



## ПРОТОКОЛ СЕМИНАРА РЕМПАЛ ПО ВОПРОСАМ ИССЛЕДОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПРАКТИК И ПРОЦЕДУР ОЭСР

### СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Настоящий документ представляет собой протокол обсуждений во время семинара ОЭСР, который состоялся 26 июня 2013 года в Риге, Латвия. Представители из 10 стран членов РЕМПАЛ, члены Практикующего сообщества по бюджету (ВСоР) приняли участие в этом однодневном семинаре, призванном облегчить участие в Исследовании бюджетных практик и процедур ОЭСР.<sup>1</sup>

Несмотря на то, что Босния и Герцеговина и Черногория не смогли принять участие в семинаре в связи с требованиями бюджетного процесса, Ресурсная команда Практикующего сообщества по бюджету (В СоР)<sup>2</sup> подняла возможные вопросы от их имени, исходя из комментариев / вопросов в предварительных вопросниках, заполненных этими странами. Члены Исполнительного комитета Практикующего сообщества по бюджету (ВСОР) (то есть, Российская Федерация, Албания и Турция) принимали участие в семинаре в качестве коллег экспертов, поскольку они уже завершили исследование и могли помочь странам, которым лишь предстояло это сделать.

Сотрудничество между РЕМПАЛ и ОЭСР расширит бюджетную базу данных ОЭСР, так как в нее войдут дополнительные страны Восточной Европы и Центральной Азии. Секретариат РЕМПАЛ и Ресурсная команда Практикующего сообщества по бюджету (В СоР) работали в тесном контакте с ОЭСР при подготовке выпуска исследования, включая обеспечение перевода на официальные языки сети (русский и сербохорватский), обеспечивая соответствующие контакты в министерствах финансов стран РЕМПАЛ (исходя из членства в ВСоР), и пропагандируя ценность исследования для членов. «Глоссарий основных терминов ОЭСР для заполнения опроса ОЭСР 2012 г. по бюджетной практике и процедурам» также был переведен сетью РЕМПАЛ, чтобы помочь своим членам с заполнением вопросников. Все затраты, связанные с семинаром (за исключением затрат на экспертов ОЭСР), были покрыты РЕМПАЛ.

Семинар позволил странам обмениваться опытом, обсудить темы и вопросы, возникающие при заполнении вопросника, прежде чем будет завершен процесс ввода данных исследования в конце июля 2013 года. После завершения процесса ввода данных ОЭСР планирует начать процесс «чистки данных», чтобы обеспечить согласованность и качество информации. Это включает сравнение ответов на предыдущие опросы (если таковые имеются), сравнение с базой данных бюджетных правил (МВФ), и обеспечение внутренней согласованности ответов.

Анализ и результаты будут подготовлены в предстоящие месяцы ОЭСР и Ресурсной командой Практикующего сообщества по бюджету (В СоР) и будут представлены Практикующему сообществу по бюджету (В СоР) на его следующем полном пленарном

---

<sup>1</sup> В настоящее время 15 членов из всех 21 страны-члена ВСоР РЕМ ПАЛ принимают участие в исследовании.

<sup>2</sup> Ресурсная команда ВСОР обеспечивает техническую поддержку содержания Исполнительному комитету ВСОР и сообществу в целом. Командой руководит Майя Гусарова (Всемирный банк, российский офис), которая является основным контактным лицом для русскоговорящих членов сети. В команду также входят Наида Чаршимамович-Вукотич (Всемирный банк), основное контактное лицо для членов, говорящих на сербохорватском, боснийском языках, и Дианна Обри (Всемирный банк), основное контактное лицо для англоговорящих. Госпожа Обри также выступала в качестве фасилитатора на семинаре и будет выступать в роли контактного лица в отношении предлагаемого анализа.



заседании в первом квартале 2014 года. Это послужит важным ресурсом знаний для членов ВCoP, так как позволит странам, участвующим в PEMPAL, проводить сравнительный анализ информации об институтах бюджетирования и бюджетном процессе, сравнивая данные с данными по уже имеющимся в базе данных приблизительно 100 странам. Представление результатов на следующем пленарном заседании ВCoP также может привлечь другие страны-члены к участию в будущих исследованиях.

Повестка семинара и список участников приводятся в Приложениях А и В, соответственно.

Открыли семинар Елена Никулина, Руководитель проекта PEMPAL из Всемирного банка, и Кнут Клепсвик, старший советник по вопросам политики госфинансов из ОЭСР<sup>3</sup>, они оба поблагодарили страны-члены PEMPAL за значительное время, которое потребовалось, чтобы принять участие в исследовании. Госпожа Никулина отметила, что семинар представляет собой пример успешного сотрудничества между PEMPAL и ОЭСР, и что расширение базы данных для охвата большего количества стран в Европе и регионе Центральной Азии будет выгодно обеим сторонам. PEMPAL также более активно работает и участвует в ежегодной встрече ОЭСР старших должностных лиц (SBO) стран Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы (ЦЕЮВЕ), которая проходила там же сразу же после семинара, 27-28 июня 2013 года.<sup>4</sup>

Господин Клепсвик обрисовал задачи исследования, которые заключаются в том, чтобы создать международную и сравнительную базу данных, позволяющую анализировать бюджетные практики в динамике; для стран, которые будут сравниваться, а также в том, чтобы идентифицировать лучшие практики в бюджетном цикле (охватывающие основные этапы формирования, утверждения и исполнения). Результаты исследований также послужили вкладом в доклады для ежегодных встреч старших должностных лиц, ответственных за бюджет (SBO), ОЭСР.

