

ли готовят сегмент страхового рынка, на котором страховщикам будет выгодно и интересно работать.

ЛИТЕРАТУРА

1. Большой энциклопедический словарь / Под ред. А. М. Прохорова. М.: Сов. энциклопедия, 1993. С. 1543.
2. Плешков А. П., Орлова И. В. Очерки зарубежного страхования. М.: АНКИЛ, 1997. С. 114–121.

Валерий Владимирович ГАМУКИН —
старший преподаватель кафедры
финансов, денежного обращения
и кредита финансового факультета,
кандидат экономических наук

УДК 336.12:126

СИСТЕМАТИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ РИСКОВ

АННОТАЦИЯ. На стадии планирования и прогнозирования в современном бюджетном процессе практически не используется понятие «бюджетный риск». Определенная в статье необходимость систематизации рисков факторов, оказывающих влияние на бюджет, вызвана потребностями национальной экономики и социальной сферы в точных и эффективных бюджетных планах.

The notion «the budget risk» is not practically used in modern budget process at the stage of planning and forecasting. The necessity to systematize risk factors influencing budget determined in this article is caused by the needs of national economy and social sphere in accurate and effective budget plans.

Традиционное понятие риска в экономической науке и практике хозяйствования связано, как правило, с предпринимательской деятельностью. Вызвано это самой природой коммерческих отношений, предполагающих возможность, а не гарантию адекватности результата и усилий по его получению. Особенное развитие теория и практика риска получила в сфере функционирования банковского капитала. Библиография работ, посвященных этой теме, исчисляется многими десятками наименований [1].

Вместе с тем, следует согласиться с В. М. Гранатуровым, что «в настоящее время отсутствует единое общепринятое словесное определение понятия «риск»; не разработана пригодная для различных теоретических и практических случаев формализация, позволяющая корректно исчислять обобщенный показатель риска; отсутствуют научно обоснованные рекомендации по определению «приемлемости» конкретного уровня риска в конкретной ситуации» [2].

В то же время, традиционно принято считать, что финансовые потоки, формируемые или регулируемые государством посредством бюджетного плана, практически не подвержены влиянию каких бы то ни было факторов риска. И даже если риски в данной сфере появляются, то происходят они из «коммерческой» области. Самостоятельные же риски, возникающие внутри бюджетного механизма, отсутствуют.

Это обосновано формированием бюджетного плана на нормативно-правовой основе. Регламентированный характер бюджетных отношений создает иллюзию непоколебимости плана и неизбежности его исполнения в том виде, какой установлен Законом (решением) о бюджете. Поэтому возникновение риска в области бюджета возможно только в случае ситуации, предвидение, появление, изменение и нейтрализация которой не находится во власти человека (к таковой можно отнести природ-

ную катастрофу). Все же прочие рискованные обстоятельства, возникающие в результате деятельности человека (хозяйственные, экономические, финансовые, валютно-денежные и прочие), как правило, не должны случаться стихийно, а если и появляются, то в соответствии с установленным планом и, следовательно, перестают быть рискованными.

Приближаясь к определению бюджетного риска, мы видим, что оно не укладывается в классическую [3] формулу риска при выборе вариантов экономического действия, когда субъект имеет стойкие предпочтения и выбирает среди альтернатив, не предполагающих риск, ту, которая имеет самую большую полезность, а среди альтернатив, предполагающих риск, ту, для которой ожидаемая полезность максимальна. Это происходит из-за того, что понятие полезности бюджета неоднозначно. Налогоплательщик воспринимает бюджет как не полезную вещь. Для общества полезность бюджета очевидна, но трудноизмерима, поскольку различные члены общества имеют различную степень вовлеченности в бюджетный механизм.

Вместе с тем, уже сам факт несовпадения плана и исполнения бюджета дает основание утверждать наличие бюджетного риска и, значит, возможность его измерения, структуризации и учета в бюджетном процессе. Следующие доказательства помогают утвердиться в таком мнении:

1. Исполнение бюджета сопровождается многовариантностью траекторий движения финансовых ресурсов.

2. Планирование, представляя собой определение набора действий, направленных на получение какого-либо результата, методологически построено на предположении точного соблюдения заданной последовательности и своевременности данных действий, приводящих к благоприятному исходу. Но, поскольку исход и предположение об исходе могут различаться, любое планирование имеет элементы риска.

3. Изолированность бюджетного риска. Ограничение вмешательства государства в коммерческую деятельность, неизбежно сопровождаемую риском, вызывает ограничение возможности переложения бюджетных рисков на коммерческую сферу.

