

РАБОТА В ГРУППАХ ПО КЛЮЧЕВЫМ АСПЕКТАМ ПРОЦЕССА ПОДГОТОВКИ БЮДЖЕТА

Повышение содержательности среднесрочного бюджетирования

Вступление

Министр финансов одной из стран региона Европы и Центральной Азии направил группу специалистов в государственные органы разных стран с ознакомительным визитом по поводу «разработки СПБР» (Среднесрочного Прогноза Бюджетных Расходов). Группа получила инструкции собрать следующую информацию:

1. Что такое СПБР?
2. Почему правительства разных стран разрабатывают СПБР?
3. Как следует разрабатывать СПБР – какова последовательность и т.п.?

Группа вернулась со следующими наблюдениями по итогам визитов:

1. На самом деле не существует такого понятия, как «СПБР».

Несмотря на то, что правительства многих стран реализуют реформы «среднесрочного бюджетирования», эти реформы отличаются от страны к стране. Реформы включают различные элементы, но не во всех странах присутствуют все элементы. Элементы включают:

1. Привязку бюджета к структурированной, многолетней стратегии национальной политики (например, Стратегии снижения бедности - PRSP)
2. Прочная увязка процесса составления бюджета с многолетним макрофинансовым прогнозом (с чёткими целевыми ориентирами в отношении бюджетного дефицита и т.п.), которая также служит основой определения среднесрочных и годовых лимитов расходования средств распорядителями бюджета.
3. Внедрение многолетнего стратегического планирования распорядителями бюджета и обеспечение привязки бюджетных заявок к стратегическим планам.
4. Повышение прозрачности процесса подготовки бюджета путём публикации концепции среднесрочной бюджетной стратегии (или бюджетной политики) до фактической подготовки бюджета. В некоторых странах такой документ также подаётся в Парламент для ознакомления.
5. Совершенствование процесса подготовки годового бюджета с принятием бюджетных директив, требующих представления многолетних бюджетных заявок в пределах чётко зафиксированных и «жестких» бюджетных плафонов (лимитов).
6. Повышение качества процесса подготовки годового бюджета с принятием бюджетных директив, требующих более объемного раскрытия информации о преследуемой государством «политике» (в некоторых странах государственный

бюджет структурирован таким образом, что он отражает цели, показатели эффективности и т.п.).

7. Совершенствование капитального бюджетирования. В некоторых странах в ходе проведения реформ СПБР основное внимание уделялось усовершенствованию процедур отбора, расчёта стоимости и мониторинга капитальных проектов.
8. Некоторые из реформ среднесрочного бюджетирования также включали реформы управления денежными потоками и государственными закупками с акцентом на расширение временных горизонтов планирования и обеспечение большей «предсказуемости» доступа к ресурсам в течение бюджетного года.
9. Совершенствование бюджетной отчётности с целью укрепления ответственности: во многих странах реформа процесса подготовки среднесрочных бюджетов также повлекла за собой внедрение нефинансовой отчётности и мониторинга с явным акцентом на обеспечение соответствия бюджетного процесса ориентирам «государственной политики».

2. Правительства разных стран разрабатывают подобные реформы с разными целями и достигают разных результатов.

Рабочая группа отразила в своём отчёте три основные цели реформы среднесрочного бюджетирования:

1. Привнести определённый уровень *предсказуемости и дисциплинированности в бюджетный процесс*, обеспечить выполнение утвержденных бюджетов и сбалансированность бюджетов в долгосрочной перспективе.
2. *Распределять ресурсы стратегически* с целью обеспечения согласованности бюджетов с долгосрочными целями государственной политики.
3. *Создать стимулы для мотивации руководителей с целью более эффективного использования ресурсов.* Логика заключается в том, что система долгосрочного бюджетирования позволяет заложить стимулы для поиска руководителями способов использования ресурсов с наибольшей экономической эффективностью.

Рабочая группа отметила, что во всех странах государству приходилось сталкиваться с одной и той же фундаментальной проблемой: перерасходование средств и/или значительные отклонения фактических расходов от расходов, заложенных в бюджете (что снижало достоверность бюджета).

Те страны, где государство в первую очередь уделяло основное внимание именно этой проблеме, добивались лучших результатов. Рабочая группа отметила, что более успешным странам пришлось потратить около трёх лет на повышение предсказуемости бюджетного процесса и усиление бюджетной дисциплины, и только после этого они смогли перейти к решению вопросов эффективности распределения средств на основе стратегических приоритетов политики и

разработке системы мотивации на поиск альтернатив с высоким уровнем экономической эффективности.

3. Существует чёткое представление о том, как обеспечивать реализацию реформ.

Рабочая группа предоставила министру отчёт, в котором выразило чёткое представление о том, как обеспечить реализацию реформ:

1. Во-первых, министру необходимо рассматривать реформу как многокомпонентную инициативу, включающую множество мероприятий (не как одномоментную реформу СПБР); не следует реализовывать все компоненты программы реформ сразу; необходимо придерживаться тщательно продуманной последовательности действий.
2. Во-вторых, при определении приоритетности элементов реформы важно руководствоваться «целью»; рабочая группа настоятельно рекомендует министру в первую очередь сосредоточить усилия на цели обеспечения предсказуемости бюджета и бюджетной дисциплины.
3. В-третьих, элементы реформы не должны рассматриваться как чисто «технические», а сама реформа не должна восприниматься как забота исключительно Министерства финансов. Отдельные элементы реформы требуют организационных изменений в системе правительственных органов и реализовались только в тех случаях, когда различные учреждения-участники объединялись в реформаторские сети.

Вопросы для обсуждения:

Министр поручил независимой группе оценить рекомендации рабочей группы. Его особенно интересует, согласны ли вы с тремя «чёткими идеями», которые они представляют:

1. Согласны ли вы с тем, что реформа среднесрочного бюджетирования предполагает множественные элементы? Согласны ли вы со списком «элементов», представленных рабочей группой?
2. Ощущаете ли вы, что «цели», которые они формулируют, являются состоятельными, и что обеспечение предсказуемости и бюджетной дисциплины должны предшествовать реализации других задач программы реформ? Если да (или нет), то какие элементы должны реализовываться на начальном этапе осуществления реформ? (По возможности, предложите последовательный план реализации всех элементов).
3. Согласны ли вы с тем, что реформа должна выходить за «технические» рамки? О каких нетехнических вопросах, по вашему мнению, министру стоит быть осведомленным в первую очередь?
4. Согласны ли вы с тем, что реформа должна охватывать не только Министерство финансов? Кто ещё, по вашему мнению, должен быть подключен? Когда они должны подключаться (на начальном этапе?) И как?