

В. А. Шипунов

(АНО «Институт реформирования общественных финансов», Москва)

ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ВНЕДРЕНИЯ СРЕДНЕСРОЧНОГО ФИНАНСОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Бюджетное планирование — это процесс формирования размеров бюджетных средств, которые можно мобилизовать в качестве доходов, финансирования расходов, привлечения и погашения заимствований. Бюджетное

планирование может быть среднесрочным (перспективным), годовым и внутригодовым. Основным результатом среднесрочного бюджетного планирования — среднесрочный финансовый план или многолетний бюджет.

¹ Постановление администрации Сахалинской области от 28 июня 2007 г. № 126-па «Об утверждении Порядка оценки бюджетной и социальной эффективности планируемых и реализуемых инвестиционных проектов».

Потребности бюджетного планирования обусловлены:

- ♦ необходимостью определения финансовых возможностей регионов и муниципальных образований как на текущий год, так и на ближайшие годы (т. е. обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджета в краткосрочный период, и в перспективе);
- ♦ необходимостью нахождения для каждого охваченного планом года потенциально доступных несвязанных свободных средств;
- ♦ задачами реализации отраслевых или комплексных программ, определяющих перспективы развития общественной инфраструктуры;
- ♦ задачами приведения уровня задолженности в соответствие с финансовыми возможностями регионов и муниципальных образований при одновременном стремлении к минимизации издержек при использовании заемных средств;
- ♦ усилением значения ориентации реализуемой бюджетной политики на стратегические цели социально-экономического развития территории.

Перспективное бюджетное планирование позволяет решать следующие задачи:

- ♦ обеспечение среднесрочной сбалансированности доходов и расходов;
- ♦ определение приоритетов развития территории и их отражение в перспективном финансовом плане, а через него в бюджетах с учетом ограничений по доходам;
- ♦ формирование обоснованных и реалистичных программ по реализации приоритетов развития территории;
- ♦ осуществление мониторинга и анализа степени достижения поставленных целей и качества прогнозов;
- ♦ повышение обоснованности стратегических решений;
- ♦ повышение эффективности использования бюджетных ресурсов.

Система бюджетного планирования должна строиться на следующих принципах:

- ♦ прозрачности и предсказуемости финансовой политики, проводимой субъектом Российской Федерации (муниципальным образованием), обеспечиваемых путем максимальной формализации действий исполнительных органов власти;
- ♦ расширения доступности соответствующей информации для заинтересованных лиц;
- ♦ реалистичности экономических прогнозов, лежащих в основе бюджетного планирования, обеспечиваемой расширением круга используемых данных и регулярным анализом причин нарушения прогноза по результатам отчетного периода;
- ♦ учета циклических факторов экономического развития, обеспечиваемого за счет использования прогнозных моделей с целью обеспечения стабильности бюджетной политики в условиях дефицита или избыточности финансовых ресурсов;
- ♦ обязательного резервирования средств под не предвиденное снижение доходных источников путем обособления части финансовых ресурсов в периоды благоприятной экономической конъюнктуры, которые могут быть использованы в периоды ухудшения финансового положения субъекта Российской Федерации (муниципального образования);
- ♦ вариантности прогнозирования и планирования.

Учитывая сложность точного прогнозирования макроэкономических показателей, не зависящих от налогово-бюджетной политики, проводимой органами государственной власти субъекта Российской Федерации (органов местного самоуправления), прогнозные и плановые документы в рамках бюджетного плани-

рования рекомендуется разрабатывать в различных вариантах, соответствующих консервативному, оптимистическому и пессимистическому сценариям.

Среднесрочное планирование осуществляется в рамках единого цикла (он начинается с разработки исходных документов, необходимых для составления перспективного финансового плана, и завершается утверждением бюджета на очередной финансовый год), являющегося составной частью ежегодно сдвигаемого на один год вперед перспективного финансового плана. Цикл бюджетного планирования может реализовываться и в рамках составления и утверждения единого многолетнего (трехлетнего) бюджета.

С введением многолетнего финансового плана бюджетный процесс оказывается заключенным в среднесрочные макроэкономические рамки, что заставляет более четко формулировать приоритетные задачи политики и заботиться о том, чтобы эти задачи не противоречили друг другу. Кроме того, показатели многолетнего финансового плана можно использовать в рамках самого бюджетного процесса, чтобы повысить его прозрачность, обоснованность и эффективность, а также обеспечить его стабильность и преемственность. Выбор конкретного подхода к перспективному бюджетному планированию определяется его задачами,кладываемыми в среднесрочную финансовую политику.

Основным результатом бюджетного планирования в настоящее время является составление проекта бюджета территории (субъекта Российской Федерации или муниципального образования) на очередной финансовый год. Важнейшим направлением совершенствования бюджетного планирования явилось расширение его границ с включением в него бюджетных проектировок, выходящих за пределы очередного финансового года и отражающих основные направления бюджетной политики на среднесрочную перспективу. Это находит выражение в подготовке перспективных финансовых планов и последующем переходе к среднесрочным (трехлетним) бюджетам. Система бюджетного планирования — совокупность организации, методов и процедур формирования проекта бюджета.