4. Исторический анализ показывает, что в любых национальных экономиках в любые периоды времени фактическое исполнение бюджетов не полностью соответствует плановым показателям. Расхождения наблюдаются как в объеме средств, так и в разрезе статей. Мы не переоцениваем значение этого доказательства, поскольку наблюдаемое несоответствие практического исполнения бюджета теории и принципам его планирования может говорить, во-первых, о возможной ошибочности этой теории и этих принципов, не учитывающих всех факторов, влияющих на исполнение бюджета; во-вторых, о возможном сознательном отклонении исполнения от плана, вызванном, в свою очередь, элементарными злоупотреблениями чиновников. Развивая данное утверждение, убеждаемся в том, что оба этих фактора становятся факторами бюджетного риска.

5. Нормативно-правовое обеспечение бюджетного механизма создает возможность появления самостоятельного правового риска, т. е. явления трудно предсказуемого несоответствия между Кодексами, Законами, Указами, Постановлениями и т. д.

Рассмотренные доводы подчеркивают значимость определения бюджетного риска и формирования специальных методов его нейтрализации. Проблема риска в государственной финансовой сфере вообще, и в бюджете в частности обойдена вниманием исследователей. В книге цитируемого автора [4], посвященной целиком экономическому риску, «налоговый риск государства», имеющий косвенное отношение к бюджетному риску, определен одной строкой.

Бюджетный риск, будучи вероятностной категорией, может быть, как и любой другой риск, измерен в показателях теории вероятности и математической статистики. «Так в наиболее общем виде под риском понимают вероятность возникновения

убытков или недополучения доходов по сравнению с прогнозируемым вариантом. ... Риск может быть определен как уровень определенной финансовой потери, выражающейся: а) в возможности не достичь поставленной цели; б) неопределенности прогнозируемого результата; в) субъективности оценки прогнозируемого результата» [5]. Традиционно вероятность события определяется как мера, показывающая отношение числа благоприятствующих этому событию исходов к общему числу всех единственно возможных и равновозможных элементарных исходов в системе намечаемых мероприятий. Вероятность случайного события есть положительное число, заключенное между нулем и единицей.

Бюджетный риск, как и любой другой риск, связан с вероятностью неосуществления какого-либо мероприятия, с просчетами и недоучетом реальных событий в планировании. Поэтому он должен дополнительно измеряться не только степенью — мерой вероятности неосуществления намечаемого мероприятия или недостижения намечаемого уровня исполнения бюджета, но и абсолютной суммой убытков и потерь бюджета. Следовательно, абсолютный риск будет оцениваться в стоимостном выражении, а относительный — в процентах или индексах. Более того, специфика бюджетного риска, возможно, потребует использования для его оценки иных, нетрадиционных, методов и способов. Оценку бюджетного риска следует производить путем сопоставления целого ряда показателей, определения зависимостей и результативности их взаимной реакции. Для этой оценки необходимо определить типы рисков, источники и причины их возникновения, выделить субъекты, формирующие риски, выделить субъекты, которые могут компенсировать или нейтрализовать риски, создать систему регуляторов рисков, определить формы страхования от рисков и т. д.

В связи с чем, прежде всего следует систематизировать бюджетные риски, согласившись с мнением А. Г. Ивасенко, который утверждал, что, «поскольку риск присутствует в любой экономической деятельности и существует бесчисленное множество его видов, любая приводимая классификация будет условна, так как провести жесткую границу между отдельными видами риска довольно сложно» [6].

В первом приближении к систематизации бюджетного риска возможно применение следующей примерной структуры:

По характеру: функциональные (содержательные) риски, возникающие внутри финансовых отношений; организационные (формальные), возникающие в процедуре бюджетного процесса.

По форме участия в бюджете: риски исполнения доходов (РИД), возникающие при формировании доходной части бюджета; риски исполнения расходов (РИР), возникающие при формировании расходной части бюджета;

По месту возникновения: внешние риски, возникшие за пределами бюджетной системы; внутренние, возникшие внутри ее.

По структуре: простые риски — однофакторные и инвариантные; сложные — многофакторные и вариативные.

По времени действия: временные риски, действующие на бюджетный план в течение одного бюджетного периода (года); постоянные — многолетние, циклические.

По важности результата: основные риски, влекущие за собой значительные финансовые диспропорции (дефицит, неплатежи, снижение монетизации платежей и проч.); второстепенные, оказывающее меньшее воздействие.

