

# **Опрос о процедурах бюджетирования ОЭСР 2012**

## **-Институциональные системы- Предварительные результаты**

Кнут Клепсвик

Отдел бюджета и государственных расходов,  
Дирекция государственного управления

Рига, 26 июня 2013

# Основные сведения и контекст

---

- **Последний Опрос о процедурах бюджетирования ОЭСР** проводился в **2007 г., накануне кризиса**
- **Почти полное покрытие стран ОЭСР**
- **Текущий контроль качества**
- **Автоматические отчеты**

# Что обычно движет реформами

---

- **Требование жесткой дисциплины по вертикали сверху вниз**
- **Перестановка приоритетов ввиду ограниченных ресурсов**
- **Репутация**
  - Среди коллег
  - Среди рынков
- **Требования ЕС к бюджетному управлению**

# Результаты и выводы анкетирования

---

- **Бюджетная устойчивость и бюджетные правила**
- **Прозрачность бюджета**
- **Составление бюджета «сверху вниз» и ССБР**
- **Составление бюджета на основе результатов деятельности**

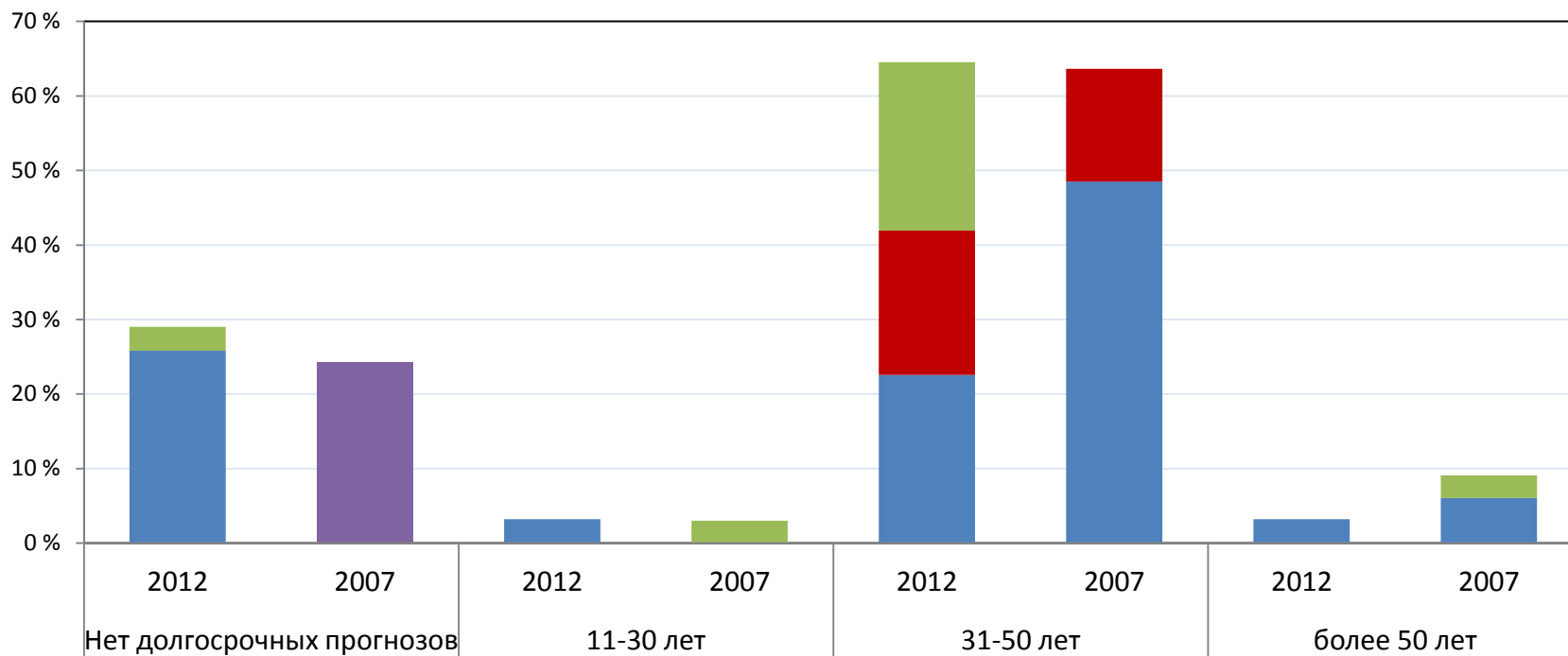
# Бюджетная устойчивость и бюджетные правила

---

- Умение поддерживать госфинансы на надежной и позволяющей обслуживать позиции в долгосрочной перспективе, с учетом расходов на обслуживание долга и будущих социально-экономических и экологических факторов
- Долгосрочные фискальные (бюджетные) прогнозы могут сыграть полезную роль; оценка рисков и анализ чувствительности по параметрам и лежащими в основе предпосылками являются средствами учета неопределенностей
- Бюджетные правила служат для укрепления бюджетной ответственности, ужесточая требования к законодательным и исполнительным органам при принятии политических решений

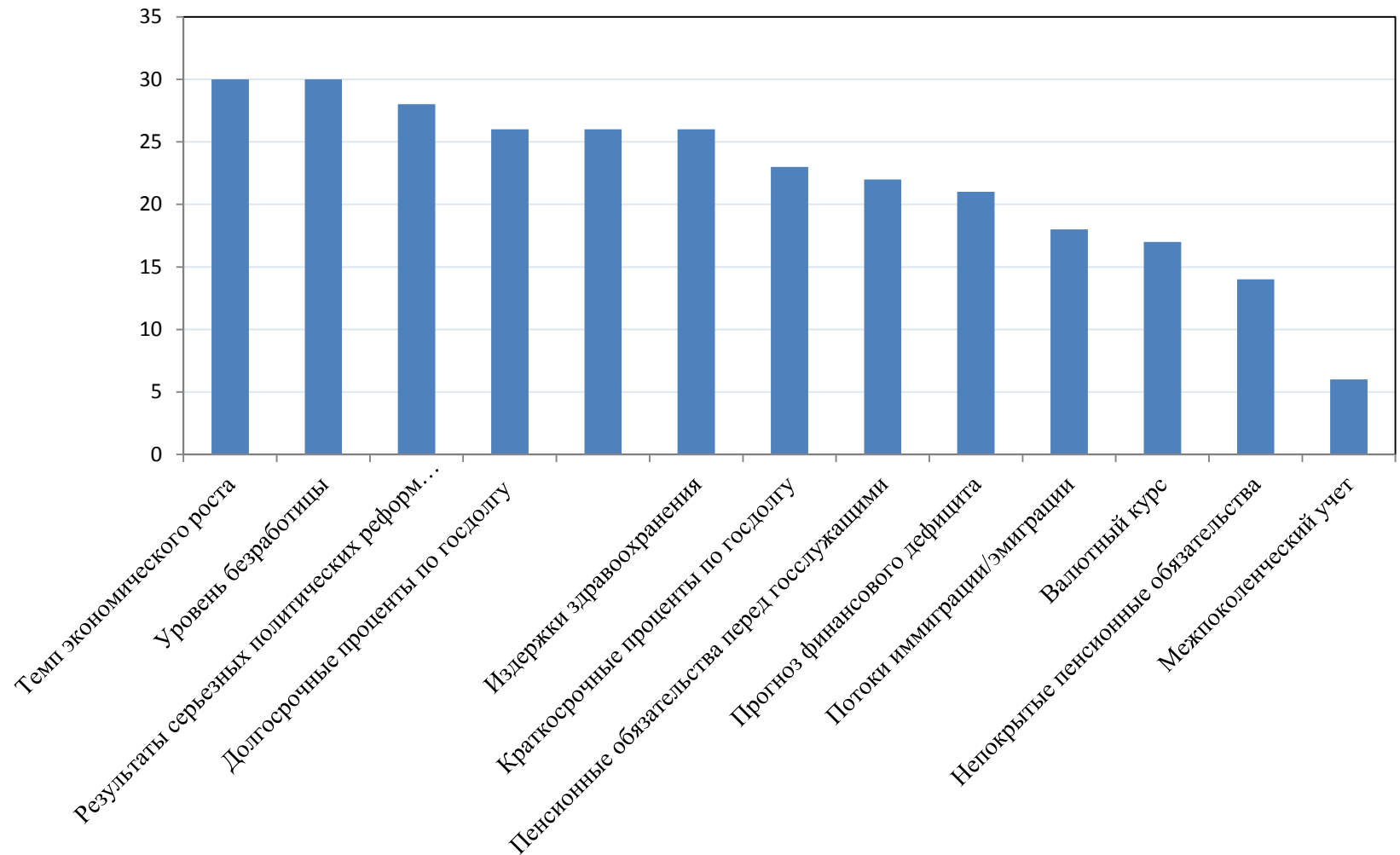
# Некоторое сокращение числа стран, производящих долгосрочные фискальные прогнозы

Частота обновлений ■ Ежегодно ■ Раз в три года ■ Другая периодичность ■ Не применимо

