

РАБОТА В ГРУППАХ ПО КЛЮЧЕВЫМ ВОПРОСАМ СОСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТА

Усовершенствование макроэкономического прогнозирования и установления реалистичных лимитов расходования бюджетных средств

Вступление

Несмотря на то, что одна из стран региона Европа и Центральная Азия переживает в последние несколько лет стабильный экономический рост, доходы государственного бюджета ниже прогнозных, что привело к урезанию расходов (необходимому для достижения фискальных целей, согласованных с международным сообществом). Профильные министерства начинают публично критиковать Минфин за недофинансирование относительно средств, предусмотренных в бюджете. Профильные министерства также открыто игнорируют процесс подготовки бюджета, аргументируя это тем, что время, которое они тратят на разработку бюджетных заявок, тратится зря, коль скоро Минфин в течение года урезает бюджетные расходы непредсказуемо, подрывая тем самым процесс планирования.

Министр финансов очень обеспокоен этой ситуацией, ведь он думал, что проблема «прогнозирования» решается. Несколько лет назад он привлек специалиста с докторской степенью в области экономики для повышения точности макроэкономического прогнозирования и создания специализированного отдела макроэкономического прогнозирования (который недостаточно активно взаимодействует с бюджетным департаментом ввиду своей высокой степени специализации). В бюджетных директивах он также ввёл «лимиты» на бюджетные заявки профильных министерств для обеспечения большей надёжности бюджета.

Преисполненный готовности повысить значимость бюджета и восстановить доверие профильных министерств, министр командировал делегацию специалистов в разные страны с надёжными бюджетами. Цель состояла в приобретении опыта по усовершенствованию макроэкономического прогнозирования и процесса установления лимитов – для повышения надёжности и доверия к бюджету. Делегация вынесла следующие наблюдения:

1. Макроэкономическое прогнозирование является неотъемлемой составляющей бюджетного процесса и предполагает не только «качественные» прогнозы

Качественные бюджеты начинаются с качественных макроэкономических прогнозов и доверительных лимитов расходования бюджетных средств. Реалистичная оценка ресурсной обеспеченности является твёрдой основой эффективного и предсказуемого распределения ресурсов, а также эффективного расходования бюджетных средств. «Качественные» прогнозы эффективны только тогда, когда *ответственность за них возлагается* на бюджетный департамент, отвечающий за разработку бюджета, даже несмотря на то, что сам процесс макроэкономического прогнозирования может выполняться сторонней технически компетентной службой. Страны с более надёжными бюджетами опирались на НИИ, негосударственные учреждения, специализированные службы макроэкономического прогнозирования или международное сообщество организаций, занимающихся комплексным макроэкономическим моделированием,

но именно бюджетные департаменты окончательно определяют числовые параметры, которые используются при моделировании.

В этом процессе наиболее успешные бюджетные департаменты определяли числовые параметры на основе множественных сценариев и использовали «резерв планирования» в установлении лимитов для минимизации погрешности прогнозирования (и обычно свидетельствовали о том, что их прогнозы всегда консервативны и реалистичны). В некоторых случаях от бюджетного департамента требовалось определить ресурсные ожидания по сценариям высокого, среднего и низкого экономического роста и в результате остановиться на сценарии низкого роста. Делегация узнала, что это снижает риск последующих масштабных изменений бюджета, повышая таким образом доверие как к лимитам расходования бюджетных средств, так и к бюджету в целом.

2. Консервативные системы бюджетной политики опираются на определение общих ресурсных ограничений

Делегация также определила, что в странах с более надёжными бюджетами макроэкономическое прогнозирование является составляющей одобренной обществом консервативной системы фискальной политики. Государство в этих странах внедрило системы обеспечения реализации долгосрочной бюджетной политики, которые требуют поддержания общего фискального баланса в рамках экономического цикла. Подобные системы предполагают возможность как ежегодных бюджетных профицитов, так дефицитов, а также будущие внутренние и внешние заимствования, однако, только на нужды финансирования капитальных инвестиций. Эти системы, составляющие в наиболее дисциплинированных государствах часть национального законодательства, предлагали однозначные механизмы определения ресурсной обеспеченности в бюджете, что содействует обеспечению бюджетной сбалансированности.

