

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ДОЛГОСРОЧНОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ПРОГНОЗИРОВАНИЯ

© 2012 А.А. Белостоцкий

кандидат экономических наук, доцент

Российский государственный социальный университет, г. Москва

E-mail: a.a.belostotskiy@gmail.com

Анализируется зарубежный опыт составления государственных бюджетов иностранных государств в долгосрочной перспективе, исследуются методические подходы составления многолетних планов развития в рамках системы общенационального прогнозирования.

Ключевые слова: долгосрочное бюджетное планирование, стратегические многолетние подходы, многолетние планы развития, долгосрочное бюджетирование, система общенационального прогнозирования.

В 30-е гг. XX в. впервые за рубежом возникает планирование на макроэкономическом уровне. Прогнозы и планы становятся необходимым элементом системы регулирования национальной экономики. Первые планы на макроэкономическом уровне охватывали финансово-бюджетную и денежно-кредитную политику и выражались в составлении национальных бюджетов. Они отличались от государственных бюджетов тем, что учитывали доходы не только государства, но и в целом по стране¹.

В послевоенные годы планирование на макроэкономическом уровне становится предметом широких дискуссий с целью не только избежать кризисов, но и с целью регулирования процессов распределения национального продукта. В 50-е гг. XX в. во многих странах произошел отход от составления национальных государственных планов в форме бюджетов.

В начале 1960-х гг. в США была открыта серия реформ бюджетного процесса, ныне определяемых общим названием “планирование - программирование - бюджетирование” (ППБ) или “бюджетирование на базе осуществляемых программ” (program budgeting), в результате подробно были разработаны новые подходы к бюджетному планированию².

В центр бюджетного процесса были поставлены осуществляемые Министерством обороны программы, которые, в свою очередь, были определены, исходя из поставленных военным ведомством целей и задач в соответствии с его многолетним планом развития.

В 1970-е гг. некоторую популярность приобрел метод “бюджетирование с нуля” (“zero-based

budgeting”) - своеобразная попытка отказа от планирования бюджета “от достигнутого”. При использовании метода “бюджетирование с нуля” показатели бюджета предшествующего года рассматривались как не подлежащие обязательной экстраполяции в будущем. Соответственно, для включения в очередной бюджет каждая из осуществляемых в предшествующем году программ или их группа должна была пройти ежегодную оценку и “вписаться” в установленные приоритеты и лимиты финансовых средств. Применение данного метода на практике показало его исключительную трудоемкость и крайне низкое влияние на принятие решений по причине постоянного конфликта интересов на стадии утверждения бюджета, и в 1981 г. администрация Рейгана прекратила его использование.

Внедрение новых методов бюджетирования в 1960-1980-е гг. не стало прорывом в реформировании бюджетного процесса, однако в целом имело положительный эффект. Главным вкладом опробованных новшеств в совершенствование бюджетного планирования стало распространение использования в бюджетной практике информации по осуществляемым программам, а также некоторых данных об их результативности. Однако на стадии принятия бюджетных решений по-прежнему существовал принцип “от достигнутого”.

В начале 1990-х гг. возобновились попытки связать принятие бюджетных решений с результативностью бюджетных расходов. Начался период “бюджетирования, ориентированного на результат” (performance-based budgeting). В центре

внимания оказалась, прежде всего, проблема измерения результатов.

Мощным импульсом новому этапу бюджетных реформ послужило принятие в 1993 г. Закона о результативности действий правительства. Закон основывается на предпосылках о том, что каждому министерству, ведомству, организации:

1) необходимо иметь четкое представление о своей миссии и желаемых конечных результатах;

2) оценивать результативность своей деятельности;

3) использовать вышеупомянутые данные для корректировки выполняемых программ.

Каждой федеральной организации, относящейся к исполнительной ветви власти, было предписано до 30 сентября 1997 г. разработать стратегический план своего развития, охватывающий не менее чем пятилетний период. План должен был включать в себя формулировку миссии организации, ее общие цели и более конкретные задачи, достижение которых может оцениваться в том числе и ежегодно. В стратегическом плане приводится также описание средств и стратегий, которые предполагается использовать для достижения поставленных целей, а также выявляются внешние факторы, способные повлиять на успешность приближения к намеченным результатам. Разработанные стратегические планы должны быть представлены в Конгресс и в Административно-бюджетное управление при Президенте (АБУ), а также быть доступны в электронном формате для всех желающих. Обновление планов осуществляется каждые три года³.

С 1999 г. министерства и ведомства в рамках бюджетных запросов в АБУ представляют также и свои планы ежегодной результативности (annual performance plans), которые с 2005 г. были заменены на бюджеты, ориентированные на результаты (performance budgets). Организация-исполнитель представляет проект своего бюджета в АБУ ежегодно в сентябре и в Конгресс - в феврале следующего года. Проект бюджета должен содержать в своем составе всю информацию, необходимую для обоснования бюджетного запроса организации на следующий финансовый год, включая и данные о достигнутых и планируемых результатах.

