

© 2009 г.

Фахри Исмаилов

руководитель отдела макроэкономического анализа и финансового программирования Центрального банка Азербайджана

ПОДГОТОВКА ГОСБЮДЖЕТА АЗЕРБАЙДЖАНА В РАМКАХ СРЕДНЕСРОЧНОЙ СТРАТЕГИИ РАСХОДОВ

Эффективная организация управления на макроэкономическом уровне в условиях рыночной экономики требует разработки среднесрочной стратегии расходов (ССР). Эта стратегия является инструментом стратегического планирования. С помощью его правительство распределяет свои ресурсы.

Макроэкономическое управление должно быть сосредоточено на национальных приоритетах, которые определяются принятым курсом национального развития. Этот курс должен быть определен в едином стратегическом документе. Политика в краткосрочной и среднесрочной перспективе может быть сформулирована только после принятия такого рода документа. При разработке и осуществлении среднесрочной макроэкономической политики, вытекающей из национальной программы развития, необходима концепция стратегии среднесрочных расходов.

Государственный бюджет Азербайджана на следующий бюджетный год и консолидированный бюджет на ближайшие три года подготовлен на основе среднесрочных целей макроэкономической политики, а также приоритетов правительства. Инвестиционная часть бюджета будет принята в качестве государственной инвестиционной программы помимо годового бюджета.

Среднесрочная стратегия расходов нацелена на эффективное использование государственных ресурсов, исходя из стратегических целей среднесрочной политики и руководствуясь подходом к планированию бюджетных расходов "сверху-вниз". Поскольку бюджетный процесс охватывает не один год, требуется правильно определить количество лет, необходимых для реализации экономических приоритетов. ССР является макроэкономической программой обеспечения реализации целей долгосрочного развития через государственный бюджет и на основе бюджетной дисциплины.

Среднесрочная стратегия расходов рассматривает 3 основные цели:

- обеспечение устойчивого финансового положения (минимизация ненефтяного дефицита, стабильные доходы и расходы) и улучшение налоговой дисциплины;
- установление взаимосвязи между бюджетными расходами страны и целями общего экономического развития страны;
- повышение эффективности государственных расходов.

Иерархия этих целей зависит от экономической ситуации в конкретной стране. Например, в Швеции основной целью принятия ССР было сокращение бюджетного дефицита. К моменту принятия ССР дефицит бюджета в этой стране составлял 10,8%, а к 2001 году дефицит бюджета сменился 4,8%-ным профицитом.

Таблица 1

Основные различия между традиционным бюджетным планированием и ССР

	Традиционное бюджетное планирование	ССР
Финансовая дисциплина (адекватность затрат доходам)	Исходит из краткосрочных макроэкономических целей	Основывается на среднесрочных прогнозах и оценке перспектив с широким использованием макроэкономического моделирования
Взаимосвязь между политикой, планированием и подготовкой бюджета.	Расходы слабо увязаны с ресурсами и национальными целями. В результате экономическая политика неустойчива, приоритеты в должной мере не обеспечены планируемыми расходами	Обеспечивается тесная взаимосвязь между политикой, планированием и подготовкой бюджета, расходы отражают приоритеты
Итоги деятельности (целесообразность использования ресурсов)	Достижение необходимых результатов стимулируется слабо. Доминирует стремление соблюдать нормативы по расходам	Стимул для достижения конкретных измеримых результатов, обеспечения максимального эффекта при использовании ресурсов является высоким, достижение качественных результатов приобретает приоритетный характер

В рамках ССР подготовке бюджета предшествует этап стратегических работ. Он охватывает:

- определение среднесрочных приоритетов национальных расходов с учетом того, что национальные бюджеты должны быть сосредоточены на реализации национальных приоритетов;

- определение объема ресурсов на среднесрочную перспективу, что является основным требованием для начала разработки стратегического бюджета;

- определение среднесрочных лимитов (в том числе на текущий год) на расходы. Без таких лимитов невозможны ни подготовка стратегически обоснованного бюджета, ни бюджетная дисциплина.

В соответствии с международным опытом определения приоритетов на расходы требуется реализация следующих принципов:

- наличие четких среднесрочных приоритетов государственных расходов при подготовке бюджета;

- увязка этих среднесрочных приоритетов с более масштабными долгосрочными программами развития;

- использование приоритетов государственных расходов в качестве основы для определения лимитов на расходы;

- определение показателей, связанных с бюджетными приоритетами, которые позволяют проводить мониторинг самих приоритетов.

Определение ресурсной базы в среднесрочной перспективе.

