



WORLD BANK GROUP

МАКРОЭКОНОМИКА И ФИСКАЛЬНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

Страновые примеры и размышления об анализе расходов в новых странах-членах ЕС (НСЧ): выбор подхода



Тео Томас, ведущий экономист,
Эмилия Скрок, старший экономист,
РЕМПАЛ, Ереван
12 февраля 2015 года

Strictly Confidential © 2015

План презентации

1. Задачи анализа расходов в НСЧ
2. Общие вопросы дизайна в НСЧ
3. Четыре основных вопроса выбора подхода к анализу расходов в НСЧ
4. Итоговые наблюдения

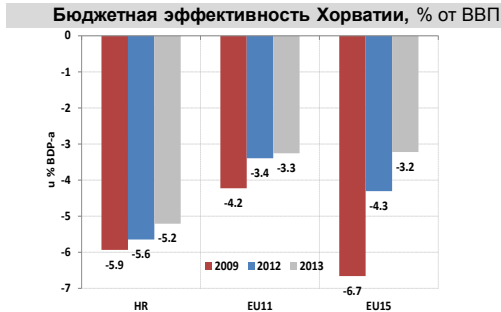


WORLD BANK GROUP

Strictly Confidential © 2015 2

Глобальный кризис выявил макроэкономические дисбалансы: пример Хорватии

- Потери в плане выхода на протяжении последних пяти лет - 12% от ВВП 2008 г.
- Уровень безработицы более чем удвоился (17% в 2013 г.); безработица среди молодежи на уровне более 40% и самое низкое участие трудовых ресурсов в ЕС (51% в 2013 г.).
- Фискальный дефицит увеличился в среднем до 6% с 2009 года, а государственный долг удвоился до 76% от ВВП в 2013 г.
- Внешний долг остался высоким на уровне 105% от ВВП



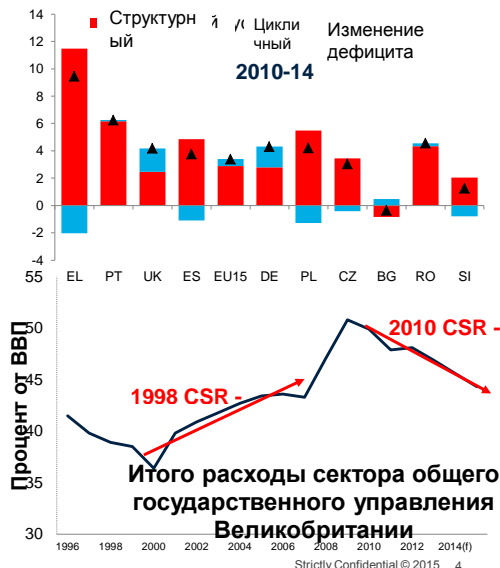
Источник: Eurostat, Всемирный банк.

Strictly Confidential © 2015 3



Фискальный контекст – необходимость структурной экономики

- Многие страны управляли значительными изменениями в дефиците посредством структурных реформ
- Хотя анализ расходов использовался в совершенно разных контекстах



Strictly Confidential © 2015 4

Фундаментальная реформа бюджетных и расходных основ в ЕС

- Пакт стабильности и роста ЕС (SGP) устанавливает пределы дефицита и задолженности
- Среднесрочная цель (МТО) устанавливает откорректированные с учетом экономического цикла бюджетные цели сектора общего государственного управления
- Семестр сравнивает анализ бюджетных основ во всем ЕС
- Новые минимальные стандарты для национальных бюджетных рамок (т.е. *ESA 2010*)
- Процедура чрезмерного дефицита (EDP): устанавливает цели структурных корректировок
- Правила расходов: расходы не должны расти быстрее, чем среднесрочный потенциальный рост ВВП
- Бюджет должен быть основан на независимых макроэкономических прогнозах

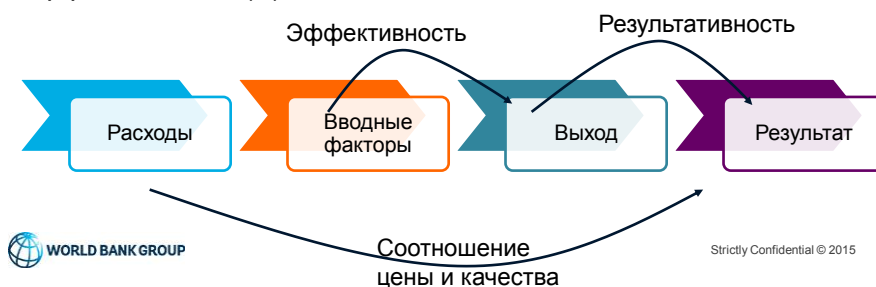


..... в фокусе внимания укрепление бюджета, как инструмента государственной политики



Анализ расходов (SR) – инструмент для оценки политики и идентификации возможной экономии (устойчив.)