С весны 2000 г. федеральные организации также представляют в Конгресс ежегодные отчеты об эффективности осуществляемых ими

программ. Эти отчеты содержат, в частности, сравнение достигнутых по отдельным программам ежегодных результатов с запланированными, описание предпринятых шагов, если намеченные целевые показатели не были достигнуты в срок⁴.

В последние годы страны ЕС перешли к разработке собственного ежегодного бюджетного процесса на основе стратегического многолетнего подхода. Общим для всех подходов в долгосрочном бюджетировании является включение прогнозных оценок доходов и расходов на несколько лет вперед после текущего года, при этом практика, связанная с долгосрочным бюджетом, существенно различается от страны к стране. Поскольку подходы к составлению перспективного бюджета зависят от различных политических задач и конкретных бюджетных институтов, не имеет смысла пытаться установить наиболее оптимальный подход для Европы. Долгосрочное бюджетное прогнозирование оказалось успешным для двух стран со значительными отличиями, с двумя противоположными ситуациями - Германии и Франции⁵.

В Германии бюджетный процесс децентрализован, и макроэкономическое прогнозирование правительства осуществляется с привлечением сторонних экспертных организаций, тогда как во Франции всем процессом, включая задачи по прогнозированию, занимается Министерство финансов. Помимо этого, в силу соглашений с ЕС - Маастрихтского договора и связанного с ним "Пакта стабильности и развития" (ПСР) - обе страны - участницы еврозоны должны соблюдать заложенные фискальные параметры для сектора общего государственного управления. Установлены верхние ограничения для ежегодного дефицита в 3 % ВВП и общего долга до 60 % ВВП. В соответствии с ПСР государство должно стремиться к сбалансированному бюджету и разрабатывать ежегодные программы обеспечения стабильности и роста, отражающие выполнение этих целевых показателей⁶. Многолетнее программирование расходов требует надежности макроэкономических прогнозов, увязанных с налогово-бюджетными целевыми показателями, которые бы были допустимыми в совокупности и тем самым являлись надежными прогнозами будущих ресурсов.

С 20-х гг. прошлого столетия усилия по описанию и прогнозированию экономических циклов

на основе статистических рядов подвели некоторые страны либо к расширению функции статистических учреждений правительства, либо к созданию новых институтов для занятия краткосрочным экономическим анализом. Развивались и методы решения этих задач, вызывая многочисленные споры. Три таких метода, реализуемых в настоящее время, не являются, конечно, взаимоисключающими, но в каждой из стран они часто и по-разному противопоставлялись друг другу⁷.

В Германии добились высокого уровня налоговой и бюджетной прозрачности. Бюджетное управление осуществляется в соответствии с всеобъемлющей, точной и тщательно выполняемой совокупностью законов и правовых норм. Хотя фискальная система в Германии сильно децентрализована и различные уровни государства обладают значительной самостоятельностью, в рамках единых правовых основ проводится четкое разделение ролей и ответственности. Разумные стандарты бюджетирования, учета и отчетности распространяются на все уровни государства, а подготовка долгосрочного бюджета является неотъемлемой частью процесса, тогда как в налогово-бюджетных отчетах отражаются условные обязательства, гарантии, налоговые расходы и участие в капитале.

Разработка бюджета на уровне общего правительства координируется Финансовым советом (Finansplanungsrat), однако в силу бюджетной самостоятельности федерального центра, земель и органов местного самоуправления соглашения между ними носят исключительно политический характер и не являются юридически обязательными. Финансовый совет учрежден Законом о бюджетных принципах, а его роль была усилена недавно принятием поправки к этому закону. В состав Совета входят министры финансов федерации и федеральных земель, а также представители органов местного самоуправления.

Макроэкономический прогноз закладывает основы для оценки доходной части бюджета Рабочей группой по налоговым расчетам, однако соотношение между макроэкономическими допущениями и статьями доходной части не анализируется для последующего использования. Это ограничивает полезность таких прогнозов в случаях, когда изменяются макроэкономические условия. В состав межбюджетной рабочей группы по налоговым расчетам входят представители

федерального центра, всех 16 федеральных земель, органов местного самоуправления и Бундесбанка, Федерального статистического управления, Совета экономических экспертов и исследовательских институтов. Эта группа отвечает за подготовку официальных правительственных прогнозов по конкретным доходным статьям. За две недели до заседания члены рабочей группы обмениваются между собой собственными прогнозами.

