

ПРАКТИКА ИЗМЕНЕНИЯ ПРИНЦИПОВ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТАМИ СТРАН-ЧЛЕНОВ ОЭСР В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

THE PRACTICE OF CHANGING THE PRINCIPLES OF BUDGET MANAGE- MENT IN OECD COUNTRIES IN TIMES OF CRISIS

*M. Melnichuk
A. Karaev*

Annotation

The sharp deterioration in the public sector in a number of OECD countries has led to increased economic tensions and increased significance in assessing fiscal risks as an important element of public financial management. During the financial crisis, the increase in the budget deficit and the state debt went far beyond the limits established by the legislation and the restrictions imposed by the budget rules of a number of countries. In particular, the superannuation that the budget received in previous years turned into a budget deficit; indirect guarantees for the financial sector have become direct; unliquidated debts increased significantly, as private risks were transformed by the state. Thus, a significant increase in risks related to public finances has predetermined the importance of managing them.

Keywords: state budget; budget management; budget policy; budgetary risks management.

Мельничук Марина Владимировна

Д.э.н., профессор,

Финансовый университет

при Правительстве РФ; г.н.с., НИФИ

Министерства финансов РФ

Караев Алан Канаматович

Д.т.н., профессор, г.н.с.,

Финансовый университет

при Правительстве РФ

Аннотация

Резкое ухудшение ситуации в государственном секторе в ряде стран ОЭСР привело к усилению экономической напряженности и повышению значимости оценки бюджетных рисков как важного элемента управления государственными финансами. В период финансового кризиса увеличение бюджетного дефицита и государственного долга вышло далеко за рамки, установленные законодательством, и ограничения, накладываемые бюджетными правилами ряда стран. В частности, сверхдоходы, которые бюджет получал в предыдущие годы, превратились в бюджетный дефицит; не прямые гарантии для финансового сектора стали прямыми; непогашенные задолженности существенно возросли, поскольку частные риски трансформировались государственными. Таким образом, существенное увеличение рисков, относящихся к государственным финансам, предопределило важность управления ими.

Ключевые слова:

Государственный бюджет; управление бюджетом; бюджетная политика; управление бюджетными рисками.

Государственные бюджеты стран-членов ОЭСР в условиях глобального финансового кризиса были подвержены существенным потрясениям, опосредовавшим противоположные воздействия на бюджетные правила. С одной стороны, в начале кризиса фиксированные фискальные лимиты не выдерживали стремительного ухудшения экономической ситуации и роста дефицитов и долгов. В свою очередь, стандартные бюджетные правила, кодифицированные в Пакте стабильности и роста ЕС, не обеспечивали ни защитных барьеров, ни руководства к действию для государственных чиновников.

Государственные чиновники, в свою очередь, старались оптимально управлять государственными финансами на фоне катастрофического снижения доходов и стремительного роста безработицы.

С другой стороны, некоторые страны, которые пострадали от кризиса больше всего, предприняли смелые шаги для корректировки серьезных бюджетных дисбалансов. В ряде стран даже был взят курс на проведение суверенной налогово-бюджетной политики, в которой приоритетное внимание уделялось сокращению дефицита бюджета, а не введению экономических стимулов.

Однако, вызывает большое сомнение тот факт, что аскетизм был вдохновлен, главным образом, создавшейся кризисной ситуацией – пожалуй, повышенный уровень задолженности и страх перед суверенным дефолтом и экономическим спадом оказались сильнее.

Таким образом, увеличение количества и значимости рисков, относящихся к государственным финансам,

предопределило важность управления ими [1,2] и привело к определению ключевых ориентиров для разработки основных стандартов и принципов управления бюджетами и бюджетными рисками, основополагающим из которых является следующий: бюджетная политика должна осуществляться в рамках понятных, вызывающих доверие и прогнозируемых ограничений. Разумная бюджетная политика – это такая политика, которая избегает образования крупных, непосильных финансовых долгов и которая использует благоприятные в экономическом плане периоды для повышения устойчивости функционирования экономики и создания некоей буферной зоны в качестве потенциальной защиты в случае наступления более трудных в финансовом плане временных периодов. Однако существует целый ряд политических и других факторов, которые могут препятствовать осуществлению правительством такой стабилизационной (антициклической) или даже циклически нейтральной политики.

Итак, как минимум, правительство должно заявить о своей приверженности к проведению разумной и устойчивой бюджетной политики. На практике это означает, что данное заявление подкрепляется установлением четких и поддающихся проверке бюджетных правил или основополагающих принципов бюджетно-налоговой политики, которые дают возможность населению понять заявленный правительством курс бюджетной политики и прогнозировать его осуществление на протяжении всего экономического цикла с возможным привлечением других институциональных механизмов для обеспечения независимого и непредвзятого внешнего анализа. Этот принцип признает фундаментальную роль бюджета в управлении экономикой, и эта роль в течение последнего времени становится все более и более заметной, поскольку бюджетные полномочия национальных правительств расширяются и ответственность за макроэкономические показатели возлагается на государственные органы. Цель, которую преследует данный принцип, – соблюдение бюджетной дисциплины – послужила поводом для имплементации одного из самых заметных бюджетных нововведений в последнее время: бюджетных правил, соблюдение которых приводит к ограничению совокупных доходов, расходов, государственного долга или дефицита.

