации, тем больше относительный риск бюджета, то есть больше вероятность его наступления. Коэффициент вариации может изменяться от 0 до 100%. Чем больше коэффициент, тем сильнее колеблемость. Яшина Н.И. предлагает следующую качественную оценку различных значений коэффициента вариации: до 10% – низкий, 10 – 15% – средний, свыше 15% – высокий [3]

$$K_{\text{вар } i} = \frac{\sigma}{B_i} \times 100\%. \quad (6)$$

Используя приведенный выше статистический инструментарий и данные из табл. 1, можно провести оценку вероятности возникновения бюджетных рисков при исполнении бюджета города Фролово и направление их воздействия на параметры бюджета. В табл. 3 представлены результаты проведенной оценки бюджетных рисков.

Таблица 3

Оценка рисков доходной и расходной части бюджета
города Фролово за 2011 г.

Статья бюджета	План 2011 год, тыс. руб.	Фактическое исполнение 2011 год, тыс. руб.	M_0	σ	$K_{вар i}$
Налог на доходы физ. лиц	162 668,4	160 641,1	1,06	0,11	7,515
Налоги на совокупный доход	19 207,0	17 895,6	0,86	0,08	8,354
Налоги на имущество физ. лиц	7 625,9	6 195,7	0,84	0,07	3,632
Земельный налог	7 060,9	5 491,6	0,77	0,03	0,639
Государственная пошлина	12 300,0	11 604,7	1,01	0,00	7,502
Доходы от использования муниципального имущества	17 711,3	18 904,7	1,15	0,07	6,845
Платежи при пользовании природными ресурсами	1 520,8	1 594,2	0,73	0,08	35,046
Доходы от продажи активов	32 138,3	27 363,8	0,91	0,21	7,007
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	4 700,0	3 800,0	1,11	0,06	35,113
Безвозмездные перечисления	381 591,8	291 390,6	0,83	0,30	9,729
Доходы бюджета – итого	648 700,5	541 967,7	0,95	0,07	13,842
Общегосударственные вопросы	58 674,0	47 988,1	0,90	0,082	10,564
Нац. безопасность	4 890,5	4 337,8	0,77	0,121	15,637
Национальная экономика	25 866,7	20 774,9	0,76	0,041	5,902
ЖКХ	89 183,9	79 497,4	0,82	0,071	8,836
Жилищное хозяйство	14 260,1	14 260,1	0,83	0,170	18,625
Коммунальное хозяйство	10 234,8	4 400,3	0,69	0,256	71,947
Благоустройство	52 083,0	49 265,3	0,81	0,133	15,595
Охрана окружающей среды	70,0	69,8	0,77	0,232	26,636
Образование	236 737,6	207 380,0	0,89	0,014	1,731
Культура	18 204,7	16 957,2	0,91	0,020	2,200
Здравоохранение	133 756,4	98 410,6	0,82	0,083	12,437
Социальная политика	67 215,8	58 600,4	0,79	0,080	10,326
Расходы бюджета – итого	722 464,2	556 353,3	0,83	0,058	8,324

Проведенная оценка бюджетных рисков по предложенной методике показала, что по совокупным доходам бюджет города Фролово подвержен влиянию рисков уменьшения доходов. Вероятность неисполнения бюджета по доходам составляет 13,8%, при этом величина возможного неисполнения доходной части бюджета равна 5% от плановых назначений. Однако отдельные статьи доходов подвержены рисковому воздействию в более значительной степени. В частности, по доходам от штрафов и санкций с вероятностью в 35,1% возможен риск увеличения фактических показателей над плановыми, что связано, в первую очередь, со сложной предсказуемостью данного вида доходов. По статье «Платежи при пользовании природными ресурсами» с вероятностью в 35,0% возможно появление риска неисполнения на 27% от плановых показателей. По многим статьям воз-

действие рисков доходной части бюджета направлено на незначительное увеличение фактических показателей исполнения доходной части бюджета по сравнению с плановыми, о чем свидетельствует значение математического ожидания больше единицы. Можно предположить, что сложившаяся ситуация в первую очередь связана с тем, что в условиях пессимистических ожиданий относительно экономической ситуации, объемов производства и валового продукта финансовые органы при составлении проектов бюджетов в частности, на 2009 – 2010 годы закладывали умеренные показатели по доходам. Однако реальная экономическая ситуация оказалась лучше прогнозируемой, и в результате фактически полученные собственные доходы превысили изначально заниженные плановые назначения.

В тоже время расходная часть бюджета в целом подвержена рискам в большей степени, чем доходная. Вероятность их появления составляет 8,32%, однако величина возможного отклонения гораздо выше и находится на уровне в 17% от плановых назначений. При этом риски расходной части бюджета также направлены на уменьшение фактических показателей исполнения бюджета по сравнению с плановым ($M_o < I$). В наибольшей степени риску подвержены такие расходные статьи бюджета как охрана окружающей среды, коммунальное хозяйство, национальная безопасность. Следует отметить, что вероятность риска недофинансирования по перечисленным расходным статьям бюджета превышает 15%, что говорит о высокой степени риска. Из табл. 3 видно, что социальные расходы бюджета подвержены риску в меньшей степени, чем капитальные. Это свидетельствует о социальной ориентированности бюджета города Фролово, в ущерб расходам, стимулирующим экономическое развитие территории. В связи с этим можно говорить о негативном влиянии рисков расходной части бюджета не только на уровень бюджетной устойчивости, но и на эффективность бюджета, поскольку приоритет отдан текущим потребностям территории в ущерб стратегическим целям ее развития.

В целом, бюджет подвержен риску уменьшения доходов и сокращения расходов. Следует отметить, что на результаты анализа во многом повлияли кризисные явления, наблюдавшиеся на протяжении 2008 – 2010 годов, из-за чего деятельность финансовых органов по планированию и исполнению бюджета проходила в условиях повышенной неопределенности.

Применение на практике научно обоснованной методики оценки бюджетных рисков позволит добиться следующих результатов: 1) производить оценку статей бюджета на наличие риска; 2) распределять статьи бюджета по степени риска: на безрисковые, рискованные и средней степени риска; 3) более обоснованно и аргументированно осуществлять планирование и прогнозирование бюджета с учетом его рисковости; 4) планировать бюджет на очередной финансовый год с оптимальной структурой; 5) выявлять причины бюджетных рисков и пути их минимизации; 6) при исполнении бюджета в течение финансового года производить финансирование с учетом уровня рисков по каждой статье.

При этом органы государственной власти получают возможность еще на стадии планирования доходной/расходной части бюджета оценить возможную величину риска исполнения бюджета и строить свою бюджетную политику, исходя из реально складывающейся ситуации и целей социально-экономического развития территории.

Список источников

1. 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.
2. Фомичев, А.Н. Риск-менеджмент [текст] / А.Н. Фомичев. – М., 2006. – 334 с.
3. Яшина, Н.И. Совершенствование управления региональными финансами с учетом оценки риска функциональных расходов бюджетов территорий [текст] / Н.И. Яшина // Финансы и кредит. – 2005. – №34. – С. 4 – 10.

THE ASSESSMENT OF BUDGETARY RISKS OF MUNICIPALITY

Yushkin Stanislav Nikolayevich,

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

The problems of assessment of the budgetary risks are solved in this work. The purposes of carrying out a quality and quantitative assessment of budgetary risks are definite. The example of budgetary risks assessment is carried out on the budget of Frolovo city, Volgograd region.

Keywords: municipal budget, budgetary risk, assessment of budgetary risks.