



**ENVIRONMENT DIRECTORATE
ENVIRONMENT POLICY COMMITTEE**

**Task Force for the Implementation of the Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe, Caucasus and Central Asia
Regulatory Environmental Programme Implementation Network**

ВВЕДЕНИЕ В СРЕДНЕСРОЧНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

Аналитическая записка

10 June 2009

В настоящем документе дано краткое описание среднесрочного бюджетного планирования на базе обзора современной литературы по теории и практике применения этого механизма управления государственными финансами. Главной темой обсуждения являются шаги, необходимые для совершенствования системы распределения ограниченных финансовых ресурсов между различными секторами и для улучшения конечных результатов финансирования. Аналитическая записка во многом повторяет ключевые положения, изложенные в недавнем издании ОЭСР, в котором применение среднесрочного бюджетного планирования рассматривается в контексте сотрудничества в целях развития.

Просьба обращаться за дополнительной информацией к г-же Нелли Петковой по телефону +33 1 45 24 17 66 или e-mail: nelly.petkova@oecd.org

СОДЕРЖАНИЕ

1. ИСТОРИЯ ВОПРОСА	3
2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ТЕРМИНОВ	4
3. БЮДЖЕТНАЯ РЕФОРМА.....	5
Ежегодный бюджет.....	5
Общие проблемы ежегодного бюджетного планирования.....	6
От планирования «снизу вверх» к планированию «сверху вниз».....	7
От планирования «сверху вниз» к среднесрочному бюджетному планированию	9
4. ХАРАКТЕРИСТИКИ СРЕДНЕСРОЧНОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ.....	10
5. КЛЮЧЕВЫЕ УРОКИ ИЗ ОПЫТА СТРАН ОЭСР.....	13
6. ЛИТЕРАТУРА	14

1. ИСТОРИЯ ВОПРОСА

Понимание того, что сильные национальные системы управления государственными финансами, в том числе и бюджетными процессами, сами по себе являются ценным общественным благом, растёт. Внедрение многолетнего бюджетного процесса, часто принимающего форму среднесрочного планирования бюджетных расходов (МТЕФ)¹, стало одним из компонентов комплекса реформ, разработанных в последние годы для укрепления бюджетного процесса.

Среднесрочное бюджетное планирование, впервые применённое странами ОЭСР – Австралией и Новой Зеландией, приступившими к разработке «современных» подходов к управлению государственными финансами, сейчас, целиком или частично, практикуется также и многими странами, не входящими в ОЭСР. Оно считается особенно полезным как средство отражения национальных приоритетов, сформулированных в Документах по стратегии сокращения бедности или в государственных бюджетах. Здесь проявляется понимание того, что ежегодное составление бюджета фактически подрывает его исполнение, содействуя финансовой нестабильности и, что, возможно, ещё более серьёзно, неправильному распределению, неэффективному и непроизводительному использованию ресурсов.

В странах, не входящих в ОЭСР, распад связей между формированием политики, планированием, бюджетированием и управлением реализацией политики и ресурсами по секторам и ведомствам явился и причиной, и симптомом повышенного внимания к этому аспекту в краткосрочный период. Формирование политики и планирование (и даже управление) не отличались достаточной дисциплиной из-за отсутствия ощущения устойчивой ограниченности количества совокупных ресурсов (часто этому способствуют действия доноров). Усилия по развитию, для которых требуется среднесрочная или долгосрочная перспектива, зачастую, и нередко без необходимости, приносились в жертву краткосрочным фискальным нуждам. А между тем только способность увидеть, в какой мере бюджеты представляют собой временные срезы среднесрочных и долгосрочных приоритетов даст возможность более эффективно контролировать неизбежную нестабильность годового бюджета.

Пока при составлении бюджета не будет требоваться учёт реального положения дел с ресурсами в долгосрочной перспективе, пока бюджет не будет в большей степени ориентирован на политические приоритеты (с учётом последствий отдельных решений о расходовании средств на долгосрочный период), ежегодные бюджеты, вероятно, так и будут нырять из кризиса в кризис, всё чаще прибегая к экстренным мерам, чтобы исправить положение. С годами традиционный подход к формированию бюджета «снизу вверх» дополнился и другими подходами, например, среднесрочным бюджетным планированием «сверху вниз» и бюджетированием, ориентированным на результат, введёнными для совершенствования ежегодного бюджетного процесса.

В странах, перешедших на среднесрочное бюджетное планирование для реализации целей национальной политики при помощи выделения средств на государственные расходы в рамках многолетней макроэкономической и финансовой стратегии, одним из главных препятствий для этого процесса стал недостаток возможностей отраслевых ведомств для подготовки экономически обоснованных среднесрочных программ расходований, которые достигали бы своих целей эффективно и результативно. С особой остротой эта проблема ощутима в министерствах окружающей среды и управления природными ресурсами. Главный вызов заключается в необходимости координированных действий широкого круга учреждений государственного сектора в связи с межотраслевым характером многих вопросов, связанных с окружающей средой.