Вышеуказанный принцип в явном виде не требует предварительного установления ограничений, а также не указывает элементы бюджета, в отношении которых они должны быть наложены. Из этого следует, что соблюдать жесткие ограничения, не прибегая к формальным правилам, вполне допустимо. В практике, многие страны обеспечили сбалансированность бюджета на протяжении многих десятилетий в рамках ежегодно принимаемых бюджетных решений. Последняя обеспечивалась путем установления целей в неофициальном формате в начале каждого бюджетного цикла и корректировалась в конце

на основании обновленной полученной экономической информации и принятых решениях о доходах и расходах.

Но, вполне очевидно, что этот "эластичный" механизм больше не является эффективным, поскольку требования к бюджету возросли [3], многие национальные экономики не такие гибкие, как раньше, долговое бремя увеличилось, расходы стали жестко фиксированными, а повышение налогов больше не является политически приемлемым способом стабилизации бюджетных результатов.

Аргумент в пользу существования формальных правил основывается на двух, казалось бы, противоположных, но взаимодополняющих предположениях. Первое заключается в том, что правила ограничивают политиков в стремлении или возможности принять неверные бюджетные решения, а второе – в том, что они же их и стимулируют, нацеливая на принятие оптимальных бюджетных решений. Первое предположение направлено на деполитизацию бюджетной политики, второе предполагает активное использование политических методов для улучшения бюджетных результатов. Каждый аргумент уязвим: правила, как известно, неэффективны, когда их принудительное исполнение доверено политикам, ограниченным в принятии решений, а правила, установление которых приведет к снижению шансов политика на победу на предстоящих выборах, не обеспечивают надежных стимулов для формирования рациональной бюджетной политики. Парадоксально, однако, что формальные правила работают лучше всего тогда, когда их необходимость незначительна, и когда они подкрепляются внутренними нормами, которые накладывают ответственность за осуществление процесса бюджетирования. Список стран, которые имеют эти нормы, довольно краток. Как правило, эти страны имеют относительно низкий уровень задолженности, незначительный дефицит и действуют весьма благоразумно в благоприятные с экономической точки зрения времена, когда велико искушение проводить политику, которая может представлять угрозу для государственного бюджета в будущем.

Когда одних политических норм недостаточно, а самоконтроль по обеспечению выполнения установленных правил весьма слаб, могут быть введены бюджетные правила, контролируемые с помощью внешних рычагов воздействия, осуществляемого наднациональными властями или финансовыми рынками. Бюджетный пакт ЕС нацелен на то, чтобы устанавливать строгий региональный надзор, наряду с угрозой санкций, для стран-членов Евросоюза, которые отклоняются от заданных бюджетных целей. Его эффективность не может быть непредвзято оценена до тех пор, пока Евросоюз не пройдет через полный экономический цикл и не будет обладать обширными данными о мерах, предпринимаемых правительством как в благоприятных, так и в неблагоприятных экономических условиях.

Наблюдение за претворением вышеупомянутых мер в жизнь является сложной проблемой, поскольку для этого требуется либо политическая ангажированность, либо политическое давление, которые иногда отсутствуют в выборных демократиях. Два требования – соблюдение и ограничение – приводят к различным механизмам установления правил. В первом случае правило определяется ежегодно посредством принятия политических или бюджетных решений; в другом – правило закреплено в законе и не может регулироваться с позиций политической силы. Но, если заранее установленное правило не реагирует на политические предпочтения и изменение экономических условий, то бюджетные цели, устанавливаемые каждый год, весьма чувствительны к этим обстоятельствам.

Бюджетные правила еще не разработаны до такой степени, что можно сформулировать подробные рекомендации для того, как их следует устанавливать и внедрять. Между странами Евросоюза по-прежнему существует диспаритет и нет видимых доказательств того, что идет интенсивная работа по формированию унифицированных стандартов [4,5]. Как отмечалось ранее, данный принцип защищает финансовую дисциплину, а не сами бюджетные правила. Тем не менее, сама формулировка является важным шагом в интернационализации формальных стандартов по осуществлению бюджетной политики и ее ограничению.

