

Совершенствование подходов к разработке долгосрочного бюджетного прогноза субъектами Российской Федерации

Научный руководитель – Комарницкая Анна Николаевна

Комарницкая Анна Николаевна

Сотрудник

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Институт прикладных экономических исследований, Москва, Россия

E-mail: komarnitskaya-an@ranepa.ru

Кризис 2020 г. актуализировал проблему оценки последствий резких изменений социально-экономических факторов, а также антикризисных решений для бюджетной системы. В мировой практике влияние демографических и макроэкономических трендов, а также политических решений на долгосрочное состояние госфинансов оценивается в долгосрочных бюджетных прогнозах. Результаты такого прогнозирования позволяют разработать основу для кратко- и среднесрочной фискальной политики, учитывая долгосрочные цели, оценить влияние экзогенных факторов на бюджетные параметры, а также проанализировать долгосрочные последствия текущей политики в контексте устойчивости государственных финансов [11].

Подходы к долгосрочному бюджетному прогнозированию в зарубежных странах вариативны, а набор критериев - так называемая «лучшая» практика, - пока не сформирован. Рекомендации зарубежных авторов (например, [8, 9, 10]) для таких прогнозов формулируются выборочно исходя из распространенных на национальном уровне решений в развитых странах. На анализе этого опыта построены работы российских исследователей [5, 6, 7]. Вопросы прогнозирования параметров региональных бюджетов в России рассматриваются в работах Климанова В. [2], Михайловой А. [4], Дерюгина А. [1]. Настоящее исследование актуализирует анализ долгосрочного бюджетного прогнозирования в субъектах РФ по состоянию на начало 2022 г., заполняет пробел в части изучения субнациональных долгосрочных бюджетных прогнозов (далее - ДБП) из международной практики, формирует основу для совершенствования инструмента в субъектах РФ.

По итогам проведенного анализа ДБП 80 субъектов РФ выделены следующие характерные проблемы:

- сравнительно короткий горизонт прогнозирования (в 76 регионах -18 лет и менее);
- сокращение горизонта прогнозирования посредством замены прогнозов на отчетные значения/данные из утвержденных законов о бюджете без использования скользящего горизонта прогнозирования;
- необоснованная корректировка прогнозов;
- отсутствие актуализации содержательной части ДБП при обновлении прогнозов;
- непрозрачность методологии прогнозирования (подходы к расчетам параметров прогноза отсутствуют более чем в половине региональных ДБП);
- моносценарный характер документов более чем в 2/3 регионов, половина из которых не раскрывает связи ДБП со сценарием прогноза социально-экономического развития (СЭР), выступающим базой для расчетов параметров ДБП;
- отсутствие (в ДБП 8 субъектов РФ) прогноза объемов госдолга;
- отсутствие количественной оценки последствий реализации рисков;
- отсутствие связи результатов прогнозирования с бюджетным процессом.

Учитывая результаты проведенного в рамках настоящего исследования сравнительного анализа опыта ряда стран (США, Канады, Великобритании, Австралии, Новой Зеландии, ЕС, Германии, Швеции) по прогнозированию, в том числе на субнациональном уровне, субъектам РФ предлагается:

- формировать долгосрочные прогнозы минимум на 30-40 лет, где сведения на 1-3 гг. - данные из утвержденного закона о бюджете, на 4-6 гг. - рассчитанные значения на основе среднесрочного прогноза СЭР, на 7 год и далее - рассчитанные значения на основе долгосрочного прогноза СЭР;
- раскрывать методологию прогнозирования с приведением набора использованных для расчетов формул;
- обосновывать изменения в ДБП, включая результаты расчетов и корректировку методологии;
- при превышении горизонта ДБП над горизонтом долгосрочного прогноза СЭР - раскрывать в ДБП сведения об источниках данных для расчетов;
- включать прогнозирование госдолга в качестве обязательного показателя ДБП;
- приводить оценку чувствительности результатов прогнозирования к изменению экзогенных факторов;
- проводить «самооценку» качества прогнозирования;
- осуществлять оценку бюджетной устойчивости (в Канаде, Австралии, США используется показатель бюджетного разрыва).

Отдельно рассмотрен вопрос встраивания ДБП в бюджетный процесс. Формализованную методологию, используемую для расчетов показателей ДБП, предлагается применять ответственным органом власти для определения предельных значений бюджетных параметров при подготовке проекта бюджета, а также финансового обеспечения госпрограмм. Другая функция этой методологии - оценка последствий предлагаемых мер налоговой, бюджетной и долговой политики в контексте бюджетной сбалансированности и устойчивости в долгосрочном периоде. Описанные направления использования инструментария ДБП повысят прозрачность и обоснованность бюджетного процесса и принятия тех или иных фискальных решений.

Источники и литература

- 1) Арлашкин И.Ю., Дерюгин А.Н., Прока К.А. Формирование бюджетного прогноза на долгосрочный период: региональный аспект // Финансовый журнал - 2015 -№3 (25) - С. 63-67.
- 2) Климанов В. и др. Региональное стратегирование, прогнозирование и программирование в Российской Федерации. 2018 г. Ежегодный доклад // В.В. Климанов, К.В. Будаева, А.И. Сафина, В.А. Яговкина. М. - ИРОФ. - 2019. - 100 с.
- 3) «Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации по долгосрочному бюджетному планированию» (документ опубликован на официальном сайте Минфина России 03.12.2015 г.).
- 4) Михайлова А., Еремина Д. Прогрессивное обновление долгосрочных бюджетных прогнозов регионов // Проблемы теории и практики управления. - 2018. - № 11. - С. 19-26.
- 5) Плещеева О.Н. Крадинов П.Г. Хабаев С.Г. Зарубежный опыт долгосрочного бюджетного прогнозирования // Бюджет. - 2013 - № 9.
- 6) Шахова Г. Я. Методологические особенности долгосрочного бюджетного планирования: мировой опыт // Финансовый журнал. - 2009. - №2.

- 7) Шахова Г. Я. Современные тенденции в методологии бюджетного прогнозирования // Финансовый журнал - 2013 - №4 - С. 61-70.
- 8) Anderson B., Sheppard J. Fiscal Futures, Institutional Budget Reforms, and Their Effects: What Can Be Learned? // OECD Journal on Budgeting. – 2009. - Volume 3.
- 9) Schick A. Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches // OECD Journal on Budgeting. – 2006. – Vol. 5. – № 1. – Pp. 107-126.
- 10) Ulla P. Assessing Fiscal Risks through Long-Term Budget Projections // OECD Journal on Budgeting. – 2006. – № 6(1).
- 11) Woods M. Projecting long-term fiscal outcomes. In: Value for Money: Budget and financial management reform in the People’s Republic of China, Taiwan and Australia / ANU Press. The Australian National University, Canberra, Australia. – 2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://press.anu.edu.au/downloads/press/n4096/pdf/ch03.pdf>