¹ Концепция среднесрочного бюджетного планирования была разработана Всемирным банком и рекомендована странам, не входящим в ОЭСР, в особенности в контексте Документов по стратегии сокращения бедности (ПРСП).

2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ТЕРМИНОВ

Единого и лаконичного определения термина «среднесрочное бюджетное планирование» не существует. Скорее, это свод общих принципов разумного составления бюджета, которые в разном институциональном окружении воплощаются по-разному. И в самом деле, эта чувствительность к институциональному окружению является важнейшим компонентом структуры успешного среднесрочного бюджетного планирования.

В настоящей работе для обозначения конкретных инструментов, обеспечивающих масштабный подход к среднесрочному бюджетному планированию, используется термин «среднесрочное планирование бюджетных расходов», но существуют и другие термины. Среди этих терминов, используемых в основном в странах ОЭСР, - «структура многолетнего планирования расходов», «многолетний бюджет», «перспективный бюджет», «многолетние планируемые показатели», «перспективные показатели».

По сути, среднесрочное бюджетное планирование стремится увязать расходные ассигнования с приоритетами государственной политики, используя среднесрочный (т.е., трёх-, пятилетний) цикл планирования и подготовки бюджета. Наряду с этим, данная методика обычно включает ряд общих ключевых элементов:

- **Единый подход всего правительства**, охватывающий все сектора. Чтобы по-настоящему стать стратегическим механизмом распределения ресурсов, среднесрочное бюджетное планирование не должно предоставлять льгот и не должно намеренно поощрять какую-либо подгруппу отраслей. Это требование часто нарушается вследствие доступа отраслей к внешним фондам благодаря двусторонним отношениям с донорами из стран, не принадлежащих к ОЭСР, и вследствие фрагментации, создающейся из-за целевого финансирования донорами – прямая бюджетная поддержка помогает избежать негативного влияния такой помощи.
- **Жёсткие бюджетные ограничения «сверху вниз»**, соответствующие макроэкономической устойчивости и не допускающие превышения общего уровня расходов в среднесрочный период. Они должны быть основаны на достоверном, реалистичном прогнозе объёма ресурсов, который, в свою очередь, должен опираться на конкретные и тщательно выверенные макроэкономические предпосылки. В идеале они должны быть подкреплены политическими обязательствами исполнительной и законодательной ветвей власти и согласованы с государственными органами разных уровней, участвующими в проведении финансовой политики. Непредсказуемое поступление финансовой помощи ослабляет этот компонент во многих странах, не входящих в ОЭСР.
- **Установление приоритетов стратегической политики «сверху вниз»**. Эти приоритеты и жёсткие бюджетные ограничения служат движущими механизмами в ходе стратегических «передовых» фаз подготовки бюджета, и тогда же могут быть пересмотрены. В свою очередь, принятые на стратегическом этапе решения в отношении политики или потолков расходов будут затем определять детальную разработку бюджета и оценочных показателей среднесрочного бюджетного планирования.
- **Перспективные оценки затрат «снизу вверх»** на осуществление текущей политики, программ и деятельности в среднесрочный период, подкреплённые анализом расходов.
- **Единый ведущийся в национальных интересах политический процесс на уровне центрального правительства**, приводящий к согласованию его компонентов снизу вверх и сверху вниз, и к установлению политических приоритетов в рамках общего ограничения количества ресурсов с помощью решений об их выделении. Сюда входит и перераспределение ресурсов от одного сектора к другому (на основе прозрачных правил), и

выделение образовавшихся дополнительных финансовых средств или «фискальной ёмкости». В идеале этот процесс должен способствовать принятию решений на ранней стадии и ограничить число моментов принятия ключевых решений..

- **Чёткая и ясная связь между прогнозами среднесрочного бюджетного планирования и ежегодным бюджетным процессом**, так, чтобы цели на многолетний период (должным образом откорректированные при изменениях макроэкономической ситуации), установленные в прошлые годы, сформировали бы основу для подготовки бюджета. В идеале значимых различий между среднесрочным бюджетным планированием и бюджетным процессом не должно быть: они должны представлять из себя одно и то же.
- **Ориентированность на результаты** (промежуточные и конечные), а не на финансовые вложения, как в структуру бюджета, так и в улучшение учёта и отчётности. Это означает, что руководители сектора будут располагать более предсказуемым потоком ресурсов в сочетании с большей свободой действий в отношении распоряжения бюджетом на детальном уровне (на основе владения информацией о том, как лучше всего потратить государственные деньги) и будут нести ответственность за достижение результатов. Это также означает, что бюджеты будут строиться на основании программ, при выделении ассигнований из года в год по соревновательному принципу, а не на традиционной «постатейной» основе, когда секторам «полагаются» ассигнования в прошлогоднем объёме, плюс небольшая прибавка. Таким образом, *«финансирование будет определяться политическими приоритетами, а не наоборот»* (Holmes and Evans, 2003).