3. Существует «передовая практика» установления лимитов расходования бюджетных средств

Делегация отметила активное использование прогнозов в установлении лимитов расходования бюджетных средств, как на уровне бюджета в целом, так и на уровне отдельных отраслей и министерств. Лимиты более эффективно содействовали взаимному увязыванию заявок распорядителей бюджета и повышению надёжности бюджета, одновременно использовались эффективные нисходящие и восходящие схемы распределения для определения окончательного распределения. В наилучших случаях лимиты устанавливались посредством процесса консультаций с участием политических лидеров и ведущих технических специалистов. В одном из случаев Совет Министров (Совмин) при участии экспертов Минфина и других профильных министерств устанавливал общие ресурсные ограничения и отраслевые лимиты. Совмин провел двухдневное выездное заседание для своих членов с целью обсуждения национальных и отраслевых приоритетов и согласования отраслевых ассигнований на ближайшие 3 года. Совещание проходило в закрытом режиме в духе интенсивного и дружественного общения между министрами. Минфин подготовил для выездного заседания ряд аналитических записок по поводу национальных приоритетов и их фискальных последствий. Было отмечено, что отраслевые лимиты, устанавливаемые посредством процесса консультаций, значительным образом ускорили затяжные

переговоры между Минфином и профильными министерствами, которые доселе отбирали так много энергии и сил у обеих сторон.

В более успешных случаях лимиты использовались для контроля над профильными министерствами, которые пользовались преимуществами невмешательства Минфина в принятия ими решений по расходованию бюджетных средств в пределах установленных лимитов! В этих случаях Минфин проверяет основные программы на предмет их соответствия отраслевым приоритетам, закрепленным исключительно в отраслевых стратегических концепциях. Это позволяет обеспечить значительную экономию ресурсов и времени со стороны Минфина и направляет дискуссию в русло стратегического диалога. Однако недостаточный потенциал организации бюджетирования в некоторых профильных министерствах обуславливает необходимость более пристального мониторинга бюджетных заявок, представляемых этими министерствами.

Делегация отметила, что на отраслевое распределение ресурсов влияет политическая структура исполнительной и законодательной власти. Обсуждения на уровне Совмина, описанные выше, носят достаточно императивный характер в условиях парламентской республики в то время, как в реалиях президентской республики структура консультаций должна отражать систему отношений Президент – Премьер - члены Кабинета Министров.

Вопросы для обсуждения:

Министр находит эти наблюдения интересными, в то же самое время он осознаёт, что изменение бюджетного процесса является сложным и рискованным предприятием. Ему представляется необходимым собрать дополнительные рекомендации, и он предлагает вашей группе высказать свои соображения по следующим вопросам:

1. Делегация делает вывод о том, что само по себе наличие функции прогнозирования является недостаточным условием обеспечения более высокого уровня надёжности бюджетного процесса. Согласны ли вы с этим, и, если да, то что «ещё» необходимо для эффективного прогнозирования и установления лимитов расходования бюджетных средств?
2. Если вы согласны с тем, что основательные прогнозы являются жизненно необходимыми для предсказуемого бюджетирования, какие шаги целесообразно осуществить для обеспечения более тесной интеграции функции прогнозирования в бюджетный процесс?
3. Если вы согласны с тем, что для обеспечения эффективности бюджетного процесса необходима система обеспечения реализации фискальной политики, то что должна из себя представлять эта система? (на каких целях, правилах и проч. должна она основываться)?
4. Если вы считаете, что прогнозы являются ценными, когда они трансформируются в действенные лимиты расходования бюджетных средств, какие практические шаги могли бы вы порекомендовать министру для установления этих лимитов?