Ващенко Сергей Николаевич
соискатель ученой степени канд. экон. наук, Институт экономики и управления Санкт-Петербургского государственного университета кино и телевидения
fau@gukit.ru

Риск-менеджмент при региональном и муниципальном бюджетном планировании

Формирование системы бюджетного планирования в условиях нестабильной внешней среды[1]

Аннотация

В статье определяются подходы к бюджетному планированию на уровне регионов и муниципальных районов. Автор приводит перечень рисков, возникающих в процессе экономической деятельности субъектов бизнеса, и высказывает мнение, что аналогичные риски должны учитываться региональными органами власти в ходе бюджетного управления.

Ключевые слова: бюджетное планирование, резервы бюджета, риск бюджетной обеспеченности, цели управления

Система планирования и исполнения бюджета любого уровня должна быть готова к наступлению экономических спадов. В ее составе должны присутствовать рациональные механизмы реакции на сокращение доступных бюджетных средств. Можно уподобить эту ситуацию состоянием готовности власти к возможности наступления сильных стихийных бедствий, например наводнений. Никто не желает их наступления, но не готовится к их приходу, было бы непростительной беспечностью, недопустимой для ответственной власти. Объективный характер этих явлений означает, что они рано или поздно наступят. На тот момент, когда они наступят, система планирования должна иметь в запасе отработанные, заранее продуманные варианты действий.

Очевидный вариант подготовки к объективно неизбежным кризисным явлениям – это закладывание в бюджет резервов. Именно по этому пути пошло российское правительство, когда на протяжении ряда лет формировало и защищало от попыток использования на цели развития Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. Рациональность и целесообразность указанных решений со всей очевидностью проявились в ходе развернувшегося кризиса 2008–2010 годов.

[1] Материал из серии «Аналитические обзоры». – *Прим. ред.*

И в настоящий период, во время наметившегося восстановления экономики, Правительство РФ реализует ту же стратегию заблаговременного создания резервов.

Создание региональных резервных фондов

Возможности принятия аналогичных решений со стороны органов власти субъектов федерации в настоящее время нет, в силу ограничений, установленных законодательством Российской Федерации (ст. 81 БК РФ). Российская Федерация в лице Минфина России в соответствии с положениями ст. 96.11 Бюджетного кодекса РФ наделена полномочиями по управлению средствами резервов, включая их размещение в иностранную валюту и иные многочисленные финансовые активы, тогда как региональные власти могут лишь создавать финансовые резервы в составе бюджета (1).

Вместе с тем, существенная часть регионов все же в плановом порядке использует возможности создания

…риски являются главным критерием качества бюджетного планирования на стадии его исполнения

резервных фондов, хотя и в несколько сокращенном виде. Так, ст. 1 Закона Кемеровской области от 15.07.2009 № 90-03 «О резервном фонде Кемеровской области» предусмотрено формирование резервного фонда Кемеровской области, как части средств областного бюджета, предназначенной для исполнения расходных обязательств Кемеровской области в случае недостаточности доходов областного бюджета для финансового обеспечения расходных обязательств (2).

Второй способ быстрого реагирования состоит в оперативной корректировке запланированных бюджетов с учетом масштаба, специфики проявления и скорости развертывания кризисных явлений. Существенно, что вследствие самой природы макроэкономического кризиса, невозможно заранее предвидеть все особенности его проявления, а поэтому решение задачи корректировки бюджета не может рассматриваться как одноразовая задача. По мере развертывания экономического кризиса возможны проявления новых негативных явлений, новых ограничений. Соответственно управленческая реакция, связанная с корректировкой бюджета, также должна рассматриваться как динамическая задача, связанная с выработкой некоторой рациональной траектории сокращения бюджета по мере развертывания кризиса и прояснения ситуации.

…критерием, определяющим характер принимаемых решений на стадии оперативной корректировки бюджета, является общий уровень рисков, возникающих в связи с сокращением бюджетных ассигнований

В данном случае возникает проблема выбора наиболее эффективного способа реакции на возникающую и динамически изменяющуюся ситуацию. На наш взгляд, решать эту задачу необходимо, опираясь на представления о некотором оптимальном способе действий. Соответственно, возникает вопрос о том, какими критериями должны руководствоваться ответственные органы планирования бюджета, вырабатывая соответствующую реакцию.

Корректировка бюджетов

Как нам представляется, ведущим критерием, определяющим характер принимаемых решений на стадии оперативной корректировки бюджета, является общий уровень рисков, возникающих в связи с сокращением бюджетных ассигнований. Принимая решение о сокращении того или иного направления бюджетного финансирования, органы планирования, прежде всего, должны учитывать потенциальные ущербы и угрозы, которые могут возникать в результате в управляемой системе, в региональных и местных сообществах. При заданном объективными обстоятельствами необходимом уровне суммарного сокращения бюджета важно определить характер конкретных сокращений по каждому отдельному направлению бюджетного финансирования, которое будет порождать минимальные риски для текущих и долговременных целей обеспечения жизнеспособности региональных уместных сообществ.

Следует признать, что по сравнению с промышленно развитыми странами, органы управления народным хозяйством, профессиональное и деловое сообщество, социум в целом обладают существенно меньшим опытом жизнедеятельности в условиях вариабельности условий рыночной экономики. Россия не может опереться на эмпирический опыт. Тем более важной и актуальной представляется задача для обоснованного бюджетного планирования.