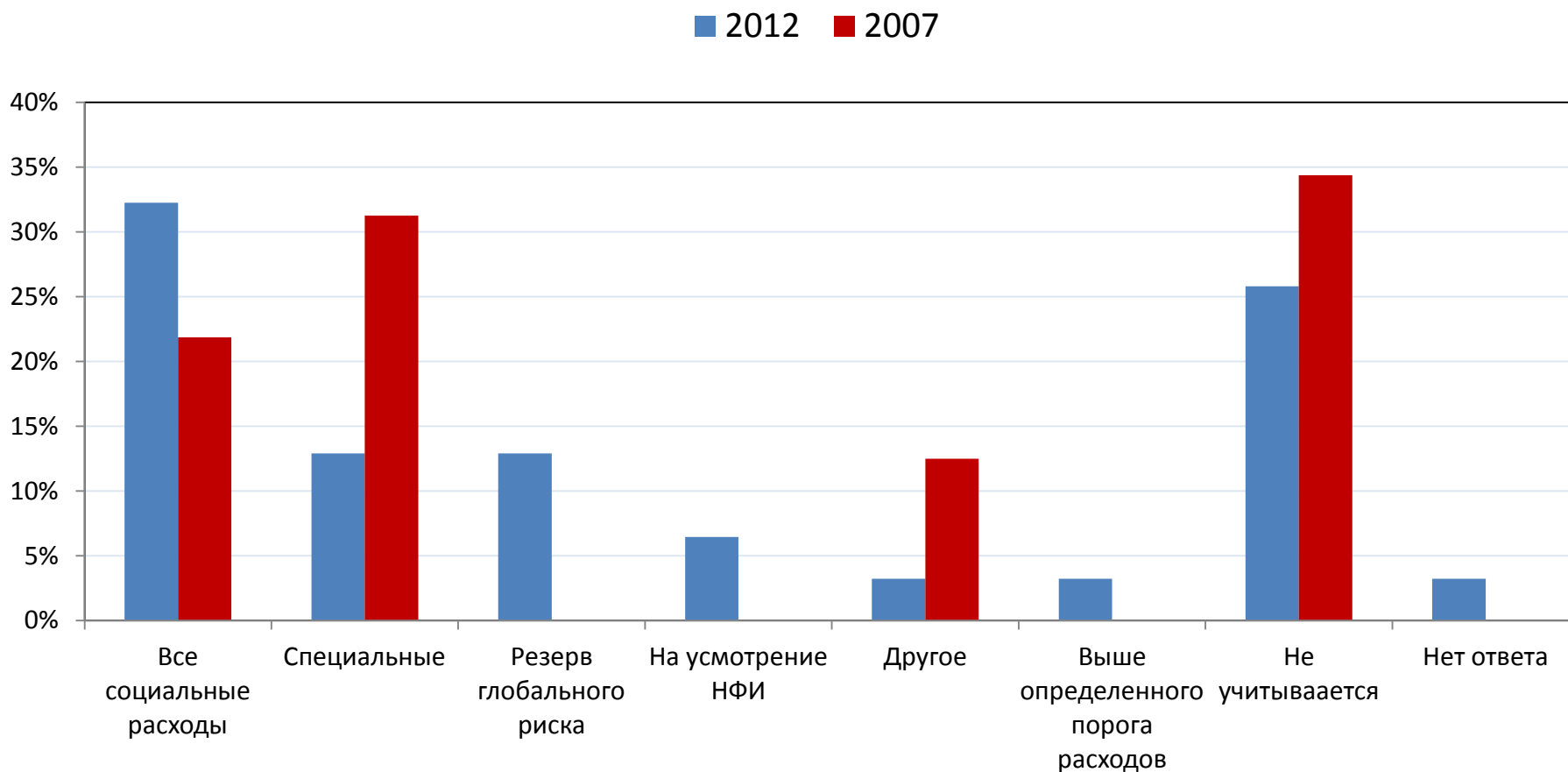


Временной промежуток долгосрочных финансовых прогнозов

# Факторы, учитываемые в долгосрочных фискальных прогнозах



# Растет число стран, учитывающих риск





# Примеры стран – долгосрочные прогнозы

---

- **Австралия:** С 2009-10, бюджетные документы содержат долгосрочные фискальные прогнозы, рассчитанные с помощью модели Фискальных агрегированных прогнозов (FAP)
- **Австрия:** С 2013 г., готовятся долгосрочные прогнозы на 30 лет
- **Корея:** С 2012 г., делаются исчерпывающие долгосрочные фискальные прогнозы, с целью систематического анализа налогово-бюджетных рисков, таких как увеличение пенсий и расходов на здравоохранение, в связи со старением населения.
- **Словения и Великобритания:** Новые фискальные советы производят отчеты о долгосрочных фискальных прогнозах

# Растет число стран, использующих все большее количество бюджетных правил

Рис. 2.9 Процент стран ОЭСР, в которых применяются бюджетные правила (Q18)

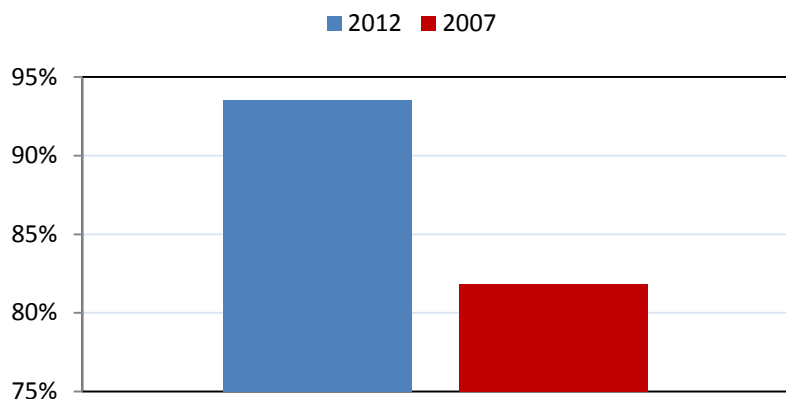


Рис. 2.10 Среднее число бюджетных правил по ОЭСР, там, где применяются (Q18)

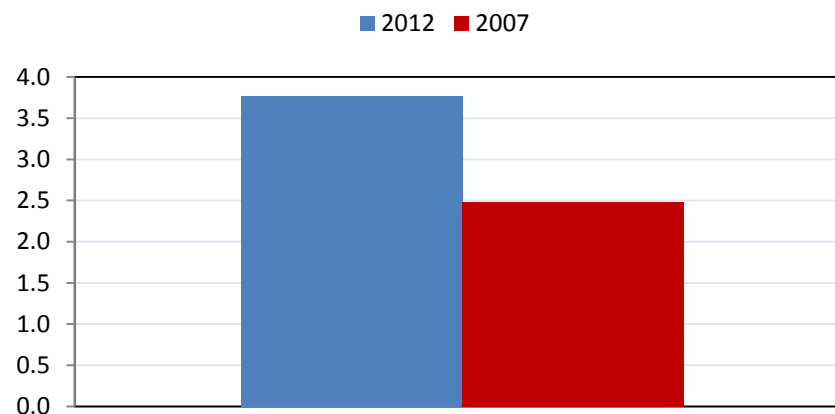
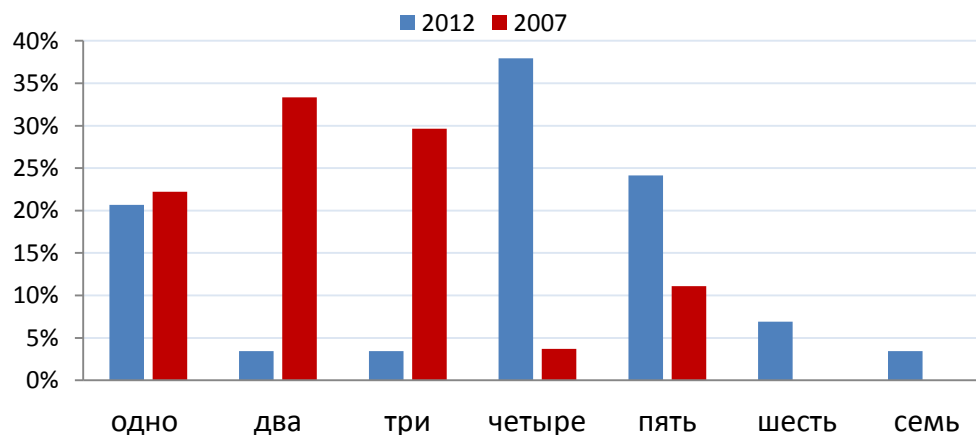


Рис. 2.11 Процент стран, применяющих бюджетные правила, по числу применяемых правил (Q18)



# Чаще всего используются правила в отношении баланса бюджета и долга

Рис. 2.12а Процент стран ОЭСР, в которых применяются бюджетные правила, по типу правил (Q18)

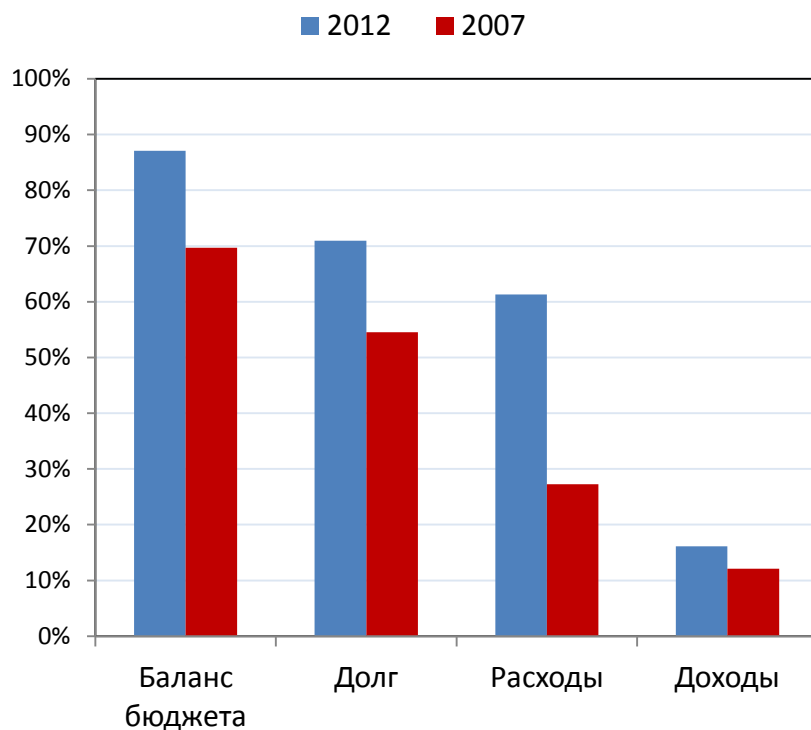
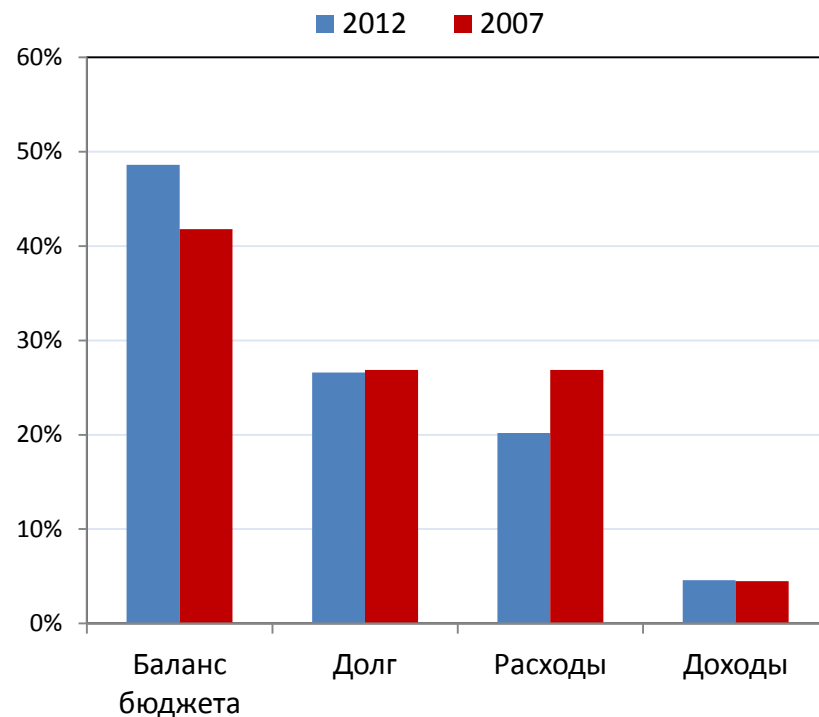
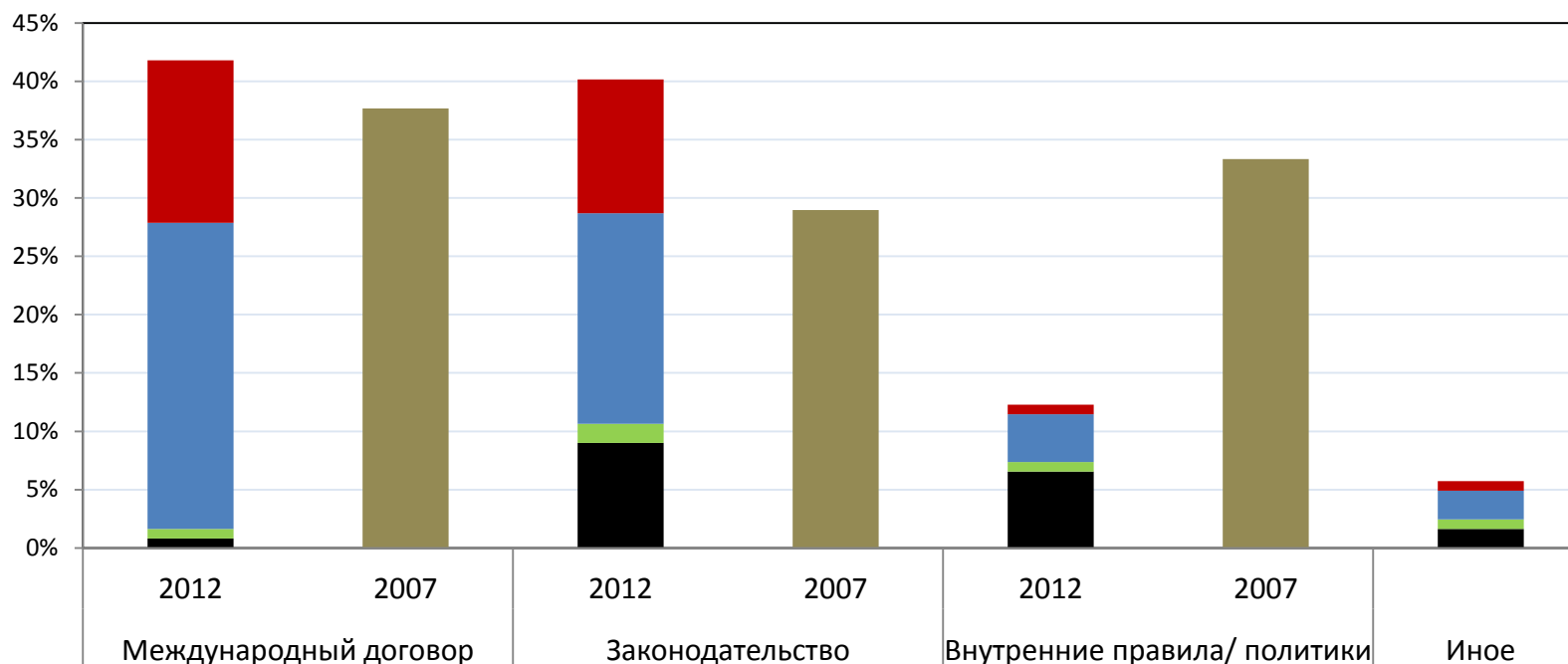


