



УДК 336.145.1 (075)

© *И. М. Соломко, М. Н. Соломко, 2011*

## **ОЦЕНКА РИСКОВ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

*Соломко И. М.* – канд. экон. наук, проф., зав. кафедрой «Финансы»; *Соломко М. Н.* – асп. кафедры «Финансы», тел. (4212) 76-54-53, e-mail: kfin@ael.ru (ХГАЭП)

Управление бюджетными рисками относится к числу перспективных, но тем менее недостаточно проработанных направлений совершенствования общественных финансов. В настоящей статье рассматриваются подходы к качественной и количественной оценке рисков бюджетного процесса. Предлагается использование классификаторов рисков для их качественной оценки (характеристики) и системы качества финансового менеджмента главных администраторов бюджетных средств для оценки рисков бюджетного процесса.

Budget risk management is one of the perspective but not enough developed directions of public finance improvement. This article covers the approaches to qualitative and quantitative risk assessment of the budgetary process. The use of risk classifications for the qualitative assessment (characterization), as well as application of the quality system of financial management of chief administrators of budget funds for risk assessment of the budgetary process are suggested.

*Ключевые слова:* бюджетный процесс, риск, управление рисками, классификация рисков, количественные методы оценки.

Достижение среднесрочной и долгосрочной бюджетной устойчивости и внедрение механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, относятся к числу приоритетных направлений совершенствования общественных финансов на современном этапе. Повышение эффективности управления государственными и муниципальными финансами обеспечивается при помощи комплекса разнообразных мер, в том числе, посредством адаптации опыта корпоративного финансового менеджмента.

На наш взгляд, одно из интенсивно развивающихся в последние годы направлений корпоративного финансового менеджмента – управление рисками – следует широко внедрить и в практику управления общественными финансами.

Сегодня некоторыми субъектами бюджетного планирования (например,

Федеральным казначейством) созданы внутриведомственные системы риск-менеджмента. Отдельные элементы управления бюджетными рисками, в частности, выявление рисков бюджетных программ и рисков выплат по предоставленным государственным (муниципальным) гарантиям, прогнозирование кассовых разрывов, формирование резервных фондов, используются в бюджетном процессе РФ, субъектов РФ, муниципальных образований.

В то же время, рисковый характер различных видов деятельности, составляющих содержание бюджетного процесса, управленческих решений, принимаемых по поводу распределения бюджетных ассигнований, не являются самостоятельными объектами финансово-бюджетного анализа. Между отдельными процедурами, по существу являющимися компонентами управления бюджетными рисками, нет согласованности. Например, фиксирование рисков ведомственных целевых программ не влечет за собой представляющей весьма логичной количественную оценку вероятных потерь бюджетных средств, в том числе и ввиду снижения эффективности программы, в случае реализации риска. При определении объемов резервных фондов в недостаточной степени учитывается уровень бюджетных рисков. Результаты предварительного контроля исполнения бюджета (как элемент санкционирования расходов бюджета) не используются для оптимизации процедур проверки платежных документов по аналогии с тем, как это осуществляется в ряде европейских государств.

На наш взгляд, источником проблемы фрагментарного применения инструментов управления рисками в бюджетном процессе является низкий уровень методологической и методической разработки указанного направления, отсутствие системного подхода к оценке, мониторингу рисков и их минимизации.

Как правило, содержание бюджетных рисков сводится к вероятности поступления доходов бюджета в объеме ниже прогнозируемого, и невозможности полного исполнения бюджетных обязательств. В качестве основного источника риска в значительной части случаев рассматриваются внешние факторы, в первую очередь, конъюнктура мирового и национального рынков, социально-демографические тенденции. Например, бюджетные риски на федеральном уровне российские и зарубежные эксперты связывают с колебаниями цен на нефть, динамикой курсов валют и проблемой старения населения. Источниками бюджетных рисков на субфедеральном уровне при таком подходе являются нерациональная (например, моноотраслевая) структура экономики, особенности демографической структуры населения, высокий уровень зависимости бюджета субъекта РФ от безвозмездных поступлений из федерального бюджета, возможность изменения законодательства РФ, главным образом, в части перераспределения полномочий между уровнями государственной власти.

В условиях перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, наряду с задачей полного и своевременного исполнения бюджетных обязательств, первоочередное значение приобретает необходимость обеспечения



эффективного распределения бюджетных ассигнований. При этом эффективность достигается посредством оптимального распределения бюджетных средств как по направлениям деятельности сектора государственного управления (целям, задачам, бюджетным программам), так и по срокам, что обеспечивает минимизацию краткосрочных кассовых разрывов и неиспользуемых остатков бюджетных средств на счетах бюджета.

