РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ

ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

«ОРЛОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Факультет экономики и управления

Кафедра прикладных экономических дисциплин

Курсовая работа

по дисциплине: Бюджетная система

на тему:

«Методика бюджетного планирования»

Выполнила:

Студентка 3 курса 306 группы

Руководитель: Спасская Н.В.

2009

**Содержание**

Введение

1. Теоретические аспекты бюджетного планирования

1.1 Понятие бюджетного планирования: сущность, субъекты, принципы

1.2 Методы бюджетного планирования

1.3 Роль бюджетного планирования в экономике страны

2. Анализ бюджетного процесса в Российской Федерации

2.1 Переход к среднесрочному бюджетному планированию

2.2 Переход к программно-целевым методам бюджетного планирования

3. Бюджетное планирование как средство совершенствования бюджетных отношений

3.1 Основные проблемы бюджетного планирования

3.2 Пути совершенствования бюджетного планирования

Заключение

Библиографический список

**Введение**

Вопросы сводного финансового и бюджетного планирования и прогнозирования являлись объектом научного исследования многих советских ученых. Их выводы и предложения плодотворно влияли на практику социалистического строительства. Однако, в настоящее время эти достижения имеют объективно ограниченные рамки применения и многие положения нуждаются в кардинальном пересмотре и переориентации с централизованного директивного финансового, бюджетного планирования и прогнозирования на децентрализованное индикативное бюджетное планирование и. прогнозирование с учетом трех уровней бюджетной системы России.

Сложности трансформационного периода, неразработанность проблемы бюджетного планирования и его исключительная важность в связи с ежегодной разработкой бюджетов на всех уровнях государственной власти и органов местного самоуправления Российской Федерации в качественно новых условиях, диктуемых рынком, для формирования фондов денежных средств в объемах, обеспечивающих бездефицитное финансирование государством своих расходных обязательств, направленных на достижение и сохранение в долгосрочной перспективе экономической, финансовой и социальной стабильности, предопределили актуальность настоящей курсавой работы.

Объект исследования - методология планирования в системе денежных отношений, связанных с поступлением налогов и сборов в бюджеты разных уровней и их расходованием в соответствии с функциями и задачами органов государственной власти и местного самоуправления.

Предмет исследования - совокупность теоретических и практических проблем, обусловленных процессом планирования отношений по формированию и расходованию бюджетных фондов органов власти всех уровней.

Теоретической основой исследования явились труды российских и зарубежных экономистов, финансистов.

Методологической базой исследования были системный, и сравнительный анализ, основополагающие концептуальные положения, которые содержатся в работах отечественных и зарубежных экономистов по вопросам эффективности методов бюджетного планирования в рыночной экономике, совершенствования механизма бюджетного прогнозирования и планирования доходов и расходов бюджетов всех уровней.

Научная новизна настоящей работы заключается в развернутом анализе методов и принципов действующего механизма бюджетного планирования.

Практическая значимость работы. Результаты, полученные в ходе проведенного исследования существующей практики бюджетного планирования на всех бюджетных уровнях в России, могут быть использованы Министерством финансов Российской Федерации, администрациями субъектов Федерации, органами местного самоуправления по развитию бюджетного федерализма, реформированию межбюджетных отношений, совершенствованию бюджетного процесса на основе применения единых приемов и методов прозрачного бюджетного прогнозирования и планирования.

**1. Теоретические аспекты бюджетного планирования**

**1.1 Понятие бюджетного планирования: сущность, субъекты, принципы**

Прогнозирование представляет собой процесс разработки прогнозов. «Под прогнозом понимается система научно обоснованных представлений о возможных состояниях объекта в будущем, об альтернативных путях его развития. Для формирования стратегии и тактики развития экономики разрабатывается система прогнозов, включая прогнозы временного аспекта и по уровням управления, а также частные и комплексные прогнозы экономического и социального развития страны и регионов. На основе результатов прогнозных расчётов определяются важнейшие направления стратегии социально-экономического развития, составляются индикативные планы, формируется механизм государственного регулирования экономики и определяются параметры основных регуляторов (государственного заказа, цен, налогов и льгот, государственных инвестиций и ссуд, страховых резервов и т.д.)»[[1]](#footnote-1).

По масштабу прогнозирования выделяют: макроэкономические прогнозы, межотраслевые и межрегиональные, прогнозы развития народнохозяйственных комплексов, отраслевые и региональные прогнозы, прогнозы звеньев экономики: предприятий, объединений, отдельных производств и продуктов.

Во временном аспекте прогнозы подразделяются на: долгосрочные (от 5 до 15-20 лет), среднесрочные (от 3 до 5 лет), краткосрочные (от месяца до года), оперативные (от одного месяца – на каждый день, неделю, декаду).

Планирование – это процесс научного обоснования целей, приоритетов, определения путей и средств их достижения. На практике оно реализуется путём разработки планов. План представляет собой документ, который содержит систему показателей и комплекс различных мероприятий по решению социально-экономических задач. В нём отражаются цели, приоритеты, ресурсы, источники обеспечения, порядок и сроки их выполнения. Прогноз и план взаимно дополняют друг друга.

К планированию относятся[[2]](#footnote-2):

* общественно-политический надзор над экономикой и контроль через различные политические учреждения (правительство, парламент, администрация президента, политические партии и т.д.);
* оценка состояния экономики на конкретный момент времени;
* оценка спонтанных тенденций развития;
* проецирование на будущее желаемого экономического уровня, а также использование всех необходимых средств, для достижения намеченных целей.

Основной функцией планирования является формулирование курса действий над управляемой системой, с последующим формулированием комплекса мер по их реализации, что находит свое отражение в содержании плана.

Бюджетное планирование на государственном уровне базируется на существующей в РФ методике и многолетнем опыте сбора и распределения финансовых средств в целях выполнения своих функций перед обществом. Весь цикл управления процессами формирования, распределения, перераспределения и потребления бюджетных ресурсов осуществляется посредством бюджетного планирования, объектом которого являются фонды денежных средств. Благодаря бюджетному планированию обеспечивается сбалансированность народно-хозяйственных и межотраслевых пропорций, определяются пути рационального использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов.

Бюджетное планирование на федеральном уровне и уровнях территориальных образований обеспечивается системой финансовых планов, которые увязываются с материальными и трудовыми балансами в стоимостном выражении. Исходя из бюджета (федерального, территориального), каждый финансовый план решает задачи организации и управления бюджетными средствами в конкретном звене управления. В систему бюджетно-финансовых планов входят перспективные и сводные финансовые балансы, составляемые на государственном и территориальных уровнях управления с учетом их возможностей по формированию бюджетов и их исполнению. Целями такого планирования на всех уровнях власти являются:

• обеспечение координации социального и экономического развития государства и его территорий на основе бюджетной политики;

• прогнозирование объектов финансовых ресурсов, необходимых для обеспечения планируемых мероприятий;

• прогнозирование финансовых последствий проведения реформ и выполнения программ;

• определение возможностей по реализации различных мер в области финансово-бюджетной системы.

Составление проектов бюджетов является исключительной прерогативой Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных образований. В целях качественного и своевременного составления проектов бюджетов необходимы сведения о:

• налоговом законодательстве;

• предполагаемых объемах финансовой помощи, предоставляемой нижестоящим уровням бюджетной системы;

• видах и объемах расходов всех уровней бюджетной системы (иногда передаваемых с одного уровня на другой);

• нормативах финансовых затрат и др.

Проект бюджета основывается на:

• бюджетном послании Президента РФ;

• прогнозе социально-экономического развития соответствующего территориального образования;

• направлениях бюджетной и налоговой политики соответствующего территориального образования;

•плане развития сектора экономики соответствующего территориального образования.

«Перспективный финансовый план разрабатывается на основе данных и показателей прогноза социально-экономического развития государства. В плане содержатся данные о возможностях бюджетов по мобилизации доходов и финансированию расходов по статьям бюджета. План составляется на три года по укрупненным показателям бюджета и ежегодно корректируется с учетом реального и прогнозного социально-экономического развития государства. Перспективный финансовый план как документ составляется одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год на основе данных прогноза социально-экономического развития РФ, субъекта РФ или муниципального образования и содержит данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов и заимствований»[[3]](#footnote-3).

