

О формировании бюджетной стратегии на региональном и муниципальном уровне

В.В. Климанов, директор Института реформирования общественных финансов, доктор экономических наук

А.А. Михайлова, эксперт Института реформирования общественных финансов

Основная задача долгосрочного бюджетного планирования состоит в увязке проводимой бюджетной политики с задачами по созданию долгосрочного устойчивого роста экономики и повышению уровня и качества жизни населения.

В Бюджетном послании Президента на 2011–2013 гг. одной из задач бюджетной политики на средне- и долгосрочную перспективу назван вопрос координации долгосрочного стратегического и бюджетного планирования. При этом подчеркивается, что стратегическое планирование остается слабо увязанным с бюджетным планированием, отсутствует достоверная оценка всего набора инструментов во взаимосвязи с их ролью в достижении поставленных целей государственной политики, а также оценка всех лежащих расходов обязательств.

Таким образом, формирование долгосрочных стратегий развития как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровне должно происходить в тесной увязке с расширением сферы бюджетного планирования. Как отмечено в Программе Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов до 2012 г., в кризисный период задача составления долгосрочных планов финансового развития отошла на второй план. С нормализацией экономической жизни следует вернуться к разработке долгосрочных планов экономического развития, которые должны предусматривать в том числе и сценарии возможного повторного ухудшения экономической конъюнктуры.

В докризисные годы более 60 субъектов Российской Федерации и несколько десятков городов разработали, приняли и утвердили собственные стратегии социально-экономического развития на долгосрочную перспективу. В каждой стратегии развития региона или муниципального образования предполагаются системные меры по достижению поставленных целей. Как правило, мероприятия предлагаются с учетом особенностей региона или города [1].

В то же время главной проблемой большинства стратегий является то, что стратегия развития опирается не на действительный анализ и проектирование развития ресурсов территории, а исходит из всевозможных, «спущенных сверху» «предложений» региональных министерств, и носит формальный характер [2].

Осенью 2008 г. Правительством была одобрена Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., а чуть ранее, в августе 2008 г., Минфин России представил проект Бюджетной стратегии до 2023 г.

При этом в тексте правительственной Концепции-2020 нет специального раздела, посвященного вопросам финансового обеспечения достижения намеченных стратегических целей и решения поставленных задач. В то же время предполагается, что бюджетная стратегия должна основываться на долгосрочных стратегиях и содержать оценку реальных возможностей для увеличения расходов по приоритетным направлениям, на региональном или муниципальном уровне, прежде всего, на образование, здравоохранение, развитие инфраструктуры.

В 2009 г. в Минэкономразвития России был разработан законопроект «О государственном стратегическом планировании». Его основной идеей является создание правовой основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, позволяющей решать задачи повышения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны. Однако предлагаемый Правительством законопроект не определяет механизм согласования процесса стратегирования с бюджетным процессом.

Представляя разработанный проект в 2008 г., министр финансов РФ А.Л. Кудрин отметил также важность и дру-

гой целевой направленности документов долгосрочного бюджетного планирования: «Одна из целей бюджетной стратегии – определить приоритеты расходов и сферы проведения институциональных реформ. Сами по себе дисбалансы никуда не исчезнут, если не проводить реформы, которые их устроят».

Последующее ухудшение условий функционирования экономики, негативные тренды, обозначившиеся в состоянии государственных финансов, привели к тому, что проведение различных бюджетных преобразований было фактически свернуто, а дальнейшая работа в части состыковки долгосрочного стратегического и бюджетного планирования была заморожена. Однако можно ожидать, что в ближайшее время вопрос разработки бюджетной стратегии как для страны в целом, так и для отдельных субъектов Федерации и муниципальных образований встанет снова.

Разработку собственно бюджетной стратегии на долгосрочный период пока проводили лишь единицы субъектов Федерации и муниципальных образований. В 2009 г., например, такая стратегия была принята в Камчатском крае.

В 2010 г. при участии специалистов Института реформирования общественных финансов был разработан проект Бюджетной стратегии города Хабаровска [6]. Данная Стратегия нацелена на формирование бюджетной политики, проводимой в городе, на долгосрочную перспективу и должна стать основой для выработки рекомендаций и предложений для включения в обновленную редакцию Стратегического плана устойчивого развития города до 2020 г.