Следовательно, анализ бюджетных рисков не следует ограничивать прогнозированием влияния макроэкономических и социально-демографических тенденций на динамику доходов и расходов бюджетов бюджетной системы.

На наш взгляд, в составе достаточно многочисленных бюджетных рисков следует выделять риски, обусловленные внешними (макроэкономическими, социально-демографическими, политическими и т. п.) факторами, и риски, источником возникновения которых является организация бюджетного процесса, включая институциональный аспект и непосредственно действия участников бюджетного процесса. Вторую группу рисков обозначим как риски бюджетного процесса. Отметим, что бюджетный процесс является в данном случае, с одной стороны, источником возникновения рисков, с другой – объектом их воздействия.

Риски бюджетного процесса, на наш взгляд, представляют вероятность количественного и / или качественного несоответствия параметров бюджетных потоков плановым показателям, задачам и целям бюджетной политики либо объективным потребностям экономики, обусловленную несовершенством методологии, методики, технологии организации и осуществления бюджетного процесса, неэффективного или некорректного выполнения участниками бюджетного процесса их полномочий.

На наш взгляд, управление рисками бюджетного процесса может быть представлено как последовательность следующих взаимосвязанных этапов:

1. Анализ состояния общественных финансов публично-правового образования.

2. Выявление проблемных сфер в области управления общественными финансами, главным образом, в области организации бюджетного процесса.

3. Оценка рисков бюджетного процесса:

3.1. Идентификация рисков бюджетного процесса (составление качественных характеристик риска на основе классификатора рисков).

3.2. Количественная оценка рисков.

3.3. Обобщение результатов оценки, формирование вывода о совокупном риске бюджетного процесса для публично-правового образования.

4. Выбор оптимальных методов управления рисками бюджетного процесса.

5. Оперативное управление рисками бюджетного процесса, Мониторинг рисков.

6. Выработка мер по оптимизации системы управления рисками.

Одним из наиболее сложных этапов управления рисками бюджетного процесса является оценка рисков, предусматривающая: качественное описа-

ние риска (его всестороннюю характеристику); количественную оценку вероятности реализации риска; количественную оценку последствий наступления негативного события.

Максимально детальное описание риска бюджетного процесса необходимо для выбора оптимальных способов его количественной оценки, методов оперативного управления, включая мониторинг процесса, в рамках которого прогнозируется реализация риска.

В целях обеспечения сопоставимости описательных характеристик отдельных рисков бюджетного процесса, возможности интегральной оценки совокупного риска бюджетного процесса целесообразно применять классификаторы рисков. При этом необходимо комплексное использование нескольких критериев, то есть интеграция нескольких классификаций в единую систему. В целях комплексной характеристики бюджетных рисков могут быть использованы следующие критерии классификации: вид управленческой деятельности; стадия бюджетного процесса; характер источника риска (обусловленность институциональными (в первую очередь, методология бюджетирования) или операционными факторами либо возникновение в ходе контрольной деятельности); участник бюджетного процесса, деятельность которого генерирует риск; характер последствий (прямые потери бюджетных средств, неэффективное использование бюджетных ассигнований, несвоевременное исполнение бюджетных обязательств и др.).

В качестве основного критерия классификации нами избран вид управленческой деятельности, в ходе осуществления которой возникает риск. Выбор обусловлен следующими обстоятельствами. Во-первых, в данном случае обеспечивается оптимальный баланс агрегирования и детализации видов рисков. Во-вторых, стабильность видов деятельности, осуществляемой в ходе бюджетного процесса, повышает универсальность классификации.

В целях анализа выделим следующие виды рисков бюджетного процесса по критерию вида управленческой деятельности: риски бюджетного прогнозирования, риски бюджетного планирования, риски оперативного управления бюджетными потоками, риски бюджетного учета, риски бюджетного контроля.

В таблице представлен фрагмент характеристики рисков бюджетного процесса, основанной на указанных классификационных критериях.

Кроме того, в таблицу включена графа с описанием характера проявления риска. Предлагаемая форма классификации позволяет сконцентрировать внимание на анализе связей бюджетных рисков – направления и силы их взаимного влияния, причин и возможных последствий действий участников бюджетного процесса.