### **РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПРАКТИК И ПРОЦЕДУР ОЭСР – СТРАНЫ ОЭСР**

В соответствии с повесткой дня господин Клепсвик представил предварительные результаты Исследования бюджетных практик и процедур, которое было недавно завершено для стран-членов ОЭСР. Это исследование ранее проводилось в 2003 году, а затем снова в 2007 году, до финансового кризиса, поэтому обновление информации было своевременным, чтобы определить воздействие кризиса. Планируется проводить исследование во всех 34 странах-членах каждые 4-5 лет. Представленный анализ охватил все страны-члены ОЭСР, за исключением трех, которые, возможно, будут включены в окончательные результаты. Эти предварительные результаты были схематично представлены в презентации в PowerPoint «Бюджетное исследование ОЭСР 2012 года», которое представляется наряду с настоящим протоколом.<sup>5</sup>

Влияние кризиса было очевидным, судя по ответам на опросы в 2007 и 2012 годах. Общими факторами, движущими реформы, были следующие: требование сильной дисциплины при централизованном принятии решений (top-down discipline); пересмотр

<sup>3</sup> В настоящее время господин Клепсвик откомандирован от норвежского Министерства финансов до конца июля 2013 года.

<sup>4</sup> Пройдите по следующей ссылке, чтобы ознакомиться с материалами семинара старших должностных лиц, ответственных за бюджет (SBO): <http://www.oecd.org/gov/budgeting/9thannualmeetingofoced-ceseeseniorbudgetofficials.htm>

<sup>5</sup> Исследование также было расширено с целью охвата некоторых стран Латинской Америки, Африки, а также стран Северной Африки и Ближнего Востока, несмотря на то, что представленный анализ охватывает только страны-члены ОЭСР.



приоритетов в связи с дефицитными ресурсами; необходимость доверия коллег и рынков; и изменяющиеся требования налогово-бюджетного управления ЕС.

Эти реформы нашли свое отражение в изменениях в фискальных правилах, нацеленных на продвижение налогово-бюджетной устойчивости; в стимулах для продвижения бюджетной прозрачности; увеличенном использовании составления бюджета сверху – вниз и системы среднесрочного бюджетного планирования (MTEFs); а также внимание вновь было сосредоточено на составлении бюджетов с учетом результатов деятельности. Господин Клепсвик подытожил результаты исследования по каждой из этих основных категорий.

### **Устойчивость налогово-бюджетной сферы и бюджетные правила**

Как отметил господин Клепсвик, устойчивость налогово-бюджетной сферы и бюджетные правила становятся все более важными для многих стран ОЭСР. Социально-экономические факторы, такие как стареющее население и увеличение продолжительности жизни предъявляют новые требования к услугам здравоохранения и к пенсиям, оказывая негативное воздействие на долгосрочную устойчивость налогово-бюджетной сферы. Наряду с издержками по обслуживанию долга, также существует растущее давление в отношении того, чтобы государственные финансы поддерживались в надежном и крепком состоянии. Бюджетные правила служат для продвижения такой устойчивости налогово-бюджетной сферы, ограничивая политические решения законодательной и исполнительной власти. Далее, долгосрочные налогово-бюджетные прогнозы могут сыграть полезную роль, включая и принятие во внимание неопределенностей посредством оценки риска и анализа чувствительности ключевых параметров.

Господин Клепсвик сообщил, что между 2007 годом и 2012 годом предварительные результаты исследования указали следующее:

- Произошло небольшое уменьшение количества стран, которые готовят долгосрочные налогово-бюджетные прогнозы, хотя общее количество стран ОЭСР, которые это делают, остается на уровне ниже 30%.
- Больше стран принимают во внимание риски (в частности, связанные с расходами на причитающиеся по праву выплаты) с увеличением с примерно 10% до более 30%.
- Все больше стран используют увеличивающееся количество бюджетных правил (более всего используются правила сбалансированности бюджета и долга).
- Меньше стран основывают свои бюджетные правила на внутренней политике, предпочитая закреплять эти правила в законе, а у некоторых даже более одной правовой основы.

### **Бюджетная прозрачность**

Господин Клепсвик определил бюджетную прозрачность как открытость в отношении стратегических намерений правительства, их формулирования в бюджете и реализации. Он сослался на Лучшие практики бюджетной прозрачности ОЭСР, которые являются основополагающими принципами. В них описываются основные бюджетные отчеты, которые должны выпускаться правительством, а также их общее содержание. Основополагающие принципы также включают конкретные раскрытия информации, которые должны присутствовать в этих отчетах, и практики, которые должны использоваться, чтобы гарантировать качество, целостность и полезность отчетов (включая действенную роль законодательного органа и гражданского общества). Было



отмечено, что эти основополагающие принципы в настоящее время пересматриваются, и обновленная версия, как ожидается, будет доступна во втором квартале следующего года.

Участников семинара очень заинтересовали эти принципы хорошей практики, и госпожа Обри (ресурсная команда Всемирного банка) сообщила, что основополагающие принципы были переведены и распространены, как справочные материалы для пленарного заседания Практикующего сообщества по бюджету (BCOP), которое состоялось в Тиране, в начале этого года. Принимая во внимание тот факт, что основные отчеты, подготовленные в ходе бюджетного процесса, были определены в основополагающих принципах и на них часто ссылаются в исследовании, прозвучала просьба направить участникам по электронной почте ссылку, которая поможет им во время семинара. Во время семинара госпожа Майсурадзе (Секретариат PEMPAL) распространила ссылки, которые приводятся ниже:

**АНГЛИЙСКИЙ:** [http://www.pempal.org/data/upload/files/2013/03/oecd-best-practices-for-budget-transparency\\_eng.pdf](http://www.pempal.org/data/upload/files/2013/03/oecd-best-practices-for-budget-transparency_eng.pdf)

**РУССКИЙ:** [http://www.pempal.org/data/upload/files/2013/03/oecd-best-practices-for-budget-transparency\\_rus.pdf](http://www.pempal.org/data/upload/files/2013/03/oecd-best-practices-for-budget-transparency_rus.pdf)