С учетом опыта составления бюджетной стратегии в ряде регионов и муниципальных образований можно констатировать, что структура такой стратегии может включать в себя ряд следующих разделов. Это, во-первых, цели и задачи стратегии, а также ее методологические особенности. Во-вторых, в бюджетной стратегии должен быть проведен анализ бюджетной политики и состояния общественных финансов в регионе (городе) в последние годы, который может включать в себя следующие составные части:

- структура и динамика доходов бюджета;
- структура и динамика расходных обязательств;
- динамика состояния расчетов и обязательств, заимствований и погашения государственного (муниципального) долга, оценка сбалансированности и ликвидности общественных финансов;
- факторы, определяющие состояние бюджета (макроэкономические, региональные, микроэкономические, федеральные налоговые и бюджетные реформы).

Кроме того, необходимо произвести оценку качества бюджетного планирования и эффективности бюджетной политики, а также оценку адекватности нормативно-правовой базы целям эффективного исполнения, планирования и управления бюджетно-налоговыми процессами.

Любая бюджетная стратегия подразделяется по своей сути на три составные части: стратегию по доходам, стратегию по расходам и стратегию управления долгом. Таким образом, предлагается учесть в бюджетной стратегии региона либо муниципального образования следующие основные моменты:

- стратегические направления доходной политики;
- совершенствование налогообложения (по сценариям);
- совершенствование администрирования налоговых и неналоговых доходов;
- совершенствование межбюджетных отношений;
- стратегические направления политики в сфере расходов бюджета (по сценариям, по направлениям деятельности, по отдельным отраслям экономики и социальной сферы региона (города) и т.п.), то есть, например, направления политики в сфере расходов на здравоохранение или образование; перспективные вопросы оплаты труда в бюджетной сфере; бюджетные инвестиции; направления повышения эффективности бюджетных расходов;
- стратегические направления в политике заимствований и управлении государственным (муниципальным) долгом.

Целью работы по составлению бюджетной стратегии должна стать выработка процедур по оптимизации бюджетной и налоговой политики, повышению качества бюджетных услуг, повышению эффективности использования бюджетных средств на средне- и долгосрочную перспективу. При этом на региональном и муниципальном уровне должны быть осуществлены:

- оценка существующей бюджетной политики в регионе (городе);
- определение целей и долгосрочных ориентиров (не менее чем на пять лет) такой политики;
- разработка вариантов бюджетной и налоговой политики в регионе (городе) на долгосрочный период с учетом как региональных и местных особенностей, так и политики федерального центра в бюджетной сфере;
- разработка рекомендаций по изменению нормативной правовой базы в сфере бюджетной и налоговой политики и осуществлению первичных мер по достижению поставленных целей и ориентиров.

Следует учитывать, что в последние годы на федеральном уровне был разработан ряд документов и предпринят ряд действий, направленных на обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг. Эти действия не могут не приниматься в расчет при составлении бюджетной стратегии региона или муниципального образования.

Наиболее значимое влияние при этом оказывают положения следующих документов.

Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных учреждений» направлен на изменение правового положения существующих бюджетных учреждений, способных функционировать на основе рыночных принципов, без их преобразования, а также на создание условий и стимулов для сокращения внутренних издержек и повышения эффективности их деятельности. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предопределил регулирование отношений, возникающих в связи с предоставлением муниципальных услуг местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия.

Этому также способствует Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г., целью которой является создание условий для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований по выполнению государственных (муниципальных) функций и обеспечению потребностей граждан и общества в государственных (муниципальных) услугах, увеличению их доступности и качества, реализации долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития.

В основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2011 г. и на плановый период 2012 и 2013 гг. предусматривается 11 направлений, в которых в ближайшие несколько лет будут произведены реформы. В частности, это: налоговое стимулирование инновационной деятельности, модернизация налога на прибыль организаций, налога на добавленную стоимость, налога на добычу полезных ископаемых, налогообложения имущества, налогообложения в рамках специальных налоговых режимов, водного налога, введение налога на недвижимость. Кроме того, важным направлением налоговой политики остается повышение качества налогового администрирования.

Наиболее значимой новацией, которая может повлиять на доходную часть бюджетов городов, например, является мера по введению налога на недвижимость с сопутствующей отменой в таком случае уплаты земельного налога и налога на имущество физических лиц, а также, вероятно, налога на имущество организаций. Данная мера, как предполагается, будет способствовать созданию эффективной налоговой системы, обеспечивающей бюджетную устойчивость в средне- и долгосрочной перспективе. Однако сейчас основное ограничение заключается в том, что законодательно не урегулированы вопросы, связанные

с определением кадастровой стоимости объектов недвижимости, порядком проведения государственной кадастровой оценки объектов недвижимости.