Перспективный финансовый план законодательно не утверждается и разрабатывается в целях информирования законодательных и представительных органов власти о предполагаемых направлениях социально-экономического развития, выявления возможностей в перспективе реализации мер в области финансовой политики, отслеживания долгосрочных целевых программ и своевременного контроля мер в определенных ситуациях. План разрабатывается на три года и ежегодно корректируется со сдвигом на один год вперед с учетом социально-экономического развития.

План состоит из отдельных разделов, в этих разделах обосновываются пути решения задач, стоящих перед государством в области экономики в плановом периоде, определяются основные показатели по отраслям и сферам экономики. Определенные показатели должны быть обоснованы, а в плане должны быть предусмотрены антиинфляционные меры и уделено особое внимание разделам по социальной политике государства.

Все вышеизложенное относится к макроэкономическому планированию, которое можно определить как сознательное действие. Цель макроэкономического планирования – привести по истечению определенного срока к желаемому результату национальную экономику в целом. Экономической наукой и практикой разработаны различные формы планирования.

Планирование в рыночной экономике осуществляется преимущественно экономическими методами, а основными экономическими регуляторами являются налоги, таможенная и финансовая политики.

Методология прогнозирования и планирования развития экономики определяет основные принципы, подходы, методы проведения прогнозных и плановых расчётов, раскрывает и характеризует логику формирования прогнозов, планов и их осуществления. В качестве инструмента, позволяющего реализовать методологические принципы прогнозирования и планирования, выступают методы.

Методология планирования опирается на четыре уровня знаний:

* Общефилософский уровень – совокупность взглядов, знаний о явлениях окружающего мира (философия, культурология, математика; теория систем; теория организации; политология);
* Общенаучный уровень, который дает понимание общих подходов, принципов, форм организации, систем (кибернетика; теория организации, теория систем и др.);
* Конкретная методология наук – образует совокупные знания об управлении в социально-экономических системах (макроэкономика; право; социология; статистика, менеджмент и др.);
* Методология, методика и технология стратегического планирования – наука о стратегическом планировании, которая наиболее приближена к практической деятельности, и призвана реализовывать достижения других наук.

Классификация прогнозов различается:

* по способу описания тенденций изменения объекта или процесса (трендовый и факторный подходы);
* по способу формирования параметров, характеризующих объект или процесс (генетический (ресурсный) и нормативный (целевой) подходы).

Трендовый подход в прогнозировании предполагает экстраполяцию выровненных значений динамического временного ряда прогнозируемого показателя.

Факторный подход в прогнозировании предусматривает определение круга воздействующих на прогнозируемый показатель (индикатор), процесс факторов (регуляторов) и формы их взаимосвязи.

Генетический подход основывается на прогнозировании устойчивых тенденций и сводится к перенесению зависимостей, характерных для прошлого и настоящего, на будущее. Он позволяет рассматривать объект, выявляя тенденции его развития и возможные результаты без воздействия на этот предмет.

Нормативный подход состоит в определении параметров воспроизводства для достижения заданных целей экономического роста, т.е. развитие объекта рассматривается от будущего к настоящему.

Генетический и нормативный подходы должны использоваться во взаимосвязи, в прогнозировании они выступают альтернативными способами выявления параметров, характеризующих прогнозируемый объект или процесс. Главной задачей прогнозирования становится согласование результатов прогнозных расчетов, получаемых на основе генетического и нормативного подходов.

Прогнозирование и планирование осуществляется с соблюдением конкретных принципов. Основными из них являются: альтернативность, научность, социальная направленность, повышение эффективности производства, пропорциональность и сбалансированность, приоритетность, согласование кратко-, средне- и долгосрочных целей.

Принцип альтернативности требует проведения многовариантных прогнозных разработок (альтернатив).

Принцип научности реализуется в том, что плановые документы должны разрабатываться с использованием законов общественного развития, анализа тенденций и прогнозов социально-экономического функционирования общества, НТП.

Принцип социальной направленности планирования подразумевает первоочередной учет интересов человека и общества, направленность планов на удовлетворение их потребностей.

Принцип повышения эффективности производства требует, чтобы результаты выполнения планов достигались максимальной экономией труда и ресурсов на единицу продукции. Важны при планировании такие показатели эффективности, как рост производительности труда, снижение материало- и энергоемкости, повышение фондоотдачи, рентабельности и т.д.

Принцип пропорциональности и сбалансированности заключается в том, что рост производства должен сопровождаться улучшением структуры хозяйства, уменьшением доли отсталых производств, расширением применения высоких технологий и др. При этом должны увеличиваться объемы продукции, имеющей максимальный спрос на мировом рынке, главным образом, товаров с большей долей добавленной стоимости, и сокращаться сырьевые поставки другим странам.

Приоритет общественного развития должен господствовать при составлении планов. В связи с тем, что в государстве всегда есть ограниченность в каких-либо ресурсах (трудовых, материальных, природных и др.), правительство должно определять такие направления в развитии страны, которые имеют первоочередное значение для общества в данный период.

Принцип согласования краткосрочных и долгосрочных целей по существу является продолжением принципа пропорциональности, но здесь главное внимание уделено учету целей при планировании на временных отрезках. Задаваемые результаты планов при этом должны согласовываться со стратегическими целями общества.

Развитие экономики характеризует система показателей, которая состоит из блоков, соответствующих различным аспектам расширенного воспроизводства. Все показатели подразделяются на натуральные и стоимостные, абсолютные и относительные, количественные и качественные, утверждаемые, индикативные и расчётные. Утверждаемые показатели включают государственный заказ, лимиты и нормативы.

Президент РФ не позднее марта, предшествующего очередному финансовому году, выступает перед Федеральным Собранием РФ. В своем послании Президент РФ определяет бюджетную политику государства на очередной финансовый год.

Законодательные и представительные органы государственной власти и органы власти местного самоуправления рассматривают, корректируют и утверждают, разработанные и представленные соответствующими исполнительными органами проекты бюджетов и проекты бюджетов внебюджетных фондов.

«Исполнительные органы власти государства, субъектов РФ и местного самоуправления осуществляют разработку проектов бюджетов и бюджетов внебюджетных фондов, рассматривают их на своих заседаниях, вносят их на рассмотрение и утверждение законодательных и представительных органов государственной власти и местного самоуправления»[[4]](#footnote-4).

Основная роль в составлении проектов бюджетов и их исполнении принадлежит Минфину России, финансовым органам субъектов РФ и муниципальных образований.

Минфин России в области бюджетов выполняет следующие функции:

• разрабатывает предложения и реализует меры по совершенствованию бюджетной системы РФ, развитию бюджетного федерализма и механизма межбюджетных отношений с субъектами РФ;

• разрабатывает проекты федерального бюджета, внебюджетных фондов и прогноз консолидированного бюджета РФ, исполняет федеральный бюджет, составляет отчет об исполнении федерального бюджета, внебюджетных фондов и консолидированного бюджета РФ, осуществляет контроль за целевым использованием средств федеральных бюджетов;

• готовит предложения и реализует меры, направленные на совершенствование структуры государственных бюджетных расходов;

• совершенствует методы бюджетного планирования и порядок бюджетного финансирования, осуществляет руководство в сфере составления и исполнения федеральных бюджетов;

• разрабатывает и реализует единую политику формирования структуры государственных заимствований для покрытия дефицита федерального бюджета;

• готовит предложения по формированию и использованию средств государственных внебюджетных фондов, целевых бюджетных фондов по установленным размерам отчислений в эти фонды;

• разрабатывает совместно с Минэкономразвития России проекты программ государственных внешних заимствований с целью покрытия бюджетного дефицита и организует работу по привлечению в экономику РФ иностранных инвестиций и кредитов;

• разрабатывает условия выпуска и размещения государственных займов и т.д.

Финансовый орган субъекта РФ в сфере бюджетов выполняет функции:

• составляет проекты бюджета субъекта РФ, бюджета внебюджетных фондов и консолидированного бюджета субъекта РФ на основе данных муниципальных бюджетов;

• разрабатывает проекты нормативов отчислений от налогов и других платежей в местные бюджеты, размеры дотаций и субвенций из бюджета субъекта РФ в местные бюджеты;

• выполняет иные функции в соответствии с законодательными актами субъекта РФ.

