

**Основные риски при реализации государственных программ
на примере программы «Повышение безопасности
дорожного движения в 2006-2012годах»**

Ласкина Л.Ю., Кузьмин А.Г., Джеджелава Е.И., Мартынова Н.А.
DEI@ansc.ru

Санкт-Петербургский государственный университет низкотемпературных и
пищевых технологий

В настоящее время не уделяется должного внимания рискам, связанным с реализацией федеральных целевых (ФЦП) и долгосрочных программ регионального уровня. На примере программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012 годах», даны понятия существующим рискам в ходе её реализации, показано место этой программы на этапе бюджетной реформы, сравниваются действующие ФЦП на наличие раздела социально-экономической и бюджетной эффективности.

Ключевые слова: федеральная целевая программа, бюджетная реформа, социально-экономическая эффективность, бюджетная эффективность, операционный риск, финансовый риск, инвестиционный риск

**The main risks during realization government programmes on the base of
programme “Increasing of traffic safety in 2006-2012”**

Laskina L.U., Kysmin A.G., Djedjelava E.I., Martynova N.A.
DEI@ansc.ru

Sant-Petersburg state university of refrigeration and food engineering

Nowadays not enough attention is devoted to risks connected with realization of federal target programmes (FCP) and regional longitudinal programmes. The main exciting risks are described on the base of realization of the federal target programmes “Increasing of traffic safety in 2006-2012”, the place of this programme on the stage of budget reforming, exciting FCP are compared in terms of social economic and budget effectiveness.

Key words: federal target programme, budget reforming, social economic effectiveness, budget effectiveness, financial risk, investing risk.

Для руководителя бюджетного учреждения, имеющего многоканальную систему финансирования, всё чаще становится необходимым получение знаний в области современного риск-менеджмента. Однако это связано с рядом трудностей, поскольку существует множество научных работ, содержащих различную классификацию рисков, в большей степени затрагивающих сферу финансов и предпринимательства. Отсутствие понятий о рисках затрудняет практическую деятельность менеджеров и главных врачей бюджетных учреждений, несущих персональную ответственность в качестве распорядителя (получателя) бюджетных средств и прочих денежных поступлений. Управление крупным лечебно-профилактическим учреждением (ЛПУ) предполагает систематическое проведение квалифицированного анализа всех спектров работы учреждения, включая всесторонний финансовый анализ.

На практике, главный врач зачастую встречается с тем фактом, что при подписании годовой бухгалтерской отчётности, главный бухгалтер не может составить финансовый анализ бухгалтерского баланса (ф. 130) на предмет ликвидности, деловой активности, рентабельности, платежеспособности. Такая ситуация невозможна в предпринимательской деятельности, так как на этом строится деловая репутация бизнеса. Всё дело в том, что Министерством финансов РФ ещё до конца не отработаны принципы составления бюджетной отчётности с целью того, чтобы на её основе было возможно дать всесторонний финансовый анализ с точки зрения ведения бизнеса.

Создаётся впечатление, что для организаций, находящихся на бюджетном финансировании эти знания необязательны, так как они создаются не в целях получения прибыли, а для реализации социальных задач государства. Однако, это необходимо в связи с тем, что финансирование учреждений здравоохранения сейчас напрямую связано с выполнением объёма работ в соответствии с госзаказом, а значит с тарифами, ценами, внешним финансированием, финансовым результатом. Показатель, характеризующий финансовый результат, имеется в соответствующем разделе бюджетного баланса.

Поскольку одним из важных составляющих в управлении современной Российской экономикой на нынешнем этапе развития является финансирование федеральных целевых программ, авторы считают целью данной статьи предложить использовать некоторые базовые понятия классификации риск-менеджмента для

оценки одного из важных направлений деятельности учреждений здравоохранения регионального значения – это участие в долгосрочных федеральных целевых программах (ФЦП), имеющих инвестиционный характер. Это особенно необходимо, так как настоящее время Правительством РФ и Минфином России реализуется третий, заключительный этап бюджетной реформы, основной целью которой становится выявление эффективности бюджетных вложений, качественный аудит мероприятий на всём этапе государственного финансирования, тотальная проверка бюджетных средств на предмет целевого использования [1].

Предлагается рассмотреть программу «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012годах», которая является комплексным документом, направленным для решения разноплановых задач для ряда министерств и ведомств, объединённых одной целью - сокращение количества лиц, погибших в результате дорожно-транспортных происшествий, сокращение количества дорожно-транспортных происшествий с пострадавшими.