По уровню бюджетной системы: риски Федерального бюджета; риски бюджета субъекта федерации; риски бюджета муниципального образования.

Многомерная система рисков позволяет проводить развернутое моделирование рискованных ситуаций. Для этого необходимо ранжировать риски по степени влияния на результат, каковым является полное соответствие итогов исполнения бюджета плановым показателям. Сама методология бюджетирования, построенная на определении движения финансовых ресурсов, предопределяет защиту от некоторых рис-



ков. Так, например, риск исполнения обязательств по финансированию социальных услуг компенсируется формированием доходной части бюджета, а риск, образующийся у хозяйственного сектора при изъятии налогов, компенсируется социальной стабильностью в случае высокого уровня социального обслуживания, обеспеченного, в свою очередь, бюджетным финансированием.

Отметим, что отдельные виды рисков тесно связаны между собой. Это некоторые риски исполнения доходов и риски исполнения расходов. Здесь частичное взаимное погашение рисков может быть достигнуто путем сопоставления целевых налогов и расходов, осуществляемых за их счет. Но, поскольку действует принцип обезличенности бюджетных средств, основная масса РИР и РИД не сопоставима, т. е. понятия РИР и РИД совместимы, но независимы [7].

Определить, каким образом суммируются и, возможно, компенсируются в процессе сложения данные виды рисков, можно только после детализации их составляющих компонентов. Множество типов и видов рисков, оказывающих влияние на итоговый (результатирующий) риск, еще нуждается в исследовании и детализации. Для характеристики подхода к такому расчету ограничимся некоторыми основными видами бюджетных рисков, не располагая их пока в порядке значимости.

1. *Риск, сопутствующий традиционным финансовым и хозяйственным операциям.* Возникает в случае, когда бюджет принимает участие в совершении обычных сделок, например, при закупках товаров и услуг для государственных или муниципальных нужд. В данном случае, распорядитель бюджета рискует, как и любой другой участник акта купли-продажи. Кроме того, аналогичный вид риска будет сопровождать выпуск государственных или муниципальных ценных бумаг, так же как при выпуске ценных бумаг коммерческим предприятием, а именно риск невозможности размещения всего объема в определенные сроки по определенной цене или трудности при погашении и т. д.

2. *Риск экономического кризиса* возникает в ситуации резкого и трудно предсказуемого изменения экономической ситуации в стране в течение бюджетного года. Такой риск может привести к значительному изменению не только отдельных показателей бюджета, но и к полной переделке всего бюджетного плана.

3. *Риск инфляции* — наиболее разработанный в современной хозяйственной практике вид риска, но традиционно применяемый только в коммерческой сфере деятельности. В то же время, любые финансовые операции (в том числе бюджетное аккумулятивное и распределение) должны сопровождаться оценкой такого риска. Снижение реальной стоимости будущих денежных потоков свойственно не только финансовым ресурсам коммерческой сферы, но и бюджетным ресурсам. Оценка риска инфляции при бюджетном планировании позволит обеспечить реальное наполнение объемов ассигнований в течение всего бюджетного года. Принимая во внимание, что инфляция в разной степени влияет на различные виды финансовых ресурсов, целесообразно не только учитывать данный риск в целом для бюджета, но оценивать в разрезе разделов и даже отдельных статей.

4. *Риск снижения платежеспособности налогоплательщиков* в течение бюджетного периода представляет собой последствие сокращения объема свободных денежных средств у предприятий и организаций, функционирующих на данной территории. Падение платежеспособности налогоплательщиков, как правило, носит постепенный характер и может быть спрогнозировано и учтено уже на стадии планирования бюджета. Выражается такой риск в постепенном росте задолженности платежей в бюджет. При этом сохраняется возможность резкого падения платежеспособности, вызванного целым рядом причин — от объективного сокращения производства при падении спроса до нецелевого отвлечения средств предприятиями при неэффективном менеджменте. Это тоже нуждается в учете и оценке со стороны бюджета.



5. *Риск демонетизации платежей* в бюджет следует считать производным от предыдущего риска. Но, на наш взгляд, в аспекте исполнения бюджета данный риск становится вполне самостоятельным. Увеличивается этот риск при развитии различных неденежных (вексельных, зачетных, налоговых и проч.) форм исполнения бюджета. Исполнение доходов, как и исполнение расходов бюджета в соответствии с планом, в этом случае затрудняется и, следовательно, становится рискованным.

