

УДК 338.984

<https://doi.org/10.33619/2414-2948/54/42>

JEL classification: O1; O35

НЕОБХОДИМОСТЬ СРЕДНЕСРОЧНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

©*Каримов Б. И.*, ORCID: 0000-0002-0982-5741, Академия государственного
управления при Президенте Республики Узбекистан,
г. Ташкент, Узбекистан, bekhzodjon.karimov@gmail.com

NEED FOR MEDIUM-TERM PLANNING OF THE STATE BUDGET IN THE MODERNIZATION OF THE ECONOMY

©*Karimov B.*, ORCID: 0000-0002-0982-5741, Academy of Public Administration under the
President of the Republic of Uzbekistan, Tashkent, Uzbekistan, bekhzodjon.karimov@gmail.com

Аннотация. В статье раскрыты преимущества и недостатки применения среднесрочного планирования государственного бюджета в практике зарубежных стран. Обосновано значение среднесрочного планирования государственного бюджета в целях реализации государственных приоритетов, минимизации затрат и повышения эффективности бюджетных расходов.

Abstract. The article reveals the advantages and disadvantages of using medium-term planning of the state budget in the practice of foreign countries. The importance of medium-term planning of the state budget is justified in order to implement state priorities, minimize costs and increase the efficiency of budget expenditures.

Ключевые слова: среднесрочное планирование, бюджет, налогово-бюджетная позиция, эффективность подхода среднесрочного планирования.

Keywords: medium-term planning, budget, fiscal position, the effectiveness of the medium-term planning approach.

Единственная ошибка, которую можно допустить в финансовом планировании, – это не делать ничего.

Введение

Бюджетирование в большинстве стран направлено на подготовку годового плана доходов и расходов, но понимание способности к бюджетным изменениям за пределами этого относительно короткого временного горизонта важно для возможности сделать правильный выбор. Принятые сегодня бюджетные решения обычно имеют последствия в течение нескольких лет, и события, которые должны произойти через два-три года, могут потребовать принятия мер сегодня. Эта реализация побудила многие страны ввести среднесрочные бюджетные рамки. В Постановление Президента Республики Узбекистан о мерах по обеспечению исполнения закона Республики Узбекистан «О государственном



бюджете Республики Узбекистан на 2020 год» поставлена задача укрепления государственной финансовой системы и бюджетной дисциплины, повышения прозрачности налогово-бюджетной системы, усиления заинтересованности органов государственной власти на местах за исполнение прогнозных показателей доходов бюджета, где необходимо определить основными направлениями стратегии совершенствования системы управления государственными финансами на 2020–2024 годы разработать среднесрочные основы бюджета и внедрение новой системы формирования годового бюджета, ориентированного на результат [1].

Также в бюджетном планировании слабой остается увязка текущего бюджета с инвестиционной программой. Осуществляемые в рамках инвестиционной программы проекты (строительство новых мощностей, обеспечение оборудованием действующих объектов) после ввода в действие требуют расходов на их текущее содержание. Однако, при годовом планировании бюджета, не исключены случаи, когда, ввод в действие новых объектов не согласован с прогнозом бюджета, то есть в нем не учитываются расходы на их текущее содержание [2].

Поэтому важно изучить теоретические и практические аспекты среднесрочного планирования государственного бюджета в условиях модернизации экономики, что является актуальной задачей на сегодняшний день.

Методология исследования

Среднесрочное планирование государственного бюджета (СПГБ) — это набор институциональных механизмов для определения приоритетов, представления и управления доходами и расходами в многолетней перспективе. Такая структура позволяет правительствам демонстрировать влияние текущей и предлагаемой политики в течение нескольких лет, сигнализировать или устанавливать будущие бюджетные приоритеты и, в конечном итоге, добиваться лучшего контроля над государственными расходами. Таким образом, СПГБ относится не только к фактическим численным прогнозам и ограничениям по доходам и расходам, представленным вместе с данным бюджетом. Скорее, СПГБ включает в себя все системы, правила и процедуры, которые гарантируют, что бюджетные планы правительства составляются с учетом их воздействия в течение нескольких лет [3].

СПГБ обычно составляют часть более широкого набора среднесрочных планов бюджетно-налоговой политики. Не существует единой модели СПГБ, а есть целый ряд подходов к расширению бюджетного горизонта на период до года. Действительно, можно сказать, что любая страна, которая производит какие-то прогнозы доходов и расходов наряду со своими годовыми бюджетами, использует простую форму среднесрочного бюджетирования. В то же время, поскольку все больше и больше стран вводят многолетнюю ориентацию в бюджетное планирование, некоторые подходы оказались более успешными, чем другие.