**БОСНИЙСКИЙ:** [http://www.pempal.org/data/upload/files/2013/03/oecd-best-practices-for-budget-transparency\\_bos.pdf](http://www.pempal.org/data/upload/files/2013/03/oecd-best-practices-for-budget-transparency_bos.pdf)

Что касается предварительных результатов исследования, касающихся бюджетной прозрачности для стран ОЭСР, господин Клепсвик сообщил, что между 2007 и 2012 годами было выявлено следующее изменения:

- Три четверти стран сейчас публикуют макроэкономические параметры и методологию, используемую для их установления, по сравнению с менее чем 65% ранее.
- Степень раскрытия почти всех элементов бюджета увеличились.
- Немногим менее 60% стран ОЭСР приняли лучшие практики предоставления бюджета законодательному органу за три месяца до конца финансового года (хотя это и улучшение по сравнению с немногим более 40% в 2007 году).
- Количество специализированных бюджетных исследовательских групп более чем удвоилось.
- Все больше стран создают, или уже создали независимые налогово-бюджетные институты.

### **Составление бюджета по принципам «сверху – вниз» и среднесрочный бюджет (MTEF)**

Господин Клепсвик определил составление бюджета по принципу «сверху-вниз», как ситуацию, когда правительство (исполнительная власть) сначала определяет совокупные цели с учетом среднесрочных налогово-бюджетных задач и преобладающих экономических условий. В пределах этих сводных показателей устанавливаются ведомственные пределы, отражающие существующие обязательства, политические приоритеты в общем и ключевые новые политические инициативы, а подробные решения об ассигнованиях обычно делегируются отраслевым министерствам. Он отметил, что составление бюджета по принципу «сверху-вниз», и среднесрочный финансовый план



(MTEF) приобретают все большую значимость, когда необходимо представить более четко последствия определенных политик (таких как, например, многолетние капитальные проекты и воздействие задержек реализации).

Относительно предварительных результатов исследования, связанных с составлением бюджета по принципу «сверху – вниз» и среднесрочного бюджетирования в странах ОЭСР, господин Клепсвик сообщил, что между 2007 и 2012 годами было выявлено следующее:

- Центральные бюджетные органы (ЦБО, как определено для целей исследования ОЭСР) в основном находятся в Министерствах финансов и возглавляются государственным служащим.
- Разработка проекта бюджета исполнительных органов власти; переговоры с профильными министерствами и составление проектов бюджетных циркуляров (или методических рекомендаций по распределению бюджетных ассигнований) обычно находятся в исключительном ведении ЦБО, в то время как методология для макро прогнозов и мониторинг эффективности исполнения – это совместная обязанность с другими органами исполнительной власти
- Имело место небольшое увеличение использования «потолков» по начальным бюджетным запросам отраслевых министерств, и более 80% стран ОЭСР теперь устанавливают «потолки» расходов (немногим более 40% всех бюджетных расходов, и немногим менее 40% по другим совокупным показателям, таким как расходы по программам или ведомствам). Количество стран, в которых не используются «потолки» расходов, уменьшилось с почти 20% до немногим более 10%.
- Очевиден более совместный подход к разрешению бюджетных споров, все большее количество споров разрешается кабинетом министров, и все меньше министром финансов.
- Все больше стран используют среднесрочное бюджетирование, с промежуточными «потолками» расходов. Из них половина - ввели требование разработки среднесрочного финансового плана законодательно, а половина также осуществляет мониторинг соблюдения этого требования.
- С 2007 года на 15% увеличилось количество стран, у которых имеется среднесрочный финансовый план, и лишь у четырех стран (Бельгия, Венгрия, Израиль и Люксембург) в ОЭСР нет среднесрочного плана.
- Предельные лимиты в среднесрочном финансовом плане часто охватывают 3-4 года, но пересматриваются ежегодно; все больше стран переходят к 4-летним бюджетам (с приблизительно 35% в 2007 году до почти 50% в 2012 году). Количество стран, использующих пяти- и трехлетние «потолки» расходов, сократилось между периодами исследования, лишь незначительно уменьшилось число стран, использующих 3-летние «потолки» расходов (до приблизительно 38%), и в большей степени уменьшилось число стран, использующих 5 летние «потолки» (с менее 30% до менее 10%).
- Большее количество стран не разрешают перенос бюджетных расходов на будущие периоды, и все больше стран требуют предварительного одобрения.

### **Составление бюджета с учетом результатов деятельности**

Господин Клепсвик отметил, что не было достигнуто консенсуса в отношении оптимального способа использования информации о результатах деятельности при составлении бюджета, несмотря на то, что структура показателей эффективности обычно децентрализована, гибка и не привязана к решениям об ассигнованиях.



Господин Клепсвик сообщил, что между 2007 годом и 2012-13 гг. в отношении стран ОЭСР было выявлено следующее:

- В большинстве стран используются стандартизированные методики по составлению бюджета с учетом результатов деятельности.
- При переговорах между отраслевыми министерствами и бюджетными управлениями информация о результатах деятельности обычно используется в меньшей степени для стратегического планирования, и все больше и больше не используется вообще.
- Реагирование на недостижение целевых показателей весьма «ограничено» (то есть, меры наказания за недостижение целевых показателей используются не часто).
- В целом страны, у которых очень сложные и подробные системы составления бюджета с учетом результатов деятельности, движутся к упрощению своих систем (как, например, США и Великобритания), в то время как страны, которые в настоящее время вводят составление бюджета с учетом результатов деятельности, делают выбор в пользу разработки сфокусированного набора данных о результатах / эффективности работы (например, Австрия).