6. *Риск политической конъюнктуры* возникает в случае совпадения периода планирования бюджета с предвыборным периодом. Политические силы в этот момент могут использовать бюджет для демонстрации своих популистских устремлений, акцентируя, например, рост социальных расходов. Это накладывает отпечаток на структуру бюджета и делает его исполнение более рискованным.

7. *Риск развития* бюджетной системы возникает при внедрении новаций в бюджетный процесс. Любые новшества сопровождаются риском. Использование новых методик при расчете отдельных статей, новых форм исполнения бюджета или новых способов организации бюджетной системы создает ситуацию эксперимента, последствия которого могут оказаться непредсказуемыми.

8. *Риск изменения правовой базы* в течение бюджетного периода неизбежно возникает при внесении соответствующих поправок в налоговое и социальное законодательство. Эти изменения могут в равной степени сказаться на доходах и на расходах бюджета.

9. *Риск ритмичности* поступлений и платежей сказывается на образовании кассовых разрывов из-за несовпадения текущих объемов платежей в бюджет и из бюджета. Несоответствие объемов движения финансовых ресурсов приводит к нарушению функционирования бюджетных учреждений, сокращению незащищенных расходов, кредиторской задолженности и прочим негативным последствиям.

10. *Риск задержки налоговых и иных перечислений* возникает при увеличении сроков прохождения платежных документов в банковской системе. Проведение налоговых платежей через банк, имеющий дебетовое сальдо, создает сложную ситуацию с исполнением бюджета, поскольку в этом случае налогоплательщик считается исполнившим свои обязательства перед бюджетом, а бюджет денег не получает.

11. *Риск ошибки* бюджетного планирования является формальным риском. Тем не менее, такой риск, будучи имманентно присущ любой деятельности, сказывается на результате исполнения бюджета. Ошибкой планирования может стать не только техническая ошибка, но и некорректный учет любого обстоятельства, в т. ч. предположения о значимости и величине любого из рассматриваемых рисков.

12. *Риск объективной непредсказуемости* ситуации возникает из-за природно-естественных, экологических и иных стихийных событий, которые могут произойти в течение бюджетного периода. Снижение такого риска можно произвести путем заблаговременного финансирования соответствующих мероприятий по предупреждению, например, стихийных бедствий.

13. *Риск активного нецелевого использования* средств при исполнении бюджета становится высоким при возможности их хищения в корыстных целях каким-либо участником бюджетных отношений — распорядителем бюджета, бюджетными учреждениями и иными получателями средств бюджета. Снижение риска активного нецелевого использования бюджетных средств возможно при функционировании отлаженной системы финансового контроля.

14. *Риск пассивного нецелевого использования* дополняет предыдущий риск. Он представляет собой перераспределение средств между статьями без корыстного ис-



пользования в интересах отдельных лиц. Такое нецелевое использование бюджетных средств создает повышенный риск при исполнении отдельных статей. Но, с другой стороны, оно может стать единственным средством оперативной компенсации иных рисков, возникающих в течение бюджетного периода. Другими словами, перераспределение средств, вызванное пассивным нецелевым использованием, не всегда следует считать негативным фактором.

15. *Риск некомпетентности* распорядителей бюджета может сказаться на бюджете в случае, когда квалификация специалистов в бюджетной сфере оказывается недостаточной. Стремительное развитие бюджетной системы, прежде всего в части муниципальных бюджетов, не всегда обеспечивается параллельным увеличением профессионализма специалистов.

16. *Риск структуры доходов* бюджета следует рассматривать как значительный фактор не только исполнения собственно бюджета, но и как фактор социально-экономического развития территории в целом. Мононалоговая база накладывает отпечаток на структуру бюджета, ритмичность платежей, объемы поступлений. Она делает бюджет зависимым от деятельности той сферы экономики, где формируется налоговая база по данному налогу. Такой крен можно наблюдать, например, в бюджетах, где приоритетным доходным источником будут являться рентные платежи и т. д.

17. *Риск структуры расходов* является парным к предыдущему. Следовательно, последствия для бюджета территории от данного риска будут аналогичными. Традиционная структура расходов может иметь значительную долю приоритетных расходов. Текущий бюджет может развиваться в ущерб бюджету развития и наоборот. Определенные расходы в некоторых бюджетах будут неизбежными, в то время как для прочих бюджетов такие расходы не свойственны. Это касается, например, финансирования досрочного завоза топлива и продовольствия в районы Крайнего Севера.

18. *Риск несбалансированности* бюджета постоянно возникает при исполнении бездефицитного бюджетного плана. Возможность получения дефицита или профицита при исполнении бюджета должна рассматриваться как рисковая. Оценка ее в таком качестве позволяет заблаговременно прогнозировать рост или сокращение кредиторской задолженности, формировать программу по оздоровлению региональных финансов.