Главной проблемой в определении ресурсной базы в среднесрочной перспективе является определение источников доходов бюджета в соответствии с приоритетами расходов и для достижения в долгосрочной перспективе устойчивого использования ресурсов.

Например, основную обеспокоенность по поводу использования ресурсов в Азербайджане вызывают проблема эффективного использования нефтяных доходов и расширение налоговой базы ненефтяной экономики. Несмотря на принятие "Стратегии долгосрочного рационального использования нефтегазовых доходов", в этом документе не указан ясно годовой лимит расходов нефтяных доходов. Вот почему для долгосрочного эффективного использования доходов от экспорта нефти в пределах расходов на каждый год должен быть определен следующий принципиальный подход. Главной задачей сегодня является оптимальное использование нефтяного фактора для устойчивого роста и диверсификации национальной экономики. Для того чтобы реализовать эту задачу без ущерба для макроэкономической стабильности, очень важно определить верхний лимит расходования поступлений от продажи нефти на среднесрочную перспективу. Превышение этого лимита: 1) приведет к потере долгосрочной финансовой устойчивости; 2) вызовет высокую инфляцию или нанесет иной ущерб макроэкономической стабильности;

3) приведет к таким рискам, как высокая зависимость от импорта или дефицит по счету текущих операций.

С учетом того, что доходы от продажи нефти поступают регулярно, годовой лимит расходов должен быть определен так, чтобы общие активы не сокращались. В соответствии с проведенными оценками, неизменяемый реальный размер расходов, зависящий от цен на нефть, составляет около 5-6 млрд долларов. Это позволяет ограничить постоянное использование доходов от нефти.

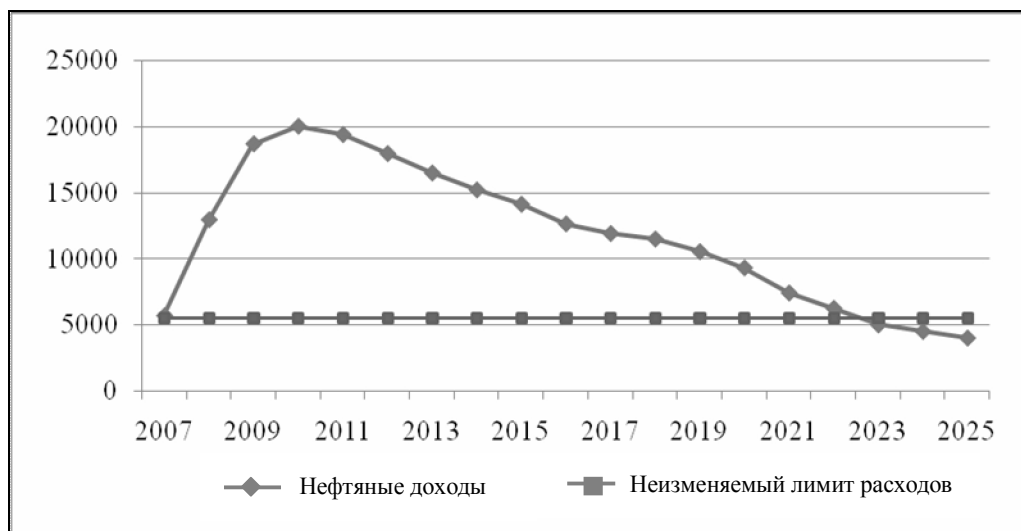


График. Нефтяные доходы и неизменяемый лимит расходов (млрд долл.)

Расчеты показывают, что в целях обеспечения финансовой устойчивости использование нефтяных доходов должно осуществляться в рамках принципа "постоянного дохода", а для устойчивого уровня ненефтяного дефицита рост расходов бюджета не должен превышать 10% в среднем в год.

Оптимальная макробюджетная база, подготовленная на основе финансовой программы, охватывает макроэкономические прогнозы, лимиты доходов и расходов бюджета в тесной взаимосвязи с правительственной политикой достижения общих экономических целей.

После определения среднесрочных объемов расходов в соответствии с приоритетами и ресурсной базой нужно определить лимиты расходов по конкретным статьям. Этапы этой работы:

- четкое определение лимитов на расходы, отражающих границы и политические приоритеты до официального начала подготовки бюджета;

- вывод потолков расходов на агрегированном и на отраслевом уровне (лимиты должны быть разработаны для всех бюджетных пользователей, по функциям и организационным подразделениям, а иногда также по важным экономическим вопросам и программам);
- определение лимитов на каждый год в рамках среднесрочной перспективы;
- лимиты должны быть реалистичными, достижимыми и устойчивыми в среднесрочной перспективе.

