

Долгосрочное бюджетное планирование: приоритеты развития государственных финансов

© 2011 А.А. Белостоцкий

кандидат экономических наук, доцент

Российский государственный социальный университет

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

Проводится анализ планирования доходов и расходов бюджета на долгосрочную перспективу, который позволяет повысить эффективность использования бюджетных средств и учитывать стратегические приоритеты социально-экономического развития страны в условиях модернизации государственных финансов.

Ключевые слова: долгосрочное бюджетное планирование, бюджетная стратегия, бюджетные проективки, бюджетные прогнозы, планирование доходов и расходов.

Создание нового типа экономики и осуществление структурных реформ, обеспечивающих повышение качества жизни населения, требует проведения эффективной бюджетной политики в долгосрочной перспективе, одним из основных инструментов которой может стать долгосрочное бюджетное планирование.

В части стран долгосрочные бюджетные проективки являются обязательной частью ежегодного бюджетного процесса, другие лишь иногда делают такие прогнозы. Большинство стран, использующих долгосрочное прогнозирование, ставят задачу интегрировать кратко-, средне- и долгосрочное бюджетное планирование¹.

С 2007 г. был впервые разработан и принят Закон о федеральном бюджете на три года, в результате которого мы перешли с краткосрочного (1 год) на среднесрочное планирование бюджета (3-5 лет), но с течением времени это лишь подтверждает необходимость установления долгосрочных ориентиров финансового планирования на 15-20 лет.

В бюджетном послании “О бюджетной политике в 2012-2014 годах” Президент России Д.А. Медведев заявил: “Надо интегрировать бюджетное планирование в процесс формирования и реализации долгосрочной стратегии развития страны”².

Разработка долгосрочных бюджетных прогнозов повышает обоснованность принимаемых в этой сфере решений, давая возможность всесторонне оценить их отдаленные последствия. Достижению данной цели способствует также прозрачность бюджетной политики: обнародование и широкое общественное обсуждение результатов долгосрочного бюджетного планирования³. В связи с этим в соответствии с поручением Президента РФ по итогам заседания Государственного совета, состоявшегося 21 июля 2006 г., была разработана “Концепция долгосрочного социаль-

но-экономического развития Российской Федерации”, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. Цель разработки Концепции - определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе (2008 - 2020 гг.) устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе.

В соответствии с данной целью в Концепции сформулированы:

- основные направления долгосрочного социально-экономического развития страны с учетом вызовов предстоящего периода;
- стратегия достижения поставленных целей, включая способы, направления и этапы;
- формы и механизмы стратегического партнерства государства, бизнеса и общества;
- цели, целевые индикаторы, приоритеты и основные задачи долгосрочной государственной политики в социальной сфере, в сфере науки и технологий, а также структурных преобразований в экономике;
- цели и приоритеты внешнеэкономической политики;
- параметры пространственного развития российской экономики, цели и задачи территориального развития⁴.

Основная задача долгосрочного бюджетного планирования состоит в увязке проводимой бюджетной политики с задачами по созданию долгосрочного устойчивого роста экономики и повышению уровня и качества жизни населения⁵.

Долгосрочный прогноз доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации характеризуется следующими особенностями:

- снижение доли нефтегазовых доходов в общем объеме доходов бюджетной системы Рос-

сийской Федерации и в валовом внутреннем продукте (ВВП), что обусловлено отставанием темпов роста нефтегазового сектора от темпов роста экономики в целом;

- снижение доли налогов и сборов на импорт в ВВП в результате сокращения доли импорта в ВВП и прогнозируемого изменения его структуры в сторону необлагаемых видов продукции или облагаемых по более низким ставкам; при этом учитывался эффект от усилий по сокращению объема импорта, не учитываемого таможенной статистикой;

- рост поступлений НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации за счет развития секторов с высокой добавленной стоимостью, снижения доли экспорта в ВВП и повышения качества администрирования доходов;

- рост налогов на прибыль и доходы в результате опережающего роста объема прибыли в экономике и налогооблагаемых доходов населения после 2010 г.

