ХГуЭП ХГуЭП ХГуЭП ХГуЭП ХГуЭП ВОПРОСЫ УЧЁТА, ФИНАНСОВ И КРЕДИТА ХГуЭП ХГуЭП ХГуЭП ХГуЭП ХГуЭП

# *УДК 338.27*

***DOI 10.38161/2618-9526-2020-1-2-3***

# *Е.Ю. Лемешко,*

# *канд. экон. наук, доцент кафедры финансов и кредита*

# *Хабаровского государственного университета экономики и права*

# Бюджетное прогнозирование и планирование:

# отечественный и зарубежный опыт

*Важное место в проведении грамотной финансовой политики занимает бюджетное прогнозирование и планирование. Эффективность процессов и методов бюджетного прогнозирования и планирования непосредственно влияет на экономику как государства в целом, так и каждого территориального субъекта. Опыт, накопленный зарубежными странами, может быть использован в процессе реформирования бюджетного планирования и прогнозирования в России.*

***Ключевые слова:*** *бюджет, план, прогноз, бюджетное планирование и прогнозирование.*

***UDC 338.27***

***DOI 10.38161/2618-9526-2020-1-2-3***

***E.Y. Lemeshko***

***Candidate of*** ***Economic Sciences, Associate Professor***

***Department of Finance and Credit***

***Khabarovsk State University of Economics and Law***

Budget Forecasting and Planning: Local and Foreign Experience

*Budget forecasting and planning plays an important role in conducting a sound financial policy. The effectiveness of processes and methods of budget forecasting and planning directly affects the economy of both the state and each territorial entity. The experience gained by foreign countries can be used in the process of reforming budget planning and forecasting in Russia.*

***Keywords:*** *budget, plan, forecast, budget planning and forecasting.*

В России на протяжении длительного исторического периода применялись различные элементы бюджетного прогнозирования и планирования.

Роспись доходов и расходов на 1680–1681 гг. вошла в историю как первый общегосударственный российский бюджет. Во времена правления Петра I было принято решение о ежегодном составлении бюджета. При Екатерине II процесс централизации и упорядочения бюджетных доходов и расходов получил дальнейшее развитие. При Павле I начинается утверждение проектов бюджетов высшей властью. При Александре I осуществляется первый опыт нормирования, составления, утверждения и исполнения бюджета, в том числе и составление ежегодных сметных исчислений. В 1802 г. был принят соответствующий манифест. Ежегодно в начале октября министры должны были представлять министру финансов План или Табель расходов по их ведомству на предстоящий год. Министр финансов должен был на основании этих росписей составлять подробный Штат общих государственных расходов, готовить Генеральную ведомость о доходах на будущий год и представлять их в ноябре на рассмотрение и утверждение императора через Комитет министров, который являлся согласительной комиссией по выработке бюджета. Комитет министров должен был изыскивать резервы для покрытия дефицита. После утверждения бюджет отсылался Казначею для исполнения. В 1862 г. Александром II утверждаются Правила по составлению, утверждению и исполнению государственной росписи и финансовых смет Министерств и Главных управлений. В 1906 г. – бюджетные Правила о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов.

В Советской России первый бюджет был составлен в 1922 г., а в 1923 г. – среднесрочный план с использованием баланса народного хозяйства (балансовый метод планирования). В 1927 г. разработана первая пятилетка. При этом использовался программно-целевой метод планирования. В то время он назывался методом выбора главного звена.

В 60-е гг. XX в. планирование осуществляется на основе новых методов, основным из которых является нормативный метод. Это приводит к достижению более достоверных и сбалансированных показателей плана, которые отражают современные тенденции экономического развития.

С середины 80-х гг. XX в. предприятия и организации планируют свою деятельность самостоятельно, на основе государственных заказов и потребительского спроса.

90-е гг. XX в. сопровождаются существенными рыночными преобразованиями, которые затронули ранее существовавший опыт в области государственного планирования и прогнозирования. Методологическим обоснованием такого подхода послужило приятие экономистами-администраторами радикальных рыночных теорий, например парадокса К. Эрроу «О несовместимости общественных целей с тезисом о приоритете индивидуально-предпринимательских целей». В это время наблюдался отказ от государственных стратегий в области национальной экономики в целом [3].

