**Пленарное заседание БС PEMPAL в 2016 году**

**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ПРАВИЛ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И УСТОЙЧИВОСТИ БЮДЖЕТА**

**24-26 февраля 2016 г., Минск, Беларусь**

**РЕЗЮМЕ**

**Найда Чаршимамович Вукотич, докладчик и член ресурсной группы БС**

**Общие замечания**

1. На встрече, в которой прияли участие представители БС из 18 стран PEMPAL[[1]](#footnote-1), обсуждались следующие вопросы: i) ключевые понятия бюджетных правил; ii) разные подходы, их преимущества и недостатки; iii) общемировые тенденции, в т.ч. опыт стран ОЭСР и стран PEMPAL; iv) текущие тенденции; и v) более подробный страновой опыт на примере пяти стран, в том числе трех стран PEMPAL (Албания, Российская Федерация и Беларусь) и двух стран с более продвинутым опытом (Швеция и Латвия).

Целью встречи было представить опыт стран PEMPAL и международные подходы к использованию бюджетных правил, проанализировать их воздействие и извлеченные уроки, а также предоставить возможность членам БС обменяться опытом и обсудить в формате дискуссионных групп возможные подходы и варианты применения бюджетных правил.

В настоящей записке обобщаются ключевые вопросы и извлеченные уроки, которые обсуждались в ходе пленарного заседания. Презентации и другие материалы размещены на интернет сайте PEMPAL[[2]](#footnote-2)

**Основные понятия**

1. Презентации МВФ и Всемирного банка позволили участниками получить представление об определениях, причинах установления и разных видах бюджетных правил. Опираясь на обширные исследования и знания о бюджетных правилах, накопленные этими двумя организациями, докладчики рассказали о возможных факторах неудач и успехов, связанных с разными подходами к применению бюджетных правил, и представили как теоретические (макро-бюджетные), так и практические точки зрения.
2. Бюджетные правила определяются как постоянные ограничения, которые необходимо учитывать в бюджетной политике, выраженные в виде бюджетного показателя – сальдо бюджета (баланс, профицит или дефицит), расходов, долга или доходов. Бюджетные правила также могут быть нацелены на урегулирование проблем, обусловленных сырьевыми факторами, как, например, сальдо бюджета за вычетом сырьевых доходов. Введение бюджетных правил свидетельствует о приверженности бюджетной дисциплине (устойчивые и стабилизирующие меры политики) и положительно воспринимаются рынками капитала, что создает более благоприятные условия для суверенных заимствований.
3. Правила могут быть как очень простыми (например, на основе сальдо бюджета), так и более сложными (например, сальдо с учетом экономических циклов и структурного баланса). При этом их сложность определяется необходимостью учета корреляции между бюджетной политикой и экономическим ростом (т.е. для недопущения проведения проциклической бюджетной политики). Несмотря на то, что такие бюджетные правила опираются на теорию, их практическое применение осложняется трудностями оценки и прогнозирования разницы между реальным и потенциальным ВВП и определения точного этапа экономического цикла.
4. Как показывают последние глобальные тенденции, бюджетные правила используются все чаще как с точки зрения стран, в которых они уже действуют, так и с точки зрения количества бюджетных правил, действующих в отдельно взятой стране. Наиболее часто встречающиеся виды бюджетных правил – это правило, основанное на сальдо бюджета, и правило, основанное на уровне долга. Правила, основанные на расходах, чаще встречаются в более развитых, чем в менее развитых странах. Как показывают последние тенденции, отмечается смещение в сторону большей гибкости (с учетом циклического характера экономики).
5. Основная критика, связанная с бюджетными правилами, обусловлена: i) низким уровнем соблюдения правил; ii) сложностью их применения; iii) чрезмерным количеством бюджетных правил с дублирующими целями (как в ЕС); iv) множеством пробелов в законодательстве и негибким механизмом принудительного применения; v) сложностью оценки данных о потенциальном и реальном ВВП и этапов экономического цикла, а также частым пересмотром данных; vi) трудностью, связанной с оперативным применением положения об освобождении от обязательного применения бюджетных правил и его влиянием на корректировки бюджета, принимая во внимание временнόй лаг в получении макроэкономических данных об объеме производства, разнице между потенциальным и фактическим ВВП и цикличности.