тическим исполнением в 2010 г. включает в себя снижение как нефтегазовых, так и нефтегазовых доходов.

Согласно долгосрочному прогнозу, доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации составят к 2015 г. 34,3 % ВВП и затем будут последовательно снижаться до 31,7 % ВВП (с учетом доходов от инвестирования средств Резервного фонда). Нефтегазовые доходы федерального бюджета продолжат свое снижение после 2010 г., а после 2016 г. снизятся ниже уровня нефтегазового трансферта в 3,7 % ВВП, зафиксированного в Бюджетном кодексе Российской Федерации в редакции Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ (далее - Бюджетный кодекс).

Дополнительные доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за счет улучшения качества администрирования и других мер по повышению собираемости налогов и сборов оцениваются в "инновационном" сценарии в 1,5 - 2,0 % ВВП.

Таблица 1. Прогноз доходов бюджетной системы на 2010-2023 гг., % ВВП

Доходы бюджетной системы	2010	2012	2015	2020	2023
Доходы федерального бюджета	18,2	17,3	16,2	14,0	12,9
Доходы консолидированного бюджета	29,0	28,0	26,7	23,9	22,8
Доходы бюджетной системы	35,7	35,2	34,3	32,5	31,7
Доходы внебюджетных фондов	6,7	7,2	7,6	8,6	8,9

Как видно из табл. 1, доходы бюджетной системы постепенно снижаются с 35,7 % ВВП в 2010 г. до 31,7 % ВВП в 2023 г., федерального бюджета - с 18,2 % ВВП в 2010 г. до 12,9 % ВВП в 2023 г. Снижение доходов бюджетной системы к 2023 г. по сравнению с 2010 г. составит 4,0 процентного пункта ВВП для бюджетной системы в целом и 5,3 процентного пункта ВВП для федерального бюджета. Главным образом, падение доходов бюджетной системы происходит за счет нефтегазовых доходов.

На формирование нефтегазовых доходов оказывает влияние принятая цена на нефть, которая, согласно прогнозу Минэкономразвития России, постепенно увеличивается - с 72 долл./бар. в 2012 г. до 106 долл./бар. (81 долл./бар. в ценах 2012 г.) в 2023 г.

Средняя цена на нефть составит по прогнозу в 2012-2023 гг. в ценах 2012 г. 75 долл./бар. Тем не менее в прогнозном сценарии Минэкономразвития цена на нефть в период после 2012 г. значительно превышает базовый долгосрочный прогноз Агентства энергетической информации. В 2023 г. прогноз Минэкономразвития на 20 % выше прогноза Агентства.

Прогнозируемое до 2023 г. сокращение доходов бюджетной системы по сравнению с фак-

С точки зрения долгосрочного прогнозирования не стоит опираться на слишком оптимистичные предположения относительно будущих доходов, поскольку в случае неуспеха в реализации данных прогнозов бюджет ставит себя под угрозу риска невыполнения принятых обязательств. Это важно учитывать при расчете таких трудно прогнозируемых доходов, как неналоговые, которые больше зависят от принятия управленческих решений текущего периода, чем от объективных экономических условий.

Формирование расходной части долгосрочного прогноза осуществлялось с учетом бюджетного законодательства РФ, существующих расходных обязательств РФ и субъектов РФ и расходных обязательств РФ и субъектов РФ, возникающих в течение горизонта планирования при реализации "инновационного" сценария Концепции.

В основе долгосрочного прогноза параметров расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации лежит оценка расходных обязательств с учетом мер, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов и оптимизацию структуры расходных обязательств.

Динамика общих и непроцентных расходов по уровням бюджетной системы представлена в табл. 2.