Многие элементы среднесрочного бюджетного планирования неотделимы от более общих принципов правильного управления государственными финансами. Один из ключевых путей, благодаря которым при использовании этого подхода повышается эффективность, состоит в систематическом проведении аналитических проверок системы управления государственными финансами, в ходе которых внимание уделяется пользе от того, что ключевые составляющие процесса (макроэкономическое прогнозирование и прогнозы по доходам, расчёты затрат по вариантам реализации политики, полнота и структура бюджета, текущий контроль и оценка) хорошо работают вместе как единое целое.

В свою очередь, осуществление среднесрочного бюджетного планирования также выявляет серьёзную необходимость правильного управления государственными финансами для окружения (соответствия действий доноров требованиям политики и систем государства; отсутствия стран, не состоящих в ОЭСР, в качестве источников ресурсов (в особенности людских) и фрагментации; включения всех расходов в бюджет). Реализация принципов среднесрочного бюджетного планирования в странах, не являющихся членами ОЭСР – огромная задача, требующая реалистичного и должным образом спланированного процесса реформ, учитывающего институциональную обстановку.

3. БЮДЖЕТНАЯ РЕФОРМА

Ежегодный бюджет

По сути, бюджет представляет собой документ, который после одобрения парламентом даёт правительству право получать доходы, совершать заимствования и осуществлять расходы ради достижения определённых целей. Так как бюджет определяет источники и применение финансовых ресурсов государства, он играет центральную роль в процессе выполнения правительством экономических (бюджет является финансовым планом государства), политических (бюджетный процесс обеспечивает участие представителей народа в рассмотрении и утверждении планов повышения налогов, получения займов и расходования государственных средств правительством), правовых (придание парламентом бюджету силы закона ограничивает полномочия правительства,

поскольку правительство не вправе повышать налоги без одобрения парламента и не может превысить утверждённых парламентом ассигнований на расходы) и управленческих функций (с помощью бюджета государственная политика доводится до государственных институтов – они получают информацию о том, сколько средств можно тратить и на какие цели, тем самым реализуется политика).

Чтобы эти функции исполнялись адекватно, бюджет должен быть всесторонним и прозрачным, следовать ясным правилам и процедурам, определяющим отношения ключевых сторон бюджетного процесса. В большинстве стран ОЭСР и во всё большем числе стран, не входящих в эту организацию, эти цели достигаются путём установления бюджетных принципов и процедур рамочным законом о бюджете. Вот некоторые из этих принципов: ежегодный характер (бюджет готовится ежегодно и исполняется в течение одного года), универсальность (все доходы и расходы государства должны быть представлены в бюджете), единство (все доходы и расходы, все потребности в финансировании должны быть представлены в одном бюджете), объединение ресурсов (доходы должны направляться в общий фонд на финансирование всех расходов, а не резервироваться для финансирования конкретных институтов, программ или статей расходов), классификация финансовых операций (операции с государственными финансами часто подвергаются дискриминации со стороны институциональных, территориальных, функциональных и экономических классификаторов).

Общие проблемы ежегодного бюджетного планирования

Большинство бюджетов подготавливается с использованием системы ежегодных заявок. У неё есть достоинство – ответственность за подготовку бюджета децентрализуется и ложится на ведомство, отвечающее за исполнение бюджета, и в то же время Министерство финансов обладает правом окончательного решения по всем бюджетным ассигнованиям в целом, тем самым обеспечивая их увязку с национальными задачами ассигнований. Тем не менее, система заявок подвергалась острой критике по следующим основаниям:

- **Неспособность к пересмотру базового бюджета.** В своих заявках ведомства обычно берут прошлогодний бюджет за исходный и просят его увеличить, в идеале в связи с увеличением объёма оказываемых услуг, чаще – в процентном выражении. Переговоры с Министерством финансов ведутся о размерах прибавки, а основная сумма расходов практически не рассматривается. Соответственно, система заявок предоставляет мало возможностей для анализа значения, эффективности и результативности существующих программ или накладных административных расходов.
- **Ориентация на интересы ведомства, а не на программы или результаты.** Бюджеты готовятся ведомствами, и скорее в собственных интересах, а не на основе целей, программ и деятельности правительства. Упор делается на то, что необходимо для гладкого функционирования административного механизма, и практически не делается попыток увязать получаемое с работой и показателями, измеряемыми объёмом оказанных услуг (промежуточные результаты) или их воздействием на общество (конечные результаты). В экономиках, располагающих ограниченными ресурсами, это может привести к расхождению между функциями, выполненными институтами на бумаге, и реальностью. Когда средств не хватает, их обычно направляют на выплату заработной платы, при этом на саму деятельность ресурсов остаётся недостаточно, и в результате в школах недостаёт учебников, а очистные сооружения стоят недостроенными.
- **Недостаточный срок для анализа расходов.** Срок в один год не позволяет оценить отдалённые результаты решений об ассигнованиях: например, последствия регулярных затрат при продолжающихся капиталовложениях. Это особенно заметно по инфраструктуре, в том числе в отношении природоохранных инфраструктурных проектов, таких, как строительство водоочистных сооружений – затраты на них не найдут отражения в бюджете до их ввода в действие. Точно так же, при краткосрочном графике существует опасность, что неотложные нужды будут преобладать над приоритетами долгосрочного развития.

- **Развитие циничного отношения.** Ведомства-бюджетополучатели обычно запрашивают больше, чем нужно, потому что ожидают, что их заявки будут урезаны. В итоге Министерство финансов получает заявки на ассигнования, которые значительно превосходят общие намеченные объёмы, и в условиях нехватки времени вынуждено произвольно снижать запросы ведомств. А так как ведомство-бюджетополучатель не несёт прямой ответственности за итоговые показатели бюджета, то оно и не стремится соблюдать установленные лимиты. Более того, у ведомства есть стимулы полностью израсходовать свой бюджет, потому что обычно Министерство финансов принимает во внимание уровень исполнения бюджета при определении лимитов на следующий год. Стараясь избежать недостаточного освоения бюджетных средств, ведомства зачастую начинают активно тратить деньги в последнем квартале, часто необоснованно. Кроме того, у бюджетополучателей нет стимула экономить – они боятся, что средства будут изъяты и возвращены центру, и поэтому они продолжают планировать бюджеты, исходя из таких потребностей в работе, оборудовании и кадрах, которые невозможно профинансировать при эффективной деятельности.

Эти проблемы давно известны. Попытки бюджетных реформ имеют долгую историю, большая их часть начиналась в США и Европе, впоследствии проникая и в страны, не входящие в ОЭСР (например, бюджеты с нулевым ростом 1970-х гг.). Эти реформы не достигли цели, в основном потому, что они были нацелены на решение технических проблем, и не привели к улучшению потенциала руководящих работников на оперативных уровнях.

И напротив, более недавние реформы были направлены на сочетание технических инноваций и управленческой реформы через увеличение самостоятельности и ответственности государственных ведомств, придание им большей гибкости в использовании ресурсов при повышении ответственности за результаты. Некоторые из этих реформ включают внедрение среднесрочного и программно-целевого бюджетного планирования.

От планирования «снизу вверх» к планированию «сверху вниз»

Внедрение многолетнего бюджетного планирования – не самоцель. В большинстве стран главной причиной перехода к среднесрочному перспективному бюджетному планированию было укрепление финансовой дисциплины. В конце 1980-х – начале 1990-х гг. многие страны ОЭСР испытывали острый бюджетный дефицит, вызванный снижением налоговых поступлений и постоянным ростом государственных расходов. Политические меры, принятые для противодействия растущему финансовому дефициту путём контроля за государственными расходами, оказались неэффективными при ухудшавшемся финансовом положении. Так как ситуация с государственными финансами продолжала ухудшаться, правительства стран ОЭСР решили реформировать свои системы подготовки бюджета.

До того времени главным подходом к планированию бюджета была **система бюджетирования «снизу вверх»**. При этой системе планирование бюджета начинается, когда все министерства и ведомства отправляют свои заявки на финансирование в Министерство финансов. Обычно эти заявки намного превышают те суммы, которые министерства и ведомства действительно надеются получить. Отталкиваясь от этих заявок, Министерство финансов и отраслевые министерства проводят несколько раундов переговоров, пока не придут к некоторой общей позиции. Всё это требует много времени и по сути представляет собой игру между министерством финансов и отраслевыми министерствами. Более важно, однако, то, что переговорный процесс перенасыщен деталями, и министерство финансов теряет представление об общей картине.

Кроме того, с учётом годового срока планирования бюджета, расходы, которые накопятся в ближайшем будущем, могут остаться скрытыми от политиков, чей политический мандат к этому времени, возможно, закончится, или не привлечь их внимания. В результате в конце 1980-х – начале 1990-х гг. финансовый дефицит стал постоянной характеристикой экономик стран ОЭСР.