Финансирование программы на территории Вологодской области производится в соответствии с постановлением правительства Вологодской области от 09 сентября 2008г. №177 «О долгосрочной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012годах». Паспортом Программы определено финансирование в сумме 957 млн.рублей, из них средства регионального фонда софинансирования социальных расходов (РФССР) – 511 млн.рублей.

Понятие риска закреплено в экономической литературе. В частности, один из ведущих учёных М.В. Романовский определяет риск как вероятность неполучения ожидаемого дохода или получения финансовых потерь [5].

В предпринимательской деятельности широко используется классификация, основанная на традиционных в финансовом менеджменте видах деятельности, которые максимально приближены к форматам бухгалтерской и прочей отчётности, являющейся обязательной при раскрытии информации о деятельности предприятий – это операционные, инвестиционные, финансовые риски [11]. Дадим их краткую характеристику применительно к деятельности лечебных учреждений.

Операционные риски принято отождествлять с производственными (Тэпман Л.Н.) [10], связанными с производством продукции, товаров и услуг, с осуществлением любых видов производственной деятельности, в процессе которой предприятия

сталкиваются с проблемами неадекватного использования сырья, роста себестоимости, увеличения потерь рабочего времени.

В случае оценки операционных рисков лечебных учреждений следует считать риски, связанные с нарушением работы ЛПУ по оказанию обязательной медицинской помощи по программе государственных гарантий – недостаток медикаментов, расходных материалов, питания, нехватка квалифицированных кадров, прочих ресурсов для обеспечения непрерывного лечебного процесса и т.д.

Финансовый риск возникает в процессе управления предприятием. Он связан с вероятностью потерь финансовых ресурсов (денежных средств) [9]. Как правило, финансовый риск связан с покупательной способностью денег (инфляцией) и возможностью невыполнения фирмой своих финансовых обязательств. Применительно к системе здравоохранения к финансовому риску можно отнести дефицит финансовых ресурсов из имеющихся источников финансирования и инфляционные процессы.

Понятие инвестиционного риска вытекает из сущности инвестиционной деятельности, связанной с приобретением и продажей капитальных вложений: земельных участков, зданий и иной недвижимости, оборудования, нематериальных активов и других внеоборотных активов, с осуществлением собственного строительства и т.д. Капитальные вложения – это инвестиции в основной капитал (основные средства), в том числе затраты на новое строительство, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий, приобретение машин, оборудования, инструмента, инвентаря, проектно-изыскательские работы и другие затраты [7].

Считается, что инвестиционный риск характеризует возможность финансовых потерь в процессе осуществления инвестиционной деятельности. В связи с высокой стоимостью капитальных вложений, инвестиционные риски возможно отнести к разряду существенных [8].

Вологодская областная больница №1, как участник программы по обеспечению безопасности дорожного движения, подвержена инвестиционному риску по следующим причинам. Паспортом Программы определено финансирование в сумме 65 млн.рублей, из них средства регионального фонда софинансирования социальных расходов (РФССР) – 34 млн.рублей.

Финансирование расходов, контролируемых департаментом здравоохранения Вологодской области, включает следующие мероприятия:

- за счёт РФССР: оснащение медицинским оборудованием, медицинской аппаратурой и санитарным автотранспортом муниципальных медицинских учреждений здравоохранения;
- непосредственно за счёт областного бюджета: дооснащение травматологического отделения ГУЗ «Вологодская областная больница №1» современной диагностической, анестезиологической, реаниматологической аппаратурой и реанимобилями отделения экстренной и планово-консультативной медицинской помощи; дооснащение областного центра медицины катастроф компьютерной техникой для осуществления мониторинга оказания медицинской помощи пострадавшим в ДТП.

Таким образом, направление расходов Программы в основном связано со статьёй бюджетной классификации 310 «Увеличение стоимости основных средств», что указывает на её инвестиционный характер.

Как правило, финансовые вливания в сферу здравоохранения, связанные с приобретением нового высокотехнологичного оборудования и переоборудованием ведущих лечебных учреждений производятся преимущественно за счёт средств федерального и региональных бюджетов. В этой связи риск непоступления денежных средств на эти цели низкий, поскольку соответствующие денежные средства утверждены бюджетной росписью, подтверждены законодательными актами. В то же время имеется риск неосвоения этих средств в связи с вероятностью непоставки (недопоставки) оборудования, несоблюдением регламента, установленного Федеральным законом от 21.07.2005 N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд", коррупционной составляющей.