Рис. 2.12б Бюджетные правила, применяемые в странах ОЭСР, по типу правил, как процент от общего числа бюджетных правил (Q18)



# Правовая основа для бюджетных правил

- Правила расходования
- Правила в отношении доходов
- Правила бюджетного баланса
- Правила в отношении долга
- Все правила



# Примеры стран – бюджетные правила

---

- **Австралия:** Кризис не сильно коснулся ее, но страна взяла на себя обязательство удерживать ежегодный реальный рост расходов, в среднем, на уровне 2%, пока избыток не достигнет как минимум 1% ВВП
- **Германия:** поправка к Конституции в 2009 г. заменила золотое правило «долговым тормозом» – новым регулярно обновляемым правилом бюджетного баланса
- **Корея:** Национальный план фискального управления на 2011-15 гг. ужесточил бюджетное правило, по которому рост расходов удерживается на три процента ниже уровня доходов, пока не будет достигнут фискальный баланс в 2013 г.
- **Польша:** Новое временное правило расходования средств, обязательное с 2011 г., направлено на ограничение роста дискреционных и новых, закрепленных законом, расходов
- **Швеция:** новый закон о бюджете обязывает правительство предлагать установку на активное сальдо (общая государственная способность финансирования)

# Результаты и выводы анкетирования

---

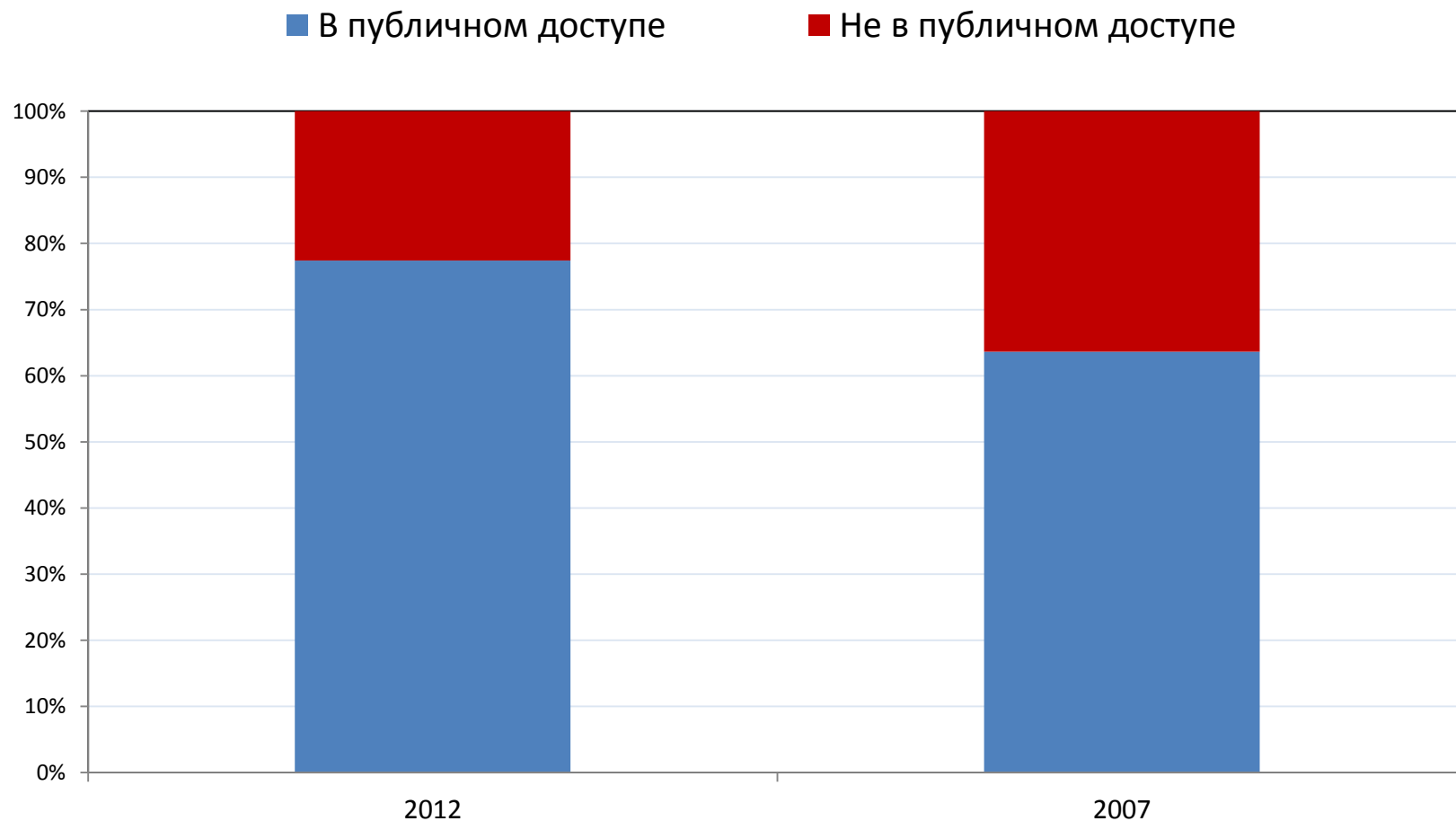
- **бюджетная устойчивость и бюджетные правила**
- **Бюджетная прозрачность**
- **Нисходящий метод составления бюджета и ССБР**
- **Составление бюджета на основе результатов деятельности**