Несмотря на значимость данного вопроса, связанного с внедрением налога на недвижимость, предсказать степень его влияния на изменение доходной базы местного бюджета весьма затруднительно ввиду неопределенности конкретных условий, при которых будет осуществлен этот налог.

Более очевидным является позитивное влияние, которое может оказать на местные бюджеты отмена льгот по ряду федеральных налогов для ряда крупных налогоплательщиков, являющихся владельцами значительных земельных участков.

Основные изменения, которые ожидаются в системе межбюджетных отношений и могут соответственно повлиять на взаимоотношения публично-правовых образований в бюджетной сфере, обозначены в Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 г. При этом ряд предложенных мер может негативно отразиться на доходной составляющей ряда региональных и местных бюджетов. Так, например, внесение корректив в порядок расчета индекса налогового потенциала, учитывающих изменения налоговой базы субъектов Российской Федерации в условиях экономического кризиса, зависит по отношению к другим регионам и муниципалитетам потенциал тех из них, которые продолжали обеспечивать экономический рост.

Аналогичным образом принятие решения по предоставлению региональным органам государственной власти права установления единых дополнительных нормативов отчислений от налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Федерации, в местные бюджеты в зависимости от их типов, создаст угрозу местному бюджету именно крупных городских округов, так как нормативы отчислений для них могут быть установлены на более низком уровне, чем они установлены на данный момент.

Согласно экономической теории, долгосрочное финансовое планирование, как и долгосрочное планирование вообще, невозможно без наличия устойчивых институтов [5]. В связи с этим бюджетная стратегия должна рассматривать институциональные условия и механизмы ее реализации. К таким механизмам можно отнести следующие:

- механизмы реализации стратегии и организационные структуры;
- нормативно-правовое обеспечение формирования бюджета с увязкой с задачами, решаемыми в рамках реализации стратегии;
- реструктуризация сети государственных (муниципальных) учреждений;

– система мониторинга и оценки степени реализации стратегии.

Дальнейшие шаги по совершенствованию системы управления региональными и муниципальными финансами во многом будут связаны с готовностью проведения адаптации бюджетных новаций, предложенных на федеральном уровне.

Так, наиболее значимой финансовой инновацией в России в ближайшее время станет формирование так называемого программного бюджета и расширение практики внедрения программно-целевого принципа организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Эти нововведения потребуют не только изменения формата составления и утверждения бюджета региона или муниципального образования на основе новой бюджетной классификации, но и более весомых действий, ориентированных на переосмысление роли бюджетного сектора вообще. Ожидается, что после соответствующих изменений федерального законодательства, а именно внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, субъектам Федерации и муниципальным образованиям будет дана возможность определять целесообразность, степень подготовленности, порядок и сроки перехода от традиционного (по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджетов, условно-функциональной классификации расходов) к программному (по долгосрочным и ведомственным целевым программам) формату составления и утверждения бюджета.

Для этого в ближайшее время в регионах и муниципалитетах будут приняты правовые акты, регулирующие разработку, реализацию и оценку эффективности государственных и муниципальных программ как систем мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов политики, реализуемой на уровне региона или муниципалитета, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных (муниципальных) функций достижение приоритетов и целей долгосрочного социально-экономического развития.

Аналогичный порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации утвержден постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

Кроме того, в условиях наличия долга и дефицита бюджета региона или города стратегия управления долгом, как составляющая часть бюджетной стратегии, должна формировать условия к тому, чтобы минимизировать издержки использования заемных средств. Рост уровня координации стратегического и бюджетного планирова-

ния в условиях выхода из кризиса будет сопровождаться повышением возможностей для направления на решение стратегических задач потенциально свободных в каждом году несвязанных финансовых средств.

Управление региональным и муниципальным долгом играет вспомогательную роль по отношению к управлению бюджетными доходами и расходами. В рамках бюджетного планирования определяется объем доходов и расходов бюджета и, следовательно, объем дефицита бюджета, основным источником покрытия которого являются заемные средства. Таким образом, долговая политика, определяющая объемы и формы привлечения заимствований, является составной частью бюджетной политики. В этой связи без определения направлений развития долговой политики невозможно говорить о достижении стратегических целей развития региона или города.

Жители региона или города, являясь ключевой составляющей его ресурсного потенциала, в значительной степени определяют возможности и перспективы его стратегического развития, а значит и направления расходования бюджетных средств. В связи с этим ключевым элементом активизации деятельности органов местного самоуправления является учет основных жизненных ценностей населения.

