

*Научно-исследовательский семинар «Модернизация  
государственных финансов»  
Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»  
(3 декабря 2019 г.)*

# Современные тенденции бюджетных реформ в странах ОЭСР

**А.А. БЕЛЕНЧУК, ЭКОНОМИСТ, ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
СОВЕТНИК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2 КЛАССА**

# Актуальные публикации по вопросам бюджетной реформы в странах ОЭСР

Основной источник: [www.oecd.org/gov/budgeting](http://www.oecd.org/gov/budgeting)



На русском языке доступна публикация *«Передовая практика стран ОЭСР в области бюджетирования, ориентированного на результат»*

Ссылка: <https://clck.ru/KcRU3> (неофициальный перевод публикации осуществлен в рамках проекта Всемирного банка PEMPAL, <https://www.pempal.org/>)

## Принципы управления бюджетами в странах ОЭСР

1. Управление бюджетами должно осуществляться в рамках четких, пользующихся доверием и предсказуемых пределов налогово-бюджетной политики
2. Тесно увязывать бюджеты со среднесрочными стратегическими приоритетами правительства
3. Разработать структуру бюджета капитальных вложений в целях удовлетворения национальных потребностей в области развития эффективным с точки зрения затрат образом
4. Обеспечить открытость, прозрачность и доступность бюджетных документов и данных
5. Бюджетный процесс должен быть инклюзивным, обеспечивать широкое участие, а также должен быть реалистичным
6. Обеспечить всеобъемлющий, точный и надежный отчет о государственных финансах
7. Активно планировать, управлять и контролировать исполнение бюджета
8. Результаты деятельности, оценка и соотношение «цены и качества» должны быть неотъемлемой частью бюджетного процесса
9. Выявлять, оценивать и разумно управлять долгосрочной устойчивостью и другими финансовыми рисками
10. Содействовать обеспечению целостности и качества бюджетных прогнозов, налогово-бюджетных планов и исполнения бюджета посредством строгого обеспечения качества, включая использование независимого аудита

## Направления бюджетной реформы в странах ОЭСР

1. Бюджетные правила (Fiscal rules)
2. Среднесрочное бюджетное планирование (Medium-Term Expenditure Frameworks - MTEF)
3. Прозрачность бюджета (Budget transparency)
4. Финансовая отчетность (Financial reporting)
5. Бюджетирование, ориентированное на результат (Performance budgeting)
6. «Зеленое» бюджетирование (Green budgeting)
7. Гендерное бюджетирование (Gender budgeting)
8. Пересмотр государственных расходов (Spending review)
9. Анализ и учет бюджетных рисков (Fiscal risk analysis/reporting)
10. Независимые фискальные институты (Independent Fiscal Institutions)

*Источник: OECD (2019), Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019, OECD Publishing, Paris, p. 39-40, <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>*

# 1. Бюджетные правила (Fiscal Rules)

Бюджетные правила и цели налогово-бюджетной политики позволяют управлять бюджетами в рамках определенных фискальных лимитов.

1. Некоторые страны установили новые бюджетные правила (например, Италия, Словения); другие – модифицировали (Финляндия, Нидерланды и Португалия), заменили (Эстония), отменили (Канада) существующие бюджетные правила; или скорректировали цели налогово-бюджетной политики (Австралия и Швеция).
2. Бюджетные правила в настоящее время действуют в 28 странах ОЭСР.
3. Одной из проблем бюджетных правил является внедрение механизмов, обеспечивающих их соблюдение.
4. Для гарантии соблюдения бюджетных правил многие страны используют правоприменительные механизмы, определяющие процедуры в случае отклонения от этого правила.
5. Одной из новых тенденций среди стран ОЭСР является сочетание соответствия целям государственной политики с мониторингом со стороны независимых финансовых институтов.
6. В 18 странах ОЭСР существует процедура, в соответствии с которой орган исполнительной власти должен предлагать корректирующие меры в случае несоблюдения правил.
7. В 14 странах требуется официальное объяснение причины несоблюдения (так называемое правило "соблюдай или объясняй").