- Анализ расходов – инструмент для оценки политики
- Фокус на существующих расходах (не новых) и сочетание широты (комплексный) и глубины (выборочный)
- Цели анализа расходов:
 - Определить и измерить государственную интервенцию и ее воздействие
 - Обеспечить доказательство того, является государственная интервенция успешной или провальной
 - Усовершенствовать интервенцию (то есть, посредством корректировки ресурсов через бюджет)
- Критерии анализа расходов: (i) результативность; (ii) эффективность; (iii) Соотношение цены и качества



2. Общие вопросы дизайна в новых странах членах

Диапазон подходов к анализу расходов

Базовые модели анализа расходов

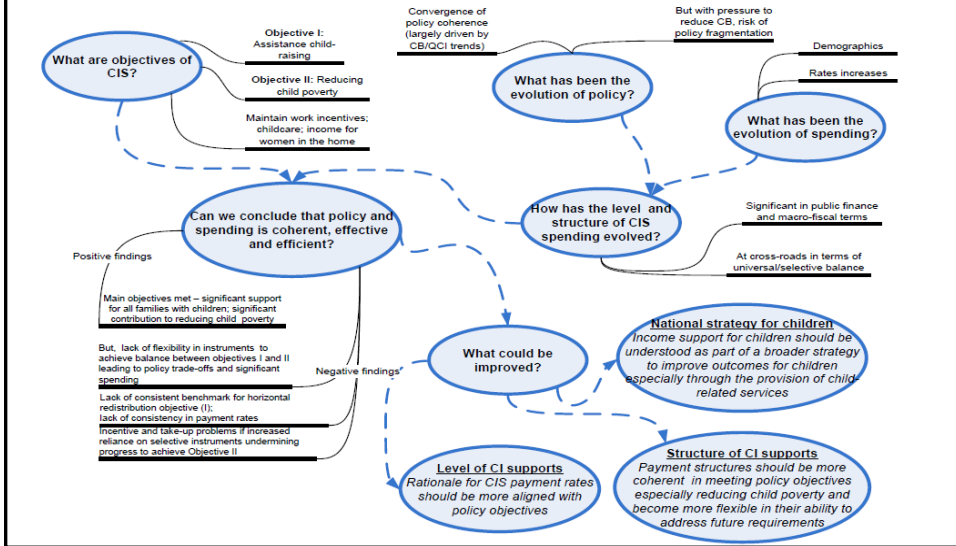
Нныз политик)		СФЕРА ДЕЙСТВИЯ	
		Целевой	Комплексный
ПЕРИОДИЧНОСТЬ	Ежегодно	Стратегический анализ: Австралия: 2007 г. - Анализ расходов: Нидерланды 1981 г. - Оценка программ: Корея: 2006 г. -	Система составления бюджета с нулевого уровня: США: 1970-е Управление затратами по видам деятельности: США: 1980-е
	Периодически	Анализ соотношения цены и качества (Различные национальные счетные палаты) Анализ расходов Великобритании (Великобритания: например, анализ проблем обороны)	CSR (комплексный анализ расходов): Великобритания 1997 г., Австралия 2007 г. Нидерланды, 1981 г., 2009 г. Анализ программ: Канада 1994 – 98 гг. Анализ бюджетных расходов: Ирландия 2011 г. - RGPP (общий пересмотр государственных политик): Франция 2008 г.