Для количественной оценки рисков бюджетного процесса применяются традиционный инструментальный риск-менеджмента, скорректированный с учетом специфики функционирования сектора государственного управления и организации общественных финансов. По мнению большинства ученых, разрабатывающих вопросы теории управления рисками, необходимым условием их достоверной оценки является применение математических методов и моделей. Среди широко известных подходов к оценке бюджетных рисков – методи-



ка, основанная на использовании аппарата математической статистики (расчете вариации показателей планирования и исполнения бюджета) [1].

Характеристика основных видов риска бюджетного процесса

Таблица

Вид риска	Характеристика в разрезе основных классификационных позиций				
	Стадия бюджетного процесса	Характер источника риска	Участник бюджетного процесса	Форма проявления	Характер последствий
Риски бюджетного прогнозирования	Составление проекта бюджета, исполнение бюджета	Институциональный риск	Администраторы доходов бюджета	Неточность прогнозирования	Вероятность недостатка бюджетных средств для своевременного и полного исполнения бюджетных обязательств
Риски бюджетного планирования	Составление проекта бюджета, исполнение бюджета	Институциональный риск	Главные распорядители бюджетных средств	Неэффективное распределение бюджетных ассигнований	Дополнительные затраты либо получение результата ниже предполагаемого
Риски оперативного управления бюджетными потоками	Стадия исполнения бюджета	Институциональный либо операционный	Главные распорядители и получатели бюджетных средств	Несвоевременное исполнение расходных обязательств	Влечет формирование кредиторской задолженности, дополнительных затрат бюджетных средств, негативные социально-экономические последствия
			Получатели бюджетных средств	Нецелевое использование бюджетных средств	Прямые потери краевого бюджета, дополнительные затраты
			Главные распорядители и получатели бюджетных средств	Неэффективное использование бюджетных средств	Возникновение дополнительных затрат ввиду неэффективного, в т. ч. несвоевременного выполнения полномочий
Риски ведения бюджетного учета / составления отчетности	Возникают на стадии исполнения бюджета и составления бюджетной отчетности	Преимущественно операционный	Все участники бюджетного процесса, осуществляющие ведение бюджетного учета	Ошибки в отражении операций в бюджетном учете, некорректное составление отчетности	Предоставление недостоверной информации, формирование неверных представлений о состоянии общественных финансов, результатах бюджетной политики и др.

Очевидными достоинствами данной методики являются низкий уровень трудоемкости и доступность информации, необходимой для проведения расчетов, что обеспечивает возможность ее практического использования даже в условиях отсутствия специализированных программных продуктов. Последнее обстоятельство наиболее актуально для муниципальных образований.

В то же время методика имеет ряд ограничений. Во-первых, ее применение не позволяет установить связь между величинами колебаний и факторами, их обусловившими. В частности, на основе методики нет возможности установить, какая доля вариации связана с влиянием объективных обстоятельств, а какая – факторами, непосредственно связанными с организацией бюджетного процесса. Во-вторых, достоверность результатов анализа рисков, проведенного с использованием аппарата математической статистики, в значительной степени зависит от числа периодов, данные за которые применялись при расчете. Однако при анализе показателей исполнения бюджета необходимо принимать во внимание существенные изменения бюджетного законодательства, практики бюджетирования, а также социально-экономической ситуации в РФ за последние годы. Влияние этих обстоятельств влечет снижение степени сопоставимости данных за различные периоды, следовательно, практическую ценность расчетов. В-третьих, результаты оценки и ее прогностический потенциал напрямую зависят от того, какие плановые данные (показатели первоначально утвержденного бюджета, бюджета с учетом внесенных в течение года изменений, или сводной бюджетной росписи) применяются для расчета. Очевидно, что при использовании второго и третьего варианта вариация и, соответственно, величина риска будет ниже.

По существу, назначение методики – в оценке риска поступления доходов в размере ниже прогнозируемого, и выявления тех направлений расходов, по которым вероятно превышение фактической потребности в финансовом обеспечении обязательств над первоначально планируемой. Не отрицая теоретическую и прикладную значимость методики, отметим, что, во-первых, ее использование наиболее целесообразно в комплексе с другими инструментами оценки рисков, во-вторых, для применения в качестве инструмента оценки рисков бюджетного процесса согласно представленной нами классификации рисков методику следует модернизировать.