# Прозрачность бюджета

---

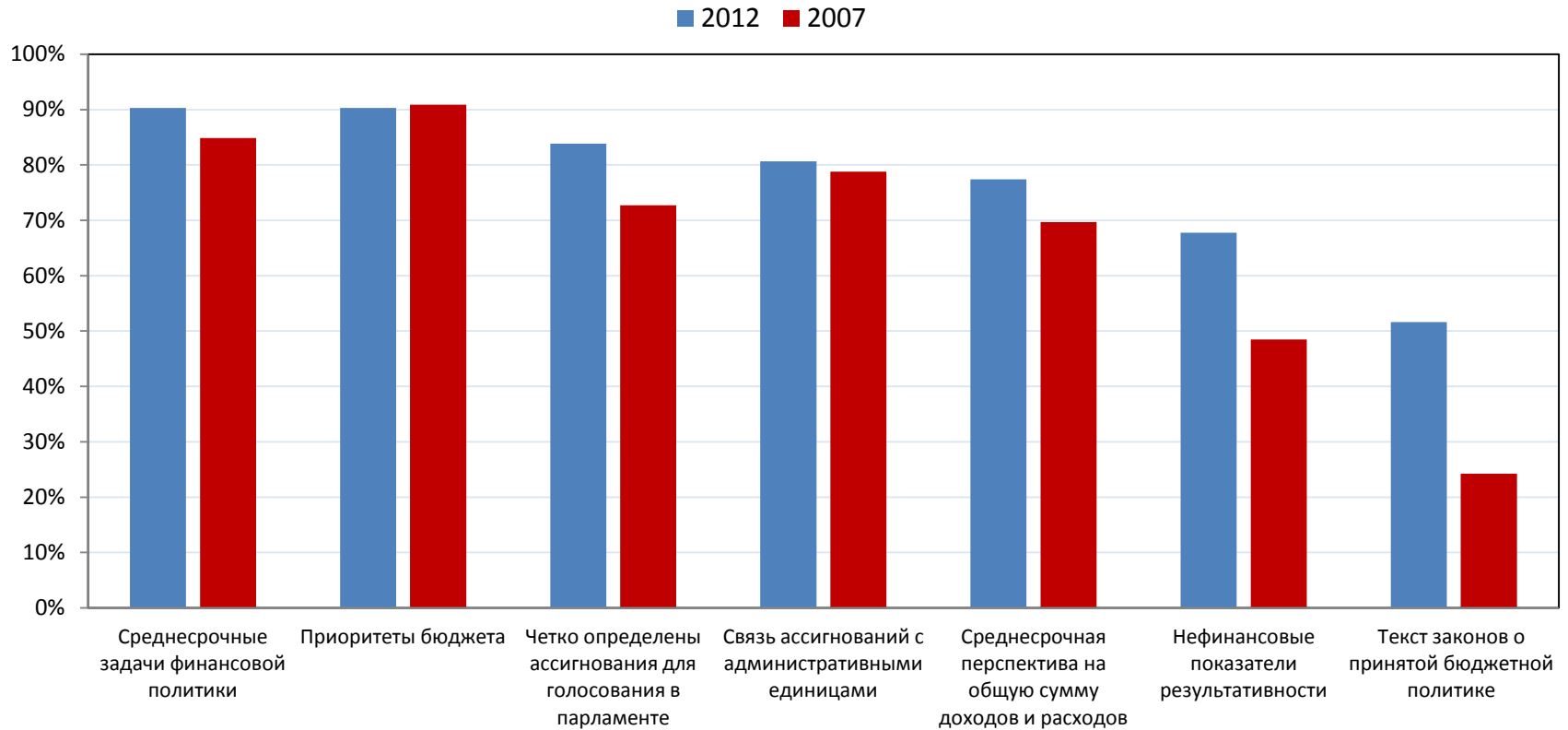
- Прозрачность бюджета – открытость объявление политических намерений, метода составления и реализации
- *Образцы практики ОЭСР в области бюджетной прозрачности*
  - Основные бюджетные отчеты, которые должны представляться правительствами, и их общее содержание
  - Особые пункты, которые должны быть в этих отчетах
  - Практика гарантии качества, добросовестности и пользы таких отчетов, в т.ч. их эффективная роль для законодательного собрания и гражданского общества

# 3/4 публикуют макроэкономические предпосылки и методологию их расчетов

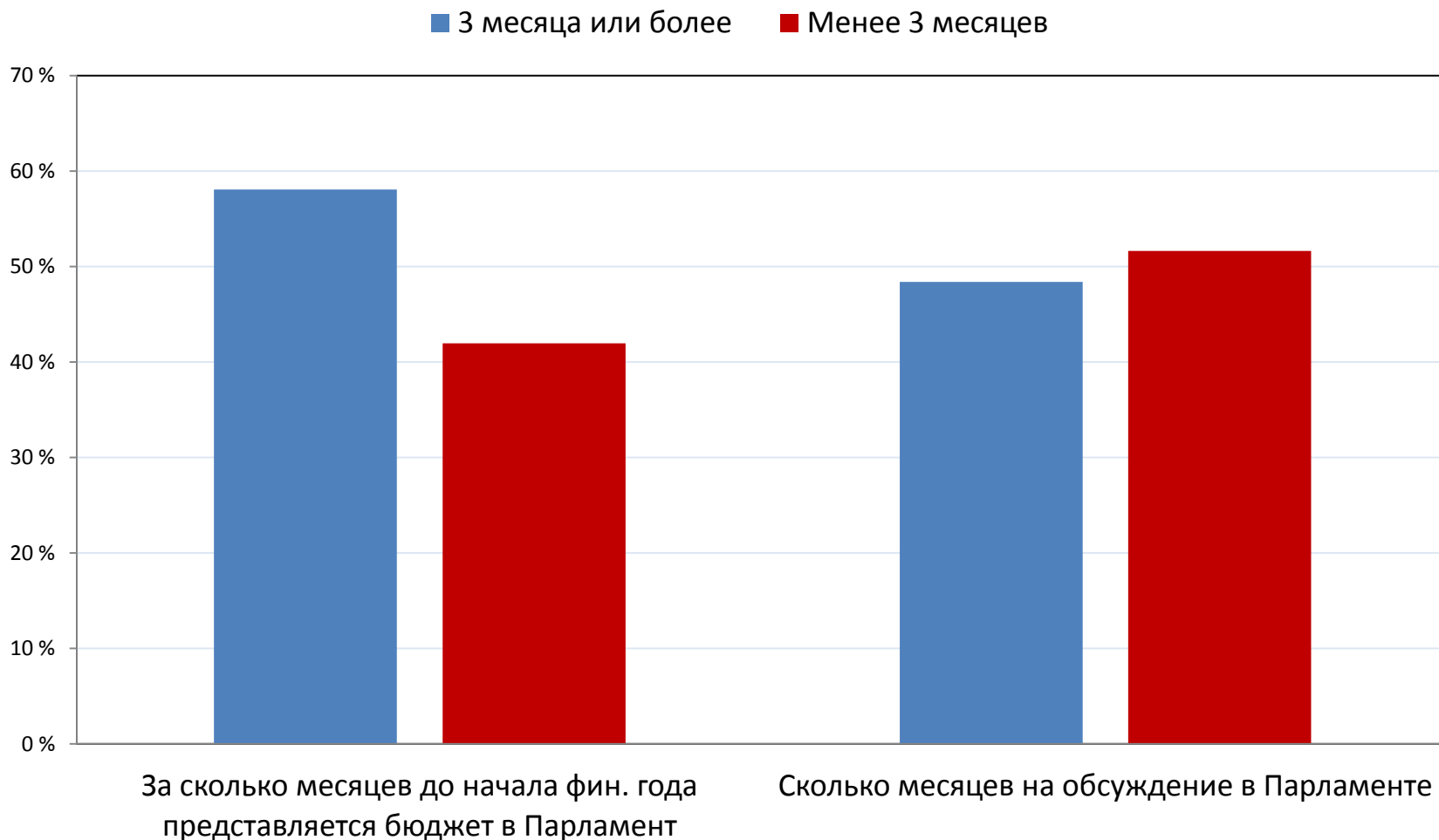




# Элементы, раскрытые в бюджете

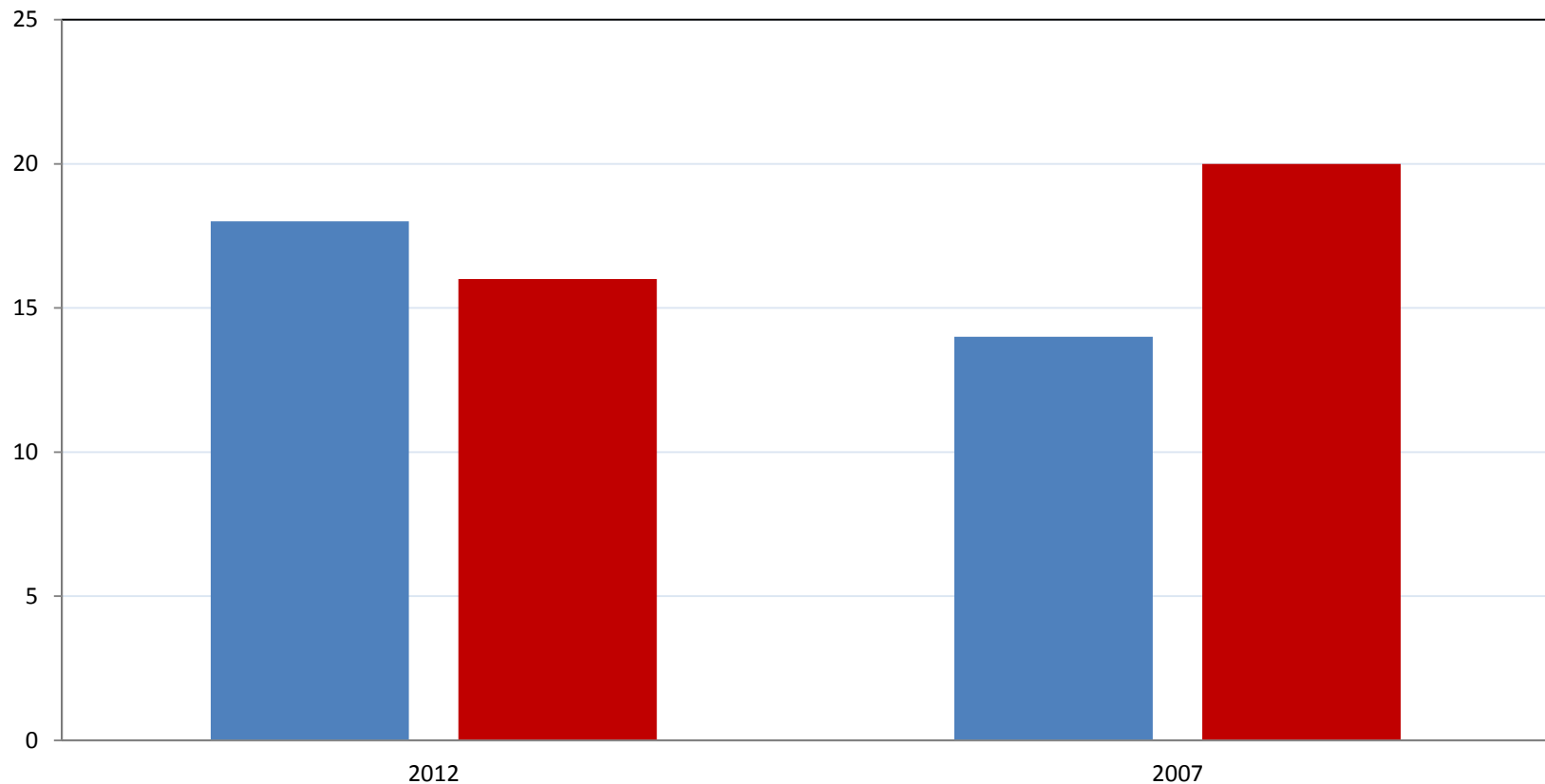


# Время на обсуждение бюджета в законодательном собрании



# Число специализированных законодательных бюджетных исследовательских отделов увеличилось более чем вдвое

- Специальный орган по анализу бюджета в Парламенте существует
- Нет специального органа по анализу бюджета в Парламенте



# Выросло число стран, создавших или создающих независимые фискальные институты

Рис. 8.13 Страны с независимыми фиск. инст.

