

# Мероприятие БС РЕМ РАЛ в 2013 году

Ознакомительный визит по вопросам  
анализа расходов



Organising for Fairness at  
Work and Justice in Society

Документ, подготовленный  
Мари Шерлок  
SIPTU  
Ноябрь 2013 года

# Обзор

1. **Ситуация в условиях экономического кризиса** – изменения в области государственных расходов явились не причиной кризиса, а должны были стать частью решения проблемы.
2. **Бюджетная консолидация** – тезис о расширенном сокращении бюджета оказался неверным.
3. **Реформы, вызванные кризисом - пересмотр государственной службы** Партнерство профсоюзов и государственного сектора является ключевым для достижения более высокой производительности при предоставлении государственных услуг.
4. **Уроки, вынесенные из опыта Ирландии**
5. **Бюджетный процесс в Ирландии: задачи на будущее**

# 1. Ситуация в условиях кризиса

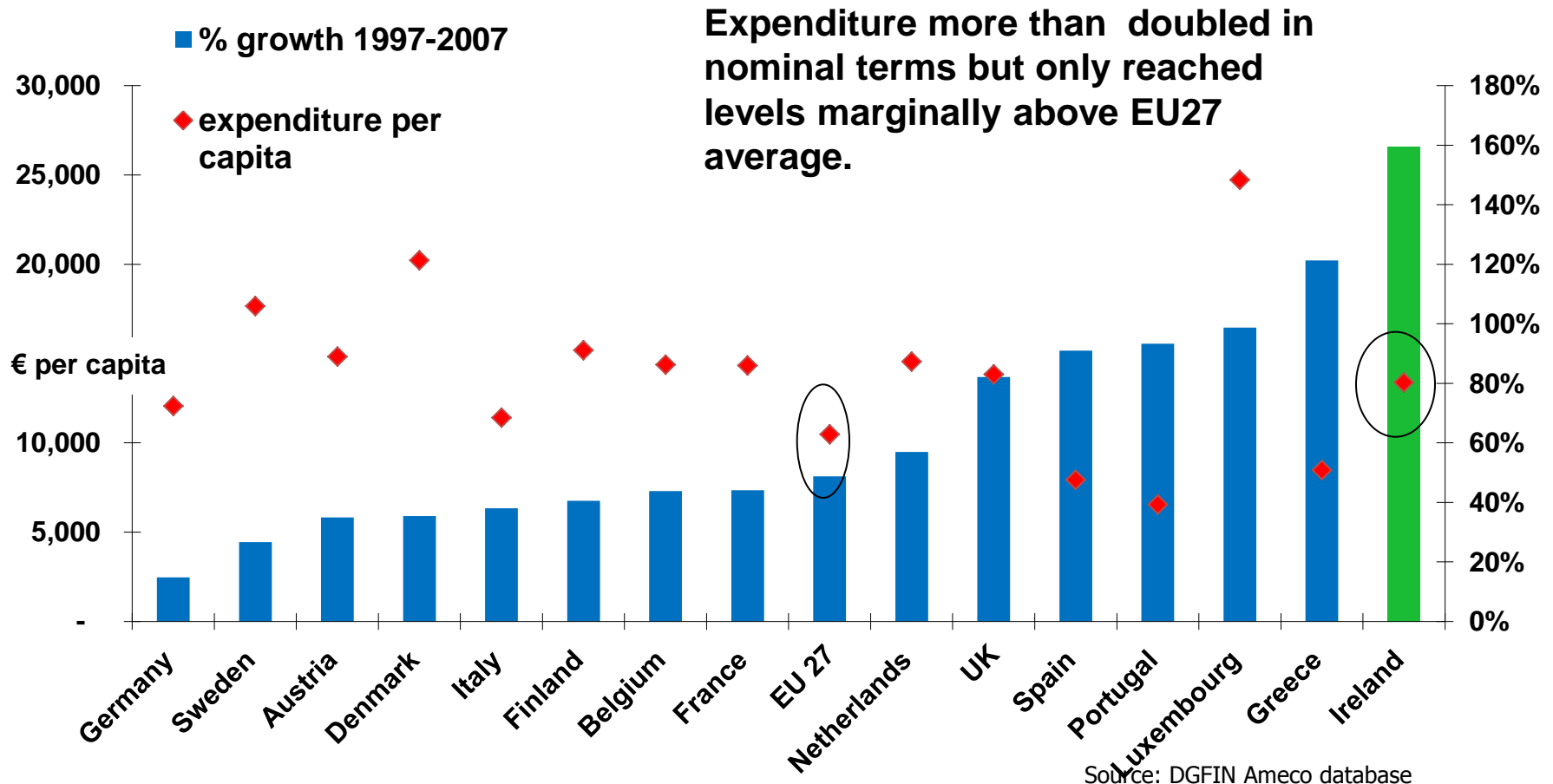
В Ирландии имел место один из самых острых экономических спадов и резкое сокращение занятости среди развитых промышленных стран мира с периода Великой депрессии.