В случае, когда существенную часть доходов города составляют межбюджетные трансферты, предсказать их конкретный объем также не всегда представляется возможным. В этом отношении высокая доля трансфертов в доходной части бюджета создает дополнительные сложности в разработке стратегий любого рода. В условиях кризиса зависимость от трансфертов будет накладывать особые дополнительные ограничения на возможности бюджетного планирования.

Потребность в многолетнем бюджетном планировании связана, в частности, с необходимостью учета в финансовом планировании долгосрочных эффектов от принимаемых сегодня решений в области налогообложения и расходных обязательств, учета влияния на потребности в государственном финансировании долгосрочных внешних факторов (социальных, демографических, экономических), а также возможности осуществлять целенаправленную политику, что может быть особенно важным при решении приоритетных государственных задач.

Прогноз расходов в бюджетном планировании в плановом периоде рекомендуется определять отдельно по бюджету действующих и бюджету принимаемых обязательств. Бюджет действующих обязательств субъектов бюджетного планирования определяется на основе реестра расходных обязательств региона или муниципального образования. Бюджет принимаемых обязательств определяется по результатам рассмотрения предложений структурных подразделений органов местного самоуправления в

связи с реализацией принятых или планируемых решений на уровне региона или муниципального образования.

При прогнозировании инвестиционных расходов важнейшим этапом является выбор целей и приоритетов бюджетной политики на долгосрочную перспективу. В значительной степени выбор приоритетов определяет структуру инвестиционных расходов бюджета. Приоритеты должны найти отражение в форме целей и задач программ социально-экономического развития.

Главной особенностью бюджетного стратегирования является присутствие в нем оценок ожидаемых доходов и расходов на перспективу. Многолетние оценки могут способствовать совершенствованию бюджетного процесса по целому ряду направлений.

Для разработки бюджетной стратегии региона или муниципального образования должны быть рассчитаны несколько сценариев развития, как минимум два – инерционный и интенсивный.

Бюджетная политика, проводимая как на уровне государства в целом, так и на субнациональном уровне, преследует различные цели, которые на практике перекрывают друг друга, усложняя тем самым разработку эффективной политики [4]. Бюджетная политика, являясь частью экономической политики региона или муниципалитета, использует инструменты, связанные с формированием и расходованием бюджетных средств.

Создание нового типа экономики и проведение структурных реформ, обеспечивающих повышение качества жизни в условиях созданных за последние годы основ рыночной экономики, требует оценки ресурсного потенциала в достижении поставленных целей. Наряду с другими полномочиями и инструментами экономической политики бюджетная политика является основным инструментом достижения намеченного результата [3]. При этом долгосрочная бюджетная стратегия выступает одним из инструментов бюджетной политики.

Необходимость перехода к долгосрочному финансовому планированию определяется, прежде всего, возможным возникновением угрозы устойчивости бюджета в условиях неблагоприятных долгосрочных тенденций. Кроме того, долгосрочное планирование дает возможность выработки приоритетных задач, оценки необходимых ресурсов для их реализации и определения возможных источников этих ресурсов. Таким образом, долгосрочное планирование позволяет уйти от инерционного подхода, когда бюджетные ассигнования распределяются на основе индексирования тенденций предыдущих лет. Важно также, что большинство мер, позволяющих сократить уровень расходов, сохранив уровень качества оказываемых государственных услуг, предполагают реформирование соответствующего сектора экономики. Такие структурные реформы имеют длительный срок

реализации. Долгосрочное планирование позволяет своевременно выявить их необходимость и взвешенно подойти к реализации. Важным средством обеспечения долгосрочной бюджетной сбалансированности служит реформирование отдельных секторов бюджетной сферы, включая изменение используемых в них механизмов финансирования.

Долгосрочное планирование может также стать реальным шагом на пути к повышению эффективности расходов бюджета, выступая в то же время сдерживающим фактором для необоснованного роста расходов. Дело в том, что различные вопросы и мероприятия по реализации стратегических планов находятся в компетенции разных структурных подразделений региональной или муниципальной администрации, что создает необходимость обеспечения координации их деятельности при реализации бюджетной политики в регионе или муниципалитете.

При формировании бюджетной политики на региональном и муниципальном уровне в первую очередь необходимо четко определить цели, которые должны быть достигнуты при ее реализации и в соответствии с которыми будут определены ее основные направления. Она может быть направлена на удовлетворение потребностей одних слоев общества в большей мере, чем других. Критериями выбора того или иного слоя может служить его удельный вес в обществе, удельный вес добавленной стоимости, создаваемой этим слоем общества, доля поступлений в бюджет от этой группы, иные количественные или морально-этические характеристики.