Базовые вопросы, которые следует задавать в ходе анализа расходов - вызов



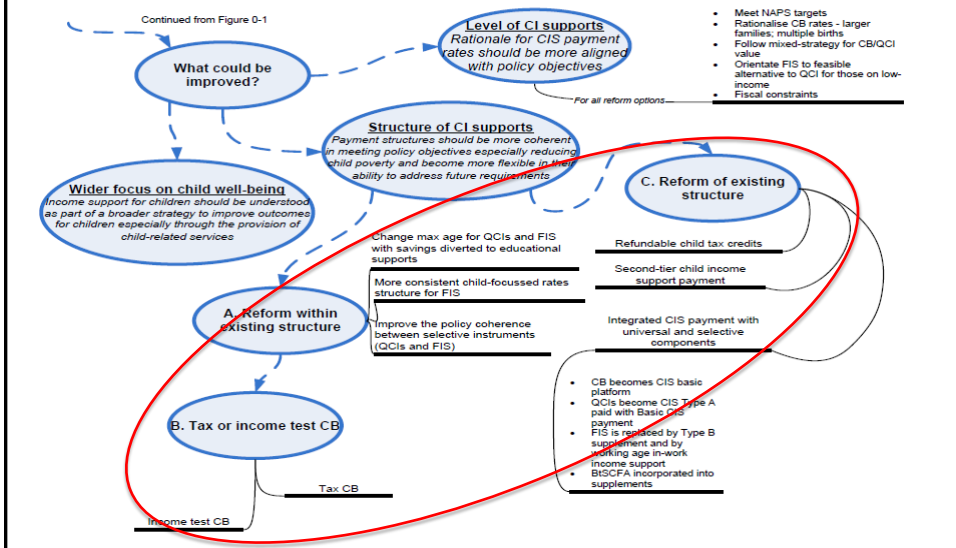
Дизайн: Задачи в сравнении с расходами: Пример из Ирландии (денежные пособия на детей)

Figure 1: Analysis of CIS spending against objectives



Поведение: Какие действия должен информационно поддерживать анализ расходов? Возвращаясь к ирландскому примеру

Figure 2: Link between analysis and conclusions

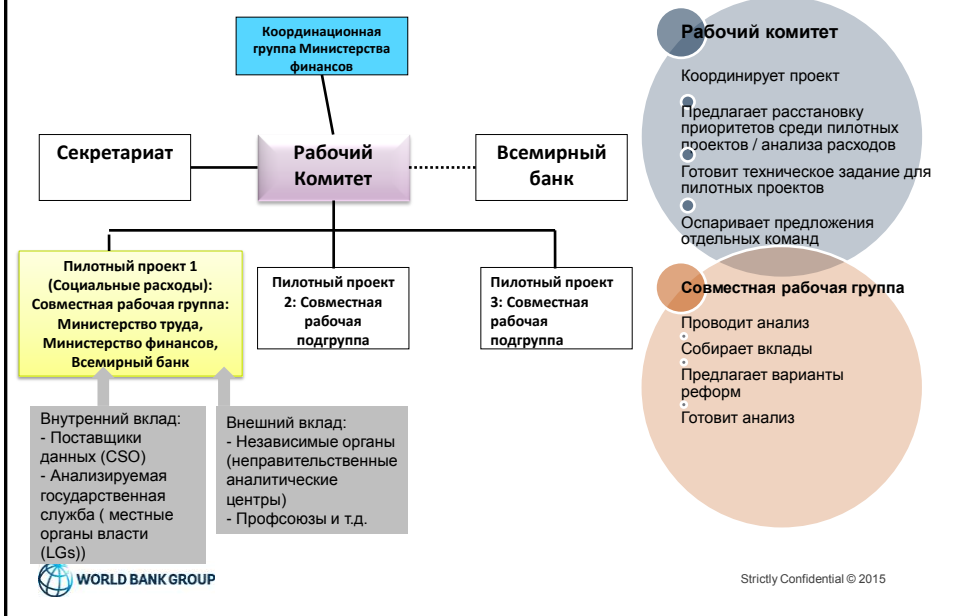


2. Четыре вопроса, касающихся подходов к дизайну анализа расходов в новых странах членах

