

Время делать прогнозы



В прошлом году был принят Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», в соответствии с которым российские регионы и муниципалитеты, как и Федерация в целом, в ближайшее время должны разработать целый пакет специальных документов. Речь идет о прогнозах социально-экономического развития на период не менее шести лет, бюджетных прогнозах, системе государственных программ, отраслевых документах. О проблемах долгосрочного бюджетного прогнозирования, построения государственных программ и опыте Калининградской области по внедрению системы «Электронный бюджет» шел разговор на конференции, которая стала одной из цикла аналогичных мероприятий, организованных и проведенных министерством финансов Калининградской области.

Сложности прогнозирования

Тема долгосрочного бюджетного планирования стоит на повестке дня с 2007 года, однако до сих пор долгосрочный бюджетный прогноз не разработан. Но сегодня час, когда спросят: «А есть ли у вас план?» — уже обозначен. Поправки в Бюджетный кодекс, внесенные в октябре прошлого года, регламентируют использование региональных бюджетных прогнозов при подготовке проектов бюджетов на 2016–2018 годы. Следовательно, на этот момент у субъектов РФ уже должны быть в наличии прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период, порядок разработки бюджетного прогноза и сам бюджетный прогноз. Но на сегодняшний день, как отметил заместитель директора Департамента долгосрочного стратегического планирования Минфина России **А. Г. Бирюков**, на федеральном уровне не определены

методологические подходы к претворению в жизнь законодательных новелл. Тем не менее регионам пора уже начинать эту работу.

Бирюков рассказал собравшимся в Калининграде финансистам об опыте Министерства финансов РФ по разработке долгосрочных прогнозов, о том, какие проблемы возникали в процессе. К примеру, в период, когда бюджетный прогноз еще называли бюджетной стратегией, обнаружилась системная методологическая проблема. Разрабатываемый документ должен был представлять собой набор не только финансовых показателей, но и инструментов, мер политического характера. В процессе же работы над ним стало ясно, что каких-то специальных долгосрочных направлений налоговой, бюджетной и по большому счету долгой политики, выходящих за пределы трехлетки, в стране нет. Еще один сложный момент заключался в прогно-

зировании расходных обязательств. Если в отношении расходов Пенсионного фонда существовала некоторая определенность, то в отношении прочих расходов ясности не было. Поэтому Минфин пошел по пути наименьшего сопротивления и сделал некую экстраполяцию имеющегося состава расходов. Как оказалось впоследствии, этот путь был ошибочным, и сейчас разрабатывается другой вариант, основанный на предположении, что есть некая идеальная структура расходных обязательств, которая должна сформироваться через 5–10 лет. И именно к ней нужно стремиться, и она, в свою очередь, будет оказывать влияние на доходную часть, условия обслуживания и погашения государственного долга и пр.

Кроме того, при долгосрочном планировании очень большой набор рисков формируется объективно. Всегда возможно появление управленческих решений, которые существенно увеличат какие-то расходы, изменят их структуру. Сложность долгосрочного бюджетного прогнозирования состоит еще и в том, что пока отсутствует первичный документ — прогноз социально-экономического развития. Формально в 2010 году такой прогноз Министерством экономического развития РФ был подготовлен. Но с тех пор Правительство РФ не принимало никаких решений по изменению оценок, поэтому их достоверность оставляет желать лучшего. Такие важные показатели, как инфляция, платежный баланс, ВВП, индекс промышленного производства, фонд оплаты труда, изменены самой жизнью. И даже реформа так называемого программно-целевого метода, который сейчас реализуется в форме государственных программ, в принципе осуществима только при соблюдении нескольких базовых условий. Одно из самых главных — это полная предопределенность того, какие именно ресурсы могут быть потрачены на реализацию соответствующих программ. «То, что у нас уже два года есть програм-

мы, а оценки ресурсов не существует, при критичном отношении к вопросу может быть оценено так: сами программы ничего не стоят», — отметил Бирюков.

Программный бюджет

Априори подразумевается, что государственные программы — это нечто, тщательно проработанное, жестко закрепленное и стабильное. По сути, госпрограммы как раз и являются бюджетом. Бюджет — годовой или трехлетний — в конкретной программе ничего не уточняет, не расширяет, а всего лишь санкционирует плановые расходы. Так должно быть в идеале. На практике происходит иначе. Только в течение одного бюджетного цикла, к примеру, федеральные государственные программы изменяются неоднократно. Они уточняются в течение двух месяцев после принятия бюджета, потом в апреле, исходя из новых сценарных условий, которые разрабатываются для прогноза социально-экономического развития. Затем программы корректируются в июне, когда принимается ключевое решение по основным характеристикам федерального бюджета, следом в августе, когда заканчивается основной этап подготовки проекта бюджета на следующий период, затем уточняются в момент прохождения бюджета в Государственной думе и в конце года исправляются в соответствии с выявленными ошибками.

«С формальной точки зрения, — говорит Бирюков, — долгосрочный, решающий финансовые проблемы документ существует, но на практике обозначенные задачи в полной мере реализовать не удастся». Поэтому сложностей в формальном применении программно-целевого метода планирования бюджета у муниципалитетов, для которых это сейчас актуально, по мнению представителя Минфина РФ, возникнуть не должно. «Федеральные государственные программы возникли не потому, что была какая-то цель, которая заслуживает специальных



подходов, — говорит Бирюков. — Состав сегодняшних федеральных программ — это просто пересчитанные с учетом инфляции, курса валют и всего остального расходы федерального бюджета 2010 года». Конечно, пытаться сделать что-то иное, позволяющее реализовать преимущество программ именно с точки зрения качественно нового управления расходами, необходимо. К примеру, было бы желательным добиться большей степени защищенности ответственного исполнителя программы от риска снижения финансирования мероприятий в результате внесения изменений в действующий бюджет или бюджет планового периода. «И здесь все в ваших руках», — обратился выступающий к финансистам.