Чтобы искоренить эту нездоровую практику расходования государственных средств и планирования бюджета, в ряде стран ОЭСР было введено «бюджетирование сверху вниз». Главной особенностью этого нового подхода к формированию бюджета было то, что он позволял министерствам финансов (или соответствующим государственным плановым органам) устанавливать совокупные лимиты и потолки расходов по секторам для отраслевых министерств в соответствии с национальными целями и приоритетами. Это давало возможность отраслевым министерствам принимать решения о распределении ресурсов по отдельным программам в пределах отведённых расходных лимитов.

Таким образом, от министерства финансов не требовалось вмешательство в постатейное распределение ресурсов, произведённое отраслевыми министерствами. Главная роль министерства финансов заключалась в контроле за тем, чтобы ассигнования выделялись согласно установленным правилам. А отраслевые министерства могли в полной мере применить свои специальные знания при внутреннем распределении ассигнований, чтобы добиться целей своей политики. Таким образом, бюджетный процесс начал воспитывать у отраслевых министерств чувство ответственности за свои действия. И что более важно, для достижения эффективности этот процесс нуждался в более долгосрочной перспективе, поэтому страны пришли к решению о разработке своих пакетов финансовых и расходных планов на 3-х-5-тилетней основе.

Надёжность этой системы зависит в первую очередь от способности правительства правильно оценить общий объём ресурсов, доступных для государственного сектора в течение многолетнего периода, обычно в рамках многолетнего макроэкономического и фискального политического курса. В то время как оценка и процесс моделирования – в основном задача для технических специалистов, то правительству принадлежит выбор того ряда стратегических и политических решений, который определит состояние экономики и, тем самым, прочность финансового фундамента страны. Такие решения могут определять, какая структура экономики будет поддерживаться государством, какой уровень долговых обязательств государство может принять на себя или гарантировать, какой будет политика в сфере налогообложения.

Очень важной для подготовки бюджета является разработка надёжных консервативных макроэкономических прогнозов. Большинство правительств разрабатывает, как минимум, пессимистический и оптимистический сценарии. Оптимизм в первую очередь служит политическим целям и может привести к чрезмерным расходам по сравнению с возможными доходами, а также к высокому дефициту и долгам. Положительный опыт показывает, что сравнение оценок правительства с оценками, подготовленными экономистами-исследователями из институтов частного сектора или неправительственных организаций (и использование индексов уверенности потребителей) обычно даёт более реалистичную картину.²

² Чтобы обеспечить получение надёжных экономических оценок, разные страны используют разные методы, некоторые – на стадии разработки бюджета (в ожидании его вступления в силу), а некоторые – после принятия бюджета. В числе методик, рекомендуемых к применению на стадии подготовки бюджета – следующие: сравнение с прогнозами частных или научных источников в процессе планирования бюджета; использование усреднённых прогнозов нескольких авторитетных неправительственных организаций; экономическая коррекция перед принятием бюджета, которая позволит внести изменения в бюджетные предложения для учёта складывающихся тенденций; включение в бюджет сравнительных таблиц ключевых экономических переменных согласно прогнозам правительства и согласно прогнозам нескольких авторитетных частных или государственных источников с пояснениями существенных расхождений в усреднённых прогнозах; и подготовка нескольких правительственных прогнозов, которые могут стать основой для разработки бюджета. Надлежащая практика также включает формирование «резервов» при планировании бюджета на случай отклонений от прогнозов после его принятия; экономическую корректировку в середине финансового года после принятия бюджета с требуемыми предложениями по изменению бюджета в соответствии с тенденциями, формирующимися в течение финансового года; формальные процедуры для принятия дополнительных бюджетов в течение финансового года.

Хотя значение бюджетного планирования «сверху вниз» за 1990-е гг. выросло во многих странах ОЭСР, опыт показывает, что в эту систему необходимо включить элементы подхода «снизу вверх» в качестве дополнительного метода в бюджетном процессе. При разработке новых инициатив решения о финансировании должны приниматься на основе заключения по программе/проекту (стандартный элемент подхода «снизу вверх»), поскольку у министерства финансов часто будет не хватать информации и данных о программе/проекте, чтобы судить о финансовых последствиях предлагаемой инициативы, например, о производственных показателях и общей сумме планируемых издержек по программе за долгосрочный период. Поэтому от отраслевых министерств обычно требуется представление детализированных предложений в министерство финансов. Кроме того, требуется подвергать анализу отдельные программы, чтобы министерство финансов могло проверить их на соответствие фискальным нормам.