Основной мотивацией для принятия СПГБ в большинстве стран с развитой экономикой было желание укрепить многолетнюю фискальную дисциплину. СПГБ может помочь улучшить финансовую дисциплину тремя способами:

- раскрывая правительству и парламенту полное многолетнее финансовое воздействие новой политики до ее принятия, что позволит избежать неприятных сюрпризов в будущем;
- заблаговременно предупреждая правительство об устойчивости существующей политики и побуждая его заблаговременно предпринять корректирующие действия; и
- путем установления обязательных многолетних лимитов расходов, которые содержат общее пространство для расходов в последующих бюджетах.

Прогнозирование динамики среднесрочных расходов позволяет правительству учитывать, как краткосрочные, так и среднесрочные финансовые последствия при принятии решений о новой политике. Хорошо продуманный СПГБ может также предупредить правительство о неблагоприятных событиях, связанных с проводимой политикой, что позволяет ему заблаговременно начать корректировку. Например, среднесрочные прогнозы могут показать, как механизм индексации заработной платы, пенсий или пособий по безработице в государственном секторе, который может показаться доступным сегодня, на самом деле является неустойчивым в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Выявив проблему и предоставив стимулы для внесения изменений в политику сегодня, СПГБ могут помочь инициировать ранние корректировки, которые имеют значительные последствия с течением времени, вместо того, чтобы ждать, пока политика станет недоступной, что впоследствии приведет к крупным и разрушительным изменениям.

СПГБ также может способствовать более эффективному распределению ресурсов, способствуя перераспределению расходов из низко приоритетных в высокоприоритетные области. СПГБ открывает несколько каналов для перераспределения:

– среднесрочная перспектива в составлении бюджета дает правительству инструмент для обеспечения того, чтобы политика осуществлялась в нужное время. Улучшение сроков также включает в себя способность выявлять проблемы за углом и принимать своевременные меры для того, чтобы воздействие возникало при необходимости, а не через год или два после;

– среднесрочная перспектива позволяет более амбициозно перераспределять ресурсы, устраняя многие из административных и юридических ограничений, которые применяются в одногодичной перспективе, но более податливы в течение двух или трех лет;

– среднесрочная бюджетная структура позволяет правительству объявить об изменениях в политике сейчас, которые будут реализованы позже;

– определяя будущие проблемы политики на раннем этапе, СПГБ могут учитывать задержки во времени, которые характеризуют многие изменения политики.

Предварительное предупреждение может смягчить некоторые из сопротивлений, которые обычно встречаются, когда предлагается сокращение бюджета. Дополнительные временные параметры в переговорах по бюджету также могут помочь правительству справиться с чрезмерными предложениями о новых расходах. При строго годовом бюджете, конкретное предложение может быть удовлетворено только с двоичным ответом да или нет.

Хорошо функционирующая СПГБ может способствовать более эффективному использованию ресурсов путем создания более стабильных и предсказуемых условий, при которых министерства и ведомства могут планировать свои расходы. Эти улучшения эффективности возникают по трем различным каналам:

– более предсказуемые будущие бюджетные ассигнования способствуют многолетнему планированию и создают возможности для заключения более выгодных контрактов, снижения рисков и использования синергизма;

– ослабление строгой отмены бюджетных разрешений позволяет расходовать ресурсы по мере необходимости или в тех случаях, когда они наиболее эффективны, вместо того, чтобы торопливо расходовать средства в конце финансового года, используя механизмы переноса неизрасходованных ассигнований;

– уверенность в отношении будущих ассигнований создает стимулы для менеджеров по бюджету для выявления и использования сбережений эффективности.

Годовой цикл проверки открывает многолетние ограничения на пересмотр каждый раз, когда обсуждается сам бюджет, что может быть один, а иногда и два раза в год. Эти обзоры

среднесрочных лимитов расходов будут отражать как изменения в годовом бюджете, прогнозируемые на среднесрочную перспективу, так и изменения, внесенные за годы, превышающие горизонт годового бюджета.

Мировой опыт

Многолетний цикл обзора фиксирует многолетние ограничения на срок два, три или четыре года. Между циклами пересмотра ограничения не открываются, чтобы учесть изменения в дискреционной политике. Эти четыре аспекта среднесрочных лимитов расходов могут быть объединены несколькими способами в СПГБ, как видно из разнообразия практик [4].