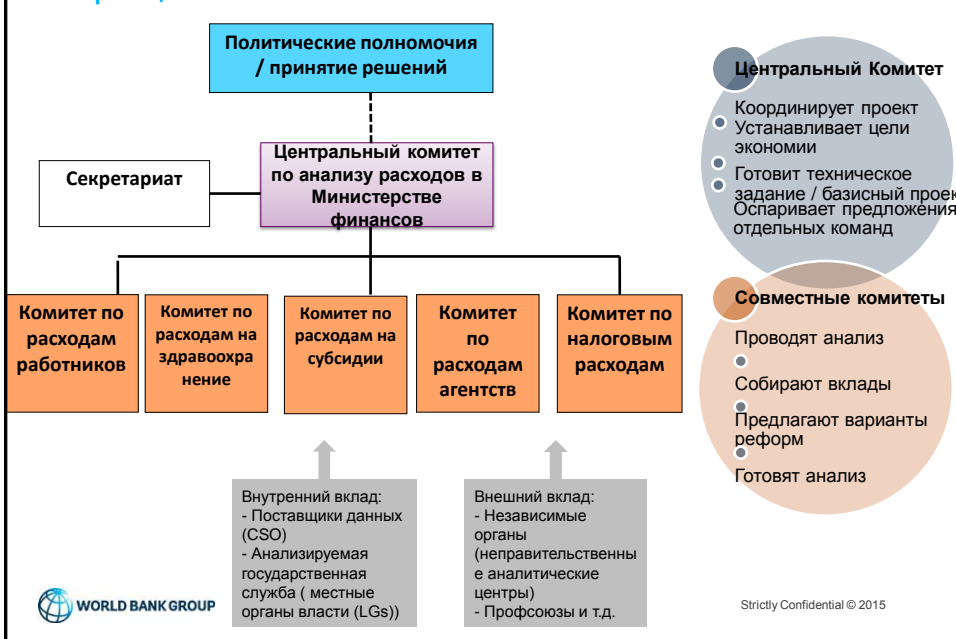
№ 1: Управление и организация анализа расходов

1. Государственная служба в сравнении со сторонними лицами?
 - Недостатки зависимости от анализа, проводимого сторонними лицами
 - Непрерывность и внутренние знания по результатам анализа государственной службы
 - Специалисты частного сектора более полезны для анализа эффективности
2. Формальное лидерство со стороны Министерства финансов
 - Плюс другие центральные агентства
 - Сотрудники Министерства финансов должны иметь располагать надлежащими навыками
 - Требуется время сотрудников Министерства финансов / центральных агентств
3. Преодоление сопротивления со стороны бюджетного министерства
 - Политическое давление; Цели; Варианты перераспределения
4. Политическое лидерство
 - Существенно для анализа расходов
 - Установление рамок, определение задач и целей
 - Принятие окончательных решений относительно вариантов экономии (особенно стратегических)

Пилотные проекты Польши: относительно экономии за счет повышения эффективности, а не сокращений



Хорватия: попросила идентифицировать 10% сокращения



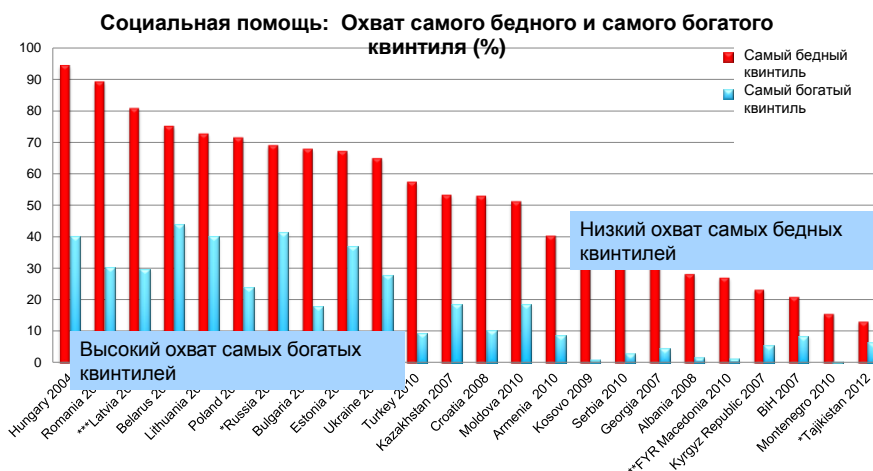
№ 2: устанавливать четкие цели и варианты формирования затрат