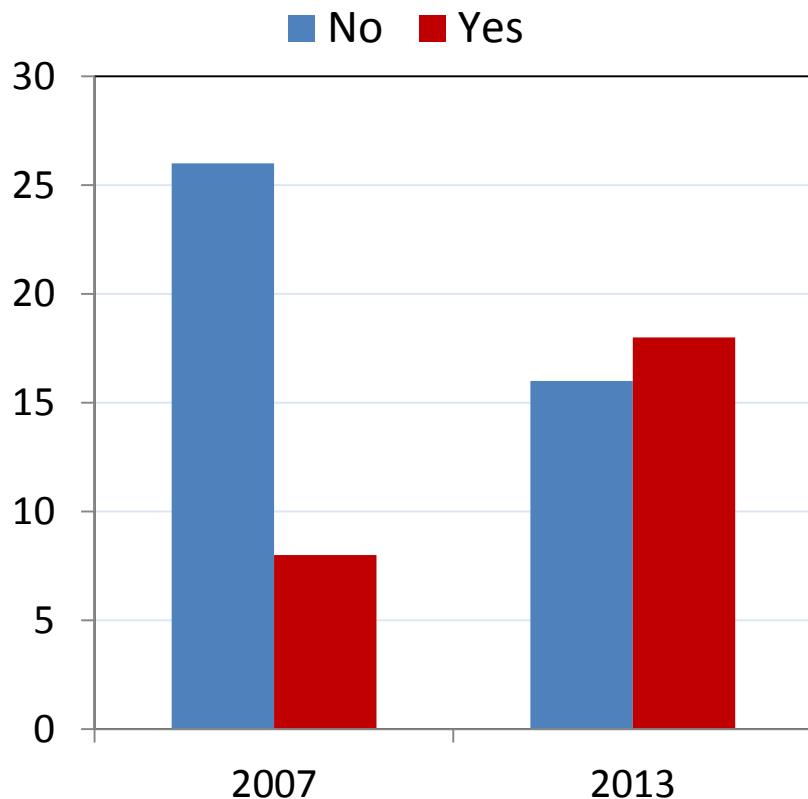
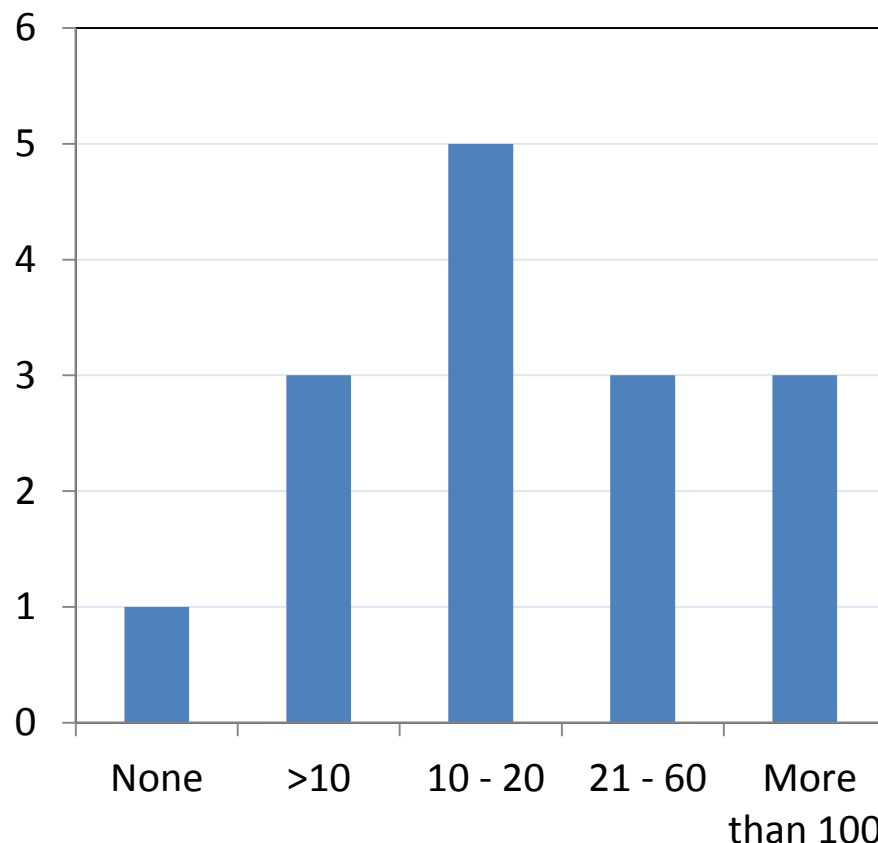


Рис. 8.14 Независимые фиск. институты - № сотрудников



# Примеры стран – прозрачность

---

- **Австралия, Мексика, Новая Зеландия и Великобритания** представляют данные о фискальных рисках и непредвиденных обязательствах
- **Ирландия, Португалия и Республика Словакия** учредили независимые фискальные институты, которые комментируют фискальные данные

# Результаты и выводы анкетирования

---

- **Бюджетная устойчивость и бюджетные правила**
- **Бюджетная прозрачность**
- **Нисходящий метод составления бюджета и ССБР**
- **Составление бюджета на основе результатов деятельности**

# Нисходящий метод составления бюджета и ССБР

---

- Исполнительные органы власти вначале определяют агрегированные установки с учетом среднесрочных фискальных задач и главенствующих экономических условий
- Внутри этих агрегированных показателей устанавливаются отраслевые лимиты, отражающие существующие обязательства, политические приоритеты вообще и ведущие новые политические инициативы: подробное распределение средств обычно делегируется отраслевым министерствам
- Дать государственным организациям больше гибкости и автономии, чтобы они могли эффективно добиваться своих целей
- Приобретает все больший смысл в контексте, где многолетний характер и следствия определенных политик нуждаются в более четком представлении

# Бюджетные управления находятся, в основном, в Минфинах и возглавляются госслужащим

Рис. 5.1 Место ЦБО (Q1)

- Минфин/минэконом
- Функции ЦБО разделены
- Другой орган центрального правительства

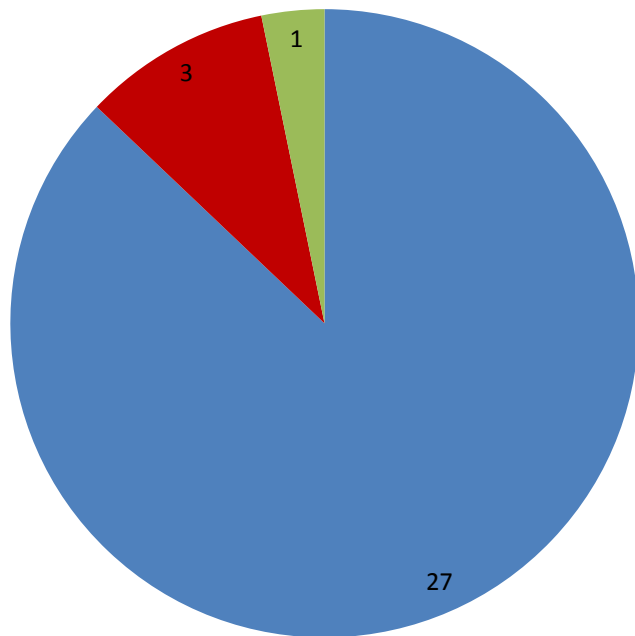
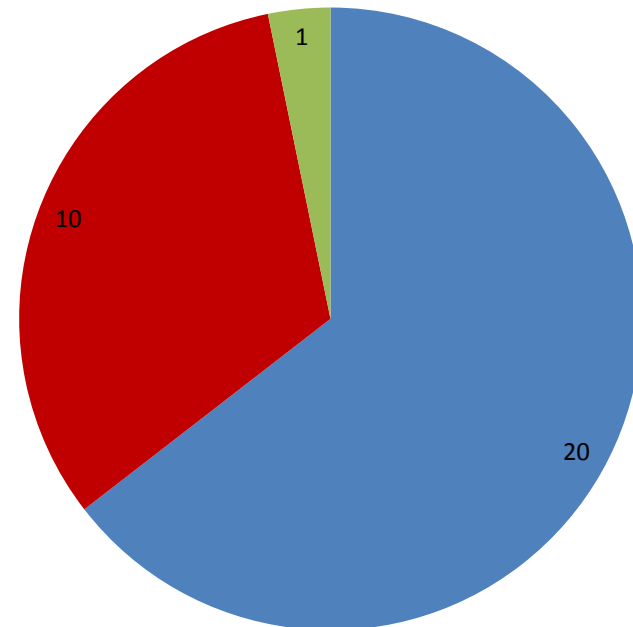


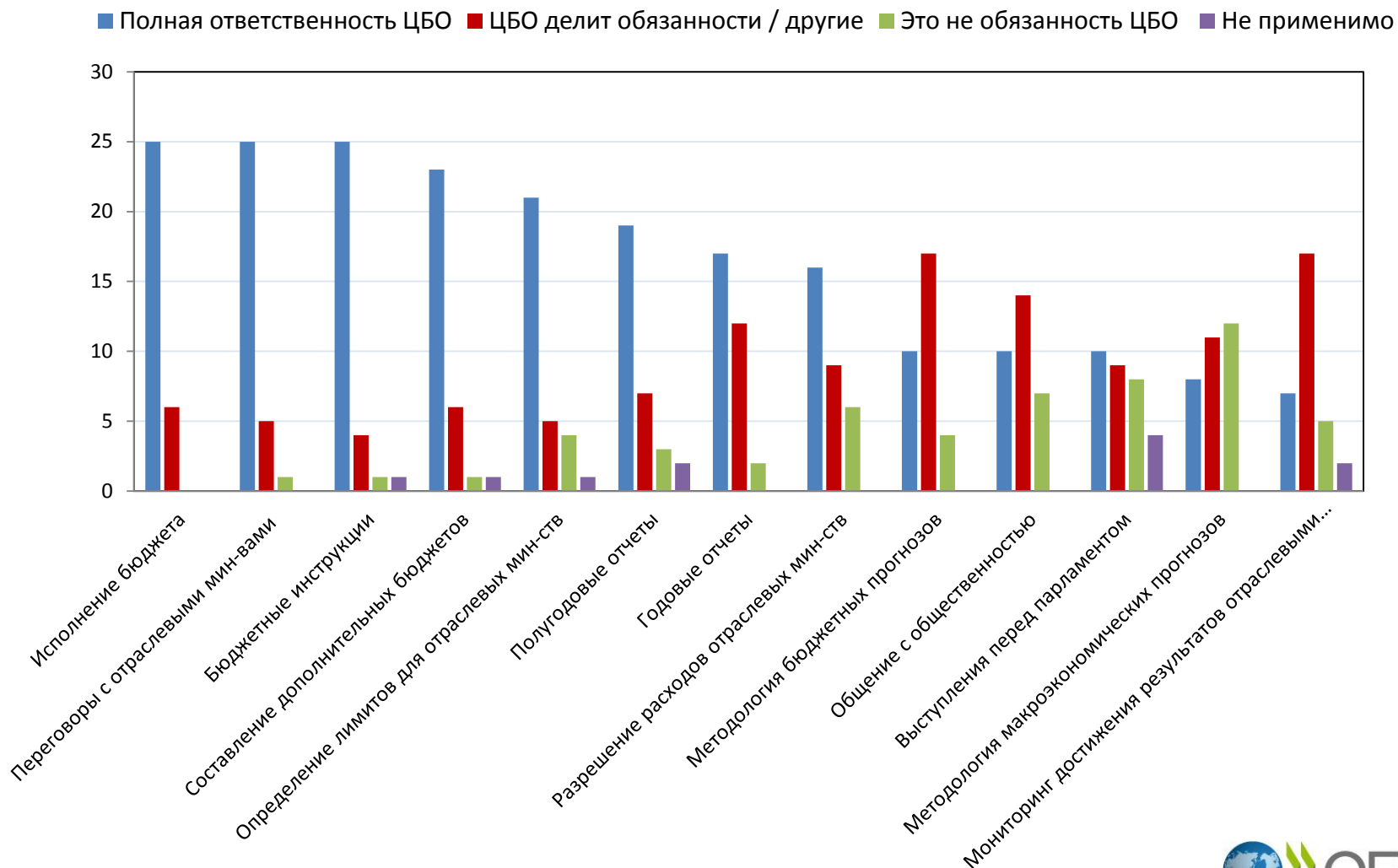
Рис. 5.2 Начальник ЦБО (Q2)