Электронный бюджет

О внедрении электронного бюджета в практику Калининградской области рассказал начальник департамента бюджетной политики и межбюджетных отношений Министерства финансов региона **А. Н. Данилов**. Разработка и внедрение системы имели целью не просто автоматизировать элементы бюджетного процесса, но и взаимосвязать их. Последнее возможно, когда основой автоматизации всего бюджетного процесса является одно программное обеспечение.

Желательно добиться большей степени защищенности ответственного исполнителя программы от риска снижения финансирования мероприятий в результате внесения изменений в действующий бюджет или бюджет планового периода

Поскольку программное обеспечение, отвечающее всем требованиям областного минфина, на тот момент отсутствовало, было принято решение о разработке собственной концепции системы «Электронный бюджет». Цели создания системы были сформулированы следующим образом:

- повышение оперативности и эффективности взаимодействия участников бюджетного процесса;
- обеспечение открытости и прозрачности бюджетного процесса;
- обеспечение участников бюджетного процесса информацией, необходимой для принятия управленческих решений;
- формализация процедур планирования и бюджетирования на всех этапах бюджетного процесса.

Что касается назначения системы, то калининградские финансисты решили разделить ее на составные части:

- долгосрочное планирование;
- среднесрочное планирование;
- бюджетное планирование;
- кассовое планирование;
- планирование деятельности учреждений;
- исполнение бюджета (сметы, планы финансово-хозяйственной деятельности);
- мониторинг и контроль.

Эти подсистемы призваны обеспечивать информацией руководство финансовых органов области, работников подразделений областного министерства финансов, работников органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений региона, а также юридических и физических лиц, интересующихся вопросами бюджетного процесса в Калининградской области. Система должна обеспечить одновременную работу в ней для 5 тысяч пользователей.

В основу концепции заложили несколько принципов, которые были сформулированы в результате анализа проблем, появляющихся в работе финансистов. К примеру, существует необходимость регулярно приведения в соответствие друг другу основополагающих финансовых документов. Сейчас постоянной корректировки требуют бюджет и государственные программы, в обозримом будущем к ним добавится и долгосрочный бюджетный прогноз. Поэтому один из важнейших принципов — вышестоящая система должна отличаться от нижестоящей, но при этом формировать для нижестоящей ограничения и ориентиры. «В этом случае, когда мы планируем на более низком уровне, мы сможем определить, является ли отклонение нормальным или же критичным, требующим пересмотра показателей системы более высокого уровня. И система должна обеспечивать возможность такого анализа», — говорит Данилов.

На каждом уровне системы осуществляется планирование в разрезе трех составных частей. Это доходы в разрезе налоговых, неналоговых и безвозмездных поступлений, текущие и капитальные расходы и источники финансирования дефицита. Допустим, на уровне долгосрочного планирования доходы запланированы, а на среднесрочном — нет, в результате получается провал в планировании. Использовать при бюджетном планировании показатели долгосрочного прогно-

за не совсем правильно, потому как в любом случае доходы на среднесрочном уровне тоже планируются, даже если это не формализовано никакими документами. То же самое с текущими и капитальными расходами. Если в долгосрочном плане не разделить расходы на текущие и капитальные, то это невозможно будет сделать ни на уровне среднесрочного, ни на уровне бюджетного планирования. Поэтому детализация планирования должна быть сквозной, то есть присутствовать на каждом уровне.

Очень важно, чтобы каждая строчка в планах характеризовалась тремя показателями: неким объемным показателем, нормативом, определяющим стоимость выполнения единицы объемного показателя, и суммой. Эти показатели тоже должны быть на каждом уровне, потому что спланировать средства на долгосрочный, среднесрочный периоды и при формировании бюджета при отсутствии какого-либо объемного показателя, который прямо или с максимальной степенью влияет на определенный расход, невозможно. Принцип индексации, используемый при формировании бюджета, хорошо работает при планировании на 1–2 года, но на срок свыше шести лет уже даст сбой.

Еще один принцип — выходной информацией из каждой подсистемы должен стать нормативный документ. Сформировали госпрограмму — должен быть документ об обязательном исполнении, завершилось бюджетное планирование — документ об исполнении бюджета. И последний принцип — обеспечение соответствия планов разного уровня, то есть каждый нижестоящий план должен стать детализацией вышестоящего.

В настоящее время электронный бюджет находится в активной разработке. В 2015 году планируется его активное внедрение во всех органах власти и государственных учреждениях Калининградской области.

С. В. МАРТЫНЕНКО



LT-PL-RU
2007-2013



С 2007 года в Калининградской области при финансовой поддержке Евросоюза реализуется Программа приграничного сотрудничества Литва — Польша — Россия. В рамках этой программы министерством финансов Калининградской области совместно с муниципалитетами городов Гданьск и Гдыня (Польша) разработан проект «Хорошее управление и совместная работа — ответ на общие сложности в общественных финансах», получивший старт в 2012 году. Основная цель проекта — способствовать экономическому и социальному развитию территорий путем улучшения качества управления общественными финансами.