

РАСШИРИТЬ ГОРИЗОНТЫ

ЮРИЙ СЕЛИВЕРСТОВ,

начальник Главного управления бюджетной политики Минфина

Созданная в Беларуси система управления государственными финансами способна поддерживать бюджетную дисциплину и является важнейшим элементом макроэкономической стабильности.

В результате реализации налоговой политики, направленной на стимулирование экономического развития, уровень налоговой нагрузки на экономику значительно сократился (с 36,1% ВВП в 2008 году до 25,9% в 2013 году). Однако такого рода поддержка предприятий сокращает объем средств, аккумулируемых в бюджете. В условиях снижения уровня централизуемых в бюджете средств финансирование нарастающего объема расходных обязательств становится все более напряженным.

В последние годы доля бюджетных средств, направляемых на финансирование базовых расходов бюджета, связанных с обеспечением текущего функционирования организаций бюджетной сферы, субсидированием социально значимых услуг жилищно-коммунального хозяйства и транспорта, а также обслуживанием долга, увеличивается. По сравнению с 2008 годом в 2013 году уровень неотложных расходов бюджета вырос с 39 до 56% в общем объеме финансирования.

Тем не менее, благодаря налаженной системе управления ресурсами и обязательствами всех бюджетов, уровень просроченной задолженности за поставленные государству товары (работы, услуги) остается низким.

Вместе с тем, несмотря на выстроенную в целом систему бюджетных отношений, **дестабилизирующим фактором для бюджет-**

тов всех уровней выступает долговая нагрузка.

Значительные средства направляются на осуществление выплат по заимствованиям, ранее привлеченным на финансирование дополнительных расходов бюджета. Устойчивость бюджета становится зависимой от возможностей рефинансирования долга.

Так, только на обслуживание государственного и местного долга за 2013 год направлено 6,4 трлн. Br. Несмотря на то, что основной объем долга, подлежащего погашению, был рефинансирован, отложенные обязательства бюджета не сокращаются.

Кроме того, бюджет несет значительные расходы, не только исполняя прямые обязательства Правительства и исполкомов. Предоставляя гарантии по кредитам, выдаваемым банками субъектам хозяйствования, Правительство и местные власти часто вынуждены погашать их при ухудшении финансового состояния заемщиков.

Данные проблемы в равной мере касаются и местных бюджетов, в особенности областных. К примеру, за 2013 год за счет республиканского бюджета исполнено гарантий на сумму 1,7 трлн. Br (16,5% общего объема погашения), за счет местных бюджетов – еще на 1 трлн. Br (9,9%).

В настоящее время становится очевидным, что для предупреждения дисбалансов, перехода от

количества произведенных расходов к качеству оказываемых услуг **необходимо расширить горизонт бюджетного планирования и прогнозирования**, на практике внедрять механизмы оценки эффективности проводимых расходов.

Бюджетная политика, основанная на постоянном росте бюджетных расходов, когда большинство проблем в той или иной отрасли решаются за счет дополнительного выделения средств, истощала себя.

Повышение эффективности планирования и расходования бюджетных средств, включая трансферты, передаваемые регионам, сегодня на повестке дня у всех стран, как развитых, так и развивающихся. Беларусь – не исключение. Нам необходимо с учетом новых реалий серьезно **пересмотреть подходы при планировании бюджета.**

Первые шаги в этом направлении уже сделаны. По инициативе Министерства финансов по согласованию с Советом Министров в марте 2014 года **создана межведомственная рабочая группа по переходу к среднесрочному бюджетному планированию**, ориентированному на результат. Разработана соответствующая концепция. Ее основная цель – среднесрочное планирование республиканского и местных бюджетов с максимальным достижением запланированных с использованием бюджетных средств результатов.

Необходимо отметить, что проведенный Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) анализ бюджетного планирования в различных странах (в том числе постсоветского пространства и европейских стран, входящих в ОЭСР) показал, что применяемые горизонты бюджетного планирования варьируются в пределах от 5 до более чем 50 лет, что позволяет устанавливать и обеспечивать бюджетные приоритеты на долгие годы.