- Старший госслужащий
- Политический назначенец
- Иное





# Обязанности бюджетных органов

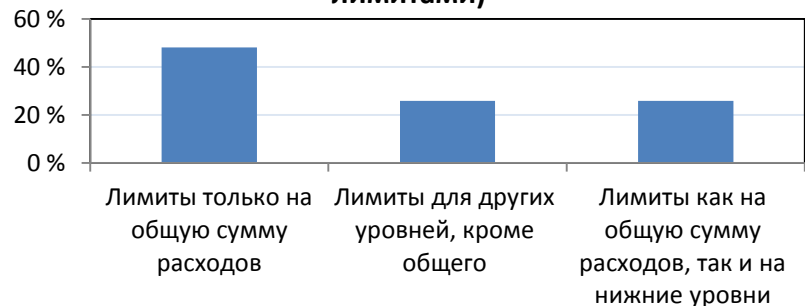


# Чаще используются лимиты на первые бюджетные предложения отраслевых мин-в

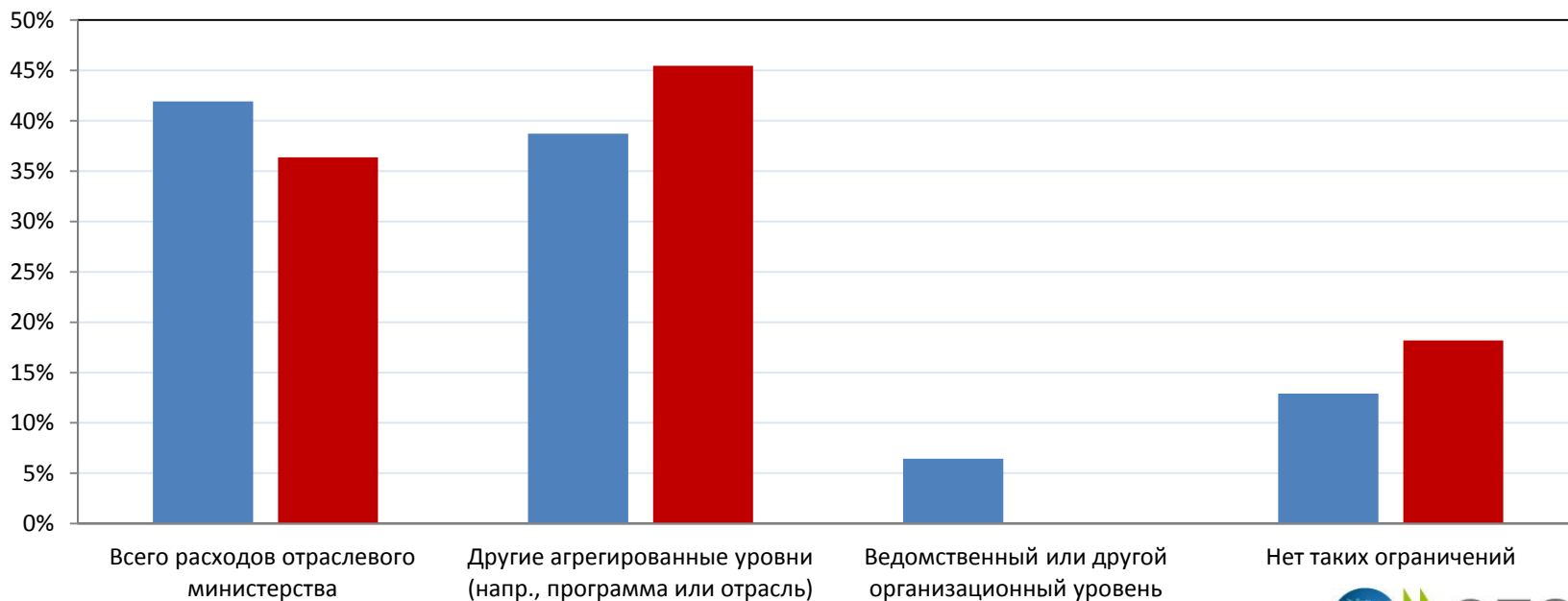
Рис. Процент стран ОЭСР с лимитами на первые бюджетные предложения отраслевых мин-в



Рис. Уровень лимитов (% стран с такими лимитами)

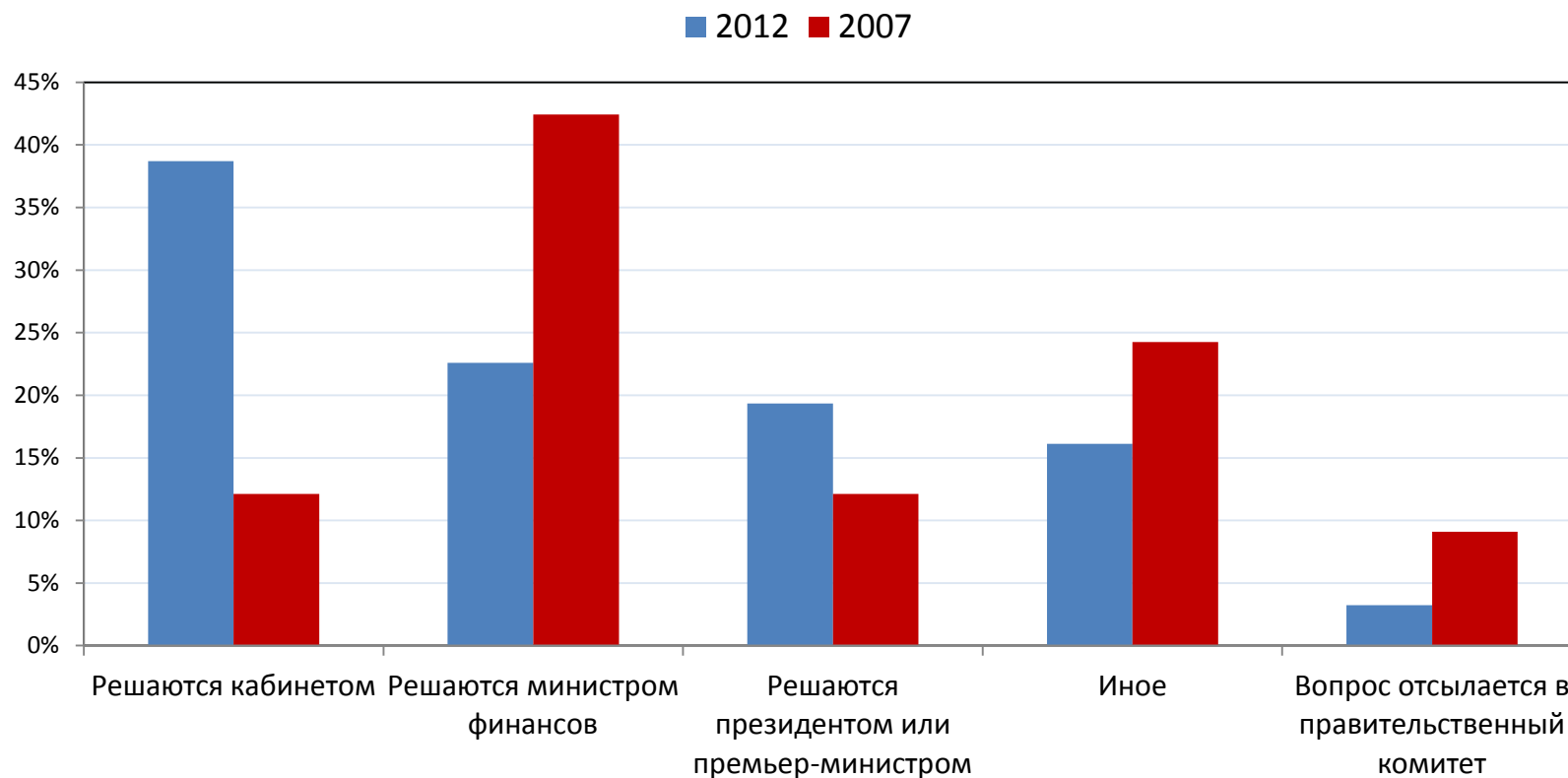


■ 2012    ■ 2007



# Более коллективный подход к разрешению бюджетных споров

Рис. 5.6 Разрешение споров между министерствами в ходе составления бюджета (Q33)



# Примеры стран – нисходящий метод составления бюджета

---

- **Эстония:** Правительство ввело изменения в свою налогово-бюджетную институциональную систему, и тем самым внедрило нисходящий метод составления бюджета, так как теперь министерство финансов и кабинет премьер-министра обсуждают цели и показатели с министерствами
- **Германия:** по состоянию на 2011, федеральный бюджет составляется по нисходящему методу, в котором центральная роль по подготовке проекта годового бюджета отводится федеральному министерству финансов.
- **Ирландия:** состоящий из четырех человек «Экономический Совет» правительства – премьер министр, вице премьер-министр, министры финансов и расходов – готовит ядро бюджетной стратегии и решает вопросы, связанные с приоритетами сторон

# Растет число стран, использующих ССБР с разукрупненными лимитами

Рис. 3.1 Процент стран ОЭСР, где приняты ССБР (Q25)