Врезка 1: Сравнение между подходами «снизу вверх» и «сверху вниз»

Снизу вверх

- Анализ предложений каждого ведомства, часто без учёта экономических прогнозов
- Ежегодный
- Длительный и трудоёмкий
- Предложения выдвигаются в основном ведомствами
- Реактивный

Сверху вниз

- Совокупный финансовый анализ с учётом экономических прогнозов
- Долгосрочный
- Делегирование полномочий
- Предложения выдвигаются совместно
- Активный

От планирования «сверху вниз» к среднесрочному бюджетному планированию

Опыт стран ОЭСР показывает, что система бюджетирования «сверху вниз» не может работать как следует без эффективного среднесрочного бюджетного планирования. В большинстве стран, применяющих бюджетирование «сверху вниз», также принято и среднесрочное бюджетное планирование. Более «современный» подход к управлению государственными финансами, с которым связан метод среднесрочного бюджетного планирования, проявляется в стремлении структурировать бюджет вокруг масштабных программ, которые формируются наряду с политическими целями правительства и привязаны к конкретным результатам. Примером таких программ могут являться «политические статьи», из которых состоит бюджет Нидерландов, а такие статьи, как «Ландшафты и отдых» при этом входят в бюджет Министерства сельского хозяйства, природы и качества пищевых продуктов. Таким образом становится яснее, чего планируется добиться при данном уровне расходов, а большее внимание к эффективности работы обеспечивается благодаря подотчётности. Взамен руководители секторов получают большую свободу действий по управлению детализированным бюджетом и полномочия по использованию своей большей осведомлённости для достижения результатов.

Цикл среднесрочного бюджетного планирования может быть скользящим или периодическим. Скользящие параметры определяются при подготовке бюджета каждый год или каждые два года. Год 1 в структуре параметров предыдущего года становится основой для бюджета, и добавляется новый год 3 (при 3-хлетней структуре). Таким образом, цикл среднесрочного бюджетного планирования при скользящей структуре обязательно будет накладываться на предыдущий и последующий циклы на один – два года, в зависимости от замысла. В периодической структуре, напротив, циклы идут последовательно, один за другим. Конкретно, периодическая структура среднесрочного бюджетного планирования разрабатывается в начале периода её применения и остаётся в силе, пока этот период не закончится. И скользящие, и периодические структуры можно пересматривать в середине их срока действия. Временная продолжительность цикла среднесрочного бюджетного планирования может составлять два, три, четыре или пять лет, включая наступающий финансовый год. Чаще всего применяется трёхлетний период.

4. ХАРАКТЕРИСТИКИ СРЕДНЕСРОЧНОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Согласно изданию Всемирного банка «Руководство по управлению общественными расходами» (*Public Expenditure Management Handbook*) (1998), «Среднесрочное бюджетное планирование включает в себя пакет ресурсов, распределяемых сверху вниз, оценку предполагаемых текущих и среднесрочных затрат на реализацию принятой политики, направляемую снизу вверх, и, в итоге, согласование этих затрат с доступными ресурсами... в контексте ежегодного бюджетного процесса». «Пакет ресурсов, распределяемых сверху вниз» фактически представляет собой макроэкономическую модель для определения целей фискальной политики и оценки доходов и расходов, в том числе по финансовым обязательствам правительства и дорогостоящим правительственным программам, таким, как реформа государственной службы. Чтобы дополнить эту макроэкономическую модель, сектора привлекаются к анализу «снизу вверх», который начинается с изучения политики и деятельности отрасли с целью оптимизации межотраслевых ассигнований.

При среднесрочном бюджетном планировании добавочная стоимость создаётся за счёт объединения пакета ресурсов, распределяемых сверху вниз, и отраслевых программ, предлагаемых снизу вверх. Эти отраслевые программы широко обсуждаются в правительстве, в результате чего согласуются ресурсные ассигнования по секторам. Именно на этом этапе переговоров и достижения консенсуса о межотраслевых и внутриотраслевых компромиссах (в рамках планирования расходов по секторам) объединяются процессы выработки политики, планирования и бюджетирования. Когда стратегическая структура расходов будет сформирована, а ресурсные ассигнования по секторам определены, отрасли будут их использовать для окончательной доработки своих программ и бюджетов.

Ключевой идеей процесса анализа по секторам является та, что в рамках широкой стратегической структуры расходов, отражающей и ресурсные ограничения, и государственную политику, отрасли могут самостоятельно распоряжаться ресурсами для достижения максимальных технических показателей, таких как эффективность и результативность. После разработки структуры среднесрочного бюджетного планирования она продолжает работать на будущее, в том смысле, что расчётные оценки первого исходящего года формируют основу для бюджета следующего года, с учётом изменений экономических условий и политики. Интеграция пакета ресурсов, распределяемых сверху вниз, и отраслевых программ, предлагаемых снизу вверх происходит в результате формального процесса принятия решений.

