Результат интеллектуальной деятельности

в виде секрета производства (ноу-хау)

**Рекомендации по управлению бюджетными рисками**

**в Российской Федерации на средне- и долгосрочную перспективу с учетом требований эффективного**

**и ответственного управления**

**государственными финансами**

разработан в ходе научно - исследовательской работы по теме:

**Разработка методологических основ идентификации и оценки бюджетных рисков**

выполненной в рамках Государственного задания на 2017 год



Сведения об авторе:

Маркина Елена Валентиновна, доцент, кандидат эконом. наук, первый проректор по учебной работе Финансового университета при Правительстве РФ

Контакты:

Приемная 8(499)943-9323, VNBerezovskaya @fa.ru

РЕКЛАМНО-ТЕХНИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ

РЕЗУЛЬТАТА ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Анализ основных положений кодексов, обобщающих лучшие практики управления общественными финансами, рекомендаций и докладов МВФ, ОЭСР свидетельствует, что для обеспечения устойчивости государственных финансов рекомендуется разрабатывать механизмы повышения адаптивности бюджетных планов и смягчения потенциального воздействия бюджетных рисков. В этой связи бюджетные риски, включая условные обязательства, должны быть четко идентифицированы, объяснены и классифицированы по типу рисков.

В работе для идентификации бюджетных рисков предложен следущий алгоритм:

1) оценка состояния бюджета в базовом или текущем периоде

2) определение источников бюджетных рисков как набора макроэкономических шоков и условных обязательств

3) выявление и количественная оценка возможных последствий наступления шоков, реализации условных обязательств в кратко-, средне- и долгосрочной перспективах

4) оценка «запаса прочности», который должен быть у бюджета, чтобы за счет временного увеличения государственного долга смягчить последствия шоков и реализации условных обязательств

5) формирование и актуализация параметров долгосрочного бюджетного прогноза.

В качестве ключевых инструментов управления рисками выделены: «потолки» (предельные лимиты) расходов; косвенный контроль партнеров из частного сектора; передача рисков, разделение рисков или их страхование; заведомое обеспечение потерь (резервы, стабилизационный фонд); фискальный стресс-тест (обзор и оценка взаимосвязи между отдельными рисками); а также разработка административной политики управления рисками, разделение ответственности и определение руководителей по риск-менеджменту.

По результатам проведенного научного исследования к основным направлениям повышения эффективности управления бюджетными рисками в работе отнесено:

1. Введение в практику бюджетного планирования и прогнозирования: реестра бюджетных рисков и карты бюджетных рисков; включение реестра бюджетных рисков в единую систему классификаций бюджетного процесса.

2. Переход к единой интегрированной системе бюджетного мониторинга, объединяющей мониторинг качества финансового менеджмента ГРБС и государственных учреждений, мониторинг реализации государственных программ, мониторинг исполнения государственных заданий, и интегрированной с механизмом казначейского сопровождения государственных контрактов (договоров, соглашений).

3. Усиление контроля за равномерностью исполнения федерального бюджета по расходам посредством: повышения ответственности главных администраторов бюджетных средств за качество информации, представляемой в рамках формирования кассового плана, а также за необоснованное неосвоение бюджетных ассигнований; введения права на отзыв по итогам девяти месяцев финансового года лимитов бюджетных обязательств, по которым отсутствуют кассовые расходы и поставленные на учёт бюджетные обязательства.

4. Расширение мер по управлению дебиторской задолженностью по расходам бюджетов: снижение допускаемого уровня авансовых платежей, включение требований по допускаемому авансированию в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»; нормативное закрепление требования по формированию обоснования бюджетных ассигнований с учетом планируемой дебиторской задолженности; заключение контрактов (договоров, соглашений) при условии обеспечения банковских гарантий и поэтапного перечисления авансовых платежей (при поэтапной поставке товаров); отказ от предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением государственных учреждений), имеющим дебиторскую задолженность перед бюджетом.

Проведенный анализ организационно-правовых и методических основ управления бюджетными рисками позволил разработать следующие рекомендации по их совершенствованию:

√ На основе анализа, обобщения и систематизации имеющихся теоретических и методологических подходов к классификации бюджетных рисков представляется необходимой разработка классификатора бюджетных рисков, который может быть одобрен Минфином России и будет применяться в работе финансовых органов и органов государственного и муниципального финансового контроля.

√ Для повышения качества управления бюджетами в нормативных правовых актах, регламентирующих полномочия финансовых органов, органов внешнего и внутреннего государственного и муниципального финансового контроля, главных администраторов и администраторов бюджетных средств, должны быть закреплены полномочия, касающиеся вопросов прогнозирования и управления бюджетными рисками, что будет предполагать обязательность осуществления соответствующих действий.