ОЭСР представила страновые примеры по каждой из областей результатов более подробно, что можно найти в презентации. Подводя итоги, можно сказать, что страны ОЭСР протестировали свои бюджетные рамки во время экономического кризиса, некоторые отказались от некоторых элементов своих практик во время кризиса, большинство реформировали свои бюджетные институциональные рамки. Больше стран ОЭСР используют большее количество бюджетных правил и применяют принцип «сверху-вниз». Все больше используются среднесрочные финансовые планы с «потолками» расходов по под-разделам.. Прозрачность, также в определенной степени, увеличилась, и законодательный орган располагает увеличенным аналитическим потенциалом, и большее количество стран создали независимые налогово-бюджетные институты. И, наконец, очевидно, что развиваются различные тенденции в плане составления бюджета с учетом результатов деятельности.

Госпожа Обри поблагодарила ОЭСР за анализ, отметив, что было интересно видеть изменения между 2007 2012 годами, которые высветили ведущуюся во многих странах ОЭСР программу реформ. Она также отметила, что презентация проиллюстрировала силу инструмента исследования при отслеживании реформ и сравнении реформ между странами.

## **ИССЛЕДОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ПРАКТИК И ПРОЦЕДУР ОЭСР – ЗАПОЛНЕНИЕ СТРАНАМИ РЕМРАЛ**

Кнут Клепсвик и Джунг Джин Джанг<sup>6</sup> прошли по второй презентации ОЭСР, которая охватывала основные разделы исследования, чтобы облегчить объяснения и разъяснения. Презентация прилагается к настоящему протоколу (см. презентация в PowerPoint «Опрос об институтах бюджетирования»), а основные моменты дискуссий, вопросы и ответы вкратце представлены ниже. Господин Клепсвик сначала схематично представил структуру исследования, которая воспроизводится ниже:

### **Часть I – Общая информация**

---

<sup>6</sup> Господин Джанг был командирован в ОЭСР из Министерства финансов Южной Кореи.



Эта часть охватывает вопросы 1-11 и запрашивает общую информацию о Центральном бюджетном органе и бюджетном процессе.

### **Часть II – Формирование бюджета**

Эта часть охватывает вопросы 12-57, и в ней запрашивается информация о следующем:

- II.1 - Макроэкономические данные и налогово-бюджетные прогнозы.*
- II.2 - Бюджетные правила.*
- II.3 – Система среднесрочного бюджетного планирования.*
- II.4 - Переговоры по бюджетному предложению исполнительных органов власти.*
- II.5 – Внебюджетные расходы (за исключением ГЧП).*
- II.6 - Государственно - частные партнерства (ГЧП).*
- II.7 – Бюджетная прозрачность и участие.*
- II.8 - Составление бюджета с учетом результатов деятельности.*

### **Часть III – Утверждение бюджета**

Эта часть охватывает вопросы 58-69 и запрашивает информацию о законодательном органе, его аналитических управлениях, а также о его полномочиях утверждать бюджет и вносить поправки в бюджет.

### **Часть IV - Исполнение бюджета**

Эта часть охватывает вопросы 70-90 и запрашивает информацию о следующем:

- IV.1 – Гибкость бюджетных расходов*
- IV.2 - Дополнительные бюджеты*
- IV.3 - Резервные фонды*

### **Часть V – Парламентские бюджетные управления**

Эта часть охватывает вопросы 91-96 и содержит дополнительные вопросы, касающиеся поддержки, имеющейся для законодательного органа в плане специализированной информации и советов, а также относительно того, какого рода отчеты и анализ производятся. Господин Клепсвик сообщил, что эта часть исследования была добавлена к изначальному бюджетному исследованию и является частью отдельного исследования, проводимого в странах ОЭСР, результаты которого будут опубликованы позднее в этом году. Господин Клепсвик также сообщил, что в электронных сообщениях, разосланных ранее странам РЕМПАЛ, была представлена неверная ссылка, которая исключала эту часть, но теперь ОЭСР предоставила обновленную ссылку и объединит уже представленные данные.

Господин Клепсвик подчеркнул, что электронное исследование может заполнять более чем один человек, используя единый пароль. Принимая во внимание, что исследование было переведено и распространялось сетью РЕМПАЛ в формате Word, разделы также можно было раздавать ответственным отделам министерства. Однако окончательный ответ должен быть вставлен в электронный вопросник ОЭСР он-лайн (вопросы представлены только на английском языке), чтобы гарантировать фиксирование информации. Участники должны отвечать на соответствующих официальных языках РЕМПАЛ, а Секретариат РЕМПАЛ и Ресурсная команда организуют перевод ответов. Господин Клепсвик также отметил, что если ситуация в стране не охвачена исследованием, или если страна проходит через значительные реформы, следует предоставить дополнительные комментарии, чтобы объяснить ситуацию.

### **Вопросы, относящиеся к Части I – Общая информация**



Было несколько вопросов, касающихся распределения обязанностей Центрального бюджетного органа (ЦБО) и других вовлеченных лиц (вопросы 1 и 2). Господин Клепсвик и господин Джин (далее в остальной части протокола - ОЭСР) сослались на определение ЦБО, данное в Глоссарии основных терминов. ОЭСР сообщила, что у большинства стран-членов руководитель ЦБО – это уровень ниже министра, и эти должности занимают государственные служащие.