В Швеции ключевое политическое обязательство по совокупной финансовой дисциплине — оставаться ниже трехлетнего номинального потолка расходов центрального правительства. Совокупный потолок покрывает все основные расходы центрального правительства. После установки потолок не пересматривается, и к осени дополнительно к бюджету добавляется дополнительный год. Что касается политики, то номинальные среднесрочные оценки установлены для областей расходов, которые обновляются два раза в год, чтобы отражать изменения в макроэкономических факторах, объемах в системах трансфертов и изменениях в политике. Кроме того, каждое из 500 ассигнований в бюджете определяется в среднесрочной перспективе, чтобы оставаться постоянным в номинальном выражении, обновляться с учетом инфляции или определяться по объему. В зависимости от его определения [5].

В Великобритании и Франции СПГБ включает в себя набор из 25–30 предельных уровней расходов на уровне министров, установленный на двух- или трехлетний период в номинальном выражении. Министерство покрывает административные расходы, инвестиции и некоторые программные расходы. Однако более широкий круг статей, включая процентные расходы, пособия по социальному обеспечению и пособия по безработице, не покрывается какими-либо среднесрочными расходными обязательствами. Предельные уровни расходов на уровне министерств используются как для обеспечения контроля над совокупными расходами, так и для определения общих приоритетов на уровне министров [5].

В Финляндии правительство в начале своего четырехлетнего срока принимает решение об обязательном потолке бюджетных расходов на весь срок в своей правительственной программе. Максимальный уровень устанавливается в реальном выражении, и годовые решения по лимитам расходов центрального правительства пересматриваются только для изменений уровня цен и затрат и для корректировки структуры бюджета. Ограничения парламентских сроков устанавливают потолок примерно на три четверти общих бюджетных расходов. Расходы, на которые влияют циклические колебания и автоматические стабилизаторы, такие как расходы на защиту от безработицы, выходят за пределы пределов расходов (однако эффекты расходов, возникающие в результате изменения критериев для этих статей, включаются в пределы расходов). В Нидерландах действует аналогичная система фиксированного четырехлетнего совокупного потолка, выраженного в реальном выражении.

В Австралии модель форвардных оценок основана на приверженности правительства разработке утвержденных политик и учете любых изменений внешних условий, которые влияют на стоимость разработки этих политик. На практике обновления среднесрочных оценок на основе параметров производятся два раза в год, что позволяет изменять общие уровни расходов. Дискреционные изменения в политике и сметах могут быть внесены либо в годовой бюджет, либо в процессы обновления в середине года.

В разных странах можно найти три подхода к интеграции среднесрочного планирования расходов в бюджетный процесс. Во-первых, наиболее хорошо разработанные СПГБ полностью интегрированы с бюджетным процессом, и все обсуждения политики доходов и расходов рассматривают их влияние в многолетнем горизонте. Второй и менее амбициозный подход заключается в поддержании годовой перспективы на самом детальном уровне бюджета. Среднесрочные прогнозы составляются для конкретных частей бюджета и зачастую на более агрегированном уровне, чем для годового бюджета. Третья группа стран предпочла организовать среднесрочное планирование в качестве отдельного процесса в соответствии с графиком, отличным от графика подготовки и утверждения годового бюджета.

В общем, чтобы оценить доступность существующих политик и понять финансовые последствия изменений политики, лицам, принимающим решения, необходимо представить разложение среднесрочных оценок на текущие политики и новые дискреционные инициативы. В продвинутых СПГБ новые и существующие политики разделены всесторонне и последовательно и представлены как на сводном уровне, так и для отдельных ассигнований в бюджете. В других случаях среднесрочное налогово-бюджетное воздействие представлено только для нескольких выбранных политик, которые считаются достаточно важными для обоснования такого разбивки. Ключевым решением, позволяющим разложить прогнозы расходов, является создание основы для оценки отсутствия изменений в политике. Подходы различаются в разных странах и в разных категориях расходов внутри стран.

Результаты исследования

Анализируя эффективность трех основных подходов к среднесрочному бюджетному планированию (*обязательный, ориентировочный и без СПГБ*) в достижении вышеуказанных основан на выборке из 23 стран, которые сгруппированы в соответствии с их подходами и моделями СПГБ.

Эффективность различных моделей СПГБ в обеспечении совокупной фискальной дисциплины оценивается с учетом точности многолетних фискальных прогнозов стран. Точность прогнозирования измеряется средней разницей между трехлетними прогнозами и результатами для государственных расходов, доходов и баланса после того, как контролируются базовые эффекты.

