

УДК 336.14

УПРАВЛЕНИЕ РАСХОДАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ НА ОСНОВЕ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА

Высоцкий С.Ю., канд. экон. наук, доцент, заведующий кафедрой статистики, УО «БГЭУ»

Якшонок В.В., канд. экон. наук, доцент, доцент кафедры налогов и налогообложения, УО «БГЭУ»

Аннотация. В статье определены основы риск-ориентированного подхода в управлении расходами государственного бюджета. Проведен анализ исполнения консолидированного бюджета Республики Беларусь по расходам. На основе анализа выявлено, какие расходы подвержены значимым бюджетным рискам. Сформирован перечень рисков расходов бюджета Республики Беларусь. Предложены применимые в белорусской практике инструменты минимизации рисков и последствий их реализации.

Статья подготовлена при финансовой поддержке БРФФИ (грант № Г23М-086 от 02.05.2023).

Ключевые слова: расходы бюджета, риск-ориентированное управление расходами, бюджетные риски, идентификация бюджетных рисков, минимизация бюджетных рисков.

Введение. В мировой практике риск-ориентированный подход находит все большее применение при решении широкого круга задач, в том числе при управлении расходами государственного бюджета. Риск-ориентированный подход обеспечивает эффективное управление государственными финансовыми ресурсами в условиях нестабильности экономики, социальной сферы, экологии, демографии и др. Такие условия оказывают непосредственное влияние на бюджетные параметры, вызывают снижение доходной базы бюджетов и дополнительную потребность в финансовых ресурсах, что может привести к накоплению государственного долга до чрезмерного уровня и нарушению финансовой устойчивости страны.

Основная часть. Под риск-ориентированным подходом в общем смысле понимается оценка рисков, в том числе определение органа или механизма, занимающегося координацией мер по оценке рисков, а также распределением ресурсов с целью эффективного снижения рисков [1]. Риск-ориентированный подход включает в себя разработку стратегий управления рисками, мониторинг и контроль за рисками, а также постоянное улучшение системы управления рисками.

Риск-ориентированный подход в управлении расходами государственного бюджета предполагает идентификацию, анализ и оценку бюджетных рисков, возникающих при планировании бюджета и его исполнении по расходам, при формировании и реализации государственных программ, и в конечном счете разработку стратегий управления такими рисками. Стратегии управления рисками расходов направлены на обеспечение устойчивости бюджетной системы, а значит должны быть основаны на специфике структуры бюджета и бюджетного процесса Республики Беларусь.

Анализ исполнения бюджета Республики Беларусь по расходам (таблица 1) позволяет сделать вывод о необходимости управления бюджетными рисками. Как видно из таблицы, ежегодно бюджет исполняется с отклонением фактических показателей от прогнозных под воздействием непредвиденных (рисковых) событий. Особенно примечательно превышение фактического объема расходов над плановым, наблюдаемое в последние годы. Так в 2020 г. на финансирование расходных обязательств потребовалось выделить из бюджета на 2 % больше денежных средств, чем планировалось, а в 2021 г. и в 2022 г. – на 7 % и 6 % соответственно.

Очевидно, что в 2020-2022 гг. бюджет Республики Беларусь подвержен рискам. Поэтому планирование бюджетных показателей требует работы по прогнозированию и минимизации рисков, а исполнение бюджета должно осуществляться в соответствии со стратегией управления рисками.

Установить, какие расходы находятся в зоне риска, позволил экспресс-анализ показателей бюджета и бюджетных рисков консолидированного бюджета в разрезе функциональной классификации расходов, предложенный Сорокиной Т.В. в работе «Методологические и методические подходы к анализу и оценке бюджетных рисков» [2]. На наш взгляд, такой подход наиболее информативный и простой.

Таблица 1. – Показатели исполнения консолидированного бюджета Республики Беларусь по расходам за 2013–2022 гг.