В общем смысле целями бюджетной политики регионов и муниципальных образований могут служить обеспечение социальной и экономической стабильности, сбалансированности и устойчивости бюджета, повышение уровня и качества жизни населения посредством удовлетворения потребностей граждан в качественных государственных и муниципальных услугах.

Исходя из экономической ситуации и заданных целей, бюджетная политика региона и муниципалитета может быть направлена на решение следующих задач:

- последовательное снижение дефицита бюджета и объема долга в целях сохранения финансовой стабильности, обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджетной системы;
- безусловное и полное исполнение действующих расходных обязательств;
- повышение эффективности бюджетных расходов, доступности и качества государственных и муниципальных услуг;
- создание условий для стимулирования развития налогового потенциала;
- совершенствование механизма муниципальных закупок за счет применения современных процедур разме-

щения заказов, исключение случаев необоснованного завышения цен и заключения контрактов с заведомо некомпетентными исполнителями, а также задержки в реализации соответствующих процедур при проведении государственных и муниципальных закупок;

- усиление роли финансового контроля, в том числе в вопросах оценки эффективности использования бюджетных средств, качества финансового менеджмента, анализа достигнутых результатов, утверждаемых в государственных и муниципальных заданиях.

Серьезные изменения в бюджетной сфере, которые должны произойти в среднесрочной перспективе, создают высокие риски ухудшения ситуации на региональном и муниципальном уровне.

В этой связи представляется необходимым во всех публично-правовых образованиях полноценный переход на среднесрочное финансовое планирование (принятие и исполнение трехлетнего бюджета или хотя бы расширение положений среднесрочного финансового плана), активизация долговой политики (даже на уровне отработки ее инструментов), создание новой «платформы» для реструктуризации бюджетного сектора.

Для достижения поставленных целей с учетом изменений, которые планируется осуществить на федеральном уровне, следует принять решения по следующим основным направлениям:

- внедрение программно-целевых принципов организации деятельности;
- применение в полном объеме всех норм бюджетного законодательства в части формирования трехлетнего бюджета;
- переход к утверждению «программного» бюджета;
- развитие новых форм оказания и финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг;
- реформирование регионального и муниципально-финансового контроля и развитие внутреннего контроля;
- совершенствование инструментов управления и контроля на всех стадиях государственных и муниципальных закупок;
- создание информационной среды и технологий для реализации управленческих решений и повышения

действенности общественного контроля за деятельностью органов власти.

Внедрение программно-целевого принципа организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления требует изменения формата составления и утверждения бюджета региона и муниципального образования на основе новой бюджетной классификации. Ожидается, что после соответствующих изменений федерального законодательства, а именно внесения изменений в Бюджетный кодекс РФ, регионам и муниципальным образованиям будет дана возможность определять целесообразность, степень подготовленности, порядок и сроки перехода от традиционного (по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджетов, условно-функциональной классификации расходов) к программному (по долгосрочным и ведомственным целевым программам) формату составления и утверждения бюджета.

Внедрение на региональном и муниципальном уровне долгосрочного бюджетного планирования необходимо для преодоления проблемы несбалансированности доходов и расходов бюджета. Долгосрочное бюджетное планирование будет способствовать тому, чтобы приоритеты, определенные в стратегиях социально-экономического развития, находили свое отражение в бюджетах, с учетом накладываемых ограничений по доходам.

Таким образом, реализация бюджетной стратегии будет сопряжена с ростом необходимости обоснованности стратегических решений и эффективности использования бюджетных ресурсов, а необходимость учета долгосрочных бюджетных ограничений потребует формирования обоснованных и реалистичных программ по реализации приоритетов развития территории.

В целом, при повышении уровня координации стратегического и бюджетного планирования бюджетная политика, проводимая на уровне субъекта Федерации или крупного города, должна стать ориентированной на стратегические цели его социально-экономического развития. Повышение уровня данной координации будет способствовать решению задач реализации различных отраслевых стратегий, которые в свою очередь определяют перспективы развития общественной инфраструктуры.

Литература:

1. Климанов В.В. Региональное развитие и общественные финансы. — М.: ИРОФ, 2009.
2. Климанов В.В. Стратегическое и бюджетное планирование: проблемы координации // Губернский деловой журнал. 2010. № 10.
3. Лаврова А.М. Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами. — М.: Комкнига, 2005.
4. Масгрейв Р., Масгрейв П. Государственные финансы: теория и практика. — М.: Бизнес Атлас, 2009.
5. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. — М.: ФЭК «Начала», 1997.
6. Титова Т.В. Долгосрочное бюджетное прогнозирование в городе Хабаровске // Бюджет. 2010. № 11.