Сравнение относительного прогнозирования показывает, что страны с *обязательными показателями СПГБ* лучше справляются со своими среднесрочными бюджетными целями. В то время как все страны имели тенденцию переоценивать баланс три года вперед, страны с обязательными показателями СПГБ увеличили ВВП на 0,1%, по сравнению с 0,8% для стран с ориентировочными показателями СПГБ и на 1,0% для стран без СПГБ. Эти высокие показатели бюджетного прогнозирования объясняются, прежде всего, успехом связывания СПГБ в ограничении среднесрочной эволюции расходов. Хотя большинство стран имели тенденцию недооценивать уровень расходов на три года вперед, страны с обязательными показателями СПГБ сделали это лишь в среднем на 0,3% ВВП по сравнению с 1,6% ВВП для стран с ориентировочными показателями СПГБ или без них. Страны с обязательными показателями СПГБ также, как правило, более осторожны в прогнозировании доходов. Общая тенденция состоит в том, чтобы недооценивать доходы на три года вперед, но те, кто имел обязательные СПГБ, сделали это в среднем на 0,9% ВВП по сравнению с 0,5% для тех, у кого ориентировочные рамки, и 0,6% для тех, у кого нет СПГБ.

Среди различных обязательных моделей СПГБ *фиксированные совокупные потолки* наиболее эффективны для контроля будущих расходов. Страны с фиксированными совокупными потолками имели тенденцию придерживаться своих трехлетних прогнозов

расходов, в то время как страны с фиксированными министерскими потолками или предварительными оценками имели тенденцию перерасходовать на 0,8–1,0% ВВП. Успех СПГБ с фиксированными совокупными потолками может быть объяснен как широким охватом совокупных потолков, так и обязательством правительства обеспечить соблюдение этих потолков независимо от макроэкономических или финансовых изменений в промежуточный период.

Эффективность различных моделей СПГБ для обеспечения среднесрочного планирования расходов оценивается путем изучения средней волатильности государственных расходов. Средняя годовая изменчивость реальных темпов роста государственных расходов используется в качестве показателя общей предсказуемости динамики расходов во времени и, следовательно, степени, в которой министерства могут ожидать некоторой стабильности в своих собственных ассигнованиях.

Страны с обязательными СПГБ также, по-видимому, продвигают среднесрочное планирование расходов более эффективно, чем страны с ориентировочными СПГБ или без СПГБ. Страны с обязательными показателями МТВФ имеют среднегодовую волатильность роста реальных расходов примерно на 2,5%, что составляет менее половины 5,4% волатильности реальных расходов в странах с ориентировочными СПГБ. Удивительно, но страны, в которых нет СПГБ, фактически испытывают более низкую среднюю волатильность реальных расходов, чем страны с ориентировочными СПГБ.

Работа СПГБ после финансового кризиса

Проходимый мировой финансовый кризис на сегодняшний день является серьезной проверкой фискальных позиций многих стран, систем бюджетирования и среднесрочных бюджетных рамок. В большинстве случаев среднесрочные бюджетные рамки помогали правительствам реагировать на кризис, предоставляя более совершенную платформу для планирования, объяснения и предоставления как пакетов налоговых стимулов, так и последующих программ бюджетной консолидации [5]. При разработке планов налогового стимулирования и консолидации СПГБ обязали их подробно описать, как и когда налоги и расходы будут расти и падать. Это контрастирует с планами стимулирования и консолидации стран, в которых нет СПГБ, которые представляли собой общие программные заявления или обязательства по выполнению конкретных правил или целевых показателей расходов. Обязательство составлять подробные планы расходов в начале кризиса также позволило министерствам и ведомствам подготовиться к этапу консолидации путем принятия законодательных, административных и оперативных мер, необходимых для достижения экономии.

Реальная проверка того, были ли СПГБ эффективными, заключается в том, были ли соблюдены пути корректировки расходов, намеченные изначально.

Выводы и предложения

Исследования данную тематику выведены следующие заключения:

1. Не существует единой модели СПГБ. Страны создают СПГБ для достижения целей управления государственными финансами, состоящих в поддержании устойчивой налогово-бюджетной позиции, содействии более эффективному распределению расходов между секторами и приоритетами и поощрению более эффективного использования ресурсов бюджетными менеджерами.