Показатель		Расходы бюджета, всего
2013	Утверждено, млн. руб.	19951,1
	Исполнено, млн. руб.	18775,1
	Отклонение, %	94,1
2014	Утверждено, млн. руб.	20874,8
	Исполнено, млн. руб.	21115,4
	Отклонение, %	101,1
2015	Утверждено, млн. руб.	24299,0
	Исполнено, млн. руб.	25037,7
	Отклонение, %	103,0
2016	Утверждено, млн. руб.	27665,3
	Исполнено, млн. руб.	26754,6
	Отклонение, %	96,7
2017	Утверждено, млн. руб.	28735,1
	Исполнено, млн. руб.	29177,4
	Отклонение, %	101,5
2018	Утверждено, млн. руб.	31808,3
	Исполнено, млн. руб.	33089,7
	Отклонение, %	106104
2019	Утверждено, млн. руб.	36412,1
	Исполнено, млн. руб.	35997,5
	Отклонение, %	98,86
2020	Утверждено, млн. руб.	41029,7
	Исполнено, млн. руб.	41979,9
	Отклонение, %	102,32
2021	Утверждено, млн. руб.	43865,4
	Исполнено, млн. руб.	46862,3
	Отклонение, %	106,83
2022	Утверждено, млн. руб.	50350,1
	Исполнено, млн. руб.	53211,6
	Отклонение, %	105,68

Примечание – Источник: разработано на основе данных Министерства финансов Республики Беларусь.

Как видно из таблицы 2, в исследуемом периоде пиковое превышение фактических расходов над плановыми наблюдается по таким разделам классификации, как общегосударственная деятельность, национальная оборона, национальная экономика и здравоохранение. Очевидно, что расходы на перечисленные отрасли в анализируемом периоде наиболее чувствительны к возникшим кризисам, внешним и внутренним вызовам.

Таблица 2. – Расходы консолидированного бюджета Республики Беларусь в разрезе функциональной классификации за 2020–2022 гг.

	2020			2021			2022		
	Утв-но, млн руб.	Исп-но, млн руб.	Откл-е, %	Утв-но, млн руб.	Исп-но, млн руб.	Откл-е, %	Утв-но, млн руб.	Исп-но, млн руб.	Откл-е, %
Общегосударственная деятельность	10652,2	12452,9	116,9	11787,7	12012,2	101,9	13875,2	14586,1	105,1
Национальная оборона	1327,9	1461,2	110,0	1471,5	1626,3	110,5	1823,7	2137,6	117,2
Судебная власть, правоохранительная деятельность	2610,3	2658,2	101,8	2914	2982,4	102,3	3307,1	3445,6	104,2
Национальная экономика	5439,1	5219,9	96	5571,1	6649,6	119,3	6087,2	7309,8	120,1
Охрана окружающей среды	117,1	120,4	102,8	129,8	130,9	100,8	146,9	150,6	102,5
ЖКХ	2604,8	2054,9	78,9	2377,7	2288,3	96,2	2335,7	2436,4	104,3
Здравоохранение	6312,7	6851,7	108,5	7167,7	8715	121,6	8381	8908,5	106,3
Физическая культура, спорт, культура и СМИ	1356	1206,2	88,9	1348,2	1337,7	99,2	1538,3	1502,3	97,7
Образование	7303,6	6868,7	94,1	7576,4	7630,2	100,7	8658	8580,6	99,1
Социальная политика	3306	3085,8	93,3	3521,4	3489,7	99,1	4061,6	4154,1	102,3

Примечание – Источник: разработано на основе данных Министерства финансов Республики Беларусь.

Расходы на национальную экономику оказались в зоне риска в 2021 г. и 2022 г. Они были

исполнены на 120 % относительно плана. В 2021 г. в рискованной зоне оказались расходы на здравоохранение, их исполнение составило 121,6 %.