**Зачем страны внедряют бюджетные правила**

1. Основным аргументом в пользу внедрения бюджетных правил является попытка деполитизировать проведение бюджетной политики путем уравновешивания долгосрочных целей развития (например, экономический рост, содействие занятости, обеспечение макроэкономической стабильности и устойчивости долга и т.д.) с краткосрочными политическими целями (политический цикл и стимулы для обеспечения популярности).
2. К мотивирующим факторам для введения бюджетных правил относятся: деполитизиация принятия экономических решений, защита долгосрочной устойчивости бюджета, демонстрация проведения заслуживающей доверия бюджетной политики для улучшения условий государственных заимствований и повышение ожиданий частного сектора, недопущение проведения проциклической бюджетной политики (в том числе предотвращение политики чрезмерного наращивания расходов в благоприятные периоды) и обеспечение готовности противостоять неблагоприятным внешнеэкономическим условиям, которые могут оказывать неконтролируемое воздействие на доходную часть бюджета (например, в сырьевых странах или небольших открытых экономиках, уязвимых к волатильности внешней торговли).

**Что необходимо учитывать при внедрении бюджетных правил**

1. В таблице ниже приведены желаемые характеристики бюджетных правил**[[3]](#footnote-3)**.

|  |  |
| --- | --- |
| **1. Простота** | Правила должны быть понятны для лиц, принимающих решения, и для населения. |
| **2. Устойчивость** | Соблюдение правил должно обеспечивать долгосрочную устойчивость. |
| **3. Стабилизация** | Следование правилу не должно усиливать волатильность экономики. |
| **4. Операционное руководство** | Необходимо, чтобы правило можно было сформулировать в виде ясной рекомендации в рамках ежегодной процедуры разработки бюджета. |
| **5. Стабильность и надежность** | Правило должно действовать на протяжении длительного времени, для того чтобы заслуживать доверие и надежно защищать от шоков |
| **6. Возможность проверки** | Необходимо, чтобы у правительства была возможность регулярно проверять соблюдение правила. |

1. Ни одно из бюджетных правил не удовлетворяет всем этим шести желаемым вышеперечисленным характеристикам, поэтому при выборе конкретного бюджетного правила всегда приходится идти на компромисс, а именно:
   1. между простым и сложным правилом;
   2. между правилом, легко поддающимся мониторингу, и правилом, стабилизирующим рост;
   3. между сигналом для населения и сигналом, который с большей вероятностью будет положительно воспринят рынком капитала.
2. Поэтому важно, чтобы каждая страна выбирала структуру бюджетных правил на основе собственной специфики и потребностей. Были выявлены следующие особые черты, присущие странам PEMPAL (в том числе в рамках подробных обсуждений в группах в ходе пленарного заседания), которые важно учитывать:
   1. структура экономики (например, чем более уязвима экономика к внешним условиям, тем более осмотрительно нужно подходить к проведению бюджетной политики и к выбору бюджетных правил, чтобы избегать внешних потрясений);
   2. бюджетные меры и процедуры (например, какой вид бюджетной нагрузки наиболее часто возникает и насколько строго соблюдается среднесрочная структура расходов бюджета, если таковая имеется);
   3. политические условия/зрелось (например, насколько строгой должна быть нормативно-правовая база, регламентирующая применение бюджетных правил, чтобы обеспечивать их соблюдение); и
   4. институциональный потенциал (каков потенциал ведомств/департаментов, ответственных за макроэкономические прогнозы, и какие ведомства будут следить за соблюдением бюджетных правил).
3. Решение об уровне сложности бюджетного правила (степень введения циклических и структурных элементов) и виде (видах) бюджетных правил (на основании баланса бюджета, расходов, доходов и/или долга), должно приниматься после тщательного изучения всех преимуществ и недостатков различных бюджетных правил и сопоставления с вышеуказанными шестью желаемым характеристиками с учетом конкретных условий страны.
4. При принятии решения о виде и структуре нормативно-правовой базы, регламентирующей применение бюджетных правил, следует принимать во внимание следующее:
   1. Закрепление правил в основном законе может способствовать расширению политической поддержки и ослаблению некоторого риска постоянных изменений в бюджетные правила при смене правительства. В то же время это ограничивает возможности гибко реагировать и при необходимости оперативно вносить изменения в бюджетные правила, поскольку изменение основного закона – это сложный и длительный процесс.
   2. Закрепление всех положений о бюджетной ответственности/дисциплине в одном законодательном документе упрощает задачу. Некоторые страны приняли решение закрепить положения о бюджетных правилах в основном законе о бюджете, тогда как другие страны приняли отдельные законы о бюджетных правилах (которые иногда содержат положения о бюджетной ответственности).
   3. Странам следует принимать такие нормативно-правовые документы и формат, которые имеют наибольший шанс на соблюдение.
   4. Бюджетные правила должны максимально широко охватывать расходы общегосударственного бюджета и покрывать все уровни бюджетной системы. Применение бюджетных правил на субнациональном уровне с трудом поддается мониторингу, однако нижестоящим уровням бюджета следует, как минимум, задать ориентиры с акцентом на координацию в ходе планирования бюджета. Следует также предусмотреть создание буфера для субнациональных бюджетов в рамках бюджета центрального правительства, особенно в случае, когда имеются проблемы с бюджетной дисциплиной на субнациональном уровне.
5. Правила должны допускать гибкость в краткосрочной перспективе в периоды чрезвычайных экономических ситуаций, а также должны соответствовать макроэкономическим целям.
6. При разработке положений об освобождении от ответственности и механизмов принудительного применения правил следует четко определять понятия чрезвычайных ситуаций, при наступлении которых могут применяться положения об освобождении от ответственности. При этом важно определить ведомство/орган, ответственное за мониторинг соблюдения правительством бюджетных правил, а также санкции за их несоблюдение (во избежание присущей бюджетным правилам проблемы, с которой сталкиваются страны во всем мире, – их несоблюдения). Мониторинг соблюдения бюджетного правила (правил) должен быть постоянным, а не ограничиваться процессом принятия бюджета. Помощь в повышении доверия к бюджетным правилам может оказать «независимое» ведомство (Бюджетный совет), не только путем мониторинга/проверки соблюдения бюджетных правил, но и путем анализа макроэкономических проектировок и допущений, лежащих в основе прогнозов доходной части бюджета.
7. При введении бюджетных правил следует сводить к минимуму склонность к сокращению наиболее продуктивных расходов бюджета (инвестиции).

