

Валерий ГАМУКИН

РИСК-ГРАНИЦЫ НЕСБАЛАНСИРОВАННОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

В статье рассматриваются различные аспекты бюджетного риска планирования и исполнения региональных бюджетов. Особое внимание уделяется проблематике дефицита бюджетов. Проведено исследование ряда региональных законов о бюджете и предложен доступный математический инструмент измерения бюджетного риска несбалансированности.

Ключевые слова: бюджетный риск, дефицит бюджетов, измерение бюджетных показателей

Сегодня в поиске концептуальных подходов к пониманию перспектив российской экономики на период до 2020 г. возобновилась научно-политическая дискуссия о приемлемости (или даже необходимости) дефицита бюджетов различных уровней. Однако для большинства экспертов ясно, что при текущем темпе сокращения дефицита окончательно бездефицитным федеральный бюджет станет не ранее, чем через 5–7 лет¹. Рассчитывать же на плановую бездефицитность субфедеральных бюджетов пока не приходится.

Дефицит бюджета и бюджетные риски

Наряду с макроэкономическими факторами, предопределяющими наличие дефицита бюджета, важное влияние оказывает столкновение позиции сторонников дозированной инфляционной раскрутки национальной экономики («прогрессистов») с позицией сторонников сохранения стабильности в уровне жизни населения («социальщиков»). Поскольку фактор сохранения стабильности весьма электорален, складывается некий компромисс: перед выборами усиливается позиция сторонников бездефицитного бюджета, а последние начинают думать о развитии экономики. При этом дефицит могут «раскручивать» и «социальщики», требуя увеличения обязательств государства перед населением вопреки реалиям налогового потенциала страны в текущий момент времени. Что же касается «прогрессистов», то, понимая неэффективность увеличения государственных обязательств по отношению к сохраняющемуся уровню

¹ Дробышевский С., Синельников-Мурылев С., Соколов И. Эволюция бюджетной политики России в 2000-е годы: в поисках финансовой устойчивости национальной бюджетной системы // Вопросы экономики. 2011. № 1. С. 4–25.

развития экономики, они поднимаются на борьбу за сокращение госрасходов, используя аргумент бездефицитности.

Однако стоит перейти от федеральных экономико-политических макропропорций к уровню конкретной региональной финансовой системы, эти дискуссии *теряют свою остроту*.

Во-первых, дефицит регионального бюджета не влияет на местную инфляцию. От наличия или отсутствия дефицита субфедерального бюджета не зависит уровень жизни населения. Значительно сильнее на местную инфляцию воздействуют те расходы бюджета, которые формируют платежеспособный спрос и попадают в конечном итоге в распоряжение физических лиц в виде оплаты их труда или в виде различных социальных пособий.

Во-вторых, увеличить экономический потенциал региона за счет фактора дефицита бюджета невозможно. Скорее наоборот, дефицит рано или поздно потребует увеличения налогового бремени, что затормозит экономический рост.

В-третьих, в регионах практически полностью отсутствует механизм рефинансирования дефицита традиционными инструментами госдолга (займы, кредиты и т.д.). На местах более важно обеспечить бесперебойность финансирования обязательств, закрепленных за региональным уровнем власти и создать минимальными средствами благоприятные налоговые условия для ведения коммерческой деятельности.

И, наконец, в-четвертых, как будет показано ниже, в регионах практически не бывает фактического дефицита даже в случае, если он регулярно планируется.

В такой ситуации важно определиться с необходимостью планового или фактического дефицита регионального бюджета, а также *с его потенциальной опасностью для финансовой системы региона*. Для этого нами предпринята попытка проанализировать процесс планирования и исполнения бюджета региона с использованием понятия «бюджетный риск» — явления, объективно возникающего благодаря специфической природе финансовых отношений.