Таким образом, планирование – это процесс научного обоснования целей, приоритетов, определения путей и средств их достижения. Оно осуществляется на основании целого ряда принципов специальными субъектами бюджетных отношений: Минфином России, финансовым органом субъекта РФ. Законодательные и представительные органы государственной власти и органы власти местного самоуправления рассматривают, корректируют и утверждают, разработанные и представленные соответствующими исполнительными органами проекты бюджетов и проекты бюджетов внебюджетных фондов.

**1.2 Методы бюджетного планирования**

В отличие от сводного финансового планирования, осуществляемого, как правило, на более длительный период, бюджетное прогнозирование рассчитано на бюджетный период. Бюджетное прогнозирование проводится на основе прогнозных расчетов основных бюджетных показателей.

Под прогнозом бюджета понимается комплекс вероятностных оценок возможных направлений формирования доходной и расходной частей бюджета.

Целью бюджетного прогнозирования является разработка и обоснование оптимальных путей развития бюджета на основе статистических данных анализа, сложившихся тенденций, конкретных социально-экономических условий и перспективных оценок. Бюджетное прогнозирование позволяет своевременно принять эффективные меры в финансово-бюджетной политике государства или отдельно взятого региона. Бюджетное прогнозирование базируется на выбранных показателях, к которым можно отнести:

• прогнозируемых общий объем доходов бюджета по всем источникам доходов;

• прогнозируемый общий объем расходов по всем разделам, подразделам, группам, статьям бюджетной классификации;

• общий объем капитальных и текущих расходов бюджета;

• объем финансовой помощи бюджетам других уровней бюджетной системы, предоставляемых в форме дотаций, субвенций, субсидий;

• иные показатели, установленные законодательными актами, например верхний предел государственного внешнего долга, предел заимствований и т. д.

Расчет прогнозируемых бюджетных показателей основан на иных методологических подходах, чем расчет показателей годового бюджета. В частности, если показатели годового или квартальных бюджетов определяются на базе прямых расчетов экономических и финансовых параметров или на базе статистических данных, то при расчете прогнозных бюджетных показателей такие данные отсутствуют или могут быть в виде статистических данных за предшествующие финансовые годы.

При разработке прогноза развития бюджета могут использоваться методы экстраполяции, экспертных оценок и смешанный метод.

Макроэкономические прогнозы Министерства экономического развития и торговли (МЭРТ) являются основой для составления бюджета Российской Федерации на предстоящий год, а также используются при определении среднесрочной денежно-кредитной политики, определяемой Банком России и Министерством финансов РФ.

«Ошибки в прогнозировании основных макроэкономических параметров приводят к росту неэффективности государственных расходов. Таким образом, выявление параметров, характеризующихся наибольшими ошибками прогнозирования, и источников ошибок вкупе с предложениями по улучшению точности прогнозов позволило бы улучшить качество проводимой государственной политики»[[5]](#footnote-5).

Развитие методов прогнозирования важно не только с практической, но и с теоретической точки зрения. Адекватность прогнозов является лучшим свидетельством в пользу правильности представлений, на которых они основаны. Тем самым изучение точности сделанных ранее прогнозов является хорошим инструментом выявления качественных изменений в динамике и структуре экономики и позволяет определить природу этих изменений.

В настоящее время в распоряжении исследователей имеется широкий арсенал методов прогнозирования. Они представляют интерес не только как инструменты экстраполяции, но и как инструменты активного познания объективной реальности. Практика показывает, что наиболее высокая точность достигается путем различного агрегирования прогнозов экспертов.

При прогнозировании на среднесрочную перспективу фактически используются экспертные оценки или консенсус-прогнозы экспертов, подкрепленные различными эконометрическими моделями. При этом консенсус-прогнозы имеют тенденцию к сближению с наивным прогнозом, немного усложненным ожиданиями роста или падения выбранного показателя. Наиболее распространенным типом экспертного прогноза является «наивный прогноз», а также прогноз, основанный на предположении о худшем развитии ситуации, т.е. или снижение темпов роста для положительного показателя, или увеличение темпов роста для негативного показателя. Эконометрические модели в таких прогнозах составляются, чтобы подкрепить то или иное предположение эксперта о динамике развития отдельного показателя или группы показателей.

Прогнозы МВФ представляют собой пример консенсус-прогноза экспертов2. При этом в основе экспертных оценок зачастую лежит структурная модель. В настоящее время МВФ проводит работу, направленную на повышение своей роли не в предотвращении кризисов, а в оказании информационных и консультационных услуг (в частности, обеспечение мировой общественности прогнозами относительно развития мировой экономики и перспектив отдельных стран). С учетом изменения политики раскрытия информации прогнозы относительно развития мировой экономики доступны с 2001 г. Эти прогнозы в среднем выполняются на 1 - 2 года, т.е. являются среднесрочными.

Достаточно длинные прогностические ряды для экономики России доступны для 2003 - 2005 гг. Для 2006 г. сравнительный анализ затруднителен, поскольку еще нет окончательных фактических данных. Для более ранних периодов в открытых источниках нет непрерывных рядов данных, что еще больше осложняет анализ точности.

Кроме показателей темпов роста ВВП и инфляции для большей репрезентативности рассматривались и иные макроэкономические переменные. Наименьшая точность прогнозирования получена для цены на нефть: ошибка прогноза на интервале шести кварталов составляет 54,6%. Остальные ошибки прогноза проистекают из ошибки в прогнозировании цены на нефть. В частности, это ошибка в прогнозировании объема экспорта, темпов роста денежной массы и прочих показателей, тесно связанных с темпами роста цен на нефть. Именно в 2003 г. стал формироваться современный облик экономики, когда поддержание стабильного обменного курса при резком росте притока валюты по каналу экспорта стало способствовать аналогичному возрастанию темпов роста денежной массы, поскольку для поддержания стабильности на валютном рынке необходимо осуществлять постоянные интервенции на этом рынке, приводящие к соответствующему увеличению темпов роста денежных показателей. Этот механизм хорошо описан в модели Мандела - Флеминга для случая фиксированного обменного курса.

Анализ прогноза МВФ позволяет выделить существенное изменение в условиях функционирования экономики, а именно резкий рост цены на нефть. Этот рост МВФ тогда предсказан не был. Таким образом, мы получаем ответ на оба вопроса, поставленные выше: наиболее важное изменение - это изменение цены на нефть, оно не было предсказано и стало источником ошибки прогноза МВФ.

Рассмотрим теперь еще один пример использования экспертных оценок, а именно усреднение оценок экспертов. Такие прогнозы составляются частным независимым Центром развития и представляют собой агрегированные прогнозы ряда экспертных организаций и инвестиционных банков относительно среднесрочной перспективы развития отечественной экономики. Если следовать сложившейся практике, то именно такие прогнозы позволяют добиться максимальной точности на среднесрочном горизонте прогнозирования, т.е. являются наилучшими из доступных прогнозов. Рассмотрим на примере временного диапазона 2003 - 2005 гг., какой точности позволял добиться этот метод прогнозирования.

Точность прогнозов проверим на основе двух основных показателей - темпов роста ВВП и инфляции (темпов роста потребительских цен). Так, прогноз ВВП на 2003 г., сделанный в IV квартале 2003 г. (т.е. за один квартал до появления факта), имел относительную ошибку в 15,1%, что стало следствием существенного пересмотра темпов роста ВВП Росстатом (за счет повышения вклада малых предприятий и индивидуальных предпринимателей).

Аналогичная ошибка (при одно квартальном прогнозировании) при прогнозировании темпов роста ВВП в 2004 и 2005гг. составляла соответственно 2,8 и 3,1%. Большая ошибка в 2005 г. тоже была вызвана пересмотром методологии (аналогичным повышением темпов роста продукции малых предприятий). Ошибка прогноза на двухлетнем интервале для рассматриваемых показателей в среднем составляет 24,5% за 2004 г. и 16,7% за 2005 г[[6]](#footnote-6).

Если брать более широкую выборку по 17 показателям (основные макроэкономические показатели), то средняя ошибка прогноза по 2004г. составит уже 38,7% и по 2005 г. - 39,3%. В качестве одного из показателей прогноза была включена цена на нефть, поскольку ее роль для нашей экономики существенна. При этом точность прогноза цены на нефть была достаточно низкой - на уровне 38,7% для 2004 г. и 55% для 2005 г. Поскольку в консенсус-прогнозе используются прогнозы не только отечественных экономистов, но и зарубежных аналитиков, то данные показатели в значительной степени можно распространить и на мировые прогнозы цены на нефть.