- Ирландия занимает третье место после Греции и Латвии с точки зрения сокращения уровня занятости.
- Объем производства сократился на 12%, а уровень занятости – на 14,6%.

Соотношение государственного долга по отношению к ВВП увеличилось почти на 100%, что равно всему объему ирландской экономики за шесть лет в течение 2007/2008 гг.

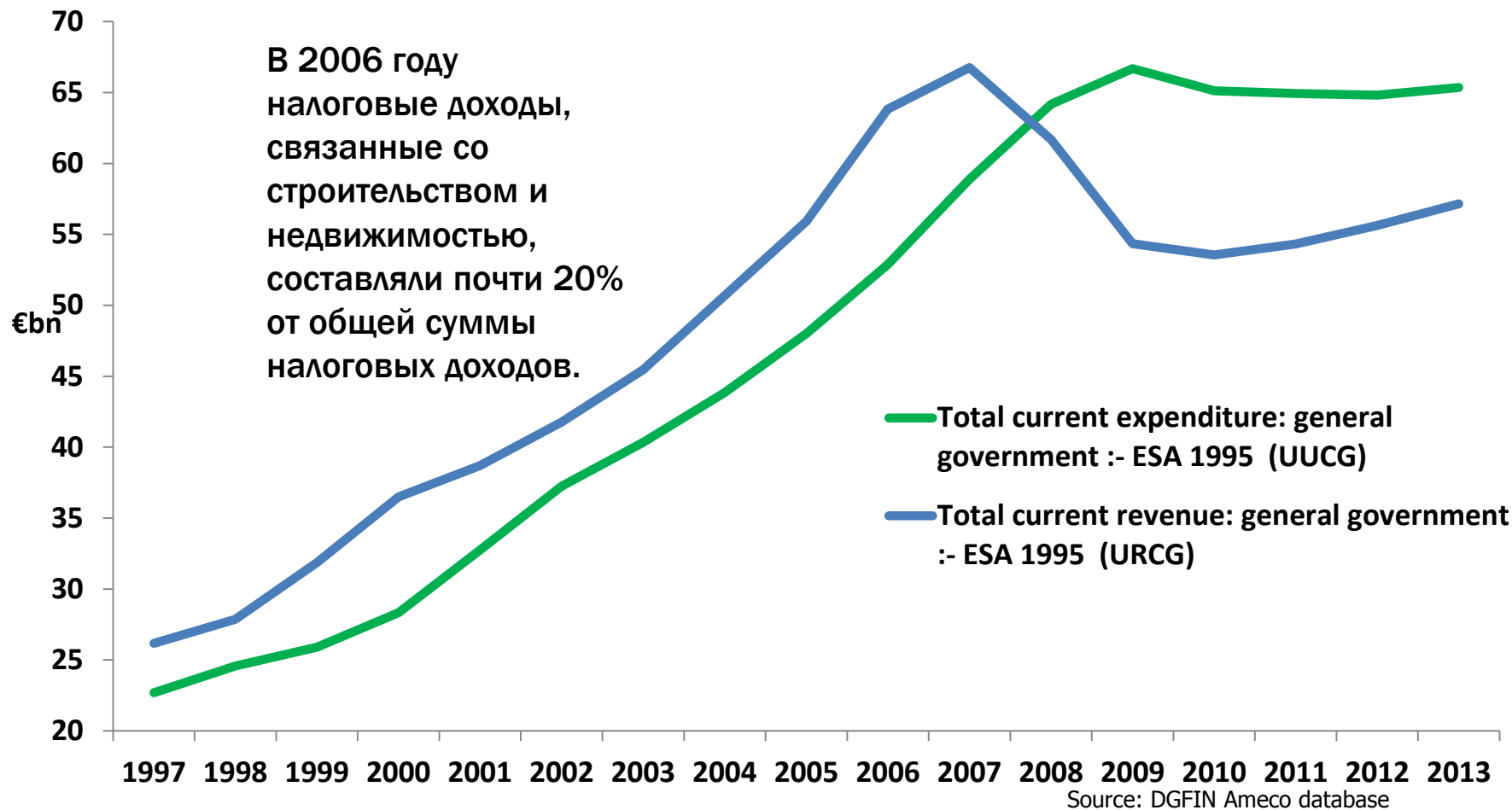
- Это третье самое значительное увеличение государственного долга среди развитых стран мира с 1900 года.
- Но это явилось одним из самых значительных увеличений государственного долга и сравнимо с резким скачком государственного долга в Японии во время Первой Мировой войны и в Великобритании во время Второй Мировой войны.
- 30% увеличения долга произошло вследствие усилий по спасению банковской системы.