√ Повышению качества бюджетного прогнозирования и управления бюджетными рисками будет способствовать разработка Минфином России соответствующих методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований. В методических рекомендациях может быть предусмотрена в общем виде последовательность действий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по управлению бюджетными рисками, которое должно осуществляться в процессе бюджетного планирования и прогнозирования, оперативного управления бюджетами и государственного и муниципального финансового контроля на разных этапах бюджетного процесса. Кроме того, методические рекомендации могут содержать подходы к оценке бюджетных рисков, методы оценки основных бюджетных рисков, порядок и условия их учета в рамках бюджетного процесса, а также меры по снижению бюджетных рисков.

√ Представляемая субъектами Российской Федерации информация о бюджетных рисках недостаточна для обоснования их уровня и, в отдельных случаях, несопоставима. Ключевым отличием в применяемых субъектами методиках является название оценочных шкал критерия «вероятность» (см. таблицу 1) и разное количество причин риска. Это порождает несогласованность при интерпретации бюджетных рисков.

Таблица 1 – Сравнение методик оценки бюджетных рисков по критерию «Вероятность»

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Документ | Критерий «Вероятность» | | | Критерий «Последствия» |
| 0-20%  20-40%  40-60%  60-80%  80-100% | низкий  умеренный  высокий  очень высокий | невероятный  маловероятный  средний  вероятный  ожидаемый | низкий  умеренный  высокий  очень высокий |
| Приказ Минфина России №356 | + |  |  | + |
| Постановление Правительства Ростовской области №889 |  | + |  | + |
| Приказ Министерства Труда и социального развития Республики Адыгея №41 | + |  | + | + |
| Приказ Комитета государственного финансового контроля Ленинградской области №10 | + |  | + | + |
| Приказ Министерства финансов Рязанской области №269 | + |  |  | + |

В связи со сложившейся практикой оценки и идентификации бюджетных рисков предлагается конкретизация и дополнение отдельных критериев оценки, сформулированных на основе выявления противоречий в оценочных показателях, применяемых субъектами Российской Федерации, в частности[[1]](#footnote-1):

1. уточнить положения Приказа Минфина России № 356 в части конкретизации уровня бюджетного риска по критерию «Вероятность» (см. таблицу 2).

Таблица 2 – Предложения по уточнению п. 30 Приказа Минфина России № 356

|  |  |
| --- | --- |
| Действующая редакция | Предлагаемые изменения |
| Каждый бюджетный риск…  уровень по критерию «вероятность» - от 0 до 20%, от 20 до 40%, от 40 до 60%, от 60 до 80%, от 80 до 100%. | Каждый бюджетный риск…  уровень по критерию «вероятность» - от 0 до 20% - невероятный, от 20 до 40% - маловероятный, от 40 до 60% - средний, от 60 до 80% - вероятный, от 80 до 100% - ожидаемый. |

1. дополнить п. 30 Приказа шкалой оценки по критерию «Последствия». Соответствующие изменения внести в п. 32. Приказа Минфина России №356 «Матрица оценки бюджетного риска».
2. утвердить форму отчёта об уровне бюджетных рисков субъектов Российской Федерации в виде таблицы 3.

Таблица 3 – Рекомендуемая форма предоставления отчета оценки бюджетных рисков субъектами Российской Федерации

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Бюджетная процедура 1 | Наименование риска 1 | Причина риска 1 | Формула расчета вероятности наступления риска | Значение риска по критерию «вероятность» | Уровень риска по критерию «вероятность» | Формула расчета последствий от наступления риска | Значение риска по критерию «последствия» | Уровень риска по критерию «последствия» |
| … | … |
| Наименование риска n | Причина риска n |
| … | … | … | … | … | … | … | … | … |
| Бюджетная процедура n | Наименование риска 1 | Причина риска 1 | Формула расчета вероятности наступления риска | Значение риска по критерию «вероятность» | Уровень риска по критерию «вероятность» | Формула расчета последствий от наступления риска | Значение риска по критерию «последствия» | Уровень риска по критерию «последствия» |
| … | … |
| Наименование риска n | Причина риска n |

1. Представленные предложения относятся только к бюджетным рискам, оцениваемым в результате проведения внутреннего финансового контроля субъектами и перечисленным в п.1 Приказа Минфина России № 356, и не могут быть использованы для анализа бюджетных рисков, связанных с потерями доходов бюджета в связи с изменением геополитической обстановки, общемировой конъюнктуры, снижением цен на энергоресурсы и т.д. [↑](#footnote-ref-1)