- Однако в нескольких странах-членах РЕМПАЛ было отмечено, что традиционные функции ЦБО разделялись между рядом органов, а руководителями были политические назначенцы. Кроме того, в некоторых странах-членах РЕМПАЛ традиционные функции ЦБО разделены между различными ведомствами/департаментами в Министерстве финансов – в этом случае, общим руководителем всех этих ведомств / департаментов является либо заместитель министра (если все ведомства находятся в его / ее ведении), либо министр финансов. Представители ОЭСР сообщили, что такую ситуацию следует объяснить в полях, предназначенных для комментариев.
- Для вопросов 3d и 3f было объяснено, что ЦБО несет исключительную ответственность за определение окончательных верхних бюджетных лимитов и за подготовку бюджетного предложения исполнительных органов власти, если оно технически готовит эти документы для одобрения Кабинетом министров и Парламентом, даже если окончательная ответственность за принятие и, следовательно, полномочия вносить изменения возложены на Кабинет министров и (или) Парламент.
- Вопрос 3i запрашивал информацию о том, кто отвечал за подготовку отчетов на конец года, и у некоторых участников возникли вопросы по поводу рамок этого вопроса. Представители ОЭСР сообщили, что этот вопрос касается роли исполнительных органов власти в подготовке этих отчетов (и исключает роль Высшего органа аудита). Таким образом, если ЦБО готовит этот отчет самостоятельно, его следует указывать, как исключительную обязанность ЦБО. Однако если отчет готовится казначейской функцией, и эта функция находится за пределами ЦБО, это следует указывать как не относящееся к ответственности ЦБО (кроме случаев, когда существует совместная ответственность за подготовку отчета).
- В отношении Вопроса 3j, относительно того, кто отвечает за дополнительные бюджеты, попросили разъяснения относительно определения дополнительного бюджета, и того, как относиться к случаям, когда Министерству финансов разрешено менять бюджет в рамках фиксированных процентов до утверждения перераспределений законодательным органом. Представители ОЭСР разъяснили определение Дополнительных бюджетов в исследовании следующим образом «предлагаемые поправки к основному годовому бюджету, которые вступают в законную силу посредством корректировок или дополнительных ассигнований» (таким образом, дополнительные бюджеты, по сути, являются изменениями в бюджетном балансе, направляемыми для принятия в Парламент а не перераспределением бюджета, которое может сделать руководитель в определенных пределах). В указанном случае представители ОЭСР сообщили, что исключительно ЦБО несет ответственность за подготовку дополнительного бюджета, но это следует указать в ответе на вопрос 3n Другое, что дополнительный бюджет может быть запущен, когда будет достигнут определенный процент (например, 10% в случае Узбекистана).





- В отношении Вопроса 6, который касался сроков бюджетного цикла, несколько стран поставили под сомнение определение «предварительного бюджетного доклада». В некоторых странах существует официальное Послание Президента Парламенту, и они не были уверены, классифицируется ли это как такой доклад. ОЭСР сослалась на свой Глоссарий основных терминов, который гласит, что предварительный бюджетный отчет призван стимулировать обсуждение совокупных показателей бюджета, а также то, как они взаимодействуют с экономикой. Как таковой, он также служит для создания ожиданий в отношении самого бюджета. Это определение следует использовать для определения того, соответствует ли политическое заявление этим критериям. С другой стороны, некоторые страны поставили под сомнение, можно ли классифицировать среднесрочный финансовый план или документ о направлениях бюджетной политики как предварительный бюджетный доклад в случаях, когда среднесрочный финансовый план служит проектом годового бюджета, который включает бюджетные ассигнования на покрытие публично-нормативных обязательств и лимиты по подразделам бюджетных расходов (например, по органам власти). Представители ОЭСР сообщили, что определение включает отчеты, которые представляют цели долгосрочной экономической и налогово-бюджетной политики правительства и намерения экономической и налогово-бюджетной политики правительства на предстоящий бюджетный год (годы). Таким образом, по мнению представителей ОЭСР, если среднесрочный финансовый план или документ о направлениях бюджетной политики публикуется и служит основой для создания ассигнований для самого бюджета, то тогда его можно классифицировать как предварительный бюджетный доклад.

#### **Вопросы, относящиеся к Части II – Формирование бюджета**

- Что касается Вопроса 15а, в какой степени бюджет принимает во внимание риски / потрясения для расходов на причитающиеся по праву выплаты (entitlement spending), было задано несколько вопросов относительно определения расходов на причитающиеся по праву или гарантированные выплаты и относительно типов рисков, которые следует указывать. Расходы на гарантированные выплаты не были определены в Глоссарии основных терминов ОЭСР, но ОЭСР дала определение в рамках семинара. Расходы на гарантированные выплаты зафиксированы в законе и предоставляют права определенным группам. Примеры, приведенные ОЭСР, включали социальное обеспечение, пособия по безработице, пособия ветеранам войны и пенсии. Дальнейшие вопросы касались того, какого рода риски для этих групп могут возникнуть. Представители ОЭСР ответили, были ли идентифицированы основные риски, такие как изменения в уровне безработицы; изменения в экономическом росте; экономический спад и глобальные потрясения. Некоторые страны включили 2-3% глобального резерва (резервного фонда) и спросили, можно это классифицировать как принятие необходимых мер на случай рисков / потрясений. По рекомендации представителей ОЭСР, вопросы, связанные с резервным фондом, лучше комментировать, отвечая на вопрос 15b, так как финансирование незапланированного увеличения расходов, связанных с гарантированными выплатами, не является первоочередной задачей таких фондов. Участники отметили, что трудно планировать заранее потрясения, такие как недавний глобальный финансовый кризис.

- **II.2 Бюджетные правила**



Данная тема подверглась обширным обсуждениям среди участников семинара, и в ответ представители ОЭСР предоставили дополнительную информацию, как во время семинара, так и после него.

Для целей настоящего исследования ОЭСР использует такое же определение, что и Европейская Комиссия. Количественное налогово-бюджетное правило относится к **постоянному ограничению** по налогово-бюджетной политике (например, внутригодовые правила исключены).

Бюджетное правило, по определению, является количественным и постоянным, что означает, что оно применяется как ограничение по налогово-бюджетной политике до тех пор, пока существует основа для этого правила (более сильная) или политическое соглашение (более слабое)]. Примерами бюджетных правил является правило бюджетного баланса ЕС максимального дефицита 3% от ВВП и среднесрочная цель ЕС структурного баланса максимум 0,5% от ВВП. Это цели, которые направляют налогово-бюджетную политику и бюджетные переговоры. В исследовании зафиксированы различные виды бюджетных правил; вопросы 19а, 20а, 21а и 22а.