Еще один источник ошибки прогноза - недооценка внутренних факторов роста экономики, а именно ускорения темпов роста кредитования частного сектора и соответственно существенного роста оборота розничной торговли. Если рассматривать прогноз по показателю темпов роста оборота розничной торговли, то ошибка прогноза составляет 41,6 и 41,3% для 2004 и 2005 гг. соответственно[[7]](#footnote-7).

Таким образом, анализ прогнозов Центра развития также позволяет выделить факторы, послужившие источником ошибки прогноза, а значит, и претендующие на роль факторов структурных изменений. Помимо уже выделенной ранее цены на нефть, это темпы роста оборота розничной торговли.

Прогнозы экспертов (как индивидуальные, так и усредненные) представляют собой усложненный аналог простейшего прогнозирования на основе прошлых значений. Отчасти это обусловлено тем, что человеческая психология не позволяет официально озвучивать прогнозы, значительно отличающиеся от динамики показателей, сформировавшихся на момент прогноза. Иными словами, качественно отличный от текущих значений прогноз просто не включается в поле анализа. Эти методы нельзя использовать для прогнозирования последствий применения нетрадиционных экономических мер, да и в условиях текущего прогнозирования они относительно неэффективны. Графический анализ как наиболее наглядный позволяет увидеть, что суть всех прогнозов - постепенное сближение с фактом по принципу экстраполяции прошлого значения.

Существует еще такой подход к прогнозированию, как создание «моделей эксперта». Данный способ в основном применяется на микроуровне, так как позволяет существенно снизить стоимость прогнозирования, при этом точность таких прогнозов падает незначительно. Данный метод предполагает построение такой эконометрической или смешанно-эконометрической модели, которая воспроизводит прогноз эксперта в схожих условиях. Для макроэкономического примера - это эконометрическая модель, которая. в качестве определяемого параметра использует прогнозы экспертов, а в качестве входных параметров - различные макроэкономические переменные, такие, как прошлые прогнозы этого эксперта, фактически сложившиеся уровни прогнозируемого параметра и их производные.

Чисто математический подход в чем-то еще хуже, поскольку при варьировании прогностической модели диапазон возможных оценок очень широк.

Для того чтобы пояснить важность повышения точности прогнозирования, попробуем проанализировать официальные прогнозы МЭРТ, на основе которых выстраивается не только бюджетная политика в государстве, но и вся макроэкономическая политика. Точность прогнозирования и возможность отслеживать качественные изменения особенно важны для понимания того, как точно предсказываются последствия тех или иных экономических мер в условиях постоянно меняющейся институциональной среды в России.

Наибольшая точность достигается при прогнозировании того параметра, на который МЭРТ оказывает наибольшее влияние, - инфляции. Такая поразительная точность в совокупности с высокой ошибкой по другим параметрам может говорить только о том, что официальным данным по инфляции не стоит безоговорочно доверять, иначе получается, что эксперт, делающий прогноз, внутренне противоречив.

Точность прогнозирования темпов роста промышленного производства и цен на нефть относительно низкая, особенно по сравнению с точностью прогнозирования инфляции.

«На макроэкономическом уровне используются далеко не все возможные методы прогнозирования, разработанные на уровне микропрогнозирования. Точность макроэкономических прогнозов оставляет желать лучшего. Основными источниками ошибок становятся не только изменения внешних условий функционирования, но и экспертные ошибки, в том числе неполный учет вновь поступающих данных. В рассмотренный промежуток времени 2003 - 2005 гг. основные ошибки были допущены при прогнозировании цены на нефть, а также темпов роста показателей сферы услуг, доходов бюджета, строительства, импорта и экспорта»[[8]](#footnote-8). Высокая ошибка прогноза позволяет утверждать, что в экономике России в этот период происходили структурные изменения **и** происходили они именно в перечисленных выше секторах.

«Наличие инструментария долгосрочного социально-экономического прогнозирования - необходимое условие для разработки стратегии развития на длительную перспективу. Без применения набора балансовых эконометрических моделей согласование различных разделов комплексного прогноза становится практически невозможным»[[9]](#footnote-9). В связи с этим основной вопрос состоит в том, что должен представлять собой такой инструментарий и какова его роль в разработке долгосрочного прогноза.

В течение ряда лет в Институте народнохозяйственного прогнозирования РАН осуществляется разработка комплексного инструментария долгосрочного прогнозирования на базе межотраслевых балансовых расчетов. Разработка стратегии долгосрочного развития требует особого внимания к таким факторам экономического развития, как производственный потенциал, ресурсные и инфраструктурные ограничения, пространственное развитие экономики и т. д. В процессе многолетних работ сформировался комплекс моделей, включающий межотраслевую модель, модель энергетического баланса, модель развития инфраструктуры и соответствующих региональных моделей. Это позволило исследовать вопросы ресурсного обеспечения экономического роста, проблемы преодоления инфраструктурных ограничений устойчивого развития, учесть региональную компоненту прогноза, а использование в качестве основы расчетов межотраслевой модели обеспечило необходимый уровень согласованности результатов. Существенным является наличие в комплексе моделей трех основных уровней.

На первом, федеральном, осуществляется расчет основных макроэкономических и отраслевых показателей в целом для Федерации. В свою очередь, расчеты на федеральном уровне являются основой для формирования прогнозов на уровне федеральных округов и отдельных регионов. Замысел прогнозного комплекса состоит в том числе и в том, чтобы у исследователей имелась возможность в короткие сроки решать задачи комплексного социально-экономического прогнозирования как всей экономики, так и более узкие специальные задачи отраслевого и регионального развития.

Выбор для целей анализа показателей экономической динамики модели межотраслевого баланса (МОБ) предполагает в качестве исходной статистической базы расчетов использование официальной информации, публикуемой Росстататом. Одна из трудностей, с которой сталкиваются разработчики межотраслевых моделей, - недостаток информации. К сожалению, исследователям доступны ряды межотраслевых балансов в системе СНС лишь до 2003 г. включительно по классификации ОКОНХ. Межотраслевые балансы за 2004-2006 гг. были получены расчетным путем в самой модели с использованием максимально полного набора отчетной статистической информации за соответствующие годы. При разработке комплекса моделей стало ясно, что в процессе перехода официальной статистики с системы ОКОНХ на систему ОКВЭД неизбежно возникнут определенные сложности, как с продлением отчетных статистических рядов, так и с интерпретацией полученных результатов. В связи с этим при разработке модели изначально предполагался переход на новую систему данных.

Разработчики прогноза имеют возможность анализировать полученные результаты в реальном режиме времени и использовать готовые формы с результатами прогноза при составлении итоговых документов и выходных материалов. Наличие рядов развернутых межотраслевых балансов позволяет формировать дополнительные расчетные блоки модели. Включение их в общую систему расчетов позволяет получать частные прогнозы, основанные на изменении общей макроэкономической ситуации. В связи с этим в расчетный комплекс вошли модели инфраструктуры и энергетического баланса.

Блок расчета сводного финансового баланса модели СОИТО включает расчет консолидированного бюджета РФ и стабилизационного (резервного) фонда. В части последнего фонда в модели предусмотрена схема, соответствующая текущей практике его формирования. Финансовые поступления в стабилизационный фонд состоят из средств налога на добычу полезных ископаемых в отношении сырой нефти и средств вывозной таможенной пошлины на нефть. Расходы стабилизационного фонда являются экзогенным параметром политики правительства. Возможна реализация сценария с использованием средств резервного фонда. В этом случае произойдет изменение объемов стабилизационного фонда, а также показателей консолидированного бюджета, который увязан с динамикой государственных расходов, а через них и со всей системой межотраслевых расчетов.

Развитие модели потребовало от разработчиков включения в нее показателей, характеризующих динамику государственных финансов. В частности, осуществляется прогнозирование ключевых параметров консолидированного бюджета РФ. В рамках налогово-бюджетного блока модели СОИТО прогнозируются показатели налоговых и неналоговых доходов и расходов консолидированного бюджета РФ. Структура доходов и расходов в модели основана на принятой бюджетной классификации. Рассмотрим расчет ключевых показателей доходной части бюджета. Моделирование и прогнозирование налога на прибыль базируются на том, что ставка налога на прибыль единая для всех отраслей (за исключением сельского хозяйства). Кроме того, существуют отчетные данные об объемах налога на прибыль, выплаченных в бюджет различными отраслями. Прогнозные значения налога на прибыль определяются динамикой номинальной ставки налогообложения, принятой гипотезой динамики собираемости и прогнозными значениями валовой прибыли. При этом ставка налога на прибыль и собираемость являются экзогенными показателями модели. Расчет подоходного налога в модели ССЖГО базируется на прогнозных объемах оплаты труда.

