



ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ БЮДЖЕТНОГО СООБЩЕСТВА PEMPAL 2015 года

БЮДЖЕТНАЯ КОНСОЛИДАЦИЯ

11-13 февраля 2015 года, Ереван, Армения

ИТОГОВЫЙ ОТЧЕТ, ПОДГОТОВИЛ ЗАХАРИ МИЛЛЗ

Докладчик заседания

Общие комментарии

1. В центре внимания заседания был опыт, извлеченные уроки, инструменты и страновые примеры фискальной консолидации. В настоящем отчете представлено краткое описание основных вопросов и уроков, которые обсуждались в ходе пленарного заседания.¹

Проясняющие определения

2. Не существует стандартного определения бюджетной консолидации, но обычно ее интерпретируют, как значительную корректировку, как минимум, 1% ВВП в год. Консолидация может включать как меры, связанные с расходами, так и с доходами, нацеленные на уменьшение долга или дефицита, и обычно она измеряется изменениями в *соотношении скорректированного с учетом экономического цикла основного бюджетного баланса и ВВП*, или в *соотношении долга и ВВП*.

3. Анализ расходов (spending review) – это инструмент, который использовался для того, чтобы поддержать процесс бюджетной консолидации. У некоторых участников, которые не принимали участие в предыдущих мероприятиях Бюджетного сообщества, где обсуждалась эта тема, присутствовало непонимание того, что имеется в виду под анализом расходов. Анализ расходов охватывает оценку программ, политики и организации с функциональной или стратегической точки зрения, и его можно толковать как комплексный анализ «соотношения затрат и выгод» существующей программы расходов. По этой причине он является более сложным, чем корректировки бюджета в течение года и следует определенным установленным методологиям, которые могут быть откорректированы (специальные против системных; комплексные против узких) с тем, чтобы они подходили как основным целям, так и институциональным механизмам конкретных стран.

¹ Презентации и другую информацию можно найти по адресу:
<http://www.pempal.org/event/read/130>



Важность качественных бюджетных данных

4. Для того чтобы пакеты бюджетной консолидации были разработаны надлежащим образом, необходимы своевременные и качественные данные. По этой причине необходимо иметь следующее:

- Точные многолетние бюджетные прогнозы, фиксирующие макроэкономические переменные, варианты расходов и доходов, принимающие во внимание сезонные и глобальные последствия;
- Комплексную и постоянную отчетность об исполнении бюджета;
- Анализ экономической приемлемости долга.

5. На заседании также обсуждалась важность наличия адекватного анализа бюджетных рисков, охватывающего как явные, так и не явные условные обязательства. Например, непредвиденные бюджетные риски, в частности, риски государственных предприятий в значительной степени способствовали финансовому кризису в Португалии, которой потребовалась международная финансовая помощь, чтобы оставаться платежеспособной.

6. Поскольку меры бюджетной консолидации часто разрабатываются в качестве реакции на кризис, также важно, чтобы имелись в наличии подразделения, способные провести анализ фискального и социального воздействия мер в области политики. Этот анализ может предотвратить принятие контрпродуктивных мер.

Контекст имеет значение

7. Не существует стандартных мер бюджетной консолидации. Опыт показал, что меры по реформированию подвержены влиянию начальных условий в стране и зависят от сложности бюджетной ситуации, включая:

- Начальные уровни государственного долга;
- Реакцию рынка;
- Политический цикл; и
- Социальные условия.

8. Эти контекстуальные факторы также будут формировать проектные решения, такие как темпы корректировок (предварительные против итоговых) и масштаб корректировок (расходы против структуры доходов). На заседании во всех подробностях обсуждались все за и против различных проектных решений, а кроме того, был представлен опыт стран региона.



Инструменты бюджетной консолидации

9. В ходе заседания было представлено несколько инструментов, которые использовались для оказания поддержки бюджетной консолидации. Подходы к анализу расходов кратко представлены ниже на Рисунке 1.

Рисунок 1. Подходы к анализу расходов

		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.

Источник: Презентация на пленарном заседании Бюджетного сообщества в 2015 году «Страновые примеры: Мысли по поводу анализа расходов в новых странах членах ЕС (НСЧ): выбор дизайна», Тео Томас, ведущий экономист, Всемирный банк.

Участники встречи также обсудили, как следует проводить анализ расходов с учетом следующих четырех основных проблем:

- Управление и организация анализа расходов (кто будет проводить его, и какой уровень политической поддержки будет предоставлен);
- Как устанавливать четкие цели и варианты калькуляции затрат (руководство по дискреционным статьям расходов против недискреционных, предварительное против аккордного финансирования, как предотвратить игры и ошибочные стимулы и т.д.);
- Интеграция с годовыми и среднесрочными бюджетными прогнозами (важно для устойчивости); и



- Создание и внедрение культуры оценки и анализа (процесса, с целью большей ориентации управления на результаты).

10. На заседании был представлен созданный инструмент для прогнозирования заработной платы, который может точно прогнозировать фискальное воздействие изменений в политике зарплаты сотрудников госсектора и в кадровой политике. Было продемонстрировано, что рост заработной платы является значительным фактором общего роста расходов. Этот инструмент может помочь оценить компромиссы между более высокой оплатой и большей занятостью, а также спрогнозировать «победителей» и «проигравших» в сценарии реформ.

