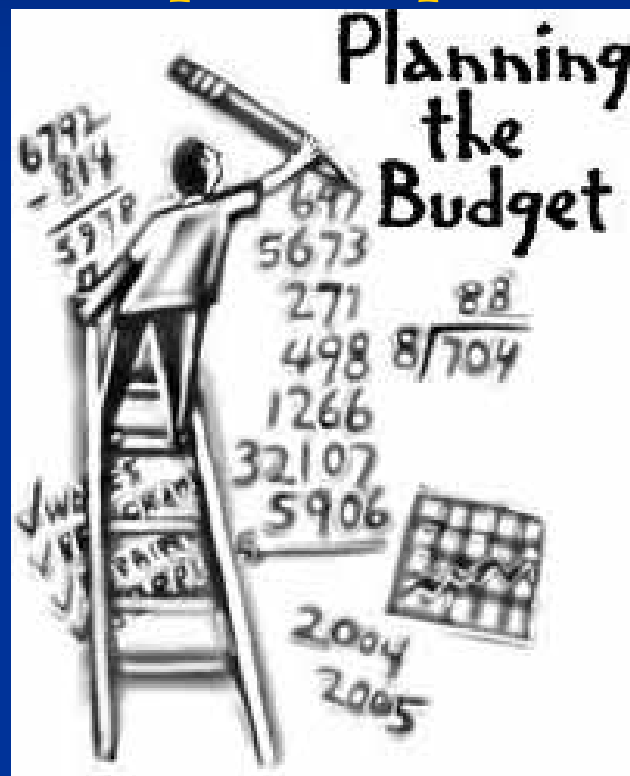


Программно-ориентированное бюджетирование - методология ЕС: от теории к практике



Гржегорж Оравич

Словения

27-29 марта 2012

Желательные характеристики

- Полный охват
- Подход, основанный на правилах
- Многолетний подход
- Важную роль играют независимые национальные бюджетные учреждения
- Правильная организация бюджетного процесса
- Прозрачный и эффективный контроль и механизмы принуждения
- Сильная политическая приверженность через эффективное взаимодействие
- Приспособляемость к новым требованиям
- Предварительные условия для бюджетной структуры (адекватные стандарты учета, прогноз и мониторинг)

Вопросы

- Назовите **основные элементы**, показавшие себя как наиболее успешные в процессе планирования и осуществления бюджетной политики?
- Как применяются желательные характеристики в случае **«лучших учеников в классе»**, или в бюджетной политике, основанной на тенденциях?

Правовая база для совершенствования государственных финансов

- Налогово-бюджетные правила
- Консолидация налогово-бюджетного сектора
- Многолетнее планирование
- Независимые государственные учреждения
- Программно-целевой метод бюджетирования

http://ec.europa.eu/economy_finance



ЕС и политика макроэкономической стабилизации

- **Налогово-бюджетная политика:** государственные расходы и налоги.
 - Принципы налогово-бюджетной политики государств-членов ЕС предназначена для слежения и надзора над дефицитом и долгом каждого государства-члена – цель здоровой системы государственных финансов в контексте более глубокой экономической интеграции (ЕС).
 - Цель – добиться **сбалансированной бюджетной позиции** в среднесрочной перспективе (3-5 лет):
 - **Налогово-бюджетные правила:** Размер дефицита (макс. 3% от ВВП), государственный долг (макс. 60%)
 - **Налоговая политика:** налоги – разброс ставок
 - **Государственные расходы** – разнообразные стратегии, напр. ПЦБ
 - **Валютная политика** контролирует стоимость валюты. Занимается вопросами объема **денежной массы** в обороте (**инфляция**).
 - **Процентные ставки** – устанавливаются НЦБ/ ЕЦБ
 - **Требования к резервной ставке**
- **ЕС:** единая монетарная политика ^ национальная, но координируемая налогово-бюджетная политика
- (напр., Польша, Конституция – ст. 126: 3/5 ВВП)

Программно-целевой бюджет

ПЦБ устанавливает цели, с которыми «связаны» (на которые выделяются) деньги

Исходя из этих целей, выделяются конкретные задачи, а затем между ними распределяются фонды.