В общем виде схема расчета проста и представляет произведение суммарной оплаты труда в текущем году, ставки налога на прибыль и поправочного коэффициента собираемости подоходного налога. Ставка налога и коэффициент собираемости задаются экзогенно. Общая величина поступлений в бюджет от налогов на прибыль и доход рассчитывается как сумма поступлений от налога на прибыль и от налога на доходы физических лиц. Существует несколько видов акцизов. В рамках расчетов они сконцентрированы по отраслевому принципу, сформированы условные ставки. В результате оцениваются следующие отраслевые потоки акцизных сборов: пищевая, нефтеперерабатывающая, автомобильная промышленность.

Отдельно оцениваются акцизные сборы на ввозимые товары. Расчет производится путем умножения соответствующего показателя валового выпуска отрасли на условную ставку акцизного сбора и коэффициент собираемости. Для акцизных сборов на ввозимую продукцию ставка применяется к суммарному объему импорта. Задача моделирования и прогнозирования НДС является наиболее сложной. При этом данная проблема имеет не только методический, но и статистический аспект, связанный с построением и корректировкой межотраслевых балансов в различных ценах (ценах производителей и ценах покупателей). Поскольку отчетные межотраслевые балансы имеют высокий уровень агрегирования, а отдельные группы товаров и услуг - различающиеся ставки НДС, то итоговые ставки НДС по отраслям также различны. Росстат не разрабатывает оценки агрегатных ставок НДС. Между тем для расчета прогнозных значений НДС, поступающего в бюджет в рамках агрегированной межотраслевой модели необходимо использование именно такого рода агрегированных ставок. Сложность проблемы состоит еще в том, что отчетные межотраслевые балансы Росстата не содержат также и величин НДС, выплаченного в бюджет. Имеющаяся в наборе таблиц Росстата матрица чистых налогов на продукты содержит НДС, но работа по определению его величины применительно к каждому потоку затруднительна. Для того чтобы получить расчетные усредненные отраслевые ставки НДС, необходимо иметь данные о выплате НДС в бюджет отдельными отраслями.

**1.3 Роль бюджетного планирования в экономике страны**

«Ошибки в прогнозировании основных макроэкономических параметров приводят к росту неэффективности государственных расходов. Таким образом, выявление параметров, характеризующихся наибольшими ошибками прогнозирования, и источников ошибок вкупе с предложениями по улучшению точности прогнозов позволило бы улучшить качество проводимой государственной политики»[[10]](#footnote-10).

Развитие методов планирования и прогнозирования важно не только с практической, но и с теоретической точки зрения. Адекватность планов является лучшим свидетельством в пользу правильности представлений, на которых они основаны. Тем самым изучение точности сделанных ранее прогнозов является хорошим инструментом выявления качественных изменений в динамике и структуре экономики и позволяет определить природу этих изменений.

# Стратегия на общегосударственном уровне разрабатывается для того, чтобы определить в каком направлении будет развиваться экономика, чтобы принимать обоснованные решения при выборе способа действия. Без стратегии нет продуманного плана действия, нет программы достижения желаемых результатов.

Социально-экономическое развитие и обеспечение финансовой устойчивости зависят не только от наличия достаточных финансовых ресурсов, но и от качества управления ими, от активного и широкого внедрения в практику управления финансами современных форм и методов бюджетного планирования. Бюджетное планирование как часть социально-экономического планирования направлено на реализацию задач устойчивого развития, а как вид финансового планирования - на укрепление финансовой устойчивости экономики на разных уровнях.

В процессе управления финансами особое место занимает бюджетное планирование, к которому в условиях реформирования бюджетной системы предъявляются определенные требования. Бюджетное планирование при научно-обоснованном подходе может стать действенным инструментом обеспечения устойчивости, сбалансированности и развития на всех уровнях бюджетной системы.

Роль и место бюджетного прогнозирования и бюджетного планирования в системе экономического регулирования определяются их тесным взаимодействием и тем фактом, что прогнозирование является концептуальной базой для проработки, подготовки, анализа и утверждения плановых решений. Прогнозирование определяет направления развития планирования и выработки конкретных планов, учитывающих специфические особенности ситуаций, в которых они разрабатываются и в тех, в которых они будут действовать: ближайшая перспектива, среднесрочная перспектива и отдаленное будущее.

Бюджетное прогнозирование строится на основе структурного анализа и возможных вариантов их развития в будущем, вписывающихся в рамки текущей и стратегической экономической и социальной политики государства. Прогнозы выступают своеобразной подложкой для процесса планирования и планов, прокладывающих перспективный маршрут движения национальной экономики в быстро меняющейся экономической внешней среде.

**2. Анализ бюджетного процесса в Российской Федерации**

**2.1 Переход к среднесрочному бюджетному планированию**

Начиная с 2007 г. Правительство РФ приступило к разработке прогнозов на три года и составлению бюджета на очередной год и последующие два года - с ежегодным отдалением «бюджетного горизонта» также на один год. «Такое нововведение позволяет закрепить намеченные перемены, сдерживает реализацию финансово не обеспеченных инициатив исполнительной и законодательной ветвей власти в процессе исполнения бюджета»[[11]](#footnote-11). Но практически так пока не получается, хотя к нему шли довольно долго.

Необходимость среднесрочного бюджетного планирования и уточнения его содержания уже на этапе рыночной трансформации была учтена при разработке Федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 23 июня 1995 г. В нем это понятие определялось как система научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития Российской Федерации, основанных на законах рыночного хозяйства.

Одним из заключительных этапов бюджетного планирования являются процесс составления проекта бюджета, разработка которого начинается не позднее 10 месяцев до начала очередного финансового года. Основной задачей его разработки является определение объема денежных средств, централизуемых в бюджете с целью финансового обеспечения функций органов власти и выполнения ими мероприятий экономического и социального развития государства и его территорий.

Проекты бюджетов составляет Правительство РФ, исполнительные органы власти субъектов РФ и муниципальных образований. Непосредственными исполнителями, разрабатывающими проекты бюджетов, являются Минфин России и территориальные финансовые органы. В связи с этим Минфин России и территориальные финансовые органы обеспечиваются соответствующей информационной базой, поступающей от правительства, статистических, налоговых, таможенных органов и учреждений. Главным для составления проекта бюджета служат прогнозные данные социально-экономического развития государства или территориального образования. Прогноз, как отмечено выше, разрабатывается на основе данных (показателей) за предыдущие годы, периоды отчетного года и тенденций развития с учетом финансово-бюджетной политики.

Для составления проектов бюджетов используется следующая информация:

• изменения в налоговом и таможенном законодательстве 1а момент начала разработки проекта;

• нормативы отчислений от собственных и регулирующих доходов в бюджеты других уровней бюджетной системы;

• предполагаемые объемы финансовой помощи, предоставляемой из бюджета другим уровням бюджетной системы;

• виды и объемы расходов, передаваемых с одного уровня бюджетной системы на другой;

• нормативы финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг юридическим и физическим лицам;

• нормативы минимальной бюджетной обеспеченности. Используя данную информацию, Минфин России разрабатывает:

• проект федерального бюджета;

•величины основных показателей федерального бюджета на среднесрочную перспективу;

•проект федерального закона о федеральном бюджете на планируемый финансовый год.

В основу разработки проекта федерального бюджета закладываются:

• направления финансово-бюджетной политики;

•показатели прогноза социально-экономического развития на очередной финансовый год;

•уточненные параметры среднесрочного прогноза социально-экономического развития государства;

• показатели сводного финансового баланса;

• показатели денежной программы, составленной ЦБ РФ;

• показатели долгосрочных федеральных целевых программ.