Среди задач, которые должны быть выработаны в рамках Концепции:

- определение структуры бюджета на среднесрочную перспективу;
- создание систематизированного ряда информации о планируемых результатах деятельности распорядительных бюджетных средств посредством формирования среднесрочных программ их деятельности;
- создание системы повышения эффективности распределения бюджетных средств в привязке к результатам работы;
- сокращение бюджетных ассигнований на реализацию неэффективных мероприятий.

Общая суть предлагаемых мероприятий состоит в смещении

акцентов бюджетного процесса от «управления бюджетными расходами» к «управлению результатами» путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса в рамках четких среднесрочных ориентиров.

Для внедрения новой системы бюджетного планирования потребуется системная работа по изменению бюджетного законодательства.

Несмотря на то, что статьей 86 Бюджетного кодекса введено понятие среднесрочной финансовой программы, конкретные подходы по ее формированию не определены, а бюджетный процесс ограничивается пределами одного года. Подготовка среднесрочных макроэкономических прогнозов не рассматривается как непрерывный процесс, базируется на законодательстве 15-летней давности и т.д.

По нашему мнению, **переход к среднесрочному планированию, ориентированному на результат, возможен в три этапа:**

1. Внедрение системы среднесрочных показателей. В их числе:
 - скользящие среднесрочные прогнозы;
 - среднесрочные финансовые показатели.

2. Макрофискальные прогнозы дополняются оценками расходов. На данном этапе будут выработаны среднесрочные предельные верхние показатели совокупных расходов бюджета и произведена оценка возможного объема бюджета (так называемого фискального пространства) для новых (дополнительных) расходов.

3. Разработка среднесрочных систем показателей эффективности и предельных верхних показателей расходов для распорядителей средств.

В то же время следует отметить, что работа по внесению изменений в уже существующие (сложившиеся) системы в любой отрасли является непростой и порой затягивается.

В этих целях Минфином подготовлен план работы на период 2014–2015 годов (см. таблицу), выполнение которого будет напрямую зависеть от общего желания обеспечить новое качество бюджетов всех уровней и бюджетной системы в целом.

Предполагается, что Концепция станет составной частью Стратегии управления государственными финансами, которая также разрабатывается в настоящее время.

ШАГИ ПО РАЗВИТИЮ СРЕДНСРОЧНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТА, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ, В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ, В 2014–2015 ГОДАХ

2014	2015
Доработка Концепции с учетом предложений членов межведомственной рабочей группы	Подготовка и внесение изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Республики Беларусь на основе выработанных межведомственной рабочей группой подходов
Определение распорядителей бюджетных средств, которые будут первыми в разработке среднесрочных программ их деятельности в 2015 году	Разработка первых среднесрочных программ деятельности выделенных распорядителей бюджетных средств, мониторинг и анализ их эффективности
Выработка межведомственной рабочей группой подходов к разработке среднесрочных программ деятельности распорядителей бюджетных средств и рекомендаций по определению показателей эффективности деятельности распорядителей бюджетных средств	Утверждение плана перехода всех распорядителей бюджетных средств на скользящее среднесрочное планирование бюджетных средств, ориентированное на результат, в рамках Программы социально-экономического развития на следующую пятилетку
Подготовка плана перехода всех распорядителей бюджетных средств на скользящее среднесрочное планирование бюджетных средств, ориентированное на результат	Утверждение Положения о разработке среднесрочных программ деятельности распорядителей бюджетных средств и методических рекомендаций по определению показателей эффективности деятельности распорядителей бюджетных средств
Информирование в конце года Правительства Республики Беларусь о сформированных подходах и необходимости последующих шагов	Разработка совместно с Комитетом государственного контроля механизма аудита эффективности для его последующего законодательного закрепления