В 2020 году план расходов на общегосударственную деятельность выполнен на 116 %. Учитывая их значимую долю в общем объеме расходов (более 25 %), они представляют существенный потенциальный риск неполного финансирования расходных обязательств бюджета.

Бюджетные риски связаны с непредвиденными обстоятельствами, наступление которых не позволяет исполнить бюджет в соответствии с планом. Наиболее значительное отклонение фактических показателей от плановых на протяжении всего анализируемого периода наблюдается по подразделу «Другая общегосударственная деятельность», который включает в себя помимо прочих расходы на финансирование государственной и местных инвестиционных программ. Так, наступление непредвиденных событий потребовало увеличения расходов на другую общегосударственную деятельность относительно их планового объема на 102 % в 2020 г., на 52% в 2021 г. и на 78 % в 2022 г.

Таблица 3. – Исполнение расходов на общегосударственную деятельность консолидированного бюджета Республики Беларусь за 2020–2022 гг., % выполнения плановых показателей

Расходы	2020	2021	2022
Гос. органы общего назначения	96,8	69,5	99,2
Международная деятельность	82,4	80,3	94,5
Обеспечение выборов и референдумов	69	414	59,1
Обслуживание гос. долга	84,8	79,5	59,6
Гос. материальный резерв	109,1	109,6	97,9
Фундаментальные научные исследования	98,9	100,4	100
Прикладные исследования в области общегосударственной деятельности	98,5	99,5	100,1
Резервные фонды	41,6	28,6	27,9
Другая общегосударственная деятельность	202	152,1	178,1
Межбюджетные трансферты	64,7	85	99,5

Примечание – Источник: разработано на основе данных Министерства финансов Республики Беларусь.

Расходы на национальную экономику составляют более 15 % от общих расходов бюджета и их подверженность рискам требует особого внимания.

Таблица 4. – Исполнение расходов на национальную экономику консолидированного бюджета Республики Беларусь за 2020–2022 гг., % выполнения плановых показателей

Расходы	2020	2021	2022
Общие экономические вопросы	23	23,8	85,4
Сельское хозяйство, рыболовство и охотничье хозяйство	122,2	185,1	135,3
Лесное хозяйство	100,3	81,2	100
Промышленность, строительство и архитектура	77,5	92,8	103,8
Транспорт	112,3	113,7	100
Дорожное хозяйство	78,6	85,5	141,2
Связь	142,9	64,1	157,6
Топливо и энергетика	93,3	86,2	110,9
Прикладные исследования в области национальной экономики	100	96,8	100
Другая деятельность в области национальной экономики	29	88,7	98,9

Примечание – Источник: разработано на основе данных Министерства финансов Республики Беларусь.

Основную угрозу невыполнения расходных обязательств по разделу «Национальная экономика» представляет возросшая в анализируемом периоде необходимость в финансировании расходов на сельское хозяйство и рыболовство и охотничье хозяйство. Фактический объем этих расходов по отношению к плановому составил 122 % в 2020 г., 185 % в 2021 г. и 135 % в 2022 г. Традиционно именно эта отрасль национальной экономики требует значительной поддержки государства. Расходы на сельское хозяйство и рыболовство и охотничье хозяйство составляют 36 % в общей сумме расходов на национальную экономику, и на протяжении последних 10 лет их доля стабильно наибольшая. Поэтому тот факт, что данный подраздел расходов подвержен более высоким бюджетным рискам, обосновывает необходимость мониторинга последних и повышенного контроля функционирования представителей отрасли.

В 2020 г. и 2022 г. рискам были подвержены расходы на связь (план расходов выполнен на 143 % и 158 % соответственно), и в 2022 г. - расходы на дорожное хозяйство (план выполнен на 141 %).