# Рост расходов правительства Ирландии в 1997-2007 гг.



Source: DGFIN Ameco database

# Сокращение налоговых поступлений после 2007 года



# Политика правительства в период, предшествующий кризису

## В значительной степени цикличная.

- В период с 1997 по 2007 годы в Ирландии произошло два экономических бума - в 1997-2001 отмечался резкий рост экспорта, а период с 2002/2003-2007 гг. характеризовался ростом национальной экономики в связи с активным ростом строительства и активизацией рынка жилья.
- Активный рост национальной экономики был вызван рядом факторов, включающих наличие дешевых кредитов (сокращение процентных ставок в связи с членством в еврозоне), фактическим отсутствием регулирования, что привело к росту конкуренции в банковском секторе и наличию налоговых льгот для строительного сектора.
- Налоговая база была уже узкой по международным стандартам и все больше уменьшалась в связи с сокращением ставок и освобождением от налогов тех, кто получал низкую заработную плату.
- Отсутствие фонда на случай непредвиденных обстоятельств/ «суровых дней» - в период с 1997 по 2007 года профицит бюджета по текущим платежам составлял в среднем 4,6% в год и направлялся в основном на капитальные инвестиции и погашение национального долга, который сократился с 64% как % ВВП в 1997 году до 23% в 2007 году.
- Однако в 2001 году был создан фонд национального достояния – был создан “Национальный Пенсионный резервный план» для предварительного финансирования пенсионных расходов после 2025 года. С этого времени почти 60% средств этого фонда было израсходовано для спасения ирландских банков, шансы на возврат средств минимальны или отсутствуют.

## 2. Опыт консолидации бюджета

### Инструменты корректировки для Ирландии

#### 1. Денежно-кредитные X.

- Не рассматривался вариант снижения обменного курса, сокращения процентных ставок или осуществления количественного послабления, поэтому единственным вариантом было стимулирование внутренней девальвации.

#### 2. Структурные реформы ✓

- Были предприняты попытки сократить минимальный размер заработной платы и отменить систему переговоров о размере заработной платы для стимулирования внутренней девальвации.
- Реформирование секторов, не относящихся к торговле, для улучшения возможностей начала создания новых компаний в этих секторах.

#### 2. Бюджетные ✓

- Значительное опора на сокращение расходов.

# Структурные реформы – стимулирование внутренней девальвации (i)

1. Правительство односторонне вышло из Национального Договора об оплате и в период с 2009 по 2010 года фактически ввело сокращение заработной платы работников государственного сектора на 14%. Третий раунд сокращения оплаты труда был согласован в 2013 году – сокращение заработной платы тех, кто получает свыше €65000 и замораживание роста зарплаты для тех, кто получает ниже этого уровня.

**Экономическое влияние:** первые два раунда сокращения заработной платы оказали значительное дефляционное влияние на национальную экономику, но трансмиссионного влияния на частный сектор не оказали. Основными инструментами экономии средств на оплату труда явилось сокращение кол-ва отработанных часов и переход к укороченному рабочему времени.

**Реакция профсоюзного движения:** были проведены переговоры и подписаны два соглашения с правительством; весной 2010 года Соглашение «Кроук Парк» о государственной службе и весной 2013 года Соглашение о государственной службе Хэддингтон Роуд



# Структурные реформы – стимулирование внутренней девальвации (ii)

- 2) Минимальная заработная плата в национальной экономике была сокращена почти на 12%. Правительство заявило, что такое сокращение обеспечит жизнеспособность мелких и средних предприятий и будет способствовать созданию рабочих мест в тех секторах, где произошло значительное сокращение рабочих мест.

После проведения кампании по защите низкооплачиваемых слоев населения минимальная заработная плата была опять повышена. Социальные взносы работодателей для наиболее низко оплачиваемых работников были сокращены вдвое, но это произошло в связи с истечением срока в 2013 году.

# Структурные реформы – стимулирование внутренней девальвации(iii)

3) В начале 2011 года Тройка настаивала на пересмотре механизмов установления заработной платы (Указы о регулировании занятости и Соглашения о зарегистрированной занятости). Кульминацией этой ситуации явилось рассмотрение Верховным судом в середине 2011 года иска работодателей о том, что система Указов о регулировании занятости является неконституционной. Механизмы установления заработной платы применялись преимущественно в низкооплачиваемых, рискованных областях.

**Реакция профсоюзов:** В 2012 году вступило в силу законодательство, в соответствии с которым будут вновь введены механизмы, устанавливающие новые договоры о заработной плате в определённых секторах.