На стадии формирования проекта бюджета Минфин России разрабатывает сценарные условия экономического и социального развития на очередной финансовый год с отражением в них главных макроэкономических показателей с целью уточнения параметров среднесрочного прогноза социально-экономического развития государства. Предварительный проект бюджета представляется в Правительство РФ, и после его одобрения Минфин России разрабатывает основные характеристики доходов и расходов федерального бюджета на очередной финансовый год, прогнозирует размеры основных доходов и расходов федерального бюджета на среднесрочную перспективу, рассматривает предложения о минимальном размере оплаты труда и пенсионного обеспечения, о порядке индексации заработной платы работникам бюджетной сферы и пенсий в планируемом году и на среднесрочную перспективу. Все разработанные материалы и расчеты Минфин России направляет на рассмотрение Правительству РФ.

Параллельно Минфин России направляет основные характеристики по доходам и расходам федерального бюджета федеральным органам исполнительной власти, доводит до органов исполнительной власти субъектов РФ методику формирования межбюджетных расчетов (отношений) на планируемый финансовый год и среднесрочную перспективу. Кроме того, эти материалы и расчеты Минфин России может представить в Бюджетный комитет Государственной Думы и в Совет Федерации РФ для ознакомления (как правило предоставляются по запросу).

На основе расчетных материалов Минфина России по федеральному бюджету органы исполнительной власти производят распределение предметных объемов бюджетных средств по показателям бюджетной классификации, адресное распределение финансовых ресурсов между главными распределителями бюджетных средств. При этом Минэкономразвития РФ по запросам министерств, ведомств и субъектов РФ и их анализа определяет федеральные целевые программы, подлежащие финансированию, уточняет их с заинтересованными сторонами, согласовывает объемы потребных ресурсов на их реализацию в очередном финансовом году и в среднесрочной перспективе.

В процессе согласования федеральных целевых программ и анализа проекта бюджета в целом Минэкономразвития РФ и Минфин России уточняют расчетные показатели финансовых планов министерств и ведомств, выявляют дополнительные доходы, возможности по экономному расходованию бюджетных средств и мобилизации средств на наиболее главных социально-экономических направлениях развития с учетом финансово бюджетной политики государства.

Уточненные расчеты с внесенными изменениями рассматриваются с руководителями департаментов Минфина России и направляются в бюджетный департамент Минфина России. Бюджетный департамент окончательно согласовывает все бюджетные расчеты с ведомствами и субъектами РФ, составляет окончательный проект федерального бюджета.

В случае если у бюджетодержателей имеются разногласия по показателям бюджета, то несогласованные вопросы выносятся на рассмотрение Межведомственной правительственной комиссии.

С одобрения бюджетного департамента проект федерального бюджета представляется Минфину России, который направляется в окончательно сформированном виде Правительству РФ.

Вся подготовка и согласование с органами федеральной власти проекта федерального бюджета должна быть закончена не позднее 15 августа года, предшествующего планируемому. Проекты бюджетов территориальных образований составляются финансовыми органами субъектов РФ и муниципальных образований.

Затем реальностью стала разработка долгосрочной Концепции социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. В радикально измененном (апрель 2007 г.) Бюджетном кодексе РФ были также закреплены упомянутые нормы: проект бюджета составляется и утверждается на основе прогноза социально-экономического развития в целях финансового обеспечения расходных обязательств сроком на три года. Очередной бюджет основывается на Бюджетном послании Президента РФ, указанном прогнозе, основных направлениях бюджетной и налоговой политики (ст. 169).

«Согласно ст. 173 прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта Федерации, муниципального района (городского округа) разрабатывается на период не менее трех лет и предполагает уточнение параметров планового периода. В пояснительной записке к прогнозу должно быть дано обоснование параметров прогноза, в том числе их сопоставление с ранее утвержденными параметрами с указанием причин и факторов прогнозируемых изменений. Все это весьма существенно. Однако практически на первом этапе перехода к бюджетной трехлетке нововведения оказались формальными, существенных изменений в методологии бюджетного планирования не произошло»[[12]](#footnote-12).

Анализ основных показателей федерального бюджета показывает, что, как и прежде, при оценке перспективы изменения доходов и расходов бюджетов используются три давно известных метода: экспертных оценок - оценка достигнутого уровня с поправкой на изменение ситуации; сценарный – разработка различных сценариев (в российской практике используются пессимистический И оптимистический сценарии) ознакомление с которыми не дает оснований для оптимизма; метод экстраполяции - перенесение факторов влияния из прошлого на текущую и будущую ситуацию с определенной корректировкой.

«Практика применения этих методов остается несовершенной, хотя наблюдается определенный прогресс, обусловленный использованием новых информационных технологий. Но далеко не всегда удается учесть императивы процесса воспроизводства интенсивного (инновационного) типа, действие многочисленных демографических, социальных, экономических, внутренних и внешних факторов. Это посильно только органам, взаимодействующим с крупными исследовательскими структурами, в том числе в рамках РАН»[[13]](#footnote-13). Однако ни Министерство финансов, ни Минэкономразвития в этом деле с экономическими институтами РАН, как было в практике Госплана, непосредственно не взаимодействуют. «Научные» рекомендации исходят не оттуда.

**2.2 Переход к программно-целевым методам бюджетного планирования**

Долгосрочные целевые программы разрабатываются органом исполнительной государственной власти или органом исполнительной власти местного самоуправления и утверждаются соответствующим законодательным или представительным органом власти. Долгосрочные целевые программы содержат технико-экономическое обоснование, прогноз ожидаемых социально-экономических результатов реализации программы, сведения о распределении объектов и источников финансирования по годам и другие данные.

Если на 2005 г. была предусмотрена реализация 54 федеральных целевых программ, включавших 84 подпрограммы с общим годовым объемом финансирования 257,8 млрд. руб., то на 2007 г. планировалось финансирование 47 программ с 31 подпрограммой на сумму 698,3 млрд. руб. На реализуемые в предыдущей бюджетной трехлетке программы средства выделялись сначала только на 2008 г. (47 программ и 31 подпрограмма) с финансированием в объеме 698,29 млрд. руб., а затем еще на два года -2009 и 2010 гг. (45 программ и 34 подпрограммы) с финансированием соответственно 747,02 млрд. и 503,4 млрд. руб.

В трехлетке на 2009-2011 гг. законом о федеральном бюджете предусмотрена реализация 54 программ (в том числе одной президентской, связанной с уничтожением запасов химического оружия в России). При этом 8 программ включают 38 подпрограмм. На все это выделяется финансирование в объемах: 1161,1 млрд. руб. (2009 г.); 1287,86 млрд. руб. 1 (2010 г.) и 1356,8 млрд. руб. (2011 г.)[[14]](#footnote-14).

Очевидно весьма существенное изменение объема финансирования федеральных целевых программ на один и тот же год при отдалении на год бюджетного горизонта. Сказывается не только тенденция роста расходов в связи с инфляцией, но и повышение роли программ в модернизации всей инфраструктуры экономики и социальной сферы. Необходимость в этом возрастает в связи с потребностью радикального улучшения обслуживания внешнеэкономических связей российских предприятий, по которым уже имеются долгосрочные соглашения с рядом развивающихся стран. Это относится к экспорту наукоемкой военной техники оружия, экспорт которых в истекшем году превысил 8 млрд. долл.

На формирование инфраструктуры внешнеэкономических связей направлена, в частности, Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 гг.)» с финансированием в 2009 г. и объеме 386,2 млрд. руб., в том числе подпрограмма «Автомобильные дороги» (330,8 млрд. руб.). Существенно модернизируется инфраструктура целого ряда аэропортов. Предусмотрены строительство аэропортового комплекса и Иркутске, дальнейшее обустройство контейнерного терминала в морском торговом порту в Усть-Луге (Ленинградская область). Активизируется деятельность, связаннаяс развитием Мурманского транспортного узла. Продолжится работа но Федеральной целевой программе «Создание системы базирования Черноморского флота на территории Российской Федерации в 2005-2020 гг.». На 2009-2011 на это выделяется соответственно 3721, 3734, 8261,4 млрд. руб[[15]](#footnote-15).

Таким образом, для бюджетного процесса РФ последних лет характерны переход к среднесрочному бюджетному планированию и к программно-целевым методам бюджетного планирования.