В настоящее время в России основным нормативным документом, регламентирующим деятельность органов государственной власти в области бюджетного прогнозирования, является Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1], в соответствии с которым ответственность за разработку прогнозов социально-экономического развития страны возложена на Правительство Российской Федерации. Практически указанные прогнозы разрабатывает Министерство экономического развития Российской Федерации.

На региональном уровне каждый субъект Российской Федерации имеет соответствующие нормативно-правовые акты, в основе которых лежат положения вышеназванного Федерального закона с учётом региональной специфики. Ответственность за разработку прогнозов в регионах возложена на администрацию субъекта Российской Федерации.

Обращаясь к мировому опыту бюджетного прогнозирования и планирования, следует отметить отсутствие единого подхода к осуществлению этого процесса. В некоторых странах составляются только прогнозы социально-экономического развития, в других – планы. Результаты прогнозов и планов зачастую во многом похожи. Любой план разрабатывается на основе прогноза и включает в себя его элементы. При этом любой прогноз социально-экономического развития не может не принимать во внимание поведение субъектов экономики и также должен учитывать их управляющие воздействия [4].

В мировой практике известны две основные модели планирования и прогнозирования –англосаксонская и индийская. Данные названия моделей достаточно часто в научной литературе имеют другие интерпретации, что не влияет на рассмотрение их сути.

Главная роль в англосаксонской модели отводится бюджетному планированию, при этом все остальные прогнозы и планы играют вспомогательную роль. Среди стран, придерживающихся основных положений данной модели, можно назвать США, Великобританию, Канаду.

Индийская модель предполагает создание строго организованной системы государственных органов планирования и прогнозирования, приоритетом деятельности которых является разработка планов (прогнозов) развития страны, отдельных регионов и отраслей на различные сроки. Среди стран, использующих подобную модель, можно назвать Индию, Японию, Южную Корею, Китай, латиноамериканские страны.

Остановимся более подробно на опыте бюджетного прогнозирования и планирования в ряде зарубежных стран.

В настоящее время прогнозирование и планирование на постоянной основе осуществляется Правительством США. На федеральном уровне определены организации, которые разрабатывают различные прогнозы: Совет экономических консультантов, Административно-бюджетное управление, Совет управляющих Федеральной резервной системы (ФРС).

В отличие от России, в США не существует специальных законов, координирующих деятельность в области социально-экономического прогнозирования и планирования на государственном и региональном уровнях, поэтому каждый штат самостоятельно разрабатывает соответствующую нормативную правовую базу и формирует в составе органов исполнительной власти структуру, ответственную за данное направление деятельности.

Специфика США заключается в том, что прогностическая деятельность является одним из видов коммерческой деятельности на протяжении длительного периода времени. С начала XX в. консультационные компании в сфере управления составляли прогнозы на микроуровне, но постепенно их деятельность расширилась до макропараметров развития отдельных отраслей, регионов и страны в целом. Сегодня специализированные компании ведут разработку различного рода прогнозов (социально-экономических, региональных, отраслевых и т.д.). Примером частной компании, осуществляющей прогнозирование социально-экономического развития США, является всемирно известная консалтинговая компания «Arthur D. Little». В настоящее время существуют компании, которые разработали экономические модели для каждого штата США и поддерживают данные модели в актуальном состоянии. Но есть компании, которые получили всемирную известность. Примером служит компания «Moody’sAnalytics, Inc.», которая предлагает прогнозы не только для экономики США, но и многих других стран, в том числе и для России.

Развитие деятельности в области прогнозирования и планирования в США привело к росту спроса на высококвалифицированных специалистов в данной отрасли, поэтому ведущие вузы страны стали осуществлять подготовку соответствующих специалистов.