Примером может служить ее использование в качестве элемента оценки рисков бюджетного прогнозирования и планирования, а также рисков оперативного управления бюджетными потоками. Для этого расчет показателей вариации следует проводить не по видам доходов и разделам бюджетной классификации (направлениям) расходов бюджета, а в разрезе главных администраторов (администраторов) поступлений и средств бюджета. Для получения более точных данных в общем объеме бюджетных средств целесообразно выделение безвозмездных поступлений, имеющих целевое назначение и расходов, осуществляемых за счет указанных источников. В частности, отклонения исполнения бюджета по безвозмездным поступлениям, как прави-



ло, обусловлены факторами, не зависящими от качества бюджетного прогнозирования (в частности, связаны с принятием решения вышестоящих органов власти (управления) об изменении объемов межбюджетных трансфертов). Вариация по исполнению бюджета по расходам, осуществляемым за счет безвозмездных поступлений, имеющим целевое значение, лишь отчасти объясняется отклонениями безвозмездных поступлений. Другой причиной может быть несвоевременное освоение бюджетных ассигнований, в том числе несвоевременное распределение бюджетных ассигнований по подведомственным распорядителям (получателям) бюджетных средств. Данный фактор непосредственно характеризует качество финансового менеджмента главного администратора бюджетных средств и риски бюджетного планирования и оперативного управления бюджетными потоками.

Более детальный анализ в различных аспектах (например, в разрезе классификации операций сектора государственного управления; видов расходных обязательств и т. п.) позволяет выявить те области планирования, распределения и использования бюджетных ассигнований, которые связаны с наибольшими рисками. Результатом такого анализа должно стать более реалистичное бюджетное планирование, изначальный отказ от излишних расходов, которые в противном случае были бы исключены в ходе корректировки бюджета в течение финансового года, более рациональное использование бюджетных средств, обеспеченное посредством минимизации остатков на счетах бюджета.

Расчет вариации – лишь один из элементов системы количественной оценки рисков бюджетного процесса, наряду с которым могут быть применены метод сценариев, корреляционно-регрессионный анализ, метод экспертных оценок, анализ сильных и слабых сторон организации общественных финансов.

На наш взгляд, оценка рисков, генерируемых деятельностью участников бюджетного процесса, может быть проведена на основе системы анализа качества осуществляемого ими финансового менеджмента. На современном этапе мониторинг финансового менеджмента главных администраторов бюджетных средств (администраторов и получателей бюджетных средств) проводится финансовыми органами многих публично-правовых образований [2, 3]. Для целей оценки рисков бюджетного процесса необходимо уточнить перечень показателей оценки и определить степени риска, соответствующие каждому значению (диапазону значений) индикатора качества финансового менеджмента.

Риск, связанный с каждым из видов деятельности главного администратора бюджетных средств, осуществляемой в целях исполнения бюджетных полномочий, оценивается, исходя из значений индикаторов качества финансового менеджмента.

Для каждого показателя качества финансового менеджмента определяется вес, характеризующий его влияние на уровень риска.

Мы исходим из допущения о наличии обратной зависимости между значениями показателей качества финансового менеджмента и риска. Чем ниже качество финансового менеджмента главного администратора бюджетных



средств в анализируемом периоде, тем соответственно выше генерируемые его деятельностью риски, больше вероятность нарушений и недостатков. Заметим, что анализ данных одного отчетного периода явно недостаточен. При оценке рисков в обязательном порядке должна быть выявлена тенденция, что требует исследования показателей, по крайней мере, за 3 периода.

Интегральная оценка риска осуществляется посредством суммирования полученных значений частных рисков (по видам деятельности). Высокое значение интегральной оценки риска свидетельствует о необходимости более детальной проверки материалов и документов, разрабатываемых соответствующим главным администратором бюджетных средств, проведения в его отношении контрольных мероприятий.

Полученные результаты обобщаются, и при помощи метода экспертных оценок формируется вывод о наиболее существенных рисках бюджетного процесса для публично-правового образования. Указанная оценка является основой для выбора оптимальных методов оперативного управления рисками бюджетного процесса.

#### **Библиографические ссылки**

1. *Тишутина О. И.* Методология обеспечения устойчивости доходной базы бюджетов приграничных субъектов Российской Федерации: Монография. – Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2008.
2. *Об организации* проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета: Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 13. 04. 2009 № 34н [Электронный ресурс]. Точка доступа: [http:// www.minfin.ru](http://www.minfin.ru).
3. *Об установлении* порядка проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств областного бюджета: Приказ министерства финансов Амурской области от 18. 12. 2009 № 362/1 [Электронный ресурс]. Точка доступа: <http://www.amurobl.ru>.
4. *Дроздовская Л. П.* О многогранности риска // Вестник Тихоокеанского государственного университета. – 2010. – № 2 (17).