Во Франции Министерство финансов обычно объединяется в одну группу с Министерством экономики. Департамент фискального законодательства отвечает за разработку налогово-бюджетной политики. Функция сбора налогов поделена между Главным директором по налогам, в котором 80 000 налоговых агентов занимаются прямым налогообложением и общеевропейским НДС, и Главным акцизным директором: в нем 19 000 агентов занимаются таможенными сборами и не относящимся к Европейскому союзу НДС. Государственный бюджет готовится и управляется Бюджетным директором с 250 агентами, причем ведение учета и финансовое исполнение бюджета осуществляется Государственным счетным директором. Этот директорат с 56 000 агентов также отвечает за ведение учета и казначейства местных органов управления. Директорат казначейства и Директорат прогнозирования являются общими для двух министерств. Директорат казначейства отвечает отдельно за государственный долг и внешние финансовые отношения. Директорат прогнозирования изучает основные экономические тенденции. Государственный бюджет составляется Бюджетным директором под руководством Министерства финансов. Бюджетный директорат играет основополагающую роль во всей процедуре подготовки и исполнения. Голосование в парламенте, которое происходит каждый год не позднее 31 декабря, вносит незначительные поправки к предложениям правительства, особенно в части расходов. После проверки Конституционным советом (независимым органом, в который можно направлять жалобы на конституционность решений правительства) бюджет исполняется каждым министерством, которое для этих целей назначает распорядителей центральным и местным бюджетами. Макроэкономические основы и внутренние ресурсы готовятся Департаментом прогнозирования⁸.

В Японии все крупные фирмы имеют плановые отделы; подготовка плана централизована, планирование осуществляется сверху вниз. Временной горизонт планирования обычно равен пяти годам, горизонт прогнозирования - пятнадцати годам. Процесс планирования в большинстве случаев включает четыре стадии: формулировку предпосылок, уточнение проблем, долгосрочную стратегию, среднесрочные и краткосрочные планы. Особо следует подчеркнуть, что в Японии, как и во Франции, существует система общенационального прогнозирования, иногда ее называют индикативным планированием.

Особенность общегосударственного прогнозирования и планирования в Японии заключается в использовании системы социально-экономических прогнозов, планов и научно-технологических программ как инструмента правительственного регулирования рыночной экономики. Вопросами прогнозирования и планирования социально-экономических процессов занимаются Экономический совет, образованный при правительстве, Управление экономического планирования, Министерство внешней торговли и промышленности (МВТП), Управление по науке и технологии.

В Японии составляются пятилетние планы-программы (носящие индикативный характер), как было сказано выше. Они разрабатываются по заданию правительства, в котором сформулированы важнейшие стратегические цели. Планы представляют собой совокупность государственных программ, ориентирующих и мобилизующих звенья экономики на достижение общенациональных целей. Планы-программы, во-первых, дают представление о наиболее вероятных путях развития национальной экономики; во-вторых, показывают проблемы, с которыми могут столкнуться правительство и деловые круги внутри и за пределами страны, в-третьих, обосновывают рекомендации по решению этих проблем.

Для разработки планов изучаются статистические данные, конкурентоспособность продукции, спрос и предложение. На основании этих данных производится анализ и прогноз по каждой отрасли и экономике страны в целом. Опираясь на рекомендации правительства, каждая корпорация вырабатывает свою стратегию⁹.

Общепризнано, что основой японского бизнеса является планомерность, т.е. все действия любого предприятия (организации) обязательно осу-

ществляются по строгому плану. Всякое действие включает три операции: планирование, само действие и контроль. Большое внимание уделяется всем видам планов, особенно стратегическим, ориентированным на достижение крупных целей и развитие на долгосрочной основе. Долгосрочное планирование в Японии начало ускоренно внедряться с 1950 г. В 1956 г. был принят первый пятилетний план экономического развития страны.

Правительство и предприниматели обычно учитывают многие рекомендации планов-программ. В тех случаях, когда возникают возражения правительства или деловых кругов против каких-то положений плана и Управление экономического планирования убеждается в обоснованности этих возражений, оно тут же вносит в документ коррективы. Такое планирование в Японии принято называть адаптивным. Частные фирмы составляют детальные планы, определяющие их производственную и коммерческую деятельность, а также учитывающие общенациональные задачи и правительственные финансово-кредитные и налоговые льготы.

Каждая страна с учетом специфики национальной экономики и государственных финансов использует определенные подходы в долгосрочном бюджетном прогнозировании и планировании, постоянно совершенствуя эти модели применительно к изменяющимся условиям как внутри страны, так и в мировой финансовой системе.

¹ Всемирный Банк: офиц. сайт. URL: <http://www.worldbank.org>.

² U.S. Department of the treasury. Департамент казначейства США: офиц. сайт. URL: <http://www.treas.gov>.

³ Федеральная резервная служба США: официальный сайт. URL: <http://www.federal-reserve.net/>.

⁴ Белый дом США. Служба управления и бюджета: офиц. сайт. URL: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2011/assets/message>. Office of Management and budget.

⁵ Европейский центральный банк: офиц. сайт. URL: <http://www.ecb.int/home/html/index.en.html>.

⁶ Министерство финансов Германии: офиц. сайт. URL: <http://www.bundesfinanzministerium.de>.

⁷ Европейский союз: офиц. сайт. URL: <http://europa.eu>.

⁸ Министерство финансов Франции: офиц. сайт. URL: <http://www.minefe.gouv.fr>.

⁹ Министерство финансов Японии: офиц. сайт. URL: <http://www.mof.go.jp/english/files.htm>.