- Министерство финансов обычно устанавливает базовый уровень:
 - Новые программы обычно рассматриваются отдельно
 - Признает скрытое давление на расходы
 - Руководство по «произвольным» в сравнении с «не произвольными» административным и капитальным расходам
 - Необходимо последовательное руководство по формированию затрат — например, зарплаты, пенсии
- Предотвращение «игр» : варианты должны быть:
 - Конкретными — измеримыми, с разбивкой затрат, должен быть график действий
 - Технически и политически осуществимо – например, подход к коллективным соглашениям о заработной плате?
 - Следует помнить о результатах возвращения, расходы сегодня за обещанную экономию завтра, или просто урезание капитальных расходов
 - Пересмотр правил («игра» адаптируется)



Strictly Confidential © 2015 17

Пример: Идентификация потенциальной неэффективности при охвате общей системы социальной помощи

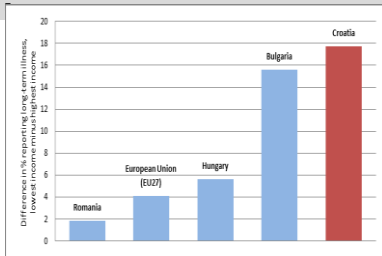


Strictly Confidential © 2015

Пример 2: Здравоохранение в Хорватии

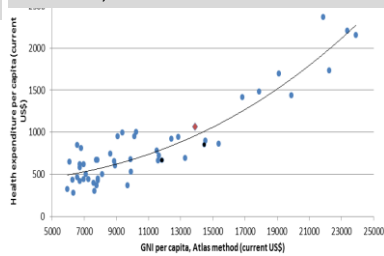
- Результаты – хорошее здоровье, но при высоких затратах (9% от ВВП по сравнению с 5,4% от среднего в ЕС 10)
- Быстрое старение населения → неинфекционные, хронические заболевания и частота заболеваемости будут расти и далее, потребуются дополнительные затраты на здравоохранение и LTC (долгосрочное формирование затрат).
- Хроническая просроченная задолженность (1% от ВВП в конце 2013 г. или 15% их доходов)
- Социально – экономические и географические различия в показателях в области здравоохранения в Хорватии

Неравенство в указанных в отчетах хронических заболеваниях в Хорватии и некоторых странах ЕС, 2010



Источник: Eurostat, EU SILC
WORLD BANK GROUP

Расходы на здравоохранение и ВНД на душу населения, 2010 г.



Источник: ВОЗ, Глобальная база данных расходов на здравоохранение. Хорватия окрашена красным бриллиантом.
Strictly Confidential © 2015 19

Пилотный проект Польши: Оценка социальных расходов (пример)

Задача анализа расходов

Оценка социальных расходов

- Результативность для выполнения задач политики наиболее эффективным с точки зрения затрат способом

Каждая область социальных расходов требует индивидуального аналитического подхода

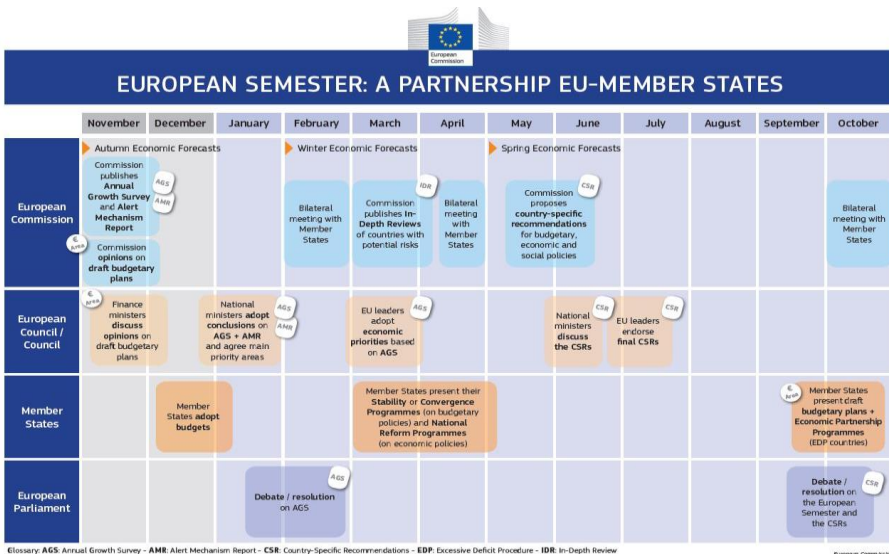
Область	Задача
Гарантированная социальная помощь и пособия по поддержке семей	Немедленное сокращение масштабов бедности и среднесрочная самодостаточность
Активные и пассивные программы для поддержки занятости	Интеграция рынка труда и помощь неимущим для временно малоимущих
Социальные услуги для уязвимого населения	Социальное включение, сокращение коренных причин бедности
Пособия и услуги для людей с ограниченными способностями	Поддержка малоимущим, социальное включение, если возможно