Начнем с того, что в реальном бюджетном процессе объемы доходов и расходов начинают функционировать самостоятельно, неизбежно создавая ситуации отклонения фактического движения от установленного планового порядка. Причины для этого самые разнообразные: от стихийных бедствий до изменения политических предпочтений. Но *одной из основных причин* всегда будет человеческий фактор. Человек допускает ошибки при планировании или сознательно вводит кого-либо в заблуждение, неправильно понимает суть операций, поступает излишне самоуверенно или робко, в результате чего и могут возникать условия для финансовых отклонений, а в нашем случае — для появления дефицита или профицита.

Такие отклонения от порядка движения средств происходят постепенно по ходу исполнения финансового плана. Они могут оказаться существенными или не существенными только по завершению всего бюджетного цикла. А пока происходит «наслоение» отклонений с различными знаками «+» и «-» друг на друга, нивелируя отдельные микрориски в их влиянии на общий интегральный бюджетный риск. Поэтому, в общих чертах, бюджетный риск — это комплекс факторов, оценка влияния которых на бюджет позволяет определить вероятность отклонения фактических бюджетных показателей от плановых.

Оценивая величину бюджетного риска, мы можем определить пределы, в рамках которых отклонение фактических показателей от плана будет равно 0 (следовательно, $R=0$), приемлемым и контролируемым ($0 < R < 1$) или недопустимым ($R \geq 1$). Система же бюджетных рисков² многомерна, что подтверждается пока еще немногочисленными фрагментарными ее исследованиями³.

Полагаем также, что исследование бюджетного риска позволяет ограничить круг его факторов, произвести их поэлементное нормирование и интегрировать отдельные нормативные риски в общий показатель. При этом в группу актуальных для регионального бюджета рисков следует отнести: Риск инфляции показателей, Риск традиционных операций, Риск экономического кризиса, Риск структуры расходов бюджета⁴, Риск политической конъюнктуры, Риск развития бюджетной системы, Риск ошибки планирования бюджета, Риск ритмичности доходов и расходов, Риск объективной непредсказуемости, Риск дискретности контроля исполнения, Риск зависимости бюджета от внешней среды и, наконец, Риск несбалансированности бюджета.

В данной статье мы рассмотрим *только риск несбалансированности бюджета*.

Измерение риск-границ дефицита бюджета

По своей экономической сути *риск несбалансированности бюджета* означает наличие условий, которые могут вызвать ситуацию недостаточности доходов бюджета для покрытия расходов, и наоборот. В случае, когда бюджет изначально планируется с дефицитом, предполагается, что администраторы бюджета понимают последствия данного риска и готовы его учесть в процессе исполнения бюджета, предусмотрев меры по его сокращению, обеспечению за счет остатка средств прошлых лет или рефинансированию.

Усложнение математического аппарата измерения бюджетного риска путем введения терминов и алгоритмов теории вероятности, теории игр *по большей части неоправданно*, т.к. бюджетные показатели должны быть

² См., напр.: *Гамукин В.В.* Систематизация бюджетных рисков // Вестник ТюмГУ. 2001. № 1. С. 18–26; *Бакуа Н.В., Гамукин В.В., Свицкова А.П.* Аспекты бюджета: императивный, экономический, финансовый, налоговый, расходный, социальный. М.: Профиздат, 2001; *Гамукин В.В.* Доходы вуза: диверсификация бюджетных рисков // Высшее образование в России. 2012. № 4. С. 80–86.