**3. Бюджетное планирование как средство совершенствования бюджетных отношений**

**3.1 Основные проблемы бюджетного планирования**

Основным пороком первого опыта бюджетной трехлетки остается нереалистичность прогнозных расчетов, усугубляемая мировым финансовым кризисом, что обычно преподносится как абсолютно внешний фактор. Хотя известно, что этот пресловутый кризис в России имеет и глубокие внутренние корни, связанные с бесконтрольностью центральных властей при формировании внешнего корпоративного долга и с деятельностью Центрального банка, не сумевшего обеспечить нормальное функционирование кредитно-банковской системы. Его международные резервы «работали» в основном на экономику зарубежья.

Так что в создании кризисной ситуации есть и «своя вина». Она проявляется также в разработке легковесных прогнозов, несвоевременности принятия предупредительных мер, слепом следовании в течение целого десятилетия концепции «дерегулирования»,

При разработке прогноза как основы первой бюджетной трехлетки (2008-2010 гг.) расчеты темпов роста объема ВВП оставляли желать лучшего - достаточно сравнить предполагаемый объем ВВП в смежных бюджетных трехлетках.

Все это ставит под вопрос целесообразность такого бюджетного прогнозирования и основанного на показателях прогноза трехлетнего планирования. Еще в начале десятилетия в порядке «реагирования» на «точность» бюджетных прогнозов в условиях динамики мировых цен на нефть и другие энергоносители, противоположной нынешней (тогда цены росли), решили, что бесперспективным попыткам «точного» планирования доходов и расходов бюджета следует предпочесть «замораживание» сверхдоходов и «усечение» расходов на стадии составления проекта бюджета - с перспективой внесения изменений в принятый закон о бюджете с учетом ситуации. Было проведено крупномасштабное резервирование нефтегазовых доходов бюджета путем сознательного планирования профицита как базы создания так называемой «подушки безопасности».

В трехлетних расчетах на 2008-2010 и 2009-2011 гг. бюджетный профицит на один и тот же 2009 г. представлен величинами 59,3 и 1902,4 млрд. руб. Различаются они в 32,07 раза. На 2010 г. подобные величины составляют 36,3 и 1413,4 млрд. руб. и различаются уже в 38,93 раза[[16]](#footnote-16). Однако и они на самом деле будут совсем иными, поскольку бюджетные расчеты базировались на нереалистических прогнозных оценках динамики мировых цен на нефть и газ. В этой связи, несомненно, и предполагаемые накопленные объемы резервного фонда и фонда национального благосостояния тоже окажутся иными. Поэтому заверения о подконтрольности возможных ситуаций в экономике и финансах в недалеком будущем вызывают сомнения.

В бюджетных проектировках на 2008-2010 и 2009-2011 гг. не вполне реалистически оценивался такой фактор роста ВВП, как инфляция. Признанием ее очень высокого уровня на исходе 2008 г. и в начале 2009 г. является повышение с 1 декабря ставки рефинансирования Центрального банка до 13%. Это существенный фактор роста инфляции. В последние годы правительство ни разу не справилось с предлагавшейся им же установкой по снижению уровня инфляции. Теперь это объясняют мировым кризисом, а ведь в предыдущие годы кризиса в нынешнем качестве не было. Ясно, что в условиях кризиса на старте очередной трехлетки правительство тем более не смогло создать условий снижения инфляции до закладываемого в расчеты уровня - 8,5; 7,0; 6,7% в 2009, 2010, 2011 гг. соответственно. Инфляция в 2009 г. после кризисного 2008 г., в котором она оказалась выше 13% (было использовано четверть объема золотовалютных резервов, достигавшего около 598 млрд. долл.), превзойдет 13-14%[[17]](#footnote-17).

Основанием для таких предположений является динамика инфляции в последние годы. Ее уровни формировались под влиянием экономических факторов, в перспективе остающихся более значительными (зависимость от экспорта энергоносителей и от импорта продовольствия и наукоемкой продукции, снижение сальдо платежного баланса по счету текущих операций, наличие единичных крупномасштабных высокоэффективных завершающихся инвестиционных проектов, способных стать фактором существенного изменения социально-экономической ситуации).

Уже на стадии рассмотрения закона о бюджете Минэкономразвития представило новый прогноз. В нем значатся уже другие показатели. Но относительно уровня показателей, содержащихся и в этом прогнозе, также возникают сомнения. В частности, высокий темп изменения курса доллара в четвертом квартале 2008 г. сохранится в первом полугодии 2009 г., в связи с чем вряд ли удастся удержать его на уровне 30,8-31,8 руб„ особенно при спаде производства.

Таким образом, главной проблемой бюджетного планирования является легковесность и нереалистичность прогнозов.

**3.2 Пути совершенствования бюджетного планирования**

В целях улучшения бюджетного планирования и прогнозирования постановлением правительства № 249 от 22.05.2004 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» субъектам бюджетного планирования была предписана разработка докладов с указанием в них всех закрепленных за ними расходных обязательств, вытекающих из действующих нормативных правовых актов. В них следовало также предусматривать расходные обязательства и доходы; результаты деятельности и основные качественные показатели, которые должны быть достигнуты при использовании бюджетных средств. Смысл подготовки докладов - выявление соотношения действующих и принимаемых обязательств. Если очевидно, что наряду с действующими обязательствами придется утверждать и новые, то для покрытия новых обязательств должны быть предусмотрены дополнительные доходы и финансирование.

Существенно следующее: если определенный бюджетный поток был предусмотрен в одной трехлетке, то при составлении очередного бюджета с продлением на год «горизонта» планирования это обязательно учитывается. Бюджетная трехлетка связана с декларированием предстоящих доходов и расходов бюджета, а также с финансовым подтверждением этих деклараций.

Опыт исполнения бюджета первого года трехлетки в 2008 г. и разработки очередного бюджета на 2009 г. и на плановый период по 2011 г, показывает, что бюджетная трехлетка оказывается не столько руководством к действию, сколько некачественным бюджетным прогнозом, в который необходимо вносить существенные изменения.

Во-первых, в рамках трехлетки вносятся фискального характера изменения в налоговое законодательство, тогда как в условиях перспективного бюджетного планирования оно должно оставаться относительно стабильным. Определенная работа по улучшению положения была проведена в последние годы. Запрещено введение в бюджетное налоговое законодательство изменений, регулирующих пропорции доходов и расходов принятого закона о бюджете. Ст. 175 измененного Бюджетного кодекса предусматривает разработку сводного финансового баланса Российской Федерации. Однако при его составлении проявляются все проблемы прогнозирования объема ВВП и доходов бюджета.

Во-вторых, остаются высокими риски неэффективного использования бюджетных средств, для преодоления чего и предполагалось улучшение бюджетного планирования. Ведь при повышении эффективности использования средств они высвобождаются для других целей. Недооценивается проявление закономерностей и логики процесса воспроизводства основного капитала, что особенно отчетливо прослеживается по динамике инвестиций в основной капитал. Считающиеся фактором модернизации экономики и социальной сферы федеральные целевые программы не вполне подчинены решению этой задачи. Ст. 179 Бюджетного кодекса РФ предусматривает, что по каждой долгосрочной целевой программе ежегодно должна проводиться оценка эффективности ее реализации. По результатам указанной оценки не позднее чем за месяц до дня внесения проекта закона (решения) о бюджете в законодательный (представительный) орган может быть принято решение о сокращении начиная с очередного финансового года бюджетных ассигнований на реализацию программы или о досрочном прекращении ее реализации.

К сожалению, органы власти таких решений, как правило, не принимают. Оценка эффективности программ не осуществляется, не разработаны способы оценки. Контрольные мероприятия Счетной палаты по использованию средств, выделяемых на реализацию федеральных целевых программ, касаются лишь отдельных программ. Подобно тому как госзаказы на поставку продукции, выполнение работ и услуг для бюджетной сферы совершенно определенно остаются наиболее крупными расходами с долей криминального перераспределения средств около 30%, расходы на реализацию федеральных целевых программ остаются неопределенно эффективными. В то же время расходы на их реализацию непрерывно возрастают. Выявленные изъяны разработки и реализации федеральных целевых программ преодолеваются слишком медленно. Одновременно реализуется большое число программ, неоправданно распыляются средства по множеству мероприятий, нередко не по назначению, остается низкой доля капитальных затрат в структуре расходов по осуществлению программ.