Среди прочего она должна вооружить руководителей региональных и местных органов планирования рекомендациями относительно рациональных способов корректировки бюджетов, в условиях циклической изменчивости макроэкономической активности, снижения уровня бюджетной обеспеченности и возникающих в результате этого значительных социально-экономических рисков, так как риски являются главным критерием качества бюджетного планирования на стадии его исполнения.

В современной экономической литературе риск трактуется как весьма сложная и многоаспектная категория. По нашему мнению, в прикладных исследованиях достаточно ограничиться общей трактовкой, в рамках которой риск определяется как возможность нежелательного отклоне-

…классификация целей экономического субъекта в значительной степени коррелирует с целями, которые ставят перед собой региональные органы власти в процессе бюджетного планирования

Таблица

Основные виды рисков, возникающих в деятельности экономического субъекта в условиях высокой вероятности недостижения целей управления (3, 4)

Целевая характеристика (требование)	Тип и формы проявления риска
Выполнение целевых задач, планов в натуральном выражении (объемы, номенклатура производства, сроки, показатели качества)	Производственный риск – возможность недостижения запланированных объемов, номенклатуры, установленных сроков
Выполнение плана инвестиций по объемам, срокам, эффективности инвестиций	Инвестиционный риск – возможность недостижения инвестиционных целей с точки зрения объемам срокам и эффективности отдачи
Реализация долговременных стратегических целей, приоритетов, обеспечение конкурентоспособности с точки зрения привлекательности для вложения капитала, жизни и работы	Конкурентный риск – возможность не достижения стратегических целей, уровня конкурентоспособности
Достижение устойчивой репутации, социально-политической поддержки социума, вышестоящих органов власти	Социально-политический риск – возможность потери репутации, доверия в глазах социума и вышестоящих органов власти, утрата социально-политической стабильности
Обеспечение финансовой стабильности в ходе реализации проекта	Финансовый риск – возможность потери финансовой стабильности, риск банкротства
Выполнение плана обеспечения текущей жизнедеятельности, достижения целевого уровня экономического благосостояния различных социальных групп, связанных с деятельностью экономического субъекта	Экономический риск – возможность не достижения заданного уровня критериев экономического благосостояния социальных групп, связанных с деятельностью экономического субъекта
Достижение целей по уровню безопасности среды, сохранения жизни и здоровья людей	Экологический риск, риски для безопасности жизнедеятельности возможность не достижения заданных критериев по уровню безопасности среды, уровня безопасности, здоровья людей

ния от целей, которые ставит перед собой субъект управления.

Риски субъектов бизнеса, которые нужно учитывать при региональном бюджетном планировании

Классифицировать риски, возникающие в любой системе планирования необходимо в соответствии с целями, к достижению которых стремится данная система. В *табл.* (*см. выше*) представлены основные типы рисков, характерные для субъекта экономической деятельности.

Указанная в таблице классификация целей экономического субъекта в значительной степени коррелирует с целями, которые ставят перед собой региональные органы власти в процессе бюджетного планирования. При этом можно утверждать, что имеется совпадение и типов рисков, которые должны учитываться региональными

органами власти в ходе бюджетного управления. И поэтому при разработке подхода к бюджетному управлению в неопределенных и изменчивых условиях рыночной экономики, есть все основания для использования уже имеющегося опыта управления рисками, накопленного на микроэкономическом уровне.

Отмечая общность природы процесса управления эффективностью функционирования и управления рисками, важно подчеркнуть специфику управления рисками. При этом управление эффективностью бюджетного процесса необходимо концентрировать на причинно-следственных связях и закономерностях с целью выявления возможностей для максимального прироста показателей целей управления, объемов результата экономической деятельности, прироста уровня благосостояния. Управление рисками (риск-менеджмент) фокусирует свое внимание на проблеме идентификации и оценки рисков, возникающих в ходе реализации этой деятельности с тем, чтобы дать возможность использовать эту информацию как ограничения при выборе вариантов повышения эффективности.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации.

2. Закон Кемеровской области «О бюджетном процессе в Кемеровской области» от 14.11.2005 № 111-ОЗ (в ред. Законов Кемеровской области от 18.07.2006 № 113-ОЗ, от 30.06.2007 № 102-ОЗ, от 08.12.2008 № 105-ОЗ).

3. Социально-экономическое положение Кемеровской области. 2010 год: отчет / Федеральная служба государственной статистики. Территориальный орган по Кемеровской области. – Кемерово, 2011.

4. Федеральная служба государственной статистики Центральная база статистических данных (Электронный ресурс). – Режим доступа: http://www.gks.ru/ dbscripts/Cbsd/DBInet/cgi.

рп

Sergey N. Vashchenko
Applicant, Institute of Economics and Management,
St. Petersburg State University of Cinema and Television

Forming the System of Budget Planning in Volatile Environment

Abstract

The paper suggests a number of approaches to budget planning at the level of regions and municipal areas. The writer lists the risks resulting from various business activities, and expresses his opinion that similar risks must be taken into consideration by regional authorities in the course of budget planning.

Keywords: budget planning, budget reserves, budget risk, management objectives