# Бюджетное сокращение

**2008-2014:** Бюджетная консолидация на сумму €30,7 млрд или 19% номинального ВВП в 2013 году.

**67% от общего объема сокращения было достигнуто за счет сокращения расходов.**

- 70% пришлось на долю текущих расходов бюджета, несмотря на 4-кратное увеличение получателей пособия по безработице.
- В первые годы кризиса основным инструментом сокращения государственных расходов было сокращение заработной платы. В период с 2008 по 2010 годы экономия средств от сокращения заработной платы составила 33% от общей суммы сокращения расходов.
- В целом правительство приняло обязательство о выплате €63 млрд (40% ВВП) для спасения ирландских банков. Более €11 млрд из этой суммы поступило непосредственно из ресурсов Казначейства и еще €3,1 млрд было выплачено в виде чистых процентных выплат банкам.

# Влияние налогово-бюджетных корректировок

## Дефляционное влияние

- Тезис расширенного фискального сокращения был популярным аргументом в первые дни кризиса. Однако рост экономики в 1980-е годы происходил преимущественно благодаря девальвации ирландского фунта, «Бума Лоусон» в Великобритании и поступлению значительных объемов структурных фондов ЕС. Во время этого кризиса данные условия отсутствовали.
- Более значительное, чем изначально ожидалось, дефляционное влияние бюджетов и последующий пересмотр темпов роста в сторону сокращения и пересмотр уровня дефицита в сторону увеличения.

## Дистрибутивное влияние

- Меры повышения доходов бюджета были диспропорционально направлены на различные уровни доходов населения – в бюджете 2013 года почти €3 из каждых €4 увеличения налогов легли на плечи налогоплательщиков с обычным уровнем доходов. Более 20% увеличения налогов были направлены на более состоятельные слои населения.
- Влияние сократилось вследствие девальвации цен на 7,7% в период с 2008 по начало 2010 года. Цены на потребительские товары опять вернулись к уровню 2008 года, но средний реальный размер доходов в частном секторе после уплаты налогов сократился примерно на 6.6% в период с 2008 по 2013 годы.

# 3. Реформы, вызванные кризисом – пересмотр всей государственной службы

Уроки, вынесенные из опыта 1980-х – после широкомасштабной и дорогостоящей программы сокращения рабочих мест в 1987/88 годах последовал прием на работу многих из уволенных работников в начале 1990-х.

**Два соглашения между профсоюзами правительством в 2010 и 2013 годах.**

В обмен на широкомасштабную реформу государственной службы, изменения условий работы, гибкой реорганизации и сокращения числа работников в государственной службе Правительство обязалось:

- Больше не сокращать размер оплаты труда в течение действия этих договоров; 2010-2013/14, 2013-2015.
- Не передавать выполнение услуг сторонним организациям без предварительного трудоустройства работников на местном уровне.
- Не проводить принудительного сокращения штатов.

# Реформа государственного сектора в 2010-2015 гг.

- Сокращение рабочих мест в государственной службе на **12%** к 2015 году на основе добровольных увольнений и естественной убыли.
- Рационализация государственных ведомств – устранение дублирования функций.
- Использование ведомствами общих служб – систем ИТ, экспертных служб
- Переход к стандартизации условий занятости в государственном секторе - больничные, премиальные и т.д..
- Перевод излишних сотрудников на работу в другие ведомства или регионы.

## 4. Уроки, вынесенные из опыта Ирландии

- Гипотеза расширенного сокращения бюджета не срабатывает!
- Для небольшой открытой экономики значительную помощь для восстановления экономики оказывает экспорт, но восстановление национальной экономики чрезвычайно важно для подкрепления государственных финансов и разрыва порочного взаимного влияния спада в национальной экономике и на финансовых рынках.
- Сокращения в отсутствие реформ приводят лишь к ограниченному повышению производительности и снижают возможности экономии средств в долгосрочной перспективе.

# Ирландия: вопросы на будущее

Режим строгой экономии сохранится в бюджете Ирландии до конца этого десятилетия.

## Налогово-бюджетные правила ЕС:

- Правило сокращения долга и правило структурного дефицита будут представлять тяжелое бремя для государственных финансов Ирландии, если страна не сможет вернуться к долгосрочному экономическому росту
- Вопрос соответствия правил необходимости восстановления устойчивости в области государственных финансов: в годы экономического бума адресное правило представляло собой основной изъём европейского Пакта стабильности и роста, так как в Пакте отсутствовало контр-циклическое правило. 6-пакетные и 2-пакетные правила являются циклическими и могут представлять угрозу для возможного восстановления экономического роста





Organising for Fairness at  
Work and Justice in Society