Также примечательны высокие бюджетные риски, связанные с операциями по государственным гарантиям, бюджетным кредитам, ссудам и займам. В анализируемом периоде наблюдается значительное отклонение фактических значений этих бюджетных показателей от плановых. Так, в 2020-2022 гг. плановый объем средств, требуемых на платежи по гарантиям Правительства Республики Беларусь, местных исполнительных и распорядительных органов, значительно превышен относительно фактически выделенного из бюджета (таблица 5). В то же время возврат сумм, выплаченных в счет выполнения государственных гарантий, запланирован в меньшем объеме, чем поступило по итогам исполнения бюджета в 2020 г. и 2022 г. Плановые показатели по предоставлению и возврату бюджетных кредитов, ссуд и займов значительно ниже фактических на протяжении всего анализируемого периода за исключением 2022 г.

Таблица 5. – Финансирование консолидированного бюджета Республики Беларусь за 2020–2022 гг., % выполнения плановых показателей

Показатель	2020	2021	2022
Платежи Правительства Республики Беларусь, местных исполнительных и распорядительных органов в качестве гаранта по погашению и обслуживанию кредитов, выданных банками Республики Беларусь	32,5	13,1	86,3
Возврат сумм, выплаченных Правительством Республики Беларусь, местными исполнительными и распорядительными органами в счет выполнения гарантий по кредитам, выданным банками Республики Беларусь	531,5	90,7	120,2
Бюджетные кредиты, ссуды, займы:	34,3	66,2	56,2
Предоставление средств	32,5	50,3	84,6
Возврат средств	29,8	39,5	107,5

Примечание – Источник: разработано на основе данных Министерства финансов Республики Беларусь.

Таким образом, не вызывает сомнений тот факт, что расходы консолидированного бюджета Республики Беларусь волатильны бюджетным рискам. К тому же, очевидно, что для бюджета в целом характерен высокий «риск структуры расходов», возникающий при исполнении бюджета вследствие необходимости значительного перераспределения ресурсов между разделами и подразделами бюджетной классификации. Так, ввиду ограниченности бюджетных ресурсов при наступлении рисков события экстренное увеличение расходов по одному разделу/подразделу требует сокращения по другому.

Проведенный анализ обосновывает необходимость работы по управлению рисками расходов бюджета Республики Беларусь, призванной обеспечить полное и своевременное финансирование органов государственной власти для выполнения возложенных на них функций. Для бюджета Республики Беларусь первоочередным является контроль и минимизация рисков расходов на социальную сферу, общегосударственную деятельность и национальную экономику.

Работа по управлению рисками расходов бюджета начинается с их идентификации. В данной статье определение основных рисков расходов бюджета Республики Беларусь базируется на исследовании теоретических разработок и мировой практики [3, 4, 5, 6,7]. Конечной целью идентификации рисков является определение подходов и конкретных инструментов, применяемых для снижения отрицательных последствий реализации рисков.

В первую очередь для расходов консолидированного бюджета Республики Беларусь характерны риски, связанные с условными обязательствами бюджета. Условные обязательства обычно формируются в результате прямых или косвенных гарантий, включая предусмотренные законом права других сторон на получение средств, которые обязывают органы государственного управления предоставлять определенные уровни поддержки. Условные обязательства возникают не только в случае прямых обязательств государства по представленным гарантиям, но и когда предполагается, что издержки будут нести органы государственного управления, — даже в отсутствие конкретного соглашения об этом [8].

Так, при планировании и исполнении бюджета по расходам следует учитывать следующие риски условных обязательств:

- риск субсидирования государственных предприятий, в особенности отрасли сельского хозяйства;

- риск расходов по государственным гарантиям, а также бюджетным кредитам, ссудам, займам;

- риск бюджетной поддержки финансового сектора. Представлен риском расходов государства на поддержку государственных банков и обеспечения устойчивости финансовой системы, расходов государства на поддержку системы гарантирования вкладов физических лиц в связи с признанием неплатежеспособности банков и особых условий кредитования.

- риск реализации проектов государственно-частного партнерства, к которому относится возникновение обязательств государства в рамках реализации таких проектов в случае наступления риска, распределенного на государственного партнера. Оценка этих рисков производится на этапе подготовки проектов государственно-частного партнерства.