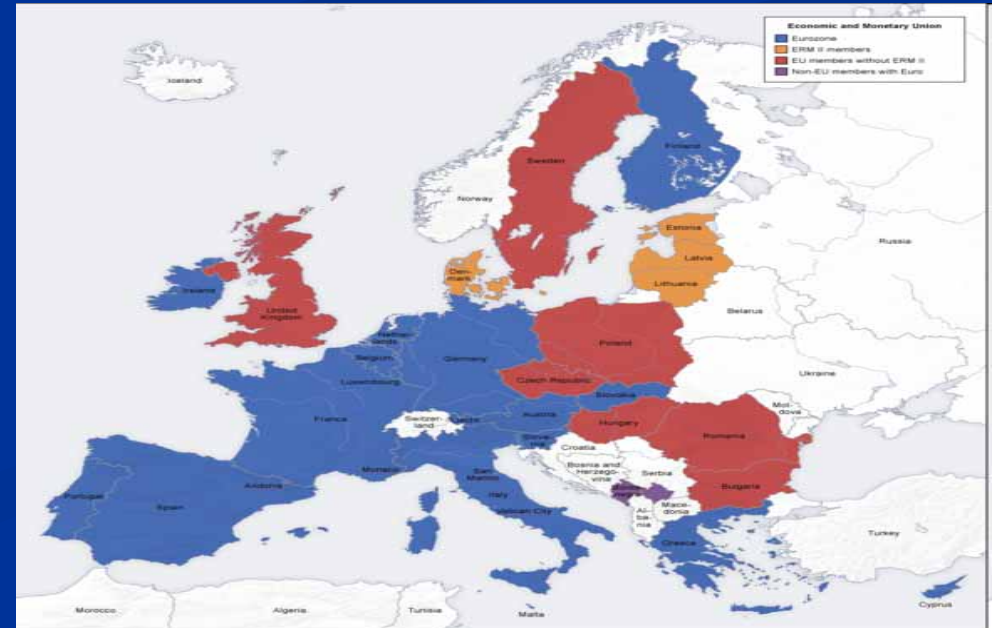
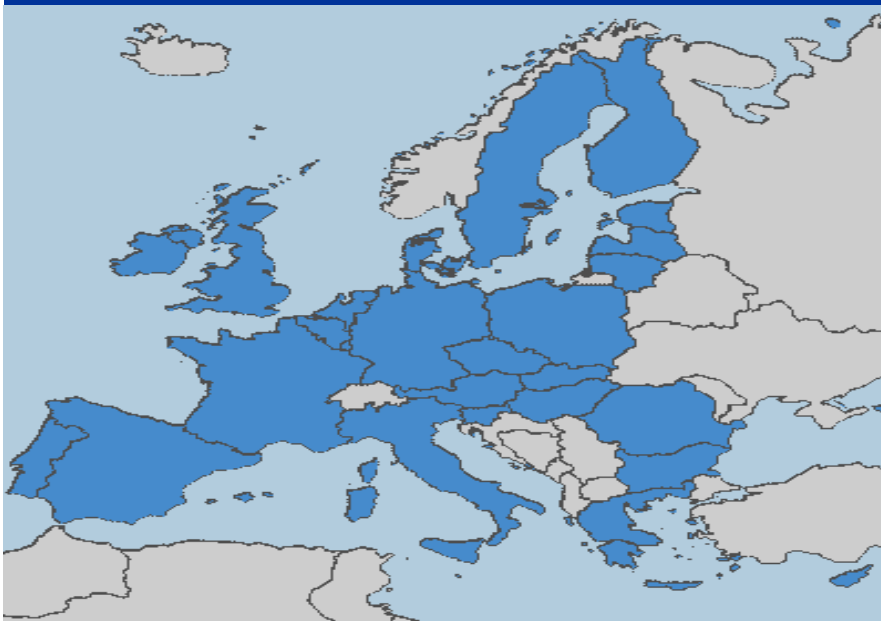
Программно-целевое бюджетирование

- В программно-целевых бюджетах используются цели, задачи и показатели (измеримые результаты), чтобы объяснить, на что тратятся деньги.
- Ключевое слово – «результат»
- Вся структура планирования и бюджетирования ориентирована на результат. Для достижения этих результатов определяются задачи и направления деятельности.
- В программно-целевом бюджетировании есть три элемента:
 - стратегия (разные пути достижения конечного результата)
 - Направление деятельности/прямые результаты (что будет сделано, чтобы достичь конечный результат)
 - Результат → конкретные меры (показатели)

ПЦБ – это только одна (скорее, последняя) загадка современных государственных финансов