**Дополнительные факторы успеха**

1. При введении бюджетных правил не следует переоценивать ожидаемые результаты, поскольку они являются лишь одним из инструментов, способствующих повышению бюджетной дисциплины, так как они задают ориентир для проведения осмотрительной бюджетной политики и прогнозирования. Однако, бюджетные правила не могут сами по себе исправить проблемы в государственных финансах и обеспечить стабильность и устойчивость бюджета. Бюджетные правила не могут заменить политическую волю к соблюдению бюджетной дисциплины.
2. Бюджетные правила не следует внедрять преждевременно, а лучше делать это на завершающих этапах реформы управления государственными финансами (УГФ). Бюджетный процесс должен быть эффективным и заслуживать доверие, прежде чем можно будет вводить бюджетные правила в рамках более широкой стратегии УГФ.
3. Бюджетные правила не могут заменить политическую волю, но (даже в самой простой форме) они могут стать сигналом, демонстрирующим наличие воли, и положить начало обсуждению вопросов бюджетной дисциплины в рамках общественной дискуссии и перенести акцент на более долгосрочную перспективу.
4. В конечном счете, гарантом соблюдения бюджетной дисциплины является население, которое более строго спрашивает с лиц, принимающих политические решения. Бюджетные правила могут стимулировать такой общественный интерес и создать благоприятные условия для формирования предложения и спроса на бюджетную дисциплину: i) обеспечение политической воли для поддержания бюджетной дисциплины; ii) выбор соответствующих бюджетных правил и проведение независимого надзора; и iii) более широкий общественный спрос на стабильность и устойчивость. СМИ также могут играть роль партнера в этом процессе.

1. Азербайджан, Албания, Армения, Беларусь, Болгария, Босния и Герцеговина, Грузия, Кыргызская Республика, Македония, Молдова, Российская Федерация, Румыния, Сербия, Таджикистан, Узбекистан, Украина, Хорватия и Черногория. [↑](#footnote-ref-1)
2. <https://www.pempal.org/events/plenary-meeting-budget-community-and-meeting-budget-literacy-and-transparency-working-group> [↑](#footnote-ref-2)
3. В соответствии с презентацией «Бюджетные правила: ключевые понятия и подходы», представленной Джейсоном Харрисом из МВФ на пленарном заседании (размещена по ссылке, указанной в сноске 2). [↑](#footnote-ref-3)