³ См., напр.: *Двас Г.В.* Управление бюджетными рисками в территориальных социально-экономических системах. СПб.: Петрополис, 1999; *Кирикова О.А.* Бюджетный риск // Российское предпринимательство. 2002. № 11. С. 24–32; *Лебедева О.И.* Бюджетный риск: методические основы оценки и управления (на примере краевого бюджета Хабаровского края). Дис. к.э.н., ДВАГС. Хабаровск. 2003; *Яшина Н.И.* Раздел III. «Методология определения бюджетных рисков». Дис. д.э.н. «Методология управления территориальным бюджетом субъекта Российской Федерации». НижГУ им. Н.И. Лобачевского. Н. Новгород. 2004; *Поюцьева Е.В.* «Оценка налогового потенциала территорий с учетом риска». Дис. к.э.н. НижГУ им. Н.И. Лобачевского. Н. Новгород. 2007; *Тишутина О.И.* Дис. д.э.н. «Методология и стратегия обеспечения устойчивости доходной базы бюджетов приграничных субъектов РФ». СарГЭСУ. Саратов. 2008; *Боровикова Е.В.* Дис. д.э.н. «Развитие налогового и бюджетного планирования в субъектах РФ». РАГС. М. 2009; *Каючкина М.А.* «Бюджетные риски в процессе исполнения муниципальных бюджетов». Дис. к.э.н. ПовГУС. Тольятти. 2010; *Аюпова С.Г.* «Бюджетный риск в условиях финансового кризиса в российской экономике». Дис. к.э.н. ЧелГУ. Челябинск. 2011.

⁴ *Грачев Г.А.* К оценке структурной эффективности расходной части государственных бюджетов // TERRA ECONOMICUS. 2011. № 3. С. 10–20.

понятны большинству пользователей, включая депутатский корпус, политические и иные общественные организации, инициативные группы населения и т.д. Это очень важно, поскольку общественный контроль за бюджетными показателями и дискуссии по вопросам выбора приоритетов расходной политики – важнейшие инструменты управления бюджетным риском. К сожалению, практика функционирования бюджетного механизма практически всегда закрыта, особенно в политических системах, где развитие гражданских институтов заторможено или они отсутствуют. Поэтому для иллюстрации теории риск-границ несбалансированности региональных бюджетов мы используем такие простейшие математические выкладки, как неравенство Коши⁵.

Применительно к нашим рассуждениям важно следующее свойство данного неравенства: когда показатели, используемые в расчете равны, равны и оба средних, среднее арифметическое двух неотрицательных неравных чисел всегда больше их среднего геометрического. Это позволяет производить с показателями дохода (D) и расхода (P) бюджета вычисления, в т.ч. деление среднего арифметического на среднее геометрическое этих величин с целью получить в результате величину, которая обязательно будет равна или больше 1.

Если показатели D и P равны между собой, это автоматически делает бюджетный план сбалансированным, а в результате деления средних величин получается 1. Если показатели не равны, получится величина >1 , независимо от того, какой из показателей больше другого. Это позволяет в расчетах обойтись без приведения результатов к модулю, измеряя риск в диапазоне от 1 до 0, как и предполагает классическая теория риска. Для этого необходимо отнять от полученного в результате деления результата единицу, оставив дробную часть. Наконец, полученную дробную часть для удобства восприятия необходимо привести к приемлемой разрядности, умножив на 1000.

Авторский алгоритм приведения формулы риска несбалансированности таков.

Определим среднее геометрическое D и P бюджета:

$$\sqrt{DP}.$$

Произведем деление среднего арифметического на среднее геометрическое:

$$\frac{D+P}{2} \div \sqrt{DP}.$$

Получим результат деления:

$$\frac{D+P}{2\sqrt{DP}}.$$

⁵ Одно из доказательств данного неравенства опубликовано французским математиком Огюстом Коши в 1821 г. Формула неравенства: $\frac{a+b}{2} \geq \sqrt{ab}$, что равно для любых $a, b \geq 0$. Сегодня изучение этого неравенства входит в программу средней общеобразовательной школы, что автоматически делает расчеты доступными пониманию любого заинтересованного пользователя.