Программно-целевое бюджетирование – правовая основа

- Не существует **единой** модели программно-целевого бюджетирования:
 - PSA (Великобритания), VBTB (Нидерланды)
- Национальный ↔ региональный ↔ местный уровень (**административный отдел**)
- Тем странам, где были напрямую заимствованы иностранные модели, позднее пришлось **приспособить эти модели** или полностью их реконструировать с учетом:
 - специфики собственных государственных финансов
 - национальных приоритетов
 - социально-экономических обстоятельств



ЕС – основные правовые нормы (1/2)

Правовая база экономической политики ЕС:

Статьи 121 и 126 Договора о функционировании Европейского Союза

(основа для стабильности и программы сближения & Процедура повышенного дефицита)

Пакт о стабильности и росте (SGP) – главный инструмент координации налогово-бюджетной политики:

“Пакт о стабильности и росте (SGP) – это соглашение, которое устанавливает правила для стран-членов ЕС, касающиеся их бюджетной политики. Его цель – обеспечить стабильность и рост в ЕС, предотвратив чрезмерный дефицит бюджета и чрезмерный рост государственного долга.”

➤ **Распоряжение Совета (ЕС) № 1466/97** об усилении надзора над бюджетной позицией и координации экономической политики (известно как **предупреждающая часть**)

➤ **Распоряжение Совета (ЕС) № 1467/97 от 7 июля 1997** об ускорении и разъяснении внедрения процедуры повышенного дефицита (известно как **корректирующая часть**)

➤ В эти распоряжения в 2005 были внесены поправки **Распоряжением (ЕС) № 1055/2005** и **Распоряжением (ЕС) № 1056/2005** и дополнения в **Отчет Совета от 20 марта 2005** об «Улучшении соблюдения Пакта о стабильности и росте»

ЕС – основные правовые нормы (2/2)

Пакт о стабильности и росте (SGP) – продолжение:

➤ Протокол (№ 12) о процедуре повышенного дефицита прилагается к Договору (подробные сведения о процедуре повышенного дефицита приведены в Статье 126)

➤ Распоряжение Совета (ЕС) 479/2009 о применении Протокола о ППД (напр., правила отчетности– период $\langle n ; n-4 \rangle$, качество данных – используемые методы)

➤ Правила поведения- «Требования к соблюдению Пакта о стабильности и росте и руководство к формату и содержанию программ стабильности и сближения», утверждены Советом ECOFIN 7 сентября 2010 г. (напр., среднесрочная бюджетная задача, коррекция повышенного дефицита)

➤ Октябрь 2006, заключения Совета ECOFIN о качестве государственных финансов

➤ Октябрь 2007, заключения Совета ECOFIN о повышении эффективности Пакта о стабильности и росте (напр., реформа государственных финансов, администрации, финансовых рынков)

ЕС – новый пакет законов

- «Горячее» обсуждение в ЕП по **пакету законов** касательно: **экономического управления ЕС** и **государственной финансовой дисциплины в государствах-членах**
- содержит шесть элементов законодательства:
 - новые предложения касаются налогово-бюджетных вопросов, в т.ч. широкой **реформы Пакта стабильности и роста (SGP)**
 - новая концепция **разумной налогово-бюджетной политики (MTO)**
 - **рост долга** = рост дефицита (штрафные нормативы, например, сокращение средств из фондов ЕС)
 - установление **качественной национальной налогово-бюджетной базы** (напр., строгий и последовательный учет)
 - новые требования к **бюджетной структуре** в государствах-членах,
 - **предотвращение и коррекция макроэкономических диспропорций** (ЕС→Г-Ч специальный анализ и рекомендации Европейскому Совету+ система раннего предупреждения → Г-Ч)
 - новый пакет **постепенных финансовых санкций для государств-членов в еврозоне** (напр., беспроцентные депозиты, которые будут конвертированы в штрафы)

- Home
- News
- The euro
- EU economic situation
- Stability and Growth Pact
 - Stability and convergence programmes
 - **All programmes and assessments**
 - Excessive deficit procedure
 - Early warning mechanism and policy advice
 - Relevant legal texts and guidelines
 - Data and methods
 - Sustainability of public finances
 - Analysing structural reforms and EU policies
 - International economic issues

Stability and Convergence programmes (or updates) and National Reform Programmes 2011 - programmes received to date*

Jump directly to...