Следует отметить, что опыт США в области прогнозирования и планирования не может быть использован в полной мере в российской практике. Среди положительных аспектов, которые следует учесть в отечественной практике, можно назвать:

– понимание правительством страны и отдельных штатов важности деятельности в области прогнозирования, для поддержания которой из бюджетов всех уровней выделяются существенные суммы;

– формирование и наличие коммерческой отрасли прогнозирования;

– активное привлечение для разработки моделей экономического развития высших учебных заведений;

– подготовка высококвалифицированных кадров;

– выстраивание всех отношений между организациями, занимающимися построением прогнозов и органами государственной власти на коммерческой основе.

Среди аспектов, которые не будут способствовать развитию данной отрасли в нашей стране, можно отнести:

– нечёткость структурной организации органов прогнозирования на региональном уровне;

– отсутствие законодательной ответственности за несоответствие показателей прогнозов реально достигнутым результатам;

– отсутствие чёткого законодательства в координации деятельности в области прогнозирования между органами исполнительной власти штатов и страны.

В Великобритании деятельность по прогнозированию и планированию получила развитие с середины ХХ века. Органы государственной власти уделяют наибольшее внимание разработке долгосрочных и краткосрочных прогнозов, используя прогнозирование в качестве вспомогательного инструмента. Специального законодательства, которое всесторонне регламентировало бы деятельность в области планирования и прогнозирования, нет. Меры ответственности в случае неисполнения прогнозов не определены.

Процесс прогнозирования основан на использовании эконометрических моделей, разрабатываемых государственными органами власти и научными институтами. История развития Великобритании показала жизнестойкость и целесообразность применения подобных моделей.

Основным недостатком применяемой в Великобритании системы прогнозирования является отсутствие связи между прогнозами развития экономики страны и прогнозами развития отдельных регионов.

Общегосударственная система прогнозирования и планирования в Японии основывается на составлении социально-экономических прогнозов, планов и научно-технических программ и их использовании в качестве инструмента правительственного регулирования рыночной экономики.

Показатели прогнозов используются для составления планов-программ. Планы-программы дают представление о возможных вариантах развития тех или иных процессов, отражают круг потенциальных проблем, часто в рамках программ предлагаются возможные пути решения этих проблем. В качестве исходной информации для прогнозов используется статистическая информация. Прогноз развития экономики страны в целом составляется на основе прогнозов по отраслям. Изучая прогнозы в отдельных отраслях, государство может принять решение о проведении стимулирующей политики: предоставить льготы по налогам, выделить субсидию из бюджета, разместить госзаказ, предоставить различные схемы льготного кредитования и т.д. Данные меры будут иметь положительный эффект только в условиях достоверных прогнозов. Россия тоже имеет возможность использовать самые разнообразные рычаги для регулирования рыночных механизмов (госзаказ, программы поддержки предпринимательства, льготное кредитование отдельных видов деятельности и т.д.), но, как показывает практика, очень часто они не имеют должного положительного эффекта в результате допущения нецелевого использования бюджетных средств. Принятие любых решений, оказывающих влияние на экономику страны на базе достоверных прогнозов социально-экономического развития, может существенно повысить эффективность государственного управления.

В Японии прогнозы обязательно публикуются в СМИ. Все желающие могут ознакомиться с результатами прогнозов и выразить пожелания по их изменению. Ответственные за разработку прогнозов органы изучают высказанные возражения и, в случае необходимости, вносят изменения в прогноз.

Прогнозы используются как в государственном, так и в частном секторе экономики. Многие компании, планируя свою деятельность, основываются на показателях предложенных прогнозов. В Японии так же, как и в Великобритании, отсутствуют специализированные законы, регулирующие государственную деятельность в области планирования и прогнозирования. Процесс прогнозирования регулируется множеством подзаконных актов и сводом инструкций. Ещё одним сходством Японии с Великобританией является использование в основе прогнозирования эконометрических моделей, что стало возможным, благодаря службе государственной статистики. На основе достоверной статистической информации в Японии удалось разработать и поддерживать в работоспособном состоянии ряд эконометрических моделей.

В Японии так же, как и в США, для прогнозирования и планирования привлекаются частные компании. Как правило, данные компании образуются при страховых и инвестиционных компаниях, при банках, при промышленных компаниях.