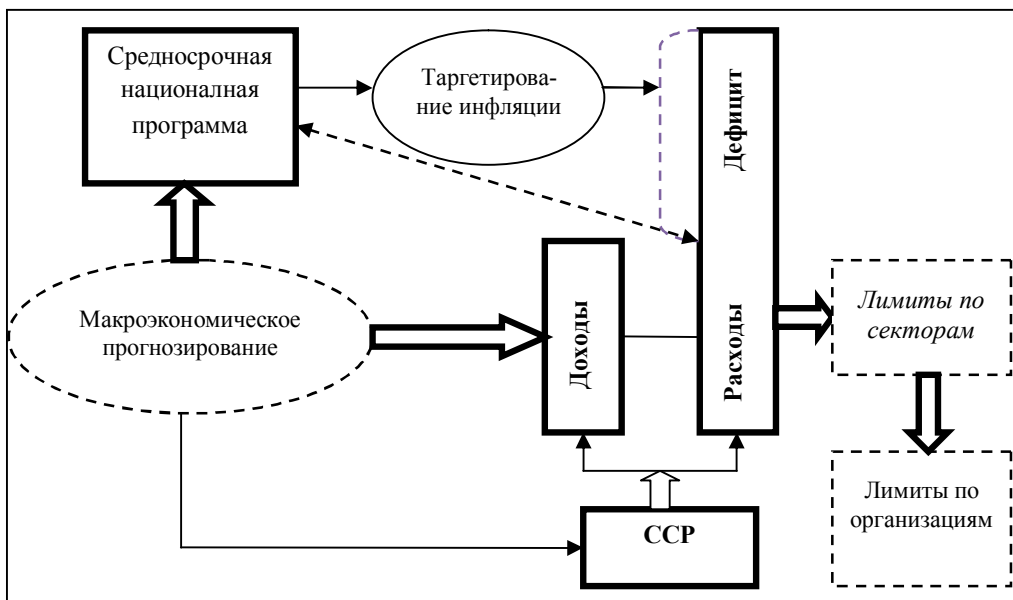


Схема: Установление верхних пределов расходов

Определение среднесрочных расходов в ССР осуществляется в два этапа – "сверху-вниз" и "снизу-вверх". Для определения расходов бюджета согласно принципу "сверху-вниз" требуется прогноз бюджетных расходов с учетом макроэкономической ситуации в среднесрочной перспективе и ресурсной базы. После этого секторальные границы определяются на основе приоритетов среднесрочных расходов. Лимит предыдущего года может быть принят в качестве базового сценария. Далее в соответствии с имеющимися ограничениями расходов и другими факторами (например, инфляцией) готовится бюджет на следующий год.

Расходы по секторам определяются отраслевыми стратегиями. Эти стратегии должны быть увязаны с долгосрочной программой национального развития.