Произведем уменьшение результата на 1:

$$\frac{D+P}{2\sqrt{DP}}-1.$$

Приведем результат к приемлемой разрядности путем умножения на 1000:

$$\left(\frac{D+P}{2\sqrt{DP}}-1\right)\times 1000.$$

Произведем упрощение формулы и получим инструмент⁶ для измерения уровня риска

$$R = 500 \times \left(\frac{D+P}{\sqrt{DP}} - 2 \right).$$

При значении $R=1$ разница между показателями D и P должна составить $\pm 9,356\%$ в расчете к минимальной величине. Например, применительно к терминологии бюджетной системы в случае превышения P над D (дефицит) величина дефицита в расчете к D составит $-9,356\%$. Эта величина является близкой к 10% – предельным ограничением дефицита муниципальных бюджетов согласно требованиям Бюджетного кодекса РФ.

Расчеты произведены автором на примере⁷ 81 закона о бюджете субъектов Федерации, включая законы о бюджете на плановый период, законы о внесении изменений в бюджеты и законы об исполнении бюджетов в 3 субъектах Федерации – Тюменской области, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре и Ямало-Ненецком автономном округе за период с 2008 г. по настоящее время.

В итоге, помимо собственно бюджетной аналитики выявлена любопытная закономерность, продемонстрированная на рисунке 1.

При сопоставлении величины риска R и процента дефицита (профицита) обнаруживаются две различные тенденции. Так, в интервале до достижения R величины 1 и соответствующего параметра процента дефицита (профицита) $9,356\%$ соотношение показателей распределяются по кривой. Далее нарастание R и процента дефицита (профицита) происходит линейно. Это означает, что предложенная методика анализа несбалансированности бюджета демонстрирует более низкие показатели R до момента достижения критической величины, равной 1. За этим пределом, т.е. когда $R>1$, нарастание обоих показателей происходит пропорционально, но величина риска увеличивается более высокими темпами.

Предлагаемая методика, благодаря своей простоте, может быть оперативно распространена на всю совокупность субъектов Федерации и даст, по оценке автора, за 4 года не менее 1500 эпизодов наблюдения. Еще большее расширение расчетной базы можно произвести за счет включения в расчет муниципальных бюджетов. Причем методика позволяет в одном ряду учитывать показатели больших и маленьких бюджетов, т.к. расчет R несбалансированности носит относительный характер и полностью нивелирует эффект масштаба бюджета.

⁶ В итоге, полученная величина R всегда будет равна 0, если $D = P$, и всегда больше 0, если D и P не равны.

⁷ Использованы данные правовой системы КонсультантПлюс.