Таким образом, опыт Японии может быть достаточно эффективно использован в процессе реформирования системы прогнозирования и планирования в РФ как на уровне государства в целом, так и на уровне отдельных регионов. При этом следует обратить внимание на такие важные аспекты:

– постепенное развитие деятельности по прогнозированию и планированию (Япония прошла путь от прогнозов на базе простой экстраполяции до сложных эконометрических моделей);

– все прогнозы, разработанные государственными органами и частными компаниями, имеют практическое применение;

– прогнозы являются реально работающим инструментом государственного регулирования рыночной экономики, так как на их основе принимаются решения об использовании тех или иных рычагов воздействия на экономику;

– привлечение частных компаний для построения различного рода прогнозов как на государственном, так и на частном уровне;

– использование механизма общественного обсуждения разработанных прогнозов развития;

– организация и законодательное регулирование статистической деятельности.

Изучение опыта зарубежных стран свидетельствует о том, что следует уделять значительное внимание развитию социально-экономического прогнозирования и планирования. Во многих странах есть специальные органы прогнозирования и планирования, обладающие широким кругом полномочий и имеющие достаточные финансовые ресурсы. Для России создание новой организационной структуры органов прогнозирования и планирования как на федеральном, так и на региональном уровне, представляется целесообразным. Для этого необходимо уделить особое снимание таким принципиальным моментам, как организационная структура, круг полномочий соответствующих органов, чёткое законодательное определение прав, обязанностей и ответственности, а также надлежащее финансирование.

Как было отмечено выше, многие зарубежные страны, в которых уровень прогнозирования и планирования социально-экономического развития достаточно высок, не только создают специальные органы прогнозирования и планирования, но и активно привлекают к этому процессу различные научные организации, университеты и частные компании. Такое сотрудничество позволяет государству сокращать штат государственных служащих, занятых в данной сфере и стимулирует развитие такой отрасли, как прогнозирование, а конкуренция является лучшим инструментом для этого. В результате государство получает экономическую выгоду и высококачественные прогнозы. В России прогностическая отрасль фактически отсутствует. В связи с этим, государству необходимо приложить усилия для стимулирования её возникновение и развития [2].

В большинстве стран с рыночной экономикой прогнозы социально-экономического развития носят либо индикативный, либо рекомендательный характер. При этом создаются все условия для того, чтобы частный сектор был заинтересован в достижении параметров, обозначенных в прогнозах. В России прогнозы в большей степени носят информативный характер, частные компании фактически не используют параметры, заложенные в прогнозах.

Изучение истории развития прогнозирования во многих странах показывает жизнестойкость и оправданность применения эконометрических моделей, при этом каждая страна и регион выстраивают наиболее оптимальную модель для прогнозирования своего развития. В России необходимо начать разработку подобных эконометрических моделей социально-экономического развития отдельных регионов и всей страны в целом.

Для России, может быть, наиболее приемлем японский опыт социально-экономического прогнозирования и планирования, основанный на скользящем характере прогнозов. В Японии для этих целей реализован механизм общественного обсуждения прогнозов. Внедрение данного аспекта в России может существенно сказаться на повышении качества результатов прогнозирования и планирования.

Для разработки прогнозов и планов необходима достоверная статистическая информация, что доказывает опыт Японии. Одним из направлений реформирования сложившейся системы планирования и прогнозирования в России должно стать совершенствование деятельности органов государственной статистики, повышение их статуса, расширение полномочий [3].

Всё вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что зарубежный опыт в области планирования и прогнозирования необходимо изучить с целью дальнейшего использования в процессе реформирования сложившейся в России системы прогнозирования и планирования.

**Список использованных источников**

1 О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ // Справ.-прав. система «КонсультантПлюс».

2 Евдокимов, Н. Н. О перспективах стратегического финансового планирования в региональном управлении / Н. Н. Евдокимов // Финансы. 2015. № 8. С. 25–26.

3 Бакша, Н. В. Бюджетное планирование и прогнозирование : учеб. пособие / Н. В. Бакша. Тюмень : Изд-во Тюменского гос. ун-та, 2014. С. 31–32.

4 Басовский, Л. Е. Прогнозирование и планирование в условиях рынка : учеб. пособие / Л. Е. Басовский. М. : ИНФРА-М, 2016. 315 с.