11. Также обсуждалось использование бюджетных правил. В одних условиях они оказались более полезными, чем в других. Эта тема будет более подробно обсуждаться на следующем заседании Бюджетного сообщества.

Факторы успеха

12. Из предыдущих примеров крупных фискальных корректировок было выведено несколько основных факторов успеха, включая:

- *Устойчивое политическое лидерство:* Необходима явная поддержка реформ на высших уровнях Правительства, чтобы помочь в определении стратегической концепции, принятии непопулярных решений и преодолении сопротивления. Такого рода поддержка может проявляться в различных формах для управления процессом реформ, например, в форме создания координационного комитета Правительства (или кабинета министров) по проведению бюджетной консолидации, где председателем, зачастую, является министр финансов.
- *Стратегическое и долгосрочное видение:* Для реализации структурных реформ часто требуется несколько лет. Например, гораздо труднее провести значительные изменения в штатном расписании, институциональных структурах или в налоговой администрации всего лишь за двенадцать месяцев. По этой причине важно иметь долгосрочное видение того, куда реформы приведут страну, и какие шаги необходимы в ходе этого процесса.
- *Построение доверия между правительством и обществом, управление ожиданиями:* Корректировки могут проводиться разными темпами, но следует следить за тем, чтобы они оказывали воздействие, если необходимо сохранять поддержку. По этой причине страны установили цели, в достижении которых они уверены, чтобы заверить как общественность, так и игроков рынка в том, что план бюджетной консолидации выполняется и является действенным. Однако бюджетная консолидация по своей природе подразумевает сокращение расходов или увеличение налогов, что вызывает сопротивление со стороны



различных вовлеченных лиц. Таким образом, необходима четкая и последовательная коммуникационная стратегия для того, чтобы обеспечить поддержку и преодолеть это сопротивление.

- *Необходимость избегать искушения «легкой» консолидации:* Успешные примеры бюджетных корректировок не перемещали «бремя» корректирования на частный сектор (задержки с оплатой поставщикам, накапливающиеся задолженности по оплате и т.д.) или на местные органы власти (нефинансируемые мандаты). Аналогично, бюджет государственных инвестиций является самой «легкой» статьёй сокращения, но откладывание технического обслуживания и задержки с инвестициями в основную инфраструктуру могут сократить будущий потенциал роста.
- *Информирование и наделение полномочиями лиц, принимающих решения в отраслевых министерствах и ведомствах:* Отраслевые министерства располагают более подробными знаниями относительно своей работы, чем Министерство финансов. По этой причине, в успешных примерах бюджетной консолидации Министерство финансов часто наделяло полномочиями отраслевые министерства, в соответствии с определенными параметрами, чтобы они взяли на себя роль лидеров, предлагая различные варианты реформ. Такой более гибкий подход позволяет Правительству более стратегически подходить к определению своего пакета фискальной консолидации.
- *Прозрачность бюджетных данных:* Как уже обсуждалось выше, своевременные бюджетные данные чрезвычайно важны для понимания масштаба бюджетной консолидации, идентификации бюджетных рисков, количественной оценки социального воздействия и оценки различных сценариев, а также для определения соответствующего подхода и мер. Эти данные могут послужить предупреждением о том, что фискальная ситуация может ухудшаться.
- *Среднесрочная перспектива, укрепленное прогнозирование:* Пакет бюджетной консолидации обычно количественно определяется на протяжении нескольких лет и в большой степени зависит от точных многолетних фискальных прогнозов, которые получают за счет использования сильных методов прогнозирования. Эту область часто идентифицировали как слабую область во многих странах.
- *Анализ расходов для обоснования решений:* Как уже обсуждалось ранее, анализ расходов и другие инструменты фискального менеджмента оказались ключевым вводным фактором пакета бюджетной консолидации, и они могут помочь странам подходить более избирательно и стратегически к разработке мер по реформированию.



- *Корректировка как доходов, так и расходов:* Успешный опыт других стран включал меры, нацеленные как на доходы, так и на расходы, в реформах, связанных с бюджетной консолидацией.
- *Конкурентоспособность и реформы, способствующие росту:* Страны предпочли ориентироваться на сокращение расходов в менее приоритетных областях, одновременно с этим защищая расходы на образование и другую профессиональную подготовку, чтобы продвигать будущую конкурентоспособность. В то же время, они постарались избежать или свести к минимуму меры, имеющие негативное социальное воздействие, или отрицательно влияют на экономический рост.

Будьте готовы

13. Глобальный финансовый кризис 2008/2009 гг. привел к значительному стрессу в сфере государственных финансов всем мире и продолжает оказывать негативное воздействие на экономики стран Еврозоны. Этот кризис был неожиданным и наступил после периода быстрого экономического роста. В результате, страны были плохо подготовлены к внедрению мер бюджетной консолидации в быстро меняющихся и ухудшающихся налогово-бюджетных условиях. По этой причине важно ввести системы, которые будут осуществлять мониторинг бюджетной эффективности и эффективности программ. Латвия, например, сильно пострадала в результате кризиса, кульминацией которого стал бюджетный дефицит 18% ВВП. Однако, поскольку уже была создана ориентированная на результаты система управления, страна смогла воспользоваться существующей информацией об эффективности, чтобы быстро перейти к реализации стратегии реформ.