Не менее важным принципом является необходимость управления бюджетом "сверху вниз" для осуществления согласованности проводимой политики с имеющимися в распоряжении государства финансовыми ресурсами. Бюджетирование по принципу "сверху вниз" является важным средством практической реализации и обеспечения соблюдения заранее заданных ограничений на расходы и другие совокупные величины, поэтому данный принцип лучше рассматривать как следствие первого, а не как самостоятельную цель. Но переход от структурирования бюджетного процесса от принципа "снизу вверх" к принципу "сверху вниз" – это не просто техническая формальность. Данный шаг знаменует значительные изменения в методах подготовки бюджетов и во взаимоотношениях между центральными органами власти и осваивающими средствами субъектами.

Отправной точкой для управления бюджетом должно стать определение Министерством финансов ключевых целевых показателей бюджета, которые будут ориентиром для определения целей бюджетной политики на каждый год среднесрочного финансового горизонта. Вышеупомянутые целевые показатели необходимы для того, чтобы все составляющие доходов, расходов и проводимая экономическая политика были согласованы и управлялись в соответствии с имеющимися в распоряжении государства финансовыми ресурсами. Если мы хотим до-

биться эффективного планирования бюджетного процесса "сверху вниз", то принципиальное значение имеет точность экономических прогнозов, а также базовых расчетов по налоговым поступлениям и государственным расходам.

Бюджетирование "сверху вниз" меняет ранее заданную последовательность этого процесса, ключевые решения принимаются в начале цикла с возможностью частичных корректировок во время обсуждения. Что особенно важно, бюджетополучатели ограничены в объемах бюджетных средств, на которые они могут претендовать, а Минфин вследствие этого также ограничен в суммах, на величину которых он может "урезать" запрашиваемые средства. Идея состоит в том, чтобы превратить бюджетополучателей в рациональных пользователей, а Минфин – в орган, устанавливающий порядок бюджетных приоритетов.

Обзор сложившейся практики бюджетирования, проведенный ОЭСР в последние годы [6], показывает, что, за исключением пяти стран, все страны-члены ОЭСР устанавливают ограничения на первоначальные бюджетные запросы отраслевых министерств: одни страны представляют совокупный лимит, другие дополняют подлимиты для секторов или программ, а некоторые устанавливают верхние пределы для министерств или других крупных административных единиц. Следуя этим ограничениям, некоторые правительства, которые на деле применяют алгоритм "сверху вниз", сумели значительно сократить количество отдельных позиций в своих бюджетах, но единого подхода к решению этой проблемы в ОЭСР нет: некоторые страны отреагировали на финансовый кризис ужесточением надзора за расходами из центра, в то время как другие сделали все наоборот.

Независимо от количества статей распределения расходов, ограничения и рекомендации, спускаемые "сверху вниз" оказали значительное влияние на модель бюджетного процесса и стали ключевыми элементами в других бюджетных инновациях, таких как среднесрочные прогнозы. Не так давно правительственные организации рассматривали годовой бюджетный цикл как возможность получить больше финансовых ресурсов, а политические лидеры использовали его как свою политическую платформу для расширения программ и получения привилегий. Даже когда им заранее озвучивались цифры целевых показателей расходов, эти цифры воспринимались ими как стартовый уровень, который будет скорректирован в сторону увеличения при обсуждении бюджета. Бюджетирование "сверху вниз" дало возможность зафиксировать целевые показатели расходов и усилило переговорные полномочия центральных органов власти.

Установленные сверху вниз лимиты расходов не могут быть абсолютно и безоговорочно буферизованы в случае

изменений экономических или политических условий. Они могут служить в качестве финансовой поддержки руководства, которое является сторонником фискальной благоразумности, но только в том случае, если эти лимиты реалистичны и могут быть достигнуты без каких-либо экономических или политических потрясений. Однако, хотя в данном проекте заявления ОЭСР принцип бюджетирования "сверху вниз" заявлен в качестве отдельного принципа, конечно, лишь декларирование не может сделать его эффективным. Данный принцип должен стать частью гораздо более широкого пакета бюджетных реформ, которые призваны жестко упорядочить бюджетный процесс, сделать максимально доступной всю информацию для составителей бюджета, увеличить временные рамки, не ограничиваясь одним годом, и разработать стимулы для осуществления разумной политики.

Бюджетирование "сверху вниз" выходит за рамки финансовых параметров бюджета для правительственных программ и мероприятий. Традиционные процедуры снизу вверх позволяют правительству настаивать на заявленных им приоритетах после рассмотрения запрашиваемых сумм бюджетополучателями путем выборочного их сокращения. Конечным результатом часто является бюджет, в котором учтены как все предпочтения бюджетополучателей, так и приоритеты правительства. Когда приращения бюджета имеют место быть, правительства в какой-то степени имеют право на требование учета своих предпочтений; если же ситуация обратная, правительству, вероятнее всего, придется одобрить бюджет, который не соответствует высказанным им пожеланиям. Бюджетирование по принципу "сверху вниз" позволяет государству заявлять о своих требованиях, прежде чем бюджетополучатели подадут свои заявки. Таким образом, это способствует, но не обеспечивает более четкое согласование политики и ресурсов.