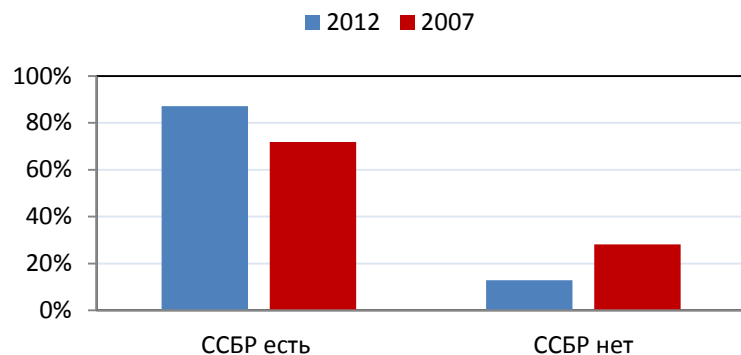


Рис. Уровень лимитов по ССБР

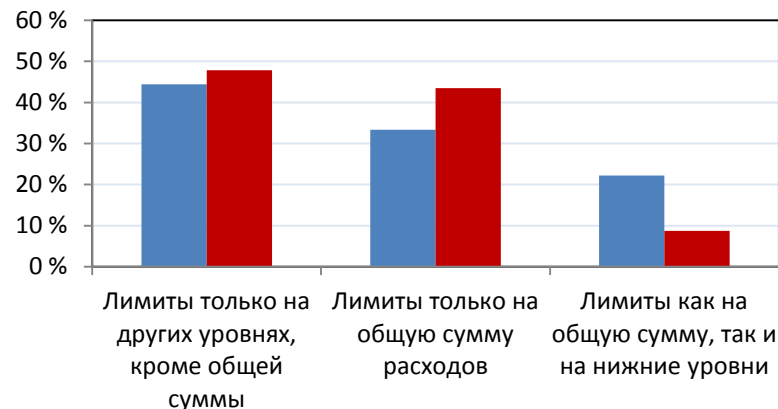


Рис. 3.6 Уровни лимитов по ССБР (Q27)



# ССБР – правовая основа и мониторинг

Рис. 3.2 Правовая основа ССБР(Q26)

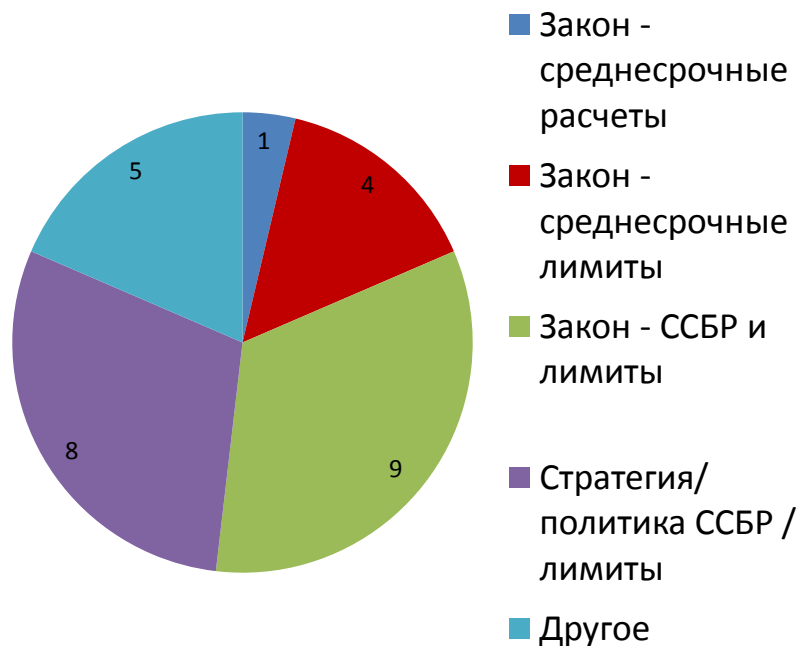


Рис. 3.5 Мониторинг ССБР(Q30)



# Лимиты нередко рассчитаны на 3-4 года, но ежегодно пересматриваются

Рис. 3.7 Срок лимитов (Q27b)

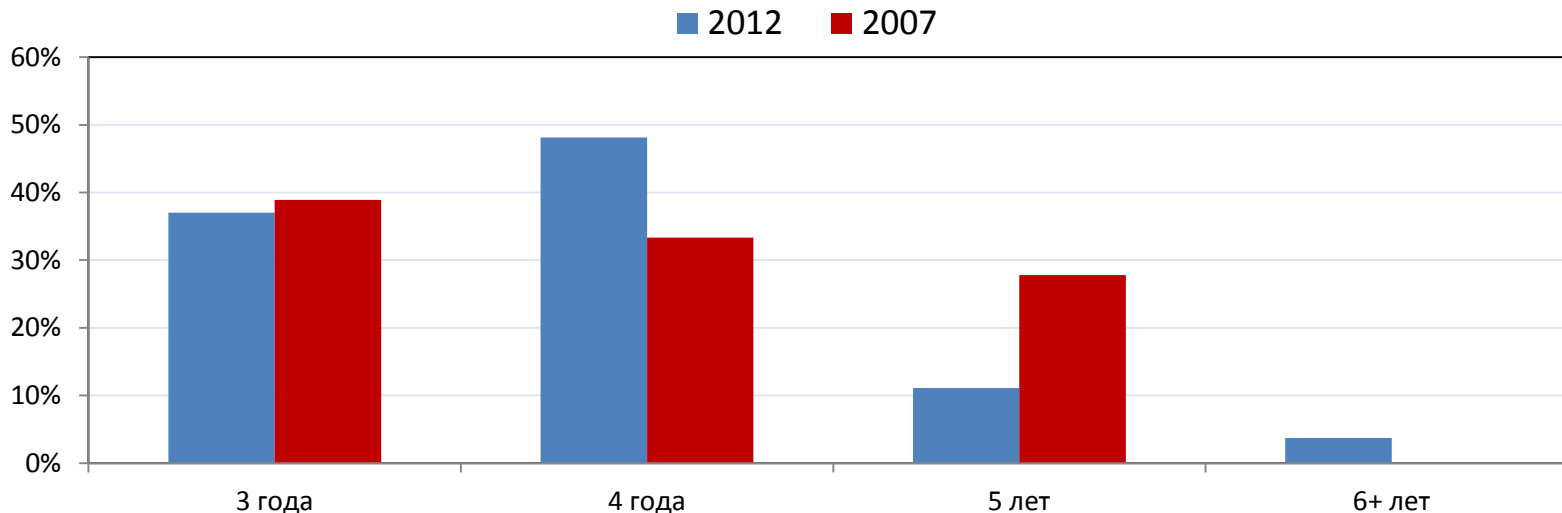
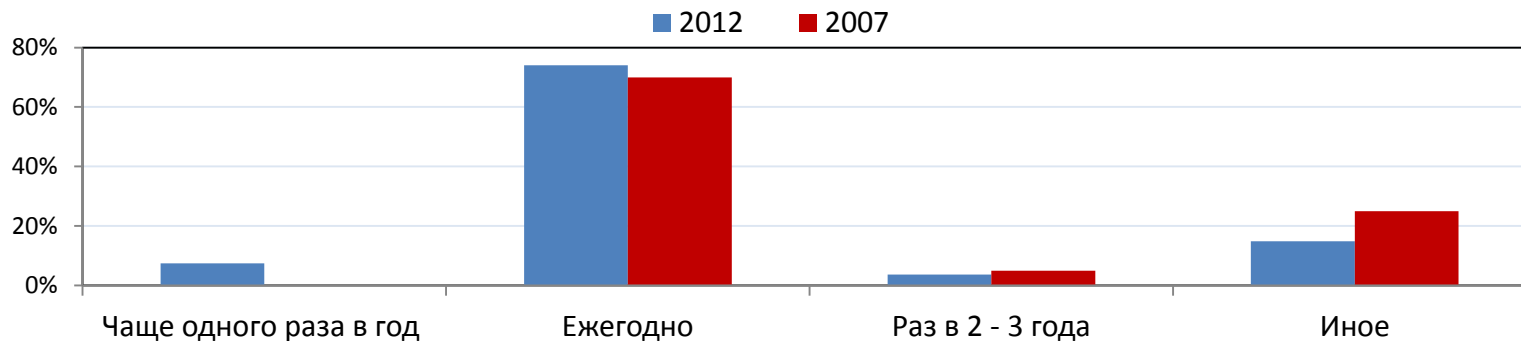
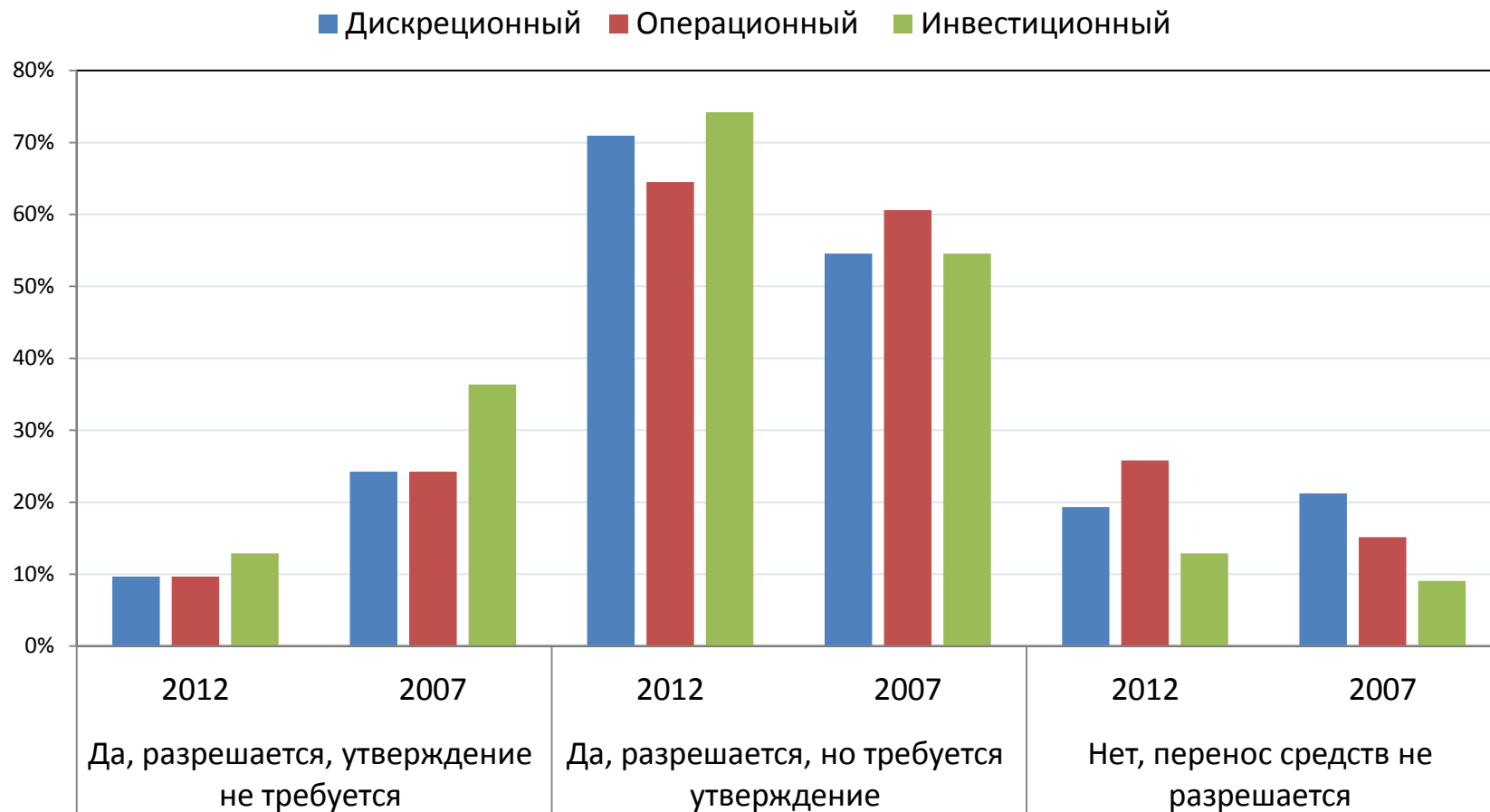