Представители ОЭСР сообщили, что исследование включает четыре вида бюджетных правил: правила расходов, правил доходов, правило бюджетного баланса и правила долга. Предполагается, что страны ЕС должны соблюдать фискальные правила, которые были установлены ЕС в соответствии с Пактом стабильности и роста. Если страна участвует в исследовании и является страной-членом ЕС или страной, готовящейся к вступлению в ЕС, ОЭСР дает руководство относительно того, как отвечать на вопросы, связанные с этими требуемыми налогово-бюджетными правилами (см. слайд 13 «Стандарт правил бюджетного баланса ЕС» и слайд 14 «Стандарт правил долга ЕС»).

- Правило расходов включает все, что связано с пределами номинальных и реальных бюджетных расходов, с темпами роста номинальных и реальных бюджетных расходов и с конкретными соотношениями расходы – ВВП. Когда дело касается расходов, это относится к правительственным расходам, осуществленным с целью выполнения правительственных обязательств посредством выплаты или обещания будущей выплаты.
- Правило доходов может быть «ограничениями по распределению более высоких, чем ожидалось, доходов в благоприятной экономической ситуации» или «ограничениями по увеличению или уменьшению соотношения налог – ВВП» или «верхним лимитом соотношения налог – ВВП».
- Правило бюджетного баланса, которое принято в большинстве стран ЕС, относится к «конкретному номинальному бюджетному балансу» или «конкретному бюджетному балансу как % от ВВП в номинальном и структурном выражении» или «определенное улучшение структурного бюджетного баланса».
- И, наконец, правило долга включает в себя «конкретную сумму номинального долга», «конкретный верхний предел долга как % от ВВП» и «определенное уменьшение соотношения долг – ВВП». Правило долга было принято для стран ЕС как 60% от ВВП в качестве верхнего предела для уровня государственного долга, как постоянная цель.



Представители ОЭСР сообщили, что в рамках исследования также производится попытка выяснить характеристики правил. Например, ожидается, что участвующие страны ответят на следующее:

- Правовая основа бюджетных правил,
- Применяются ли правила постоянно или временно,
- Какого рода процедуры, касающиеся случаев несоблюдения и обеспечения соблюдения, содержатся в правилах,
- Означает ли целевое значение определенный уровень или минимальное условие (которое описано на слайде как характер целевых значений).

Было задано несколько вопросов об определении бюджетных правил.

- На вопрос о том, следует ли считать некоторые условия, налагаемые Соглашением о праве использования кредита МВФ, бюджетными правилами, представители ОЭСР сообщили, что это может считаться бюджетным правилом, если соответствует определению бюджетного правила в данном исследовании и если страны в действительности придерживаются этих условий..
- На вопрос о том, можно ли считать установленный законом лимит в отношении процента обслуживания долга (выражен как % от доходов) бюджетным правилом, представители ОЭСР сообщили, что это не было правилом долга само по себе, но его следует упомянуть в поле для комментариев.
- Участники от нескольких стран спросили, можно ли считать бюджетные цели, установленные в рамках среднесрочного финансового плана (МТФ), разновидностью бюджетного правила. Представители ОЭСР сообщили, что среднесрочный финансовый план – это процедурный инструмент, который обычно устанавливает рамки для реализации налогово-бюджетной политики – не зависимо от того, ограничивается ли эта политика бюджетными правилами – распределяя планируемые бюджетные расходы на проведение текущей политики и бюджетные «потолки» по программам и (или) правительственным организациям на среднесрочный период. Если среднесрочный финансовый план включает в себя «потолки» расходов, которые фиксированы (пересмотр не разрешается) на среднесрочной основе, он может играть схожую ограничивающую роль в отношении налогово-бюджетной политики, как и бюджетное правило, но он не является бюджетным правилом, как таковым. Обычно среднесрочный финансовый план подлежит пересмотру и поправкам с учетом колебаний в экономическом цикле, единичных политических инициатив и других событий, которые влияют на бюджет. Таким образом, правила, установленные в рамках среднесрочного бюджетного планирования, не считаются Бюджетными Правилами как таковыми.
- **II.4 Переговоры по бюджетным предложениям (заявкам) исполнительных органов власти**
- В отношении вопроса 34 о том, требует ли ЦБО, чтобы отраслевые министерства отделяли капитальные расходы от текущих в бюджетной заявке, участники спросили, должен ли быть ответ положительным в случае, когда в рамках каждого бюджетного запроса, капитальные и текущие расходы подробно отделены (то есть, в формате экономической категории, включая итоги и подкатегории капитальных расходов). Представители ОЭСР сообщили, что в контексте исследования ответ должен быть «Нет, бюджетные заявки на капитальные и текущие расходы»



интегрированы», так как вопрос исследования относится к ситуациям, когда процессы, инструкции и информация разделены.

- В отношении запрошенных разъяснений относительно разницы между валовыми и нетто значениями, чтобы помочь с ответом на Вопрос 36 (Представлены ли ассигнования на операционные расходы в валовом или в нетто значениях?), ОЭСР сообщила, что это относится к случаям, когда некоторые органы собирают дополнительные собственные доходы, и поэтому их фактические валовые расходы больше, чем нетто значение ассигнований.

## • II.5 Внебюджетные расходы (за исключением ГЧП)

Представители ОЭСР сообщили, что внебюджетные фонды – это специальные фонды, принадлежащие правительству, которые не являются частью бюджета, и которые получают доходы от целевых сборов, возможно наряду с другими источниками, такими как сборы и взносы из фонда общих налогов. Целевые сборы отличаются от выплат тем, что они не отражают рыночную стоимость услуг, которые финансируются из доходов.

Исследование начинается с вопроса о том, какого типа внебюджетные расходы существуют в странах, такие как фонды социального обеспечения, внебюджетные ссуды и гарантии по кредитам. Далее вопросы касались того, требуется ли законодательная авторизация, и включаются ли они в бюджетную документацию.