2. Наиболее подходящая модель для конкретной страны или контекста зависит от того, в какой момент политики разрабатывают баланс между конкурирующими целями

многолетнего бюджетного планирования. Пределы совокупных расходов, как правило, способствуют более эффективному соблюдению многолетней дисциплины расходов, потолки на уровне министерств более эффективны для облегчения планирования многолетних расходов, а предварительные оценки обеспечивают повышенную уверенность в том, что будут достигнуты конкретные результаты политики.

3. Успешное многолетнее бюджетное планирование требует надежных базовых фискальных институтов. Среднесрочные оценки должны строиться на надежном годовом бюджете, основанном на разумных макроэкономических допущениях, основанных на стабильных и прозрачных фискальных целях, и реализованных в рамках комплексного и унифицированного бюджетного процесса сверху вниз. Однако страны сталкиваются с компромиссами между охватом, спецификой и определенностью при разработке многолетних ограничений на расходы, на которых основаны их среднесрочные планы.

Также выведены следующие предложения:

1. Для обеспечения доверия к среднесрочному планированию государственного бюджета требуются регулярно обновляемые прогнозы расходов на многолетние периоды, включение адекватных пределов безопасности, жесткий контроль над обязательствами по многолетним расходам и четкие правила переноса неизрасходованных ассигнований.

2. Доверие к среднесрочным бюджетным планам страны зависит от способности правительства представлять свой годовой бюджет и итоговые отчеты в соответствии с этими планами, прозрачно учитывать любые отклонения и привлекать субъектов бюджета к ответственности за любые неоправданные отклонения.

3. Среднесрочное планирование государственного бюджета в условиях модернизации экономики Узбекистан обеспечить более эффективную платформу для планирования, обмена информацией и реализации планов бюджетного стимулирования и бюджетной консолидации.

Список литературы:

1. Постановление Президента Республики Узбекистан о мерах по обеспечению исполнения закона Республики Узбекистан «О государственном бюджете Республики Узбекистан на 2020 год», ПП-4555 от 30.12.2019.

2. Концепция среднесрочного бюджетного планирования., 2018. Концепция среднесрочного бюджетного планирования подготовлена в рамках совместного проекта Министерства финансов Республики Узбекистан и Программы развития ООН «Содействие реформе управления государственными финансами в Узбекистане».

3. Ahnert T., Hughes R., Takahashi K. United Kingdom: four chancellors facing challenges // Chipping away at public debt: sources of failure and keys to success in fiscal adjustment. 2012. P. 115-151. <https://doi.org/10.1002/9781119202523.ch5>

4. Cangiano M., Curristine T., Lazare M. Medium-Term Budget Frameworks In Advanced Economies: Objectives, Design, And Performance // Public Financial Management and Its Emerging Architecture. International monetary fund. <https://doi.org/10.5089/9781475531091.071>

5. Fiscal Monitor: Balancing Fiscal Policy Risks. International Monetary Fund. April. 2012.

References:

1. Decree of the President of the Republic of Uzbekistan On the state budget of the Republic of Uzbekistan for 2020, PP-4555 of 12/30/2019.

2. The concept of medium-term budget planning., 2018. The concept of medium-term budget planning was prepared as part of a joint project of the Ministry of Finance of the Republic of

Uzbekistan and the United Nations Development Program Promoting the Reform of Public Finance Management in Uzbekistan.

3. Ahnert, T., Hughes, R., & Takahashi, K. (2012). United Kingdom: four chancellors facing challenges. *In Chipping away at public debt: sources of failure and keys to success in fiscal adjustment*, 115-151. <https://doi.org/10.1002/9781119202523.ch5>

4. Cangiano, M., Curristine, T., & Lazare, M. (2013). Medium-Term Budget Frameworks In Advanced Economies: Objectives, Design, And Performance. *In Public Financial Management and Its Emerging Architecture. International monetary fund.* <https://doi.org/10.5089/9781475531091.071>

5. Fiscal Monitor: Balancing Fiscal Policy Risks. International Monetary Fund. April. (2012).

Работа поступила
в редакцию 02.04.2020 г.

Принята к публикации
10.04.2020 г.

Ссылка для цитирования:

Каримов Б. И. Необходимость среднесрочного планирования государственного бюджета в условиях модернизации экономики // Бюллетень науки и практики. 2020. Т. 6. №5. С. 318-325. <https://doi.org/10.33619/2414-2948/54/42>

Cite as (APA):

Karimov, B. (2020). Need for Medium-term Planning of the State Budget in the Modernization of the Economy. *Bulletin of Science and Practice*, 6(5), 318-325. (in Russian). <https://doi.org/10.33619/2414-2948/54/42>