

# ПЕРСПЕКТИВЫ ПЕРЕХОДА НА СРЕДНЕСРОЧНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

**МИХАИЛ ПРОХОРИК,**

заместитель начальника управления консолидированного бюджета  
Главного управления бюджетной политики Минфина

**В настоящее время бюджетный процесс в Беларуси ограничивается пределами одного года. Между тем отсутствие системы бюджетного планирования на более длительный срок (3–5 лет) не позволяет прогнозировать расходы на перспективу, а распорядителю средств – четко сформировать план своей деятельности. Основой для этого должна стать среднесрочная финансовая программа.**

## БАЗА ДЛЯ ПРОГНОЗА

Предпосылки для среднесрочного планирования на данный момент имеются. Система государственного прогнозирования в стране включает ряд программных документов:

- национальную стратегию устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на 15 лет;
- основные направления социально-экономического развития Республики Беларусь на 10 лет;
- программу социально-экономического развития Республики Беларусь на 5 лет;
- годовой прогноз социально-экономического развития Республики Беларусь.

Однако, несмотря на наличие системы государственных прогнозов, процесс подготовки бюджета пока еще в недостаточной степени может быть ориентирован на среднесрочную перспективу.

## ЧТО МЕШАЕТ

Отдельные элементы среднесрочного бюджетного планиро-

вания закреплены Бюджетным кодексом. В соответствии с ним должна формироваться среднесрочная финансовая программа, включающая данные о возможностях бюджета по мобилизации доходов и приоритетных направлениях расходов бюджета в пределах имеющихся ресурсов на среднесрочную перспективу. Разрабатываться она должна на три года.

**В свою очередь, такая среднесрочная финансовая программа пока не формируется, поскольку отсутствуют обоснованные макроэкономические прогнозы, четкие бюджетные цели, индикаторы результативности бюджетных расходов.**

В результате планирование бюджетных средств осуществляется на основе корректировки (индексации) ассигнований прошлых лет.

Основная причина, по которой сегодня невозможно сформировать среднесрочную финансовую программу, заключается в том, что **подготовка соответствующих макроэкономических прогнозов не рассматривается как непрерывный процесс**, методо-

логия его не совершенствуется и не актуализируется с течением времени.

В 2011 году при разработке проекта закона «О государственном индикативном планировании» была попытка заменить пятилетние и ежегодные планы скользящими трехлетними.

Отсутствие скользящих прогнозов, а также синхронности в изменении всех законодательных актов, влияющих на бюджетный процесс, не позволили до настоящего времени внедрить среднесрочную систему планирования бюджета на практике.

Также отсутствуют предельные расходы, которые соответствовали бы прогнозируемым доходам и среднесрочным целям. Не определились до настоящего времени со структурой бюджета – с какой степенью детализации необходимо формировать бюджет на последующие годы, в связи с чем на данный момент нет программной (технической) возможности это сделать.

## ЧТО НУЖНО СДЕЛАТЬ

Основная задача – определить степень детализации. Для того

чтобы ее решить и определиться со спорными и проблемными аспектами внедрения среднесрочного планирования, была создана межведомственная рабочая группа по переходу к среднесрочному бюджетному планированию, ориентированному на результат.

На внедрение системы среднесрочного планирования потребуется не один год. Для апробирования подходов **Минфином предлагается провести пилотные проекты на примере ряда министерств.**

После накопления практического опыта среднесрочного бюджетного планирования может быть поставлена задача утверждения среднесрочной финансовой программы законом (т.е. придания ему статуса трехлетнего укрупненного бюджета).

Это можно сделать:

а) либо путем утверждения укрупненных показателей бюджета на второй и третий год бюджетного процесса законом о бюджете на очередной финансовый год;

б) либо путем утверждения среднесрочной финансовой программы отдельным законом с возможностью отклонения параметров проекта бюджета от среднесрочных плановых бюджетных показателей.

Оба варианта обеспечивают реализацию всех преимуществ многолетнего бюджетного планирования.

В настоящее время переход к среднесрочной перспективе в управлении бюджетом становится особенно важным на фоне замедления экономического роста при управлении государствен-

ным долгом, уровень которого с каждым годом повышается. Решение этой задачи является одним из основных направлений реформирования системы управления государственными финансами.

Бюджет должен перейти на скользящую трехлетнюю основу.

При этом необходимо:

- ввести трехлетний план экономического развития, составляемого на скользящей основе;
- повысить надежность макрокэкономического прогнозирования;
- согласовать этапы и сроки составления макрокэкономических прогнозов и планирования бюджета;
- осуществить постепенный переход всех распорядителей бюджетных средств на разработку среднесрочных программ их деятельности с одновременным расширением их самостоятельности.

Данные меры должны сопровождаться изменениями бюджетного и налогового законодательства.