Нельзя не остановиться еще на одном ключевом принципе: бюджеты должны быть тесно увязаны с государственными стратегическими приоритетами. Уже давно признано, что бюджет является не только финансовым документом, но и представляет собой стратегическое видение целей и приоритетов правительства. Ключевой принцип, представленный выше, утверждает, что две грани бюджетирования – финансы и политика – должны быть конгруэнтными. Правительство должно тратить деньги на программы и мероприятия, которые он считает самыми приоритетными. На первый взгляд, достижение этой цели может показаться простым делом, но жизнь показывает, что усилия по гармонизации двух сторон бюджетирования пережили непростое время и, вероятно, столкнутся с трудностями в будущем. За последние пятьдесят лет целый ряд широко разрекламированных реформ, которые обещали превратить бюджетирование в стратегический политический процесс, благополучно забыты. Во всем сообществе ОЭСР бюджеты по-прежнему остаются бо-

лее согласованными с прошлыми обязательствами, чем с нынешними приоритетами. В период, когда экономики стран расширялись, а налоговые ставки увеличивались, правительствам удалось финансировать свои стратегические амбиции, выделяя дополнительные ресурсы на свои приоритеты. Незначительные приращения, а иногда и отсутствие таковых, теперь исключает вообще или ослабляет этот вариант развития событий в посткризисных странах, что усложняет задачу согласования ресурсов и целей, но иногда побуждает правительства внедрять инновации, которые могут расширить бюджетное пространство и сделать его доступным для политических инициатив.

Есть веские причины, по которым инкрементализм сохраняется как доминирующая норма бюджетирования, поскольку, прежде всего, это уменьшает как количество конфликтов, так и количество решений, принимаемых каждый год. Каждый специалист по бюджетным вопросам знает, что контроль за существующими программами и расходами намного меньше, чем это планировалось при введении изменений. Тем не менее, также имеет место то, что в рамках своих "базовых" ресурсов правительственные учреждения часто являются довольно инновационными по своей сути, вследствие чего они прекращают один вид деятельности и начинают другой, например, используя IT и другие технологические нововведения для перераспределения и переназначения персонала на новые должности при наличии вакансий и изменения других производственных процессов.

Эксплицитное перераспределение является самой сложной задачей в области бюджетирования, хотя страны, сталкивающиеся с риском дефолта, добились в последнее время определенных успехов. Оценка программ уже давно является инструментом выбора в передовых бюджетных системах для содействия перераспределению ресурсов от менее эффективного использования к более эффективному и от менее значимых приоритетов – к более весомым.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Опыт показывает, что процесс бюджетирования стал более политизированным во многих странах, привлекает внимание большего числа заинтересованных сторон, диверсифицирует цели и вызовы, которые иногда ставят во главу угла практическую целесообразность. Когда экономика работает недостаточно эффективно, а требования к бюджету увеличиваются, чрезмерная настойчивость в правильности макроэкономических или программных предположений может свести на нет подготовку окончательного варианта бюджета. Именно на этом этапе целостность и честность в оценках могут быть скомпрометированы, а наиболее выгодной может быть независимая проверка бюджета.

Неоправданно оптимистичные бюджетные предположения и прогнозы являются дорогим удовольствием. Они не только снижают доверие к государственным учреждениям, но и побуждают политиков принимать безответственные решения, в частности, инициировать статьи расходов, которые не будут покрываться за счет прогно-

зируемых доходов, а также урезать налоги в необоснованном ожидании того, что доходы, тем не менее, будут расти за счет увеличения темпов экономического роста. Риск того, что бюджетные результаты будут отклоняться от заявленного курса, существенно возрастает, когда прогнозы систематически излишне оптимистичны.

ЛИТЕРАТУРА

1. Мельничук М.В. Управление бюджетными рисками (зарубежная практика) // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. –2018. –№3. –с.91–94
2. Фрумина С.В. Отдельные вопросы методологии оценки бюджетных рисков // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2018.№3.
3. Фрумина С.В. Показатели оценки эффективности бюджетных расходов // Вестник Бурятского государственного университета. 2015. S2. С.195–201.
4. Girouard N., Andre C. Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries (July 4, 2005). Режим доступа SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1618220>
5. Morris R., Rodrigues Braz C., de Castro F., Jonk S., Kremer J., Linehan S. et al. Explaining Government Revenue Windfalls and Shortfalls: An Analysis for Selected EU Countries // ECB Working Paper No. 1114, November. Режим доступа <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1114>
6. OECD Best Practices for Budget Transparency // OECD, 2002. Режим доступа <http://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>

© М.В. Мельничук, А.К. Караев, (mvmelnichuk@gmail.com), Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»,