Основными целями и задачами среднесрочного бюджетного планирования являются:

- Улучшение макроэкономического баланса, в особенности фискальной дисциплины;
- Совершенствование распределения ресурсов между секторами и внутри них путём взаимной увязки политики, планирования и бюджетирования;
- Достижение большей бюджетной предсказуемости для отраслевых министерств;
- Более эффективное использование государственных средств благодаря достижению результатов и оказанию услуг с наименьшими затратами;
- Достижение большей убедительности принимаемых бюджетных решений (политические ограничения);
- Повышение политической ответственности за результаты расходования государственных средств благодаря более обоснованному процессу принятия решений.

Рис. 1: Скользящие исходные уровни и среднесрочное бюджетное планирование



Главное в концепции среднесрочного бюджетного планирования - признание того, что стадия подготовки бюджета является (и должна быть) в основном **политической**, потому что она состоит из принятия конкретных политических решений, основанных на предпочтениях общества, и увязывания их с практическими планами и ресурсами. Для осуществления реального политического выбора политический процесс должен быть подкреплён определёнными **техническими** элементами, а именно:

- среднесрочной фискальной структурой для установления совокупных показателей;
- оценками будущих затрат на проведение текущей политики и
- секторными стратегиями, определяющими секторные (отраслевые) и субсекторные приоритеты для будущих расходов.

Не все эти технические элементы будут в наличии в начале процесса среднесрочного бюджетного планирования, но движение к ним составляет важнейшую часть развития среднесрочного бюджетного планирования на раннем этапе. В то время как постановка среднесрочных фискальных задач и определение отраслевых лимитов обычно входит в сферу ответственности Министерства финансов и/или экономики, оценка предстоящих затрат на реализацию политики, отраслевых стратегий и программ производится отраслевыми министерствами. Это и есть **точка входа** отраслевых министерств в процесс среднесрочного бюджетного планирования и, в зависимости от качества финансовых стратегий и программ, подготовленных этими министерствами, их оценки стоимости программ можно будет использовать в качестве основы для ежегодных бюджетных ассигнований. Часто, к сожалению, одной из главных проблем стран, не входящих в ОЭСР, становится недостаток потенциала и знаний для подготовки убедительных программ и стратегий.

Самыми успешными реформами государственных финансов являются те, где признаётся взаимозависимость этих целей и задач. В бюджете они объединяются вместе. Урок ряда не входящих в ОЭСР стран заключается в том, что среднесрочное бюджетное планирование может сыграть роль катализатора, чтобы заставить государственный сектор уделять больше внимания соблюдению финансовой дисциплины и достижению результатов политических мер и расходов правительства. Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, как компонента процесса среднесрочного бюджетного планирования может ещё более способствовать достижению таких результатов.

Табл. 1: Сравнение ежегодного и среднесрочного бюджетного планирования

	Традиционный бюджет (на уровне министерства)	Среднесрочное бюджетное планирование (3-хлетняя скользящая программа на уровне сектора)
Общая финансовая дисциплина (Расходы соответствуют выделенным средствам)	Главное внимание – краткосрочным макроэкономическим проблемам (во многих странах финансовую дисциплину обеспечивают международные организации).	Краткосрочные макроэкономические проблемы рассматриваются в среднесрочной и отраслевой перспективе. Это предусматривает создание отечественного потенциала макроэкономического моделирования.
Связь между политикой, планированием и бюджетированием (Отражает способность и желание правительства обозначить приоритеты расходных программ)	Очень слабый, потому что политический выбор делается без учёта реального положения с ресурсами. Таким образом, политика неустойчива, а расходные статьи не отражают приоритетов, определённых правительством.	Формирование политики жёстко определяется реальным положением с ресурсами. Таким образом, между политикой, планированием и бюджетированием возникает гораздо более прочная связь. Расходы отражают сформулированные правительством приоритеты.
Эффективность и выполнение работы (Относится к показателям работы всех ресурсов – людских и финансовых)	Стимулы к достижению результатов (промежуточных и конечных) обычно невелики, потому что упор делается на контроль за поступлениями. Прогнозируемости бюджетного финансирования уделяется мало внимания.	Упор делается на достижение согласованных промежуточных и конечных результатов с имеющимися ресурсами. Стимулы организованы так, чтобы увеличить потребность в подтверждениях хорошей эффективности работы (ответственность руководителей секторов за результаты). Соответственно улучшается качество выполнения работы.
Самостоятельность (инициативность) руководителей	Обычно низкая, потому что недостаток дисциплины в традиционной бюджетной системе компенсируется жёстким контролем.	Обычно высокая, потому что более высокая дисциплина при установлении и применении строгих бюджетных ограничений и подотчётность позволяют дать руководителям больше самостоятельности и полномочий для выбора путей достижения результатов.

Источник: The World Bank and Korea Development Institute (2005).