Таблица 2. Прогнозные расходы бюджетной системы на 2010–2023 гг., % ВВП

Расходы	2010	2012	2015	2020	2023
Расширенный	34,3	33,6	33,3	32,2	31,9
Консолидированный	28,8	28,0	27,5	25,9	25,7
Федеральный	17,7	16,9	16,7	15,4	15,1
Непроцентные расходы					
Расширенный	33,8	33,0	32,6	31,3	30,9
Консолидированный	28,3	27,4	26,8	25,1	24,7
Федеральный	17,2	16,4	16,2	14,8	14,5

Базовый сценарий предполагает постепенный рост чистого долгового финансирования как для федерального бюджета (до установленного в Бюджетном кодексе ограничения в 1 % ВВП), так и для региональных бюджетов. При этом баланс расширенного бюджета до 2015 г. будет оставаться положительным из-за растущих отчислений на накопительную часть пенсий, которые не могут быть израсходованы и поэтому увеличивают профицит Пенсионного фонда.

Суммарные расходы бюджетной системы в данном сценарии сокращаются с 34,3 % ВВП в 2010 г. до 31,9 % ВВП в 2023 г. из-за сокращения доходов бюджетной системы (рис. 1). При

нефтегазового трансферта объемом 3,7 % ВВП, как установлено в Бюджетном кодексе.

Баланс бюджетной системы (разница между доходами и расходами бюджетов бюджетной системы) будет положительным в рассматриваемый период планирования. Это обусловлено наличием поступлений в накопительную часть пенсий, которые практически не будут расходоваться в течение периода планирования. Вместе с тем величина профицита будет последовательно снижаться.

Представим динамику общего и нефтегазового баланса бюджетов разного уровня (табл. 3, рис. 2).

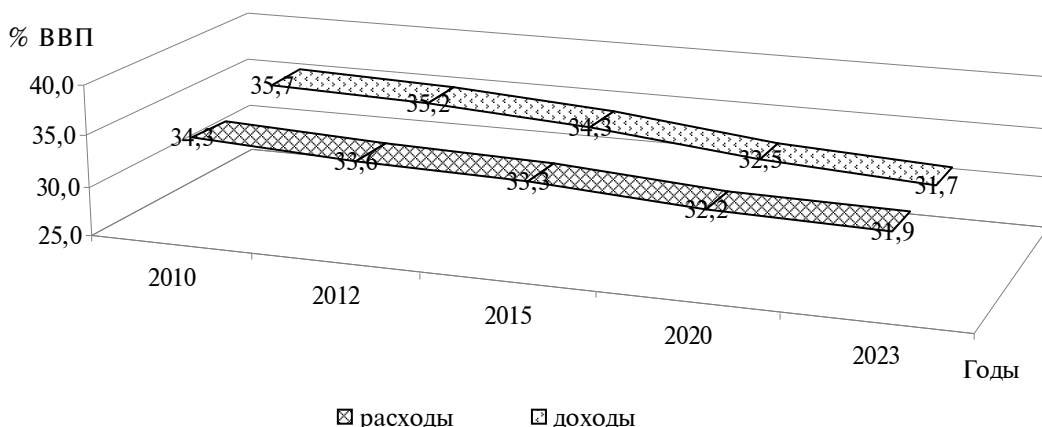


Рис. 1. Прогноз параметров расширенного бюджета

этом происходит перераспределение расходов между уровнями бюджетной системы в пользу региональных бюджетов и внебюджетных фондов, так как доля федерального бюджета в доходах в течение анализируемого периода сокращается. Так, доля федерального бюджета в общих расходах сокращается с 17,7 % в 2010 г. до 15,1 % в 2023 г. (с учетом трансфертов из федерального бюджета).

Расходы федерального бюджета к 2023 г. частично будут финансироваться из Резервного фонда в силу недостаточности нефтегазовых доходов и инвестиционного дохода от размещения средств Резервного фонда для финансирования

Баланс по располагаемым доходам, согласно оценке, будет в целом соответствовать нормативно установленной величине нефтегазового трансферта 3,7 % ВВП, и с учетом заложенных при подготовке прогноза гипотез не потребуются привлечения дополнительных источников для финансирования расходов бюджетной системы.