- Несколько стран попросили разъяснения относительно значения внебюджетных расходов (или внебюджетных фондов), принимая во внимание то, что терминология и административные структуры правительства различаются в разных странах и регионах. Далее Глоссарий основных терминов ссылается на такие расходы как на внебюджетные или специальные фонды, что вызвало некоторую путаницу.
  - В случае России, например, существуют отдельные фонды, находящиеся вне правительства, но они включаются в консолидированный бюджет. Представители ОЭСР сообщили, что важно понимать, распространяются ли процедуры составления бюджета на эти расходы. Если на данные расходы распространяются обычные бюджетные процедуры правительства, то такие расходы не классифицируются как внебюджетные расходы. Как пояснили участники семинара – представители Минфина РФ, государственные внебюджетные фонды в РФ действительно можно классифицировать как внебюджетные, так как в отличие от федерального и региональных бюджета, они составляются не органами исполнительной власти, а специализированными органами управления государственными внебюджетными фондами. Эти специальные органы направляют бюджеты в Минздрав, а он - в Правительство. Процедуры утверждения в Госдуме, действительно такие же, однако составление бюджета происходит по специальной процедуре.
  - В Сербии есть внебюджетные природоохранные фонды, которые собирают доходы и включают как дополнительный материал для Парламента. ОЭСР сообщила, что это внебюджетные расходы, так как они представляются только для информации, и не подлежат обычному процессу формирования и утверждения бюджета правительства. Сербия также спросила про свой банк развития, который предоставляет субсидии и ссуды малым и средним предприятиям, и который финансируется государством. Представители



ОЭСР посчитали это интересным случаем и сказала, что если он не проходит через обычный процесс формирования и утверждения бюджета, его следует классифицировать как внебюджетный.

- В Узбекистане есть пенсионный фонд, который получает субсидии от правительства и консолидирован с государственным бюджетом. В Российской Федерации пенсионный фонд субсидируется также из государственного бюджета. Российская Федерация поместила свой пенсионный фонд в категорию внебюджетных.
- В Кыргызской Республике есть фонд социального обеспечения, треть бюджета которого субсидируется из государственного бюджета. Представители ОЭСР сообщили, что он также должен классифицироваться как внебюджетный, если они собирают доходы и не проходят через обычные процессы формирования и утверждения бюджета правительства.
- Участники попросили ОЭСР дать дальнейшее разъяснение примеров по типам внебюджетных расходов, о которых говорится в вопросе 38а. В ответ были даны следующие дополнительные объяснения:
  - Фонды социального обеспечения включают пенсионные фонды и фонды здравоохранения, например, которые следует классифицировать как внебюджетные, если они не входят в процесс формирования и утверждения государственного бюджета.
  - Внебюджетные кредиты и гарантии – это любые кредиты или гарантии по кредитам, предоставленные правительством, не включенные в бюджет. После заседания по этой теме задавали дальнейшие вопросы: Если кредит не отражается в бюджете, но отражается в долге и упоминается в объяснениях, является ли он все равно внебюджетной? Если кредит предназначен государственному предприятию, и государственное предприятие выплачивает ее, является ли это внебюджетным кредитом, если он все-таки показывается в долге и в объяснении, так как государство является гарантом? Представители ОЭСР ответили, что в первом случае – это может считаться вне-бюджетными расходами, так как кредит не отражается в бюджете. Во втором случае – это может рассматриваться как вне-бюджетный кредит, в случае, если эти расходы могут отразиться на бюджете не напрямую, если государство выступает гарантом по долгу государственного предприятия.
  - Донорские фонды – это фонды, не включенные в процесс формирования и утверждения государственного бюджета. Это включает гранты и ссуды внешнеэкономической помощи в области развития (ODA), если они не включены в бюджет.
  - Средства, предоставленные для инфраструктурных или капитальных проектов, которые не включены в бюджет.
  - Квази-фискальная деятельность государственных предприятий включает ссуды, предоставленные ГП, которые не включаются в бюджет.
  - Стабилизационные фонды включают любые резервы на случай аварий или условных обстоятельств, которые держат отдельно и не включают в процесс формирования и утверждения бюджета.
  - Бюджетные расходы, финансируемые государственными субсидиями, - это субсидии компаниям и НПО, не включенные в процесс формирования и утверждения бюджета.



Кроме того, представители ОЭСР сообщили, что в исследование были включены отдельные вопросы по условным обязательствам. Условные обязательства определены в исследовании, как обязательства, чье бюджетное воздействие зависит от будущих событий, которые могут произойти, а могут и не произойти. Типичные примеры включают правительственные кредитные гарантии, программы государственного страхования и судебные иски против правительства.

Подобно вопросам о других внебюджетных фондах, в исследовании также задаются следующие вопросы:

- Какого типа условные обязательства имеются у страны,
- Требуют ли они законодательной авторизации, и
- Включены ли они в бюджетную документацию.

## II.6. Государственные – частные партнерства

- В связи с вопросом 40 («Имеется ли у исполнительной власти специальная группа или подразделение по вопросам государственных – частных партнерств?»), участники запросили разъяснение по делу, когда имеется компания, которая принадлежит правительству, которая помогает частному сектору в строительстве инфраструктуры. Правительство возглавляет Совет директоров этой компании, а в фокусе его внимания строительство дорог и другой инфраструктуры. Представители ОЭСР сообщили, что в этом случае ответ должен быть «Нет, у Правительства нет специальной группы по вопросам государственных – частных партнерств», но в поле для комментариев следует представить объяснение.