**Заключение**

Управление процессами мобилизации денежных средств в бюджеты и их распределения между бюджетами и внутри бюджетов осуществляется посредством выполнения органами власти ряда мероприятий в виде планирования, прогнозирования, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов, а также осуществления контроля за выполнением этих мероприятий.

Прогнозирование является информационной основой стратегического планирования в нашей стране. Однако качество прогнозов на современном этапе развития экономики оставляет желать лучшего.

В плане перспектив развития макроэкономического прогнозирования можно предложить рассмотреть эффективность применения комбинированных методов прогнозирования, а именно сочетания эконометрических и институциональных методов, и попытаться найти способы минимизации последствий ошибок в прогнозировании внешних параметров для экономической системы России.

В ряде случаев разработка комплексного макроэкономического прогноза требует более детального изучения отдельных составляющих экономической динамики. Так как разрабатываемая прогнозно-аналитическая система ориентирована в том числе и на долгосрочное прогнозирование, то в схему расчетов включены модели, позволяющие осуществить более полное описание основных ресурсных и структурных ограничений экономического роста.

Стратегия на общегосударственном уровне разрабатывается для того, чтобы определить в каком направлении будет развиваться экономика, чтобы принимать обоснованные решения при выборе способа действия. Без стратегии нет продуманного плана действия, нет программы достижения желаемых результатов.

В рамках первой трехлетки бюджет 2008 г. исполнен с неоднократными существенными изменениями среднесрочных пропорций, в том числе по использованию средств инвестиционного фонда на иные цели. Закон об исполнении бюджета истекшего года будет принят в конце 2009 г. Поэтому пока нет оснований для более глубоких выводов. Однако на основе представленного выше анализа имеются основания полагать, что переход к трехлетнему бюджетному планированию вскрыл проблемы, которые следовало решать до перехода. Именно поэтому не наблюдается прогресса в бюджетном процессе.

В ходе исполнения «скользящей» бюджетной трехлетки стал реальностью пересмотр утвержденных законом о бюджете пропорций бюджетногофинансирования с дополнением действующих расходных обязательств бюджета новыми. В таком случае ухудшается финансирование обозначенных целей. Помехой этому и должна была стать относительно стабильная (в смысле- поддержания необходимых пропорций) бюджетная трехлетка. В ее пределах понятие «плановый период» должно было приобрести смысл «период выполнения плана». Именно это пока не получается.

Для исправления положения следует в полной мере использовать возможности страхования бюджетных рисков с помощью финансовых резервов (резервный фонд, фонд национального благосостояния, резервные фонды президента и правительства), которые целесообразно объединить и один стратегический финансовый резерв и организовать его использование для стратегических корректировок бюджетных пропорций, частично используя и как внутренний финансовый актив.

**Список литературы**

1. Александров И.М. Бюджетная система Российской Федерации. – М., 2006
2. Афанасьев М. Основы бюджетной системы. – М.: ВШЭ, 2004
3. Бесовский Л.Е. Прогнозирование и планирование в условиях рынка. Учебное пособие. – М.: ИНФРА, 2003
4. Белоусов Д. Бюджет на выданье // Российская газета. – 2004. - 3 августа. Приложение. – С. 1-4
5. Борисевич В.И., Кандаурова Г.А., Кандауров Н.Н. и др. Прогнозирование и планирование экономики. - Мн.: УП «Экоперспектива», 2003
6. Борисов Е.Ф. Экономическая теория. Учебник. – М.: Юристъ, 2005
7. Бюджет безопасности и социальной поддержки // Парламентская газета. – 2004. – 30 сентября
8. Бюджетная система Российской Федерации. Учебник // Под ред. Ромпновского М.В., Врублевской О.В.. – М.: Юрайт, 2001
9. Васильев В.В. Финансовые дотации: выравнивание или стимулирование? // Финансы. – 2009. - № 4. – С. 12-15

10.Гаврильев В., Ковалев А. Прогнозирование в системе стратегического планирования // Экономист. – 2007. - № 3. – С. 61 – 68

Жуков А. Бюджет 2004 // Бизнес-журнал. - № 19. – 9 октября 2003.

1. Иванов С. Карман государственный, а деньги наши // Парламентская газета. - 2004. - 22 июля. – С. 1,3

Кемпбелл Р., Макконелл, Стенли Л Брю. Экономикс. – М., Т.1, М., 1995

Лавров А.М. Среднесрочное бюджетирование ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы//Финансы 2007.- №3 С. 9

Синицкая Е.В. Развитие макроэкономического прогнозирования в России // Вестник московского университета. – Серия 6. Экономика. – 2008. - № 1. – С. 41 – 49

1. Селезнев А. О бюджетной политике // Диалог. – 2004. - № 1. – С. 33

Селезнев А. Проблемы бюджетной трехлетки // Экономист. – 2009. - № 2. – С. 15-19

1. Селиванов И. Союзный бюджет работает на будущее // Российская газета. – 2004. - 2 сентября. - Приложение. – С. 1-2
2. Сулема О.Ю. Бюджет в условиях кризиса – повышать эффективность исполнения // Финансы. – 2009. - № 4. – С. 8-27
3. Шевчик Н. Бюджетная политика строится на откровенном диалоге // Учительская газета. – 2004. - 14 сентября. - Приложение. - С. 1-2

Широв А., Янтовский А. Об инструментарии долгосрочного макроэкономического прогнозирования // Экономист. - № 2. – 2007. – С. 32

1. Борисевич В.И., Кандаурова Г.А., Кандауров Н.Н. и др. Прогнозирование и планирование экономики. - Мн.: УП «Экоперспектива», 2003. – С. 23 [↑](#footnote-ref-1)
2. Борисевич В.И., Кандаурова Г.А., Кандауров Н.Н. и др. Прогнозирование и планирование экономики. - Мн.: УП «Экоперспектива», 2003. – С. 28 [↑](#footnote-ref-2)
3. Александров И.М. Бюджетная система Российской Федерации . – М.: Норма-М, 2006. – С.334 [↑](#footnote-ref-3)
4. Александров И.М. Бюджетная система Российской Федерации . – М.: Норма-М, 2006. – С.322 [↑](#footnote-ref-4)
5. Синицкая Е.В. Развитие макроэкономического прогнозирования в России // Вестник московского университета. – Серия 6. Экономика. – 2008. - № 1. – С. 41 [↑](#footnote-ref-5)
6. Синицкая Е.В. Развитие макроэкономического прогнозирования в России // Вестник московского университета. – Серия 6. Экономика. – 2008. - № 1. – С. 43 [↑](#footnote-ref-6)
7. Синицкая Е.В. Развитие макроэкономического прогнозирования в России // Вестник московского университета. – Серия 6. Экономика. – 2008. - № 1. – С. 44 [↑](#footnote-ref-7)
8. Синицкая Е.В. Развитие макроэкономического прогнозирования в России // Вестник московского университета. – Серия 6. Экономика. – 2008. - № 1. – С. 44 [↑](#footnote-ref-8)
9. Широв А., Янтовский А. Об инструментарии долгосрочного макроэкономического прогнозирования // Экономист. - № 2. – 2007. – С. 32 [↑](#footnote-ref-9)
10. Синицкая Е.В. Развитие макроэкономического прогнозирования в России // Вестник московского университета. – Серия 6. Экономика. – 2008. - № 1. – С. 41 [↑](#footnote-ref-10)
11. Селезнев А. Проблемы бюджетной трехлетки // Экономист. – 2009. - № 2. – С. 15 [↑](#footnote-ref-11)
12. Селезнев А. Проблемы бюджетной трехлетки // Экономист. – 2009. - № 2. – С. 16 [↑](#footnote-ref-12)
13. Селезнев А. Проблемы бюджетной трехлетки // Экономист. – 2009. - № 2. – С. 17 [↑](#footnote-ref-13)
14. Селезнев А. Проблемы бюджетной трехлетки // Экономист. – 2009. - № 2. – С. 17 [↑](#footnote-ref-14)
15. Селезнев А. Проблемы бюджетной трехлетки // Экономист. – 2009. - № 2. – С. 17 [↑](#footnote-ref-15)
16. Селезнев А. Проблемы бюджетной трехлетки // Экономист. – 2009. - № 2. – С. 17 [↑](#footnote-ref-16)
17. Селезнев А. Проблемы бюджетной трехлетки // Экономист. – 2009. - № 2. – С. 18 [↑](#footnote-ref-17)