Не менее значимы для бюджета Республики Беларусь риски, связанные с социальными обязательствами, возникающие при нестабильности социальной сферы и сферы пенсионного обеспечения. Им уделяется особое внимание в большинстве стран мира из-за высокой доли социальных расходов. В мировой практике риски расходов, связанные со старением населения, являются ключевым элементом показателей бюджетной устойчивости.

Риски социальных обязательств могут быть вызваны ростом объема расходов в связи с негативными демографическими тенденциями в стране или в результате принятия законов о внесении изменений в законодательство социальной сферы без определения ресурсов для их финансового обеспечения и др. Реализуются такие риски во временном или годовом отклонении фактических от плановых показателей расходов на социальную сферу и пенсионное обеспечение.

Кроме того, для расходов бюджета Республики Беларусь характерны следующие риски:

1. связанные с нарушением ликвидности бюджета. Сказывается на образовании кассовых разрывов из-за несовпадения текущих объемов платежей в бюджет и из бюджета, что приводит к разбалансированию всего финансового механизма страны.

2. связанные с качеством бюджетного планирования и прогнозирования. Такие риски выражаются в несимметричности связи между доходами и принятием расходных обязательств государства из-за чрезмерно оптимистических прогнозов экономического роста. Объективное разделение во времени этапов планирования и исполнения бюджета создает стабильную опасность возникновения нарушений и ограниченности возможностей финансового контроля.

3. риск структуры расходов бюджета. Возникает в результате необходимости изменять пропорции бюджета и может сопровождаться их несоответствием текущим социально-экономическим условиям, что делает структуру расходов бюджета фактором риска развития общества в целом.

4. связанные с необходимостью поддержки бюджетов более низкого уровня.

Перечисленные риски связаны с невозможностью своевременного и полного финансирования расходов бюджета, которая проявляется в итоговой несбалансированности бюджета или возникновении временных кассовых разрывов. Поэтому обеспечение бюджетной устойчивости требует решения проблемы минимизации рисков.

Специфика функционирования финансового сектора в Республике Беларусь, а также отсутствие необходимой нормативно-правовой базы делает невозможным или ограниченным внедрение большинства инструментов минимизации бюджетных рисков, используемых в зарубежной практике (хеджирование, диверсификация, перестрахование). В сложившихся условиях применимы следующие инструменты минимизации рисков и последствий их реализации:

1. Бюджетные правила расходов. Установление научно-обоснованных и законодательно утвержденных бюджетных правил, «потолков» и лимитов расходов позволит контролировать размеры рисков. Так, например, целесообразно разработать «потолки» расходов на поддержку государственных предприятий, с особым лимитом финансирования организаций сельского хозяйства. В мировой практике также встречаются «потолки» расходов бюджета на реализацию государственных программ.

Бюджетные правила могут быть представлены предельным размером годового роста общего объема расходов либо ограничением на рост текущих расходов, либо недопустимостью финансирования последних за счет государственных заимствований.

2. Особые резервы или «фискальное пространство» (нераспределенная часть расходов как резервы органов исполнительной власти) на случай возникновения определенных рисков. Средства таких резервов могут быть направлены на финансирование мер по минимизации последствий наступления рисков событий.

3. Прогнозирование объема краткосрочных государственных заимствований, необходимых для обеспечения финансирования бюджетных обязательств и направленных на смягчение последствий рисков.

4. Государственное регулирование бюджетообразующих секторов и организаций, а также организаций, требующих государственной финансовой поддержки.

5. Управление и контроль над предоставлением государственных гарантий, в том числе местных органов управления и самоуправления.

6. Управление государственными обязательствами в рамках государственно-частного партнерства.