	Stability / Convergence Programme (update)	National Reform Programme	Staff Working Paper	Commission Recommendation	Council Recommendation
Belgium	15.04.2011 fr nl	15.04.2011 fr nl	07.06.2011	07.06.2011	12.07.2011
Bulgaria	15.04.2011 bg	15.04.2011 bg	07.06.2011	07.06.2011	12.07.2011
		Annex 1 bg			
		Annex 2 bg			
Czech Republic	05.05.2011 cs	29.04.2011 cs	07.06.2011	07.06.2011	12.07.2011
Denmark	09.05.2011 da	09.05.2011 da	07.06.2011	07.06.2011	12.07.2011
Germany	27.04.2011 de	07.04.2011 de	07.06.2011	07.06.2011	12.07.2011
Estonia	28.04.2011 ee	28.04.2011 ee	07.06.2011	07.06.2011	12.07.2011
		Annex ee			
Ireland	29.04.2011	29.04.2011	07.06.2011	07.06.2011	12.07.2011
Greece	10.08.2011	29.04.2011	07.06.2011	07.06.2011	12.07.2011
Spain	29.04.2011 es	29.04.2011 es	07.06.2011	07.06.2011	12.07.2011
		Annex 1 es			
		Annex 2 es			
		Annex 3 es			
France	03.05.2011 fr	03.05.2011 fr	07.06.2011	07.06.2011	12.07.2011
Italy	13.04.2011 it (1)	13.04.2011 it (1)	07.06.2011	07.06.2011	12.07.2011

Реформа государственных финансов в Нидерландах

Комплексные меры

- **Правила расходования:** реальные лимиты расходов, установленные на весь период нахождения у власти (охватывает 4 года)
- **Независимые макроэкономические прогнозы**, как база для бюджета, предоставляет *Бюро экономико-политического анализа Нидерландов (CPB)*
- **Среднесрочные рамки бюджета (МТВФ):**
 - На четыре года
 - Связь между годовым бюджетом и МТВФ
 - Основная установка = сальдо операций сектора государственного управления к концу срока
- **Бюджетные нормы:**
 - ✓ Прозрачность, централизация бюджетного процесса на этапе планирования, составление бюджета «сверху», **программно-целевое бюджетирование**

Программно-целевой бюджет в Польше

➤ В настоящее время в Польше принята **традиционная бюджетная система**, основанная на организационных единицах и контроле над затратами.

➤ Но кроме того— Польша находится в процессе внедрения **новой бюджетной системы**, а именно программно-целевой системы

Цели:

- Улучшить управление государственными финансами (рациональное использование ресурсов: деньги → задачи)
- Более универсальный и компетентный надзор над расходованием государственных средств (показатели),
- Составление многолетнего бюджета (анализ разных сценариев)
- Прозрачность и подотчетность (повышение эффективности государственной администрации)

➤ ”пошаговый” сценарий → **2013**: национальный бюджет готовится параллельно по традиционному и программно-целевому методу

Соотношение долг/ доходы Уровень местного самоуправления

- Индекс оперативного избытка
- Как информация с 2011 → как обязанность с 2014
- Основано на бюджетных данных за предыдущие 3 года
- Старое правило = макс. 15%
- Рост долга возможен только в случае :
 - профицита по операциям текущего характера бюджета (доход ↔ расходы) по сравнению с доходом от продажи государственной собственности (собственности местных советов)
 - не имеют значения свободные источники и поступления по разделу собственности за последние три бюджетных

$$\left(\frac{R+O}{D}\right)_n \stackrel{\text{года}}{\leq} \frac{1}{3} \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} \right) + \left(\frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} \right) + \left(\frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right)$$

Программно-ориентированное бюджетирование – методология ЕС

Не забывайте о следующем:

- Пошаговый метод (напр., налогово-бюджетные правила, консолидация налогово-бюджетного сектора)
- Сложная работа в команде + время
 - система независимых государственных учреждений, аудит и контроль
- Потребность в планировании
 - Среднесрочные бюджетные рамки
 - Национальная реформа государственного финансового сектора
- Одна миссия → одна команда

Не бойтесь – **Да пребудет с вами сила!**

**«ЛЮДИ ВОЗДВИГАЮТ СЛИШКОМ МНОГО
СТЕН И МАЛО МОСТОВ»**

Исаак Ньютон

Благодарю за внимание

Гржегорж Оравич