Процедуры бюджетного планирования неразрывно связаны практически со всеми сферами деятельности финансовых органов. Так, для процесса бюджетного планирования информация отраслевых структурных подразделений финансовых органов является необходимыми исходными данными (например, реестры расходных обязательств, оценка возможных объемов заимствований). И наоборот, результаты бюджетного планирования являются исходными данными для последующей работы по другим направлениям деятельности финансовых органов. Например, для обеспечения сбалансированности финансового плана или проекта бюджета могут быть определены конкретные потребности в заимствованиях, секвестирование определенных расходных статей (в случае отражения их в перспективном финансовом плане), условия формирования резервного или стабилизационного фонда.

Значительная часть функций, связанных с бюджетным планированием, может быть непосредственно возложена на отраслевые структурные подразделения, непосредственно занимающиеся, например, управлением доходами и расходами. При этом обязательно выделяется структурное подразделение в составе финансового органа, которое непосредственно занимается разработкой проекта бюджета и перспективного финансового плана в процессе бюджетного планирования.

Необходимо использование основных шагов, процедур и методов бюджетного планирования в тесной увяз-

ке с социально-экономическим планированием в регионе и муниципальных образованиях, что дает возможность:

- ♦ оптимизировать последовательность и содержание процедур формирования перспективного финансового плана и проекта бюджета;

- ♦ прогнозировать поступления доходов и планировать объем обязательств в соответствии с располагаемыми ресурсами;

- ♦ находить оптимальный баланс между собственными и заемными средствами;

- ♦ обеспечивать максимальное соответствие годового бюджета среднесрочным приоритетам.

Предложенные рекомендации могут быть использованы для того, чтобы эта система утвердилась в качестве института, обеспечивающего эффективное выявление перспективных потребностей территории в услугах сектора государственного управления и необходимых для их оказания ресурсов.

Результаты процесса бюджетного планирования представляются в виде следующих документов:

- ♦ Сценарные условия.
- ♦ Основные направления бюджетной, налоговой и долговой политики.

- ♦ Перспективный финансовый план.
- ♦ Бюджет субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на очередной год (в случае перехода на многолетний бюджет — на 3 года).

В общем случае выделяют три основные модели реализации процесса бюджетного планирования, которые можно обозначить как «Перспективный финансовый план + бюджет», «Перспективный финансовый план и бюджет» и «Многолетний бюджет».

1. Модель «Перспективный финансовый план + бюджет». Одновременно с проектом бюджета на очередной год идет разработка перспективного финансового плана на 3 года. Перспективный финансовый план полностью соответствует в своих проектировках проекту бюджета и представляется вместе с ним в законодательные (представительные) органы власти. Перспективный финансовый план законодательно не утверждается, и может иметь следующий статус:

- ♦ Информационный материал, прилагаемый к проекту закона о бюджете.

- ♦ Нормативный акт, утверждаемый главой исполнительной власти субъекта Федерации (муниципального образования), направляемый для информации в представительный орган вместе с проектом годового бюджета. Может быть скорректирован по итогам рассмотрения проекта бюджета представительным органом.

2. Модель «Перспективный финансовый план и бюджет». Перспективный финансовый план разрабатывается до начала разработки проекта бюджета и является прогнозным документом без жесткого соответствия годовому бюджету. В нем обязательно представлены общие показатели доходов, расходов, дефицита/профицита бюджета, долга, возможен также ведомственный и отраслевой разрез. После утверждения перспективного финансового плана главой исполнительной власти субъекта Федерации (муниципального образования) его основные показатели являются установленными ориентирами при разработке проекта бюджета. Перспективный финансовый план подлежит корректировке (в случае значительных расхождений в показателях с проектом бюджета) по итогам разработки проекта бюджета и при необходимости по результатам рассмотрения проекта бюджета законодательным (представительным) органом.

3. Модель «Многолетний бюджет». Перспективный финансовый план как самостоятельный документ

не разрабатывается, при разработке проекта бюджета используется принцип «скользящей трехлетки», когда основные показатели бюджета утверждаются с горизонтом в 3 года, а исходными данными являются показатели утвержденного бюджета предыдущего года, скорректированные с учетом изменения сценарных условий и основных политических приоритетов.

Основным преимуществом первой модели является соответствие сложившейся процедуре составления и рассмотрения бюджетов, однако в этом случае разделение между текущим (на очередной год) и среднесрочным планированием окажется недостаточно четким, что не позволит существенно упростить процедуру принятия ежегодного бюджета. Во второй модели появляется возможность раздельной и, как следствие, более качественной и менее длительной проработки среднесрочных и текущих вопросов бюджетного планирования, однако могут возникнуть трудности в их увязке друг с другом.