7. Прозрачность и открытость бюджета. Предполагает публикацию полной информации о расходах государственного бюджета и существующих бюджетных рисках, а также раскрытие всех форм прямой и косвенной поддержки государственных предприятий, оценки квазифискальных операций. Также оптимальной практикой считается публикация анализа рисков операций по государственным гарантиям и их потенциального воздействия на бюджетные показатели.

Заключение. Проведенное исследование обосновывает необходимость управления рисками при исполнении консолидированного бюджета Республики Беларусь по расходам. Работа по управлению рисками должна быть обеспечена законодательно утвержденной стратегией и Министерством финансов, ответственным за ее реализацию и контроль. Стратегия управления рисками может быть утверждена отдельным законом либо быть представлена инструментами управления рисками в составе законов о бюджетах. На Министерство финансов необходимо возложить функции центрального органа управления бюджетными рисками, в том числе контроль ведомств по проблематике рисков.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Авдийский, В.И., Безденежных, В.М. Экономическая безопасность современной России: риск-ориентированный подход к ее обеспечению / В.И. Авдийский, В.М. Безденежных // Экономика. Налоги. Право. - 2016. - № 3. - С. 6-13.
2. Сорокина, Т. В. Методологические и методические подходы к анализу и оценке бюджетных рисков / Т. В. Сорокина // Научные труды Белорусского государственного экономического университета. – 2024. – Выпуск 17. – С. 379-387.
3. Об утверждении Методики оценки фискальных рисков: Постановление Кабинета Министров Украины, № 351, 24 апреля 2019 г. [Электронный ресурс] // Законодательство стран СНГ. – Режим доступа: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=115784&ysclid=lg5i8xed3k746906072. - Дата доступа: 26.11.2024.
4. Гамукин, В. В. БЮДЖЕТНЫЕ РИСКИ: ГРУППЫ, ВИДЫ, ПРИМЕРЫ: Монография / В. В. Гамукин. - Тюмень: Мздательство тюменского государственного университета, 2015. - 340 с.
5. Управление бюджетными рисками в условиях стресса государственных финансов [Электронный ресурс]: записка Департамента по бюджетным вопросам МВФ для помощи государствам-членам в преодолении чрезвычайной ситуации / Эмре Балибек, Аманда Сайег, Сандип Саксена, Мишель Стоун и Клод Вендлинг. – Режим доступа: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/Russian/ru-special-series-on-covid-19-managing-fiscal-risks-under-fiscal-stress.ashx>. - Дата доступа: 26.11.2024.
6. Analyzing and Managing Fiscal Risks-Best Practices [Electronic resource]: Informal Session to Brief. – International Monetary Fund, 2016. – Mode of access: <http://www.imf.org/external/pp/ppindex.aspx>. - Date of access: 26.11.2024.
7. Global Risk Report 2021. 16th Edition [Electronic resource] / SK Group and Zurich Insurance Group. - The World Economic Forum, 2021. - 97 p. – Mode of access: <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2021/>. - Date of access: 26.11.2024.
8. Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (2007 год) [Электронный ресурс] // Международный валютный фонд. – Режим доступа: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf>. - Дата доступа: 26.11.2024..

RISK MANAGEMENT OF STATE BUDGET EXPENDITURES OF THE REPUBLIC OF BELARUS

Vysotsky S.Yu., PhD in Economics, associate professor, head of the department of statistics, BSEU

Yakshonok V.V., PhD in Economics, associate professor, associate professor of the department of taxes and taxation, BSEU

Annotation. The article defines the fundamentals of risk management of budget expenditures. There has been conducted analysis of the consolidated budget's execution of the Republic of Belarus by expenditures. Based on the analysis, it was revealed which expenditures are subject to significant fiscal risks. A list of risks of budget expenditures of the Republic of Belarus was formed. There have been proposed instruments for minimizing risks and the consequences of their implementation applicable in Belarusian practice.

Keywords: budget expenditures, risk management of expenditures, fiscal risks, identification of fiscal risks. minimization of fiscal risks.