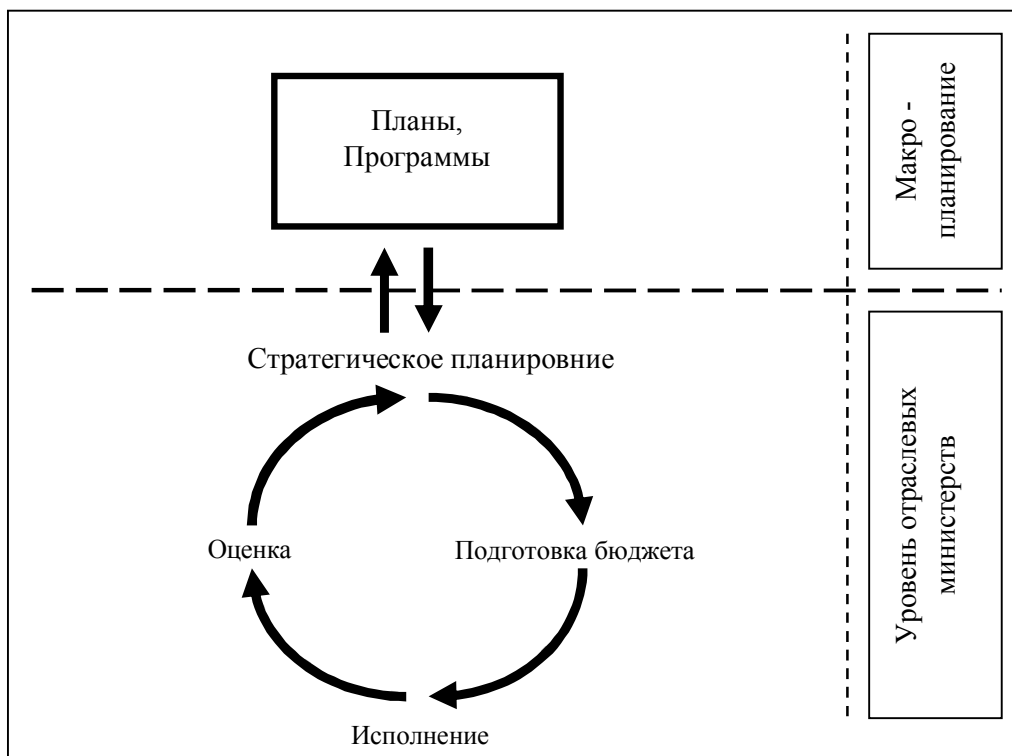


Диаграмма: Стратегическое планирование и макропланирование

Итак, для успешной реализации ССР в процессе подготовки бюджета должны быть соблюдены следующие требования:

- *нужно иметь надежные прогнозы.* Если прогноз будет неправильным, то ССР будет далека от реальности и, как следствие этого, авторитету экономической политики будет нанесен серьезный ущерб;
- *соблюдать бюджетные ограничения.* Если они установлены, то их изменение нанесет реализации вред ССР как необходимому элементу экономической платформы;
- *строгая приоритезация.* ССР предполагает наличие в бюджетной политике такого механизма, который не только охватывал бы все цели правительства, но и определял последовательность продвижения к ним;
- *организационная поддержка и политическая солидарность.* Консенсус необходим на всех этапах разработки ССР, и она должна быть принята в качестве основы для эффективной реализации политики и распределения ресурсов;
- *установление адекватных параметров.* Должны быть определены конкретные параметры для ССР. Они должны включать следующее:
 - верхний предел для государственных расходов;

- отраслевую разбивку расходов;
- содержание пакета расходов;
- адекватную оценочную базу для определения стоимости расходов;

• *прозрачность*. Финансовая прозрачность увеличивает общественную подотчетность участников ССР. Финансовой прозрачностью считается публикация государственных счетов и информации относительно бюджетных прогнозов.

Есть ряд программ, отражающих национальные приоритеты Азербайджана. Например, "Программа по сокращению бедности и экономическому развитию", "Программа социально-экономического развития регионов" и др. Хотя эти программы определяют национальные приоритеты, но они не интегрированы в процесс подготовки бюджета. Роль стратегического планирования бюджетного процесса следует активизировать, но для этого и в том числе для реализации ССР требуется провести некоторые экономические реформы с целью лучшего определения приоритетов государственных расходов и ресурсной базы.

Государственные приоритеты в среднесрочной перспективе должны:

- подразделяться по функциональным категориям и быть достаточно конкретными;
- перечень приоритетов должен служить основой для распределения ресурсов на среднесрочную перспективу;
- нужны показатели для контроля за соблюдением приоритетов и в последующие периоды.

Подготовка бюджета в рамках ССР в Азербайджане должна включать:

1) подготовку бюджетных параметров:

- определение макроэкономических и фискальных параметров на среднесрочную перспективу как основы финансового программирования;
- определение стратегических приоритетов и подготовку стратегических планов в отраслевых министерствах;

2) приоритезацию расходов и определение верхних лимитов:

- определение потолков расходов (расходов по секторам) на основе нефтяного дефицита;
- в целях обеспечения финансовой устойчивости определение верхнего лимита для расходования нефтяных доходов по принципу "постоянных реальных расходов";

3) оценку приоритетов для расходов на основе оценки и мониторинга результатов деятельности по секторам (полезность использованных ресурсов - показатели эффективности).

* * *

Среднесрочная стратегия расходов (ССР) – это макроэкономическая программа, позволяющая обеспечивать развитие в долгосрочной перспективе посредством государственных расходов и сильной фискальной дисциплины. ССР служит для достижения более эффективного использования ресурсов путем установления взаимосвязей между среднесрочной политикой правительства и стратегическими целями. ССР основывается на планировании бюджетных расходов по принципу «сверху-вниз». ССР должна охватывать период в несколько лет.

Основными целями ССР являются: (а) обеспечение устойчивой фискальной политики правительства (минимизация бюджетного дефицита, стабильность доходов и расходов) и повышение фискальной дисциплины; (б) установление взаимосвязи между бюджетными расходами и общими экономическими целями страны; (с) повышение эффективности использования государственных расходов.