Опыт стран ОЭСР показывает, что **успех процесса реформ зависит от бюджетных основ**, таких, как структура бюджета, его охват и классификация, отчётность, информация, оценка и аудит. Во многих странах, не принадлежащих к ОЭСР, структура бюджета слишком усложнена, классификация расходов слишком детализирована, бюджетное покрытие слишком ограничено, при этом некоторые виды финансовой деятельности правительства исключены. Текущее покрытие бюджета часто не соответствует Статистике государственных финансов – международному стандарту статистики государственных расходов, разработанному МВФ. Ещё одна проблема – отсутствие хорошо развитой информационной базы и эффективных каналов передачи информации для облегчения принятия стратегических решений. Если эти базовые вопросы не будут успешно решены, введение

среднесрочного бюджетного планирования может и не принести ожидаемой пользы из-за слаборазвитой среды управления государственными финансами³.

Во всех странах убедительный ежегодный бюджет является краеугольным камнем успеха среднесрочного бюджетного планирования. Чтобы среднесрочные планы расходований сыграли значимую роль в формировании будущих решений об ассигновании ресурсов, они должны корениться в ясном понимании того, сколько истрачено в текущем финансовом году на данную деятельность. Кроме того, если среднесрочное бюджетное планирование должно стать чем-то большим, чем строчки цифр в документе, оно должно быть подкреплено набором норм и процедур, которые придадут этим цифрам достоверности. Эти нормы и процедуры охватывают процесс планирования и разрешения споров о расходах, организацию подотчётности, жёстко применяемые механизмы регулирования и контроль за выполнением обязательств в среднесрочный период. Сильное и способное министерство финансов, сильная исполнительная и законодательная власть крайне важны для того, чтобы эти «правила игры» были чётко определены и неуклонно исполнялись.

5. КЛЮЧЕВЫЕ УРОКИ ИЗ ОПЫТА СТРАН ОЭСР

Опыт внедрения среднесрочных подходов к бюджетированию в странах ОЭСР позволил извлечь ряд важных уроков, в том числе:

- Потенциально вредное воздействие сверхоптимистических ожиданий будущего экономического роста. Опыт ОЭСР указывает на важность консервативных оценок экономического роста, доходов и пакета ресурсов.
- Тенденция у отраслевых ведомств рассматривать расчётные оценки исходящего года как положенные и неотъемлемые средства. Важный урок – надо чётко представлять статус оценок исходящего года и обязательность соответствия им (могут измениться только при изменении политики в будущем).
- Бюджетирование снизу вверх само по себе недостаточно для среднесрочного подхода. Страны ОЭСР постепенно перешли на более ориентированный сверху вниз метод бюджетного планирования, но ведомства по-прежнему готовят свои оценки в рамках этой структуры «снизу вверх».
- Политическая заинтересованность очень важна при участии отдельных министров в принятии решений об установлении «сверху» лимита расходов для их участков работы, и способствует большей дисциплине в процессе утверждения бюджета парламентом.

³ Prof. Allen Schick, *Look before You Leapfrog*, 1998.

6. ЛІТЕРАТУРА

- EU (European Commission) (2007), Public Finances in EMU – 2007, EC's "*European Economy, No.3, 2007*", EC, Brussels.
- Foster, M. and Fozzard, A. (2000), *Aid and Public Expenditure: A Guide*, Overseas Development Institute, London.
- Heller, P. (2005), Understanding Fiscal Space, *IMF Working Paper PDP/05/4*, IMF, Washington DC.
- Holmes, M. and Evans, A. (2003), *A Review of Experience in Implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP Context: A Synthesis of Eight Country Studies*, Overseas Development Institute, London.
- Diamond, J. (2003), Performance Budgeting: Managing the Reform Process, *IMF Working Paper WP 03/33*, International Monetary Fund, Washington DC.
- Le Houerou, Ph. and Robert Taliencio, R. (2002), Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice - Preliminary Lessons from Africa, *World Bank Africa Region Working Paper Series No. 28*, World Bank, Washington DC.
- ODI (Overseas Development Institute), *Implementing a Medium-Term Perspective to Budgeting in the Context of National Poverty Reduction Strategies*, Good Practice Guidance Note, ODI, London.
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (2003), *Financing Strategies for Water and Environmental Infrastructure*, OECD, Paris.
- OECD/Korea Institute of Public Finance (2005), *Top-Down Budgeting as a Tool for Central Resource Management*, OECD, Paris.
- OECD (2006), *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*, OECD, Paris.
- OECD (2007b), *Performance Budgeting in OECD Countries*, OECD, Paris.
- Schiavo-Campo, S. and Tommasi, D. (1999), *Managing Government Expenditure*, Asian Development Bank, Manila.
- Schick, A. (1998), *Look before You Leapfrog*.
- World Bank (1998), *Public Expenditure Management Handbook*, World Bank, Washington DC.
- World Bank and Korea Development Institute (2004), *Conference Proceedings: Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management and Fiscal Transparency*, World Bank, Washington DC.