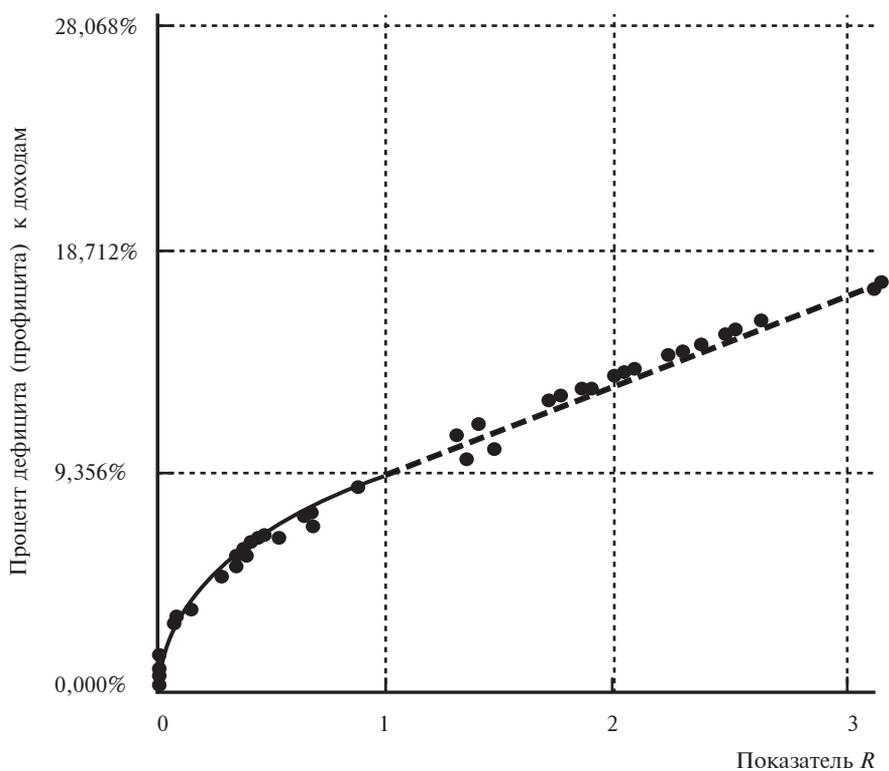


Рис. 1. Сопоставление показателя R и процента дефицита (профицита) бюджета

Поскольку в основе методики лежат операции со средними величинами, это позволяет синтезировать требования сбалансированности бюджета и математического аппарата расчета средних величин.

Сбалансированность бюджета, т.е. достижение равенства доходов и расходов, может происходить по 5 траекториям.

Первая. Приближение одного показателя к другому $D \rightarrow P$ при сохранении уровня последнего.

Вторая. Приближение второго показателя к первому $P \rightarrow D$ при сохранении уровня последнего.

Третья. Сближение показателей $D \rightarrow \leftarrow P$ в некоей точке между ними.

Четвертая. Сближение показателей $D \downarrow P \downarrow$ в некоей точке, ниже обоих показателей.

Пятая. Сближение показателей $D \uparrow P \uparrow$ в некоей точке, выше обоих показателей.

Все траектории не только возможны теоретически. Они имеют место в практике бюджетного процесса. Причем методика оценки риска несбалансированности универсально оценивает исход любой траектории сближения показателей, т.к. не учитывает направление вектора расхождения D и P . Непосредственная же демонстрация динамики анализируемых показателей из законов о бюджете позволяет сделать прогнозируемый вы-

вод – планирование и текущее сохранение дефицита *не отражается на его фактическом наличии* по исполнению бюджета.

Так, в течение рассматриваемого периода бюджетные показатели *подвергались изменениям 54 раза* по всем траекториям сближения и расхождения. В кризисный 2009 г. случаи расхождения *D* и *P* наблюдаются чаще. В исследуемых регионах эти процессы происходили по-разному. В рамках данной работы мы не будем давать оценку бюджетному менеджменту регионов или анализировать налоговые, социальные или иные причины таких колебаний. Важен факт планирования и текущего сохранения дефицита бюджета *при его фактическом отсутствии*.

Как только речь начинает идти об исполнении бюджета, дефицит рассматриваемых региональных бюджетов чудесным образом сокращается (или вообще исчезает), часто трансформируясь в профицит. В отчетном документе показатели риска несбалансированности автоматически сокращаются. Кроме случаев в Ямало-Ненецком автономном округе, где наличие профицита в некоторые годы все равно дает значительную величину риска, что справедливо с точки зрения самого понятия сбалансированности. Профицит обычно столь же небезопасен для общественных финансов, как и дефицит, т.к. он говорит о чрезмерном извлечении средств из коммерческого сектора.

Сопоставляя показатели анализируемых законов по времени их принятия, становится видно, как фактор кризиса 2009 г. отразился на точности планирования и точности вносимых изменений. В последние два года сближение показателей доходов и расходов бюджетов становится нормой. Не исключено, что она присуща регионам, более благоприятным в экономическом отношении. В то же время бюджеты таких регионов с позиции доходов можно характеризовать как мононалоговые, что создает дополнительные бюджетные риски⁸.

Еще один факт обнаруживается при сложении показателей бюджетов 3 регионов (Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа) в некий виртуальный суммовый бюджет (см. табл. 1). Сопоставление первых по времени принятия бюджетных планов с последним уточнением и отчетом об исполнении выявляет условность проблемы дефицита и говорит об отсутствии предмета для дискуссии о его значении для финансовой системы конкретного субъекта Федерации.