Рекомендуется постепенное внедрение в бюджетное планирование соответственно первой, второй и третьей моделей.

Следует отметить тесную взаимосвязь процессов финансового (бюджетного) планирования и планирования социально-экономического развития. Финансовое планирование для социально-экономического планирования является источником:

- ♦ информации о доступных бюджетных ресурсах (сколько, когда, из каких источников);

- ♦ бюджетной политики как инструмента социально-экономической политики.

В свою очередь, социально-экономическое планирование для финансового планирования является источником:

- ♦ определения потребностей в бюджетных ресурсах для инвестирования;

- ♦ дополнительных источников бюджетных доходов как результата инвестиционной политики;

- ♦ приоритетов социально-экономического развития, необходимых в отражении в отраслевом финансировании;

- ♦ исходных данных для разработки финансового плана и проекта бюджета.

Вместе с тем финансовое планирование и планирование социально-экономического развития имеют значительные отличия и характеризуются разными:

- ♦ целями;

- ♦ исполнителями (разными структурными подразделениями органов власти);

- ♦ источниками информации (статистической, финансовой и налоговой отчетности);

- ♦ методиками определения сходных параметров и индикаторов;

- ♦ адресатами (потребителями) выходных документов.

Основными сходными чертами финансового планирования и социально-экономического планирования являются свобода действий в достижении запланированного результата. Отличием является степень свободы действий в определении формы и содержания результата: содержание финансового плана достаточно конкретно определено в Бюджетном кодексе, а унифицированная (рекомендуемая) форма плана социально-экономического развития отсутствует. Как следствие, в значительном числе планов и стратегий социально-экономического развития финансовый блок или ограничивается общими мероприятиями без расчета необходимых потребностей и ожидаемых финансовых результатов или попросту отсутствует.

Спорным фактором с точки зрения использования результатов финансового планирования в социально-экономическом планировании явилось исключение из Бюджетного кодекса перечня целей разработки перспективных финансовых планов (Федеральным Законом от 26 апреля 2007 г. №63-ФЗ). Как следует из Бюджетного кодекса, основная предназначенность финансового плана — использование при разработке проекта бюджета. С формальной точки зрения теперь для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления нет необходимости при разработке финансового плана придерживаться таких целей (декларированных в исключенных положениях статьи 174 Бюджетного кодекса), как информирование законодательных (представительных) органов о предполагаемых среднесрочных тенденциях развития экономики и социальной сферы; комплексное прогнозирование финансовых последствий разрабатываемых реформ, программ, законов; выявление необходимости и возможности осуществления в перспективе мер в области финансовой политики; отслеживание долгосрочных негативных тенденций и своевременного принятия соответствующих мер.

Необходимо учитывать, что финансовое (бюджетное) планирование в значительной мере характеризуется совместным участием в этом процессе финансовых и экономических органов. Основные направления и конкретные мероприятия этого были определены Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 2005 г. № 118, регламентирующим процедуру разработки перспективного финансового плана Российской Федерации. Результатом этого процесса является совместная разработка или согласование основных направлений бюджетной, налоговой, долговой (а в ряде случаев и инвестиционной) политики. Разрабатываемые экономистами сценарные условия и предварительный прогноз макроэкономических показателей согласуются с финансовыми органами; разрабатываемые финансовыми органами основные показатели финансового плана согласуются с экономическими органами.

Однако следует отметить, что тесное взаимодействие происходит только на начальных стадиях процессов планирования. Экономические и отраслевые органы практически не допускаются в процесс разработки и согласования проекта бюджета. Экономические органы самостоятельно производят разработку прогнозов социально-экономического развития. Зачастую проект бюджета и прогноз социально-экономического развития вносятся в представительный орган и утверждаются практически в одно время. Как следствие, уточненный прогноз (план) социально-экономического развития не используется в бюджетном планировании, отчего его практическая ценность существенно понижается. В то же время стратегические направления развития территории, реализованные в плане социально-экономического развития, не находят адекватного отражения в бюджетных проектировках и не подкреплены необходимыми финансовыми ресурсами.

Несогласованность и неоднозначность результатов финансового планирования и планирования социально-экономического развития в частности, проявляется:

- ♦ в возможности множественности результатов, имеющих равный статус (утверждение в близкие сроки нормативными правовыми актами среднесрочного финансового плана и плана социально-экономического развития, каждый из которых содержит прогноз доходов и расходов, рассчитанный по разным методикам и с разными исходными допущениями);

- ♦ дублировании процедур, направленных на один и тот же результат;

- ♦ отсутствию иерархии результатов планирования.

Преодоление указанных ограничений в практике разработки финансовых планов и планов социально-экономического развития позволит с большей эффективностью реализовать реформу, связанную с внедрением многолетних бюджетов в практику бюджетного планирования и придаст планам социально-экономического развития большую ресурсную обеспеченность и обоснованность.