19. *Риск зависимости* бюджета от внешних источников может быть определен как отношение собственных источников к сумме дотаций, субвенций, трансфертов, кредитов и регулярных займов. Важность оценки такого риска обоснована не только определением зависимости собственно бюджета, но и определением возможности развития территории в целом.

20. *Риск дискретности* бюджетного процесса. Последний из рассматриваемых в рамках данной статьи рисков носит методологический характер, заключающийся в разделении этапов планирования бюджета и отчета об исполнении. Неизбежность данного риска состоит в том, что результат каких-либо действий значительно отстоит во времени от самих действий. Это делает затруднительным оперативное определение их эффективности. Компенсация данного риска производится путем приближения момента планирования к моменту отчета, например при квартальной разбивке плановых бюджетных показателей.

Принимая во внимание, что набор рассмотренных выше рисков в различных бюджетных системах может быть различным, проведение их количественной и качественной оценки должно проводиться отдельно и только затем в совокупности. Интегральная оценка имеет значение только как общий показатель, характеризующий степень приемлемой неточности при исполнении бюджета, когда фактические данные расходятся с планируемыми. Поэтому использование понятия



интегрального бюджетного риска позволяет говорить только о превышении или недостижении планируемых показателей, а не о причинах, вызвавших ту или иную ситуацию. Следовательно, показатель интегрального риска (без детализации по составляющим компонентам) не может служить точным средством оценки и корректировки плана бюджета.

В заключение отметим, что сфера бюджетных финансовых отношений не получила достаточного методического и организационно-правового обеспечения в области реальной оценки и учета бюджетного риска. На сегодня практически отсутствуют современные способы расчета степени предположения о бюджетных рисках и правовая база использования результатов данной оценки при исполнении бюджета. Традиция де-факто предполагает неисполнение бюджета в полном соответствии с планом. Участники бюджетного процесса уже на стадии планирования готовы к ситуации невыполнения или перевыполнения плановых назначений. Более того, ясны причины такого расхождения. Поэтому существенным прорывом в области бюджетного планирования должно стать нормативное закрепление понятия бюджетного риска. Тогда неисполнение бюджета будет зависеть от уровня интегрального бюджетного риска, который будет определяться на стадии подготовки проекта бюджета и, возможно, устанавливаться в качестве норматива. Например, если принятый бюджетный план имеет уровень риска 5%, то отдельные статьи (или весь бюджет) будут иметь отклонения от плана в данных пределах.

В этой ситуации современная методология бюджетного планирования с учетом бюджетного риска должна обеспечивать определение существенных рисков, центра рисков, базы рисков и ядра рисков; позволять оценивать выбранные риски в совокупности и, самое главное, гарантировать эффективное управление бюджетными рисками. Необходимо отметить социальный фактор страхования от рисков путем использования производных финансовых инструментов как элементов сложной сферы финансовой инженерии [8]. Усиление социальной функции борьбы с рисками требует поиска иных путей, поскольку классические фондовые способы смягчения риска или его переноса на другие экономические субъекты не применимы.

Исходя из анализа конкретных существенных рисков уже на начальной стадии бюджетного планирования формируются мероприятия по нейтрализации негативных факторов и использованию преимуществ позитивных факторов. Набор конкретных мероприятий может быть различным — от изменения правовой базы (в пределах компетенции данного уровня бюджетной системы) до подготовки специалистов, участвующих в организации и исполнении бюджетного процесса. По каждому риску может быть предложена самостоятельная программа нейтрализации отрицательных факторов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ивасенко А. Г. Банковские риски. М.: Вузовская книга, 1998. С. 138–140.
2. Гранатуров В. М. Экономический риск. М.: Дело и сервис, 1999. С. 4–5.
3. Фридмен М., Сэвидж Л. Дж. Анализ полезности при выборе альтернатив, предполагающих риск // Теория потребительского поведения и спроса. СПб.: Экономическая школа, 1993. С. 208–249.
4. Гранатуров В. М. Указ. соч. С. 22.
5. Ковалев В. В. Финансовый анализ. М.: Финансы и статистика, 1996. С. 174.
6. Ивасенко А. Г. Указ. соч. С. 6.
7. Переверзев В. Н. Логистика. М.: Мысль, 1995. С. 24–25.
8. Роберт У. Колб. Финансовые деривативы. М.: Информационно-издательский дом «Филинь», 1997. С. 28–29.