Таким образом, при изложенных параметрах бюджетных расходов обеспечивается долгосрочная устойчивость бюджетной системы, поскольку в этом случае к 2020 г. расходы бюджетов будут покрываться располагаемыми доходами и нефтегазовым трансфертом, что приведет к повышению эффективности расходов бюджета

Таблица 3. Балансы бюджетов разного уровня в 2010–2023 гг., % ВВП

Баланс бюджетов	2010	2012	2015	2020	2023
Баланс					
Расширенный	1,5	1,6	1,0	0,3	-0,2
Консолидированный	0,1	0,0	-0,9	-2,0	-2,9
Федеральный	0,5	0,4	-0,4	-1,4	-2,2
Нефтегазовый баланс					
Расширенный	-5,1	-4,1	-3,9	-3,3	-3,3
Консолидированный	-6,5	-5,7	-5,8	-5,6	-6,0
Федеральный	-6,1	-5,3	-5,3	-5,0	-5,3

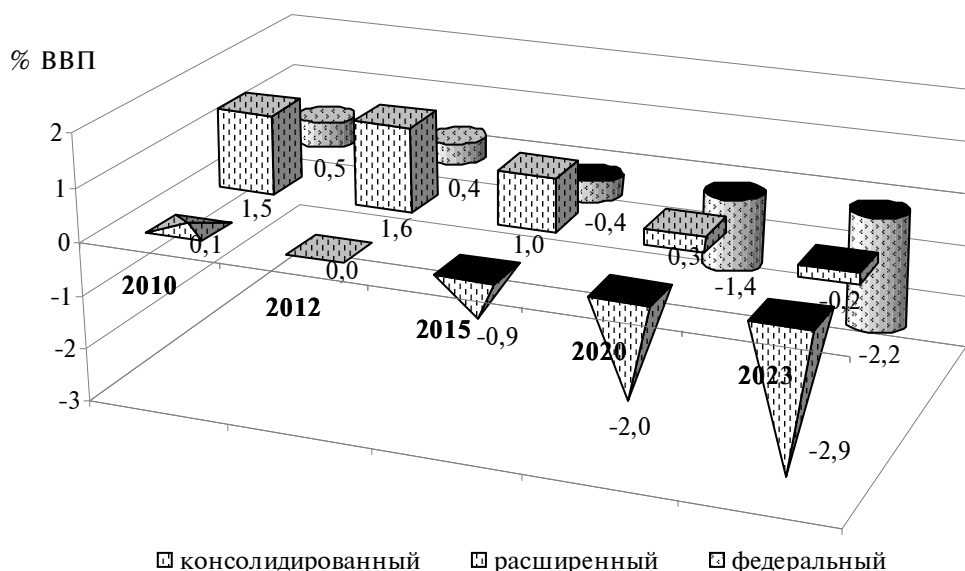


Рис. 2. Динамика общего и нефтегазового баланса бюджетов разного уровня

и будет выступать сдерживающим фактором для необоснованного роста расходов.

Долгосрочное бюджетное планирование уже ввели в свою практику многие страны, в частности США, Великобритания, Новая Зеландия, Австралия и др., с горизонтами планирования от 10 лет в Канаде до 75 лет в США.

Долгосрочное планирование дает возможность сформулировать приоритетные задачи, оценить необходимые ресурсы для их реализации и определить возможные источники этих ресурсов. Таким образом, долгосрочное планирование позволяет уйти от инерционного подхода, когда ассигнования распределяются на основе индексирования тенденций предыдущих лет.

¹ Министерство финансов Российской Федерации. Бюджетная стратегия Российской Федерации

на период до 2023 года: офиц. сайт. URL: <http://www1.minfin.ru>.

² Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации “О бюджетной политике в 2012-2014 годах”.

³ Министерство экономического развития РФ. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 гг.: офиц. сайт. URL: <http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/macro/prognoz>.

⁴ Министерство экономического развития РФ / Концепция долгосрочного развития Российской Федерации до 2020 года: офиц. сайт. URL: <http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/strategicPlanning/concept>.

⁵ Климанов В.В., Михайлова А.А. О формировании бюджетной стратегии на региональном и муниципальном уровне // Финансы. 2011. □ 2. С. 9 - 14.

Поступила в редакцию 03.06.2011 г.