Рис. 3.8 Регулярность обновления лимитов (Q27b)



# Растет число стран, где запрещен перенос средств, и где требуется предварительное утверждение





# Примеры стран – ССБР

---

- **В Нидерландах** расходы, подверженные циклическим трендам (пособия по безработице, социальная помощь и колебания в соотношении импортных и экспортных цен), вновь были внесены в структуру лимитов расходов. Кроме того, платежи по процентам вновь были включены в лимиты расходов.
- **В Новой Зеландии** от ведомств требуют четырехлетние бюджетные планы. Утверждение зависело от способности ведомств управлять с учетом фиксированных или сокращенных лимитов.
- **В Великобритании** устанавливаются номинальные общие суммы расходов для отраслевых министерств на весь четырехлетний расходный период. Вневедомственные и исключительно переменные расходы остаются под контролем годового расходного бюджета (в т.ч., автоматические стабилизаторы и проценты по долгу государственного бюджета).

# Результаты и выводы анкетирования

---

- **Бюджетная устойчивость и бюджетные правила**
- **Прозрачность бюджета**
- **Нисходящий метод составления бюджета и ССБР**
- **Составление бюджета на основе результатов деятельности**

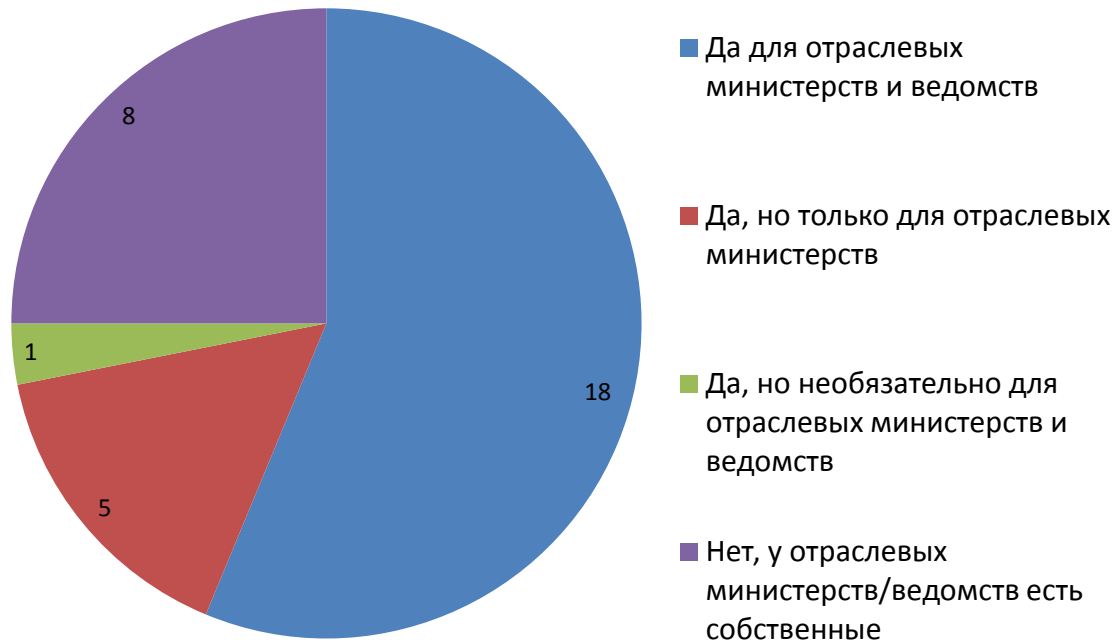
# Составление бюджета на основе результатов деятельности

---

- **Все больше внимания уделяется результатам, получаемым с помощью ассигнований ...**
- **...Но нет твердого консенсуса по поводу оптимального способа использования информации о результатах деятельности внутри бюджетного процесса**
- **Составление бюджета на основе результатов деятельности, как правило, происходит в децентрализованном порядке, гибко и не связано с решениями о распределении средств.**

# В большинстве стран ОЭСР используются стандартная система составления бюджета на основе результатов деятельности

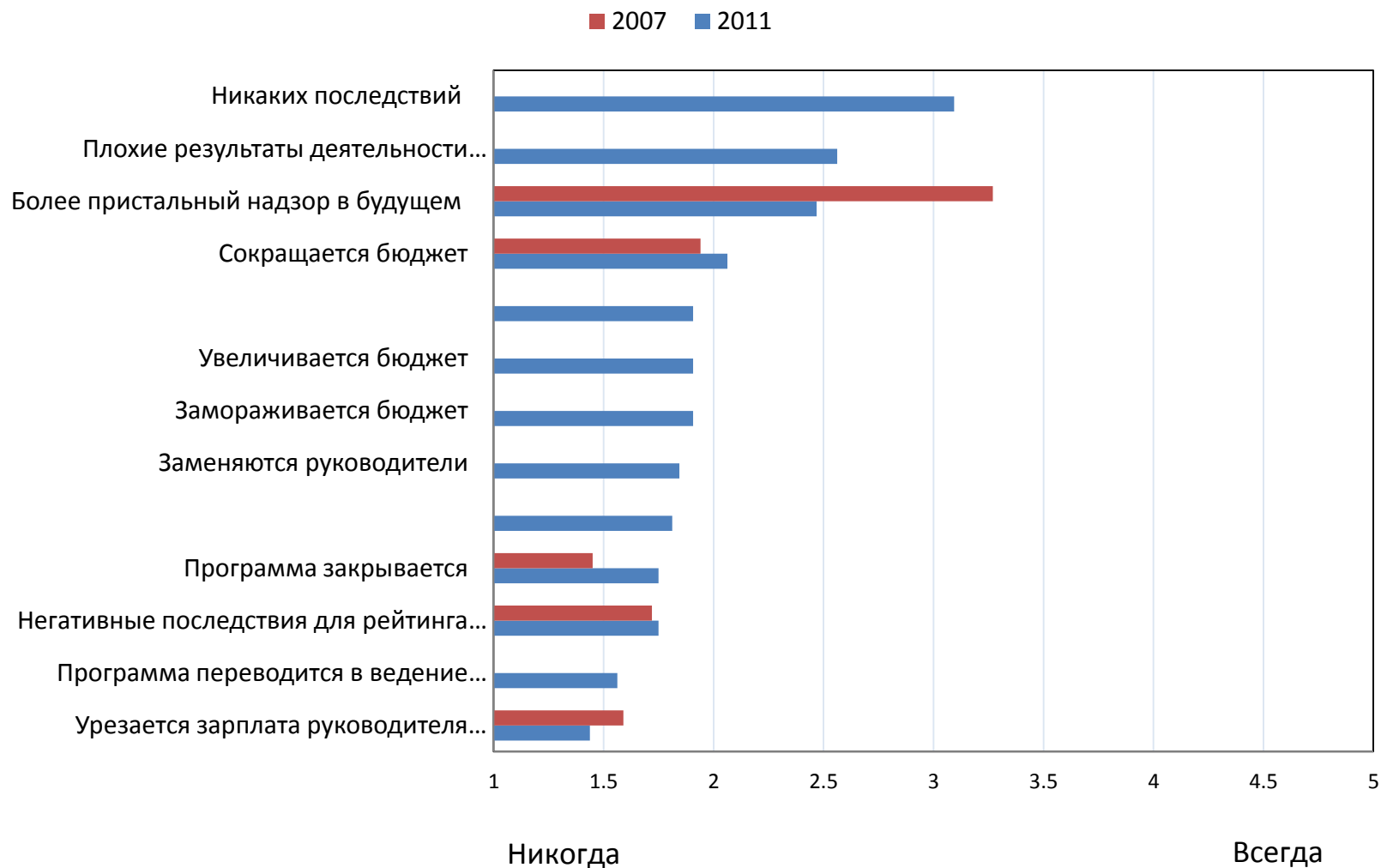
---



# В переговорах между отраслевыми министерствами и бюджетными управлениями информация о результатах деятельности, как правило, реже используется в целях стратегического планирования, а все чаще вообще не используется



# Ограниченная реакция на невыполнение установок



# Примеры стран – составление бюджета, ориентированного на результаты деятельности

---

- **США и Великобритания** ушли от своей высоко развитой системы, основанной на результатах деятельности
- В **Нидерландах и Швеции** в бюджетном процессе понизили уровень детальности и характера информации о результатах деятельности
- В **Австрии и Ирландии** была внедрена реформа составления бюджета с учетом результатов деятельности с четким набором данных о результатах деятельности в четкой связке со стратегическими бюджетными задачами
- В **Португалии и Словении** ввели программно-ориентированное составление бюджета

# Резюме

---

- Страны ОЭСР провели оценку своих бюджетных рамок во время глубокого кризиса
  - Во время кризиса некоторые страны отказались от отдельных элементов своей практики и процедур
  - В большинстве стран была проведена реформа бюджетных институциональных рамок
- Все больше стран ОЭСР используют растущее количество бюджетных правил
- Прозрачность в какой-то степени повысилась, законодательная ветвь власти укрепила свои аналитические возможности, и еще больше стран учредили независимые финансовые институты
- Выросло число стран, в которых применяются нисходящие методы, такие как установление лимитов для первоначальных бюджетных заявок от отраслевых министерств, и чаще используется коллективное разрешение споров
- Выросло число стран ОЭСР, где используются среднесрочные бюджетные расходы, и в большинстве из них с более подробно расписанными лимитами, не ограничиваясь лишь общей суммой расходов
- Составление бюджета, ориентированного на результат деятельности – развиваются различные тенденции



# Дополнительные сведения

---

[Knut.KLEPSVIK@oecd.org](mailto:Knut.KLEPSVIK@oecd.org)

[www.oecd.org/gov/budget](http://www.oecd.org/gov/budget)