Расчеты в большинстве анализируемых случаев самостоятельных региональных бюджетов дают показатель $R > 1$. В начале 2009 г. они принимались с риском несбалансированности – больше 25. Это говорит о сверхкритичности планирования⁹. Наличие такого риска в бюджете наводит на мысль,

⁸ См., напр.: Гамукин В.В. Бюджетный риск мононалоговой базы региона. Тезисы конференции «Проблемы нефтегазового региона». Нижневартовск. 2001. С. 34–39; Каючкина М.А. Моногород: риск снижения поступлений доходов в бюджет // Экономические науки. 2010. № 11 (72). С. 221–225.

⁹ Аналогичная ситуация наблюдалась практически везде и даже в регионах – символах стабильности. «Чувствительность ВВП страны, просевшего по итогам 2009 г. почти на 9%, оказалась меньше чувствительности доходных показателей бюджета (например, налоговые доходы Москвы уменьшились почти на 30%). Прогнозирование и использование методов риск-менеджмента в государственном управлении могли бы привести к лучшему результату». (Черкашенко В.Н. Качество управления в России: что изменилось? // Банковское дело. 2010. № 3. С. 12–18).

что администраторы бюджета на плановой стадии сознательно предлагали депутатскому корпусу согласиться с дефицитным бюджетом, реально понимая, что этого дефицита нет или точно не будет по завершению бюджетного года. Не столь важно, зачем они это делали. Важно другое. *Бюджеты, принимаемые в таком виде*, не соответствуют основным принципам бюджетного механизма, а именно — *не отражают* (даже в своей общественной части) *реалий движения финансовых ресурсов в регионе*. В то время как немногочисленные случаи приемлемого риска, т.е. когда $R < 1$ и при наличии дефицита или профицита *позволяют контролировать ситуацию*.

Т а б л и ц а 1

Изменение доходов, расходов и риска несбалансированности условного суммового бюджета трех субъектов РФ

	Сумма доходов, тыс. руб.	Сумма расходов, тыс. руб.	R
Первый план на 2008 г.	249 546 108	288 907 682	2,68
Последний план на 2008 г.	324 353 467	354 427 018	0,98
<i>Отчет за 2008 г.</i>	<i>337 027 725</i>	<i>326 466 785</i>	<i>0,13</i>
Первый план на 2009 г.	306 648 525	357 048 015	2,90
Последний план на 2009 г.	245 561 657	280 749 948	2,24
<i>Отчет за 2009 г.</i>	<i>286 856 840</i>	<i>277 196 957</i>	<i>0,15</i>
Первый план на 2010 г.	262 705 273	274 432 170	0,24
Последний план на 2010 г.	325 360 824	350 065 749	0,67
<i>Отчет за 2010 г.</i>	<i>337 458 221</i>	<i>326 117 558</i>	<i>0,15</i>
Первый план на 2011 г.	317 766 743	323 685 631	0,04
Последний план на 2011 г.	441 273 901	465 362 036	0,35
<i>Отчет за 2011 г.</i>	<i>443 231 118</i>	<i>435 940 079</i>	<i>0,03</i>
Первый план на 2012 г.	389 647 541	405 979 442	0,21
Последний план на 2012 г.	434 986 115	476 169 357	1,02

Источник: Расчеты автора.

Необходимо отметить, что величина R становится более позитивной в 2010–2012 гг. Сегодня можно говорить об устойчивой тенденции сокращения R несбалансированности рассматриваемых региональных бюджетов и сформулировать следующие устойчивые тенденции, не зависящие от бюджетной доли каждого региона, от общих или индивидуальных колебаний их объемов:

- отчетный бюджет всегда имеет меньший R , чем плановый;
- по мере выхода из кризиса R сокращается.

Таким образом, инструменты снижения риска несбалансированности следует искать в области расширения практики не формального, а научно обоснованного среднесрочного скользящего бюджетного планирования, внесения своевременных правок в систему налогового и социального законодательства.