## II.7 Бюджетная прозрачность и гражданское участие

Для вопросов 48 и 49 (в ежегодной бюджетной документации, представляемой законодательному органу, проводится ли различие между расходами по нынешним обязательствам по закону и стратегии и новыми политиками, и определены ли меры, направленные на увеличение доходов?), участники попросили разъяснить, как следует поступать в случаях, когда бюджетные таблицы не предоставляются отдельно для новых политик, а в текстовом объяснении в бюджетной документации обсуждаются эти новые политики и новые меры, направленные на увеличение доходов. Представители ОЭСР сообщили, что такая ситуация не квалифицируется, как полностью соответствующая положительному ответу на вопрос.

- Несколько стран попросили разъяснения по Вопросу 50а: «Сколько статей ассигнований бюджета содержится в бюджетном предложении исполнительных органов власти?» Представители ОЭСР сообщили, что у стран-членов ОЭСР имеются трудности с этой концепцией, и в настоящее время в общей сложности у всех стран-членов имеется приблизительно 40 000 статей. ОЭСР сослалась на определение в своем Глоссарии основных терминов, то есть, это самая подробная детализация, которая представляется в законодательный орган на утверждение (например, программа, экономическая классификация), включая все статьи распорядителей бюджетных средств. Чем ниже уровень, тем более ограничена исполнительная власть в плане перераспределения расходов.
  - Участники из Турции сообщили, что у них имеется около 4 000 статей бюджета, но только около одной трети ассигнуются Парламентом (то



есть, 4<sup>й</sup> уровень экономической классификации, на одобрение отправляется 2<sup>й</sup> уровень). ОЭСР посоветовала, чтобы страны считали только статьи бюджета, представляемые в законодательный орган на утверждение. Состоялась общая дискуссия относительно этого, и страны поделились информацией о количестве статей бюджета.

### **Вопросы, относящиеся к Части III – Утверждение бюджета**

Вопросов, относящихся к этой части исследования, не было.

### **Вопросы, относящиеся к Части IV – Исполнение бюджета**

ОЭСР объяснила, что термин «блочные ассигнования» (lump sum) не определен в Глоссарии основных терминов, но относится к случаям, когда министерство получает ассигнование, которое не разбито по экономическим категориям (относится к Вопросу 70а «Получают ли органы блочные ассигнования или «потолки» для своих операционных расходов»?)

- Несколько стран попросили разъяснений для вопроса 71а: «Должны ли агентства платить за использование капитальных активов (например, использование принадлежащего правительству здания)? Представители ОЭСР привели пример случая, когда отраслевые министерства платили арендную плату за использование принадлежащего правительству здания. Однако если отраслевое министерство арендует у частного лица, это не считается платой в контексте этого вопроса, так как это частный актив и плата, а не государственный.

Для вопроса 72а (Могут ли отраслевые министерства перераспределять средства в пределах своих собственных бюджетных конвертов?) было запрошено разъяснение. Представители ОЭСР привели пример того, как некоторые страны разрешают перераспределение средства между, например, программами или определенными статьями бюджета до определенного порогового значения, и одобрения не требуется. ОЭСР посоветовала участникам четко объяснить свои правила и процедуры в разделе комментариев к этому вопросу.

В отношении вопросов 73-84b (о процедурах для увеличения / урезания / отмены / аннулирования переноса на будущие периоды различных видов расходов, классифицируемых как операционные, инвестиционные, обязательные и дискреционные), ОЭСР посоветовала участникам использовать конкретные узкие определения различных видов расходов из Глоссария и четко объяснять правила и процедуры в комментариях к вопросам.

### **Вопросы, относящиеся к Части V – Бюджетные управления Парламента**

ОЭСР сообщила, что эта часть исследования фокусируется на поддержке специализированной информации и советах по бюджетным и связанным с ними вопросам (например, таких как постоянный штат исследователей в Бюджетном управлении Конгресса США). Это включает независимые налогово-бюджетные институты, которые могут отчитываться исполнительной или законодательной власти, и которые должны финансироваться из государственных ресурсов, но при этом быть независимым органом. Некоторые страны создали Налогово-бюджетные Советы, так как это является требованием в новых процедурах ЕС.



- Исходя из дискуссий во время семинара, было отмечено следующее. В случаях, когда все члены Налогово-бюджетного Совета являются политическими назначенцами по функциям (например, премьер-министр, министр финансов), он не может считаться независимым институтом. Объяснение такого устройства может быть дано в комментариях. В случаях, когда Налогово-бюджетный Совет является независимым советом, но его Президент выбирается Парламентом, ОЭСР также советует объяснить устройство в комментариях.
- После заседания был задан вопрос о случае, когда был создан налогово-бюджетный совет, но Парламент не может, или не запрашивает у него никакого анализа – следует ли его все равно включать в исследование? Представители ОЭСР посчитали, что, скорее всего, нет, так как такой совет не оказывает поддержки Парламенту в анализе бюджета. Но лучше представить пояснения в поле для комментариев.

### **ВЫВОДЫ И ПОСЛЕДУЮЩИЕ ШАГИ**

Госпожа Обри (ресурсная группа Всемирного банка) подвела итоги семинара, поблагодарила экспертов ОЭСР, участвующие страны РЕМПАЛ, Ресурсную команду Практикующего сообщества по бюджету (В СоР), Секретариат РЕМПАЛ и переводчиков. Странам РЕМПАЛ сообщили, что протокол заседания будет подготовлен Ресурсной командой Практикующего сообщества по бюджету (и согласован с ОЭСР), чтобы далее помочь им и другим странам завершить исследование. Также было предложено в будущем расширить Глоссарий основных терминов, включив туда конкретные примеры, относящиеся к различным географическим регионам, с учетом того, что административное устройство и бюджетные процессы во многих странах существенно отличаются. Госпожа Никулина (Всемирный банк) сообщила, что в последующие дни также состоятся дальнейшие консультации между РЕМПАЛ и ОЭСР, чтобы согласовать задачи и сроки, необходимые для завершения анализа исследования и подготовки результатов.

*Подготовлено Ресурсной командой Практикующего сообщества по бюджету (В СоР) и рассмотрено ОЭСР, июль 2013 года.*