Владение теоретическими и практическими навыками риск-менеджмента необходимы для того, чтобы определить возможные финансовые потери вследствие какого-либо риска. Однако, помимо указанных в данном обзоре существующих видов рисков, для участников долгосрочных государственных программ мы предлагаем ввести риск, связанный с вероятным недостижением целевых показателей, указанных в паспорте программы, или риск социально-экономической эффективности.

Последним правительственным документом, регламентирующим полный цикл мероприятий по функционированию государственных программ от момента их создания до завершения, является Постановление правительства РФ от 2 августа

2010г. № 588 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации». Обязательной составляющей госпрограмм является наличие показателей социально-экономической и бюджетной эффективности, которые имеют стоимостное значение. Очевидно, что в случае недостижения установленного паспортом программы результата будут предшествовать различные виды рисков, общая классификация которых приведена в данной статье.

Аналитический обзор действующих в настоящее время сорока шести ФЦП на предмет наличия в них разделов, отражающих вопросы определения эффективности и методики её оценки позволяет сделать следующие выводы [6]:

- ✓ большинство действующих целевых программ содержит разделы, посвященные оценке социально-экономической эффективности, но не всегда содержит аналогичную методику.
- ✓ указанные системы целевых показателей содержат общие и специфические составляющие в зависимости от характера и целей программ.
- ✓ менее половины программ содержит какую-либо методику расчета эффективности.
- ✓ в составе программ, содержащих подобную методику, лишь треть методик ориентирована на расчет доходов будущих периодов по системе, соответствующей требованиям Методических рекомендаций по оценке эффективности инвестиционных проектов, утвержденных Минэкономки России [3,4].

Приведённые характеристики подтверждают высокое качество подготовительной работы к процессу утверждения программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012 годах», так как расчёт социально-экономической эффективности включает все необходимые параметры, позволяющие дать объективную и достоверную оценку результатам её исполнения.

В связи с тем, что Программа имеет взаимосвязь ресурсного обеспечения лечебных учреждений и итогов их деятельности, со стороны государственных органов, осуществляющих контроль за использованием бюджетных средств, будет регулярно осуществляться аудит эффективности выделенных средств по целевому назначению. [2,3]

Таким образом, чёткое представление о влиянии конкретных рисков на процессы, связанные с реализацией ФЦП, имеет как теоретическое, так и прикладное значение. Влияние конкретных рисков на конечный результат проекта позволит принять своевременное решение для устранения негативных последствий. Чёткое исполнение важнейших целевых показателей федеральных программ, освоение выделенных финансовых ресурсов, позволит не только обеспечить социально-экономическую эффективность конкретной программы, но и усилить материальную базу ЛПУ на долгосрочный период.

Список литературы

1. Доклад Минэкономразвития России о совершенствовании методологии разработки федеральных целевых программ и повышении эффективности их реализации 12 декабря 2003 г. [Электронный ресурс] // Web-сайт "Министерство транспорта Российской Федерации". 2004.

2. Ковалевский С.С., Кульба В.В. Создание систем мониторинга реализации Федеральных целевых программ// М.: "Синтег", - 2006. -140 с.

3. Коссов В.В., Лившиц В.Н., Шахназаров А.Г. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (Вторая редакция). //М.: Экономика, 2000. - 421 с.

4. Жданчиков П.А. Структурный анализ оценки эффективности федеральных целевых программ // Экономический анализ: теория и практика. 2009. N 34. С. 25 - 35.

5. Финансы, денежное обращение и кредит: учебник// М.В. Романовский и др.; Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. – М.:Юрайт-Издат, 2007.- 543с.

6. Федеральные целевые программы России [Электронный ресурс] // Веб-сайт "Федеральные целевые финансы". 2007.

7. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.// Современный экономический словарь. М: ИНФРА-М, 2006. – 480 с.

8. Бланк И.А. Финансовый менеджмент: учебный курс.// К.: Ника-Центр, Эльга, 2002. -528 с.

9. Финансовый менеджмент: теория и практика: учебник.//Под ред. Е.С. Стояновой. – 5-е изд., перераб.и доп. –М: Перспектива.2000. – 656 с.

10. Тэпман Л.Н. Риски в экономике/ под.ред. проф. В.А. Швандара.// М.:ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 380 с.

11. Ласкина Л.Ю., Джеджелава Е.И. Современные аспекты классификации рисков при оценке деятельности производственного предприятия. // Финансы и кредит. –М.: ООО ИЦ «Финансы и кредит». – 2007. №4(244).- С.63-69