В целом использование системы среднесрочного планирования бюджета, ориентированного на результат, позволит:

- улучшить планирование бюджета;
- усовершенствовать принятие решений в бюджетном процессе и (или) распределение ресурсов;
- управлять экономической эффективностью и результативностью отдельных учреждений и (или) государственных органов;
- обеспечить экономию ресурсов и повысить прозрачность

и подотчетность перед общественностью.

## МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Среднесрочные основы бюджета успешно используются в странах с развитой экономикой, а также в развивающихся странах.

При среднесрочном бюджетном планировании бюджет на очередной финансовый год – это лишь составная часть ежегодно обновляемого и смещаемого на один год вперед многолетнего (как правило, трехлетнего) финансового документа, что обеспечивает преемственность государственной политики и предсказуемость распределения бюджетных ассигнований.

Среднесрочный финансовый план является прогнозно-аналитическим документом органов исполнительной власти либо утверждается законодательно, получая статус многолетнего (укрупненного) бюджета.

Важным при этом является построение качественной системы среднесрочных макрокэкономических показателей и прогнозов доходов. Для того чтобы макрокэкономические прогнозы можно было надлежащим образом использовать при среднесрочном планировании бюджета, они должны быть объективными. Если макропрогнозы чрезмерно оптимистичны, это приведет к излишним ожиданиям относительно доходов бюджета, под влиянием чего будут утверждены новые направления, программы расходования средств, которые впоследствии не будут профинансированы. Это одна из основных проблем при составлении бюджета во многих странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

На основе среднесрочных прогнозов доходов и фискальных целей Министерство финансов рассчитывает **предельные верхние показатели совокупных расходов** на каждый год периода, на который составляется среднесрочный бюджет. Такие показатели могут быть либо индикативными (т.е. рекомендательными), либо фиксированными.

Значимым этапом является разработка среднесрочных систем показателей эффективности и предельных верхних показателей расходов министерств. В большинстве стран показатели как расходов, так и эффективности для каждого министерства носят индикативный характер. Однако фактический уровень финансирования не будет подтвержден до тех пор, пока не бу-

дет принят бюджет на соответствующий год.

При этом установление предельных верхних показателей для министерств не является обязательным элементом среднесрочного планирования бюджета. Данная практика наблюдается, как правило, в странах с развитой системой бюджетного планирования.

### МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ ДОХОДОВ БЮДЖЕТА

Страны	Опыт прогнозирования доходов бюджета
Австрия	Все основные экономические предположения, которые используются в бюджетном процессе, определяются независимым Институтом экономических исследований. Данный институт финансируется федеральными и государственными органами управления, а также деловыми кругами и профсоюзами, является функционально независимым от Правительства
Канада	Сотрудники Департамента финансов проводят заседания с участием ведущих экономистов крупнейших банков и частных компаний, занимающихся вопросами экономического прогнозирования, и согласуют с ними ряд экономических допущений, которые используются при прогнозировании агрегированных фискальных показателей на пятилетний период, исходя из предположения о неизменности текущей политики. Департамент финансов корректирует оценки частного сектора с учетом двух элементов: 1) в допущения закладывается некоторый предел безопасности для обеспечения консервативности оценок бюджета, то есть оценки корректируются в сторону снижения на основе анализа рисков в отношении основных предположений по ВВП и процентной ставке; 2) планируется ежегодное формирование резерва на непредвиденные расходы, что служит дополнительным механизмом защиты от просчетов при составлении экономического прогноза
Великобритания	Ответственность за составление прогнозов закреплена за Управлением бюджетной ответственности, которое не входит в структуру Казначейства, но является частью Правительства
Чили	Министр финансов назначает две группы экспертов, которые составляют экономические прогнозы для составления бюджета. В состав первой группы входят 14 экспертов-экономистов, которые самостоятельно составляют свои варианты прогноза, «крайние» из которых отбрасываются, а на основе остальных выводится средний прогноз. Вторая группа экспертов занимается исключительно составлением прогноза цены на медь, которая учитывая значимость производства меди для экономики Чили, оказывает большое влияние на бюджет. В своей работе данная группа экспертов, в которую также входят представители отрасли, опирается на принципы, аналогичные принципам работы первой группы
Новая Зеландия	В соответствии с Законом о финансовой ответственности Казначейство регулярно составляет трехлетние прогнозы экономического развития и бюджета, опираясь на свое здравое профессиональное суждение. Эти прогнозы отражаются в ключевых официальных документах, таких как Заявление о бюджетной политике, которое публикуется перед принятием каждого бюджета, и Доклад о фискальной стратегии, который публикуется вместе с бюджетом. Министерство финансов не может повлиять на эти прогнозы. Тем не менее, министр финансов подтверждает, что до сведения Казначейства была доведена информация обо всех мерах политики Правительства, а секретарь Казначейства подтверждает, что при подготовке документов Казначейство опиралось на здравые профессиональные суждения