№ 3: Анализ затрат следует интегрировать с годовыми и среднесрочными финансовыми планами

1. Политики реализуются через бюджет, поэтому анализ часто связан с последующим бюджетным циклом
2. Привязка к среднесрочному финансовому плану позволяет реализовать более ощутимую экономию
3. На реализацию устойчивых структурных реформ часто требуется время
 - Может установить траекторию для реформ, которую можно отслеживать и корректировать через последовательные бюджеты
4. Меры экономии поддерживают доверие к среднесрочным фискальным целям (и снижают расходы на бюджетное финансирование)
5. Избегает проведения комплексного анализа ежегодно, что ведет к:
 - a. Утомление от реформ – анализ расходов требует множества данных и больших усилий!
 - b. Ожиданию того, что результат будет пересмотрен

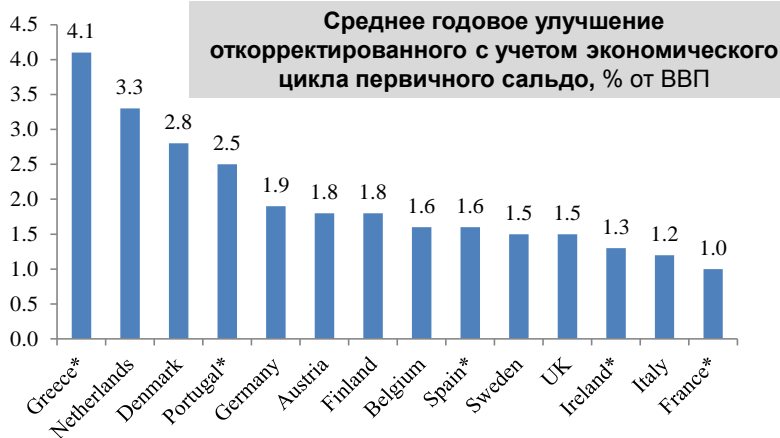
..... в европейском семестре



№ 4 – Построение и закладывание культуры анализа и оценки потребуют времени

- Анализ расходов требует ряда инструментов и данных
 - Бюджетирование, ориентированное на результат
 - Экономический анализ
 - Дополнительная оценка
 - Программы и результаты надлежащего качества
 - Улучшенные данные
- Это может привести к распространению утомления от мер и отчетности
- Может вступить в конфликт с необходимостью управлять краткосрочным давлением на распределение ресурсов и кадровые ресурсы
- Таким образом, нужно сфокусироваться на том сегменте, где воздействие может быть максимальным, и создавать непрерывный процесс

Можно ли это сделать?



Источник: EUROSTAT, Расчеты сотрудников Всемирного банка

4. Краткие выводы

Наблюдения за успехом и вызовами

1. Установление четких политических приоритетов
 - Необходим политический вклад для установления приоритетов, но в рамках реалистичных ограничений (а как же насчет независимости и выборов?)
2. Установление четких параметров и траекторий
 - Центральные финансирующие агентства устанавливают общие параметры расходов, но зачастую с возможностью вариантов для линейных министерств
 - Цели экономии могут послужить полезной привязкой, если они поддержаны более глубоким анализом
3. Интеграция анализа расходов с бюджетами и среднесрочными финансовыми планами
 - Согласуется с новыми рамками ЕС, но это сложно
 - Линейные министерства располагают информацией и знаниями, нет единого рецепта для всех
4. Рассмотрите потенциал и возможности
 - Сочетание внешнего опыта и внутренних знаний – это сложно
5. Обеспечение лучших результатов требует времени и усилий
 - Необходимо установить реалистичные траектории эффективности – не слишком много, а затем пристально отслеживать эффективность



WORLD BANK GROUP

МАКРОЭКОНОМИКА И ФИСКАЛЬНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

Спасибо!