## Направления реформирования планов бюджетно-налоговой политики в странах ОЭСР



Источник: OECD (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, OECD Publishing, Paris, p. 38 <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>

## 2. Практика среднесрочного прогнозирования расходов (МТЕФ) в странах ОЭСР

7

Страна	Период установления пределов расходов бюджета (включая предстоящий финансовый год)	Гибкость внесения изменений	Периодичность внесения изменений
Австралия	4 года	По мере необходимости	Более одного раза в год
Австрия	4 года	По мере необходимости	Раз в год
Канада	5 лет	По мере необходимости	Раз в год
Чили	4 года	По мере необходимости	Более одного раза в год
Чехия	3 года	Установленный период	Раз в год
Дания	4 года	По мере необходимости	Другое
Эстония	4 года	По мере необходимости	Более одного раза в год
Финляндия	4 года	Установленный период	Один раз за установленный период
Франция	3 года	Установленный период	Каждые 2-3 года
Германия	4 года	По мере необходимости	Раз в год
Греция	4 года	По мере необходимости	Раз в год
Венгрия	3 года	По мере необходимости	Раз в год
Исландия	5 лет	По мере необходимости	Раз в год
Ирландия	3 года	По мере необходимости	Раз в год
Израиль	3 года	По мере необходимости	Более одного раза в год
Италия	3 года	По мере необходимости	Другое
Япония	3 года	Установленный период	Не пересматривается
Корея	5 лет	По мере необходимости	Раз в год
Латвия	3 года	По мере необходимости	Раз в год
Люксембург	4 года	По мере необходимости	Раз в год
Нидерланды	4 года	Установленный период	Другое
Новая Зеландия	4 года	По мере необходимости	Раз в год
Польша	3 года	По мере необходимости	Раз в год
Португалия	4 года	По мере необходимости	Раз в год
Словакия	3 года	По мере необходимости	Раз в год
Словения	3 года	По мере необходимости	Раз в год
Испания	3 года	По мере необходимости	Раз в год
Швеция	3 года	По мере необходимости	Не пересматривается
Швейцария	4 года	По мере необходимости	Раз в год
Турция	3 года	По мере необходимости	Раз в год
Великобритания	4 года	Установленный период	Каждые 2-3 года

Источник: OECD (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, OECD Publishing, Paris, p. 54

<https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>

### 3. Прозрачность бюджета (Budget transparency)

Принцип прозрачности бюджета (подразумевает под собой ясность, полноту, надежность, своевременность и доступность отчетности по государственным финансам) в настоящее время широко распространен среди стран ОЭСР.

В Руководстве ОЭСР по прозрачности бюджета (2017 г.) под прозрачностью бюджета понимается «предоставление полной открытости для граждан в вопросах сбора и использования государственных финансов».

<https://www.oecd.org/governance/budgeting/budget-transparency-toolkit.htm>



1. Рост бюджетной прозрачности зафиксирован в 13 странах ОЭСР.
2. В настоящее время бюджет для граждан в той или иной форме публикуется в 23 странах ОЭСР; более 80% стран ОЭСР предоставляют бюджетные данные в открытом доступе.
3. В 2018 году чаще всего публиковались бюджеты для граждан к утвержденному бюджету и к бюджетному предложению исполнительной власти (оба документа публикуют 14 стран-членов ОЭСР, не публикуют ни одного – 20 стран-членов ОЭСР).
4. С меньшей частотой в понятной для заинтересованных граждан форме публикуются такие связанные с бюджетом документы, как среднесрочная структура расходов (7 стран), финансовая отчетность на конец года (6 стран), отчеты об исполнении бюджета на конец года (5 стран) и информация о дополнительных бюджетных ассигнованиях (4 страны).



## 6. Экологическое бюджетирование (Green Budgeting)

Под экологическим бюджетированием понимается использование инструментов формирования бюджетной политики в качестве механизма по достижению экологических целей. Данный процесс включает в себя оценку воздействия бюджетной и фискальной политики на окружающую среду и нацелен на выполнение национальных и международных обязательств.

**Страны:** *Финляндия, Ирландия, Франция*

### Парижское соглашение по экологическому бюджетированию (Paris Collaborative On Green Budgeting)

12/12/2017

разработка новых инновационных инструментов для оценки и стимулирования степени согласованности направлений государственных расходов с климатическими и другими экологическими целями.

Основной источник:  
[https://www.oecd.org/  
environment/green-  
budgeting/](https://www.oecd.org/environment/green-budgeting/)



## 7. Гендерное бюджетирование в странах ОЭСР

Основной источник: [www.oecd.org/gov/budgeting/gender-budgeting.htm](http://www.oecd.org/gov/budgeting/gender-budgeting.htm)

Public Governance and Territorial Development Directorate

Gender Budgeting in OECD countries



Гендерное бюджетирование позволяет решать проблемы неравенства через механизм бюджетного процесса.

Число стран ОЭСР, которые ввели гендерное бюджетирование, увеличилось с 12 в 2016 году до 17 в 2019 году (Австрия, Бельгия, Канада, Чили, Финляндия, Германия, Исландия, Ирландия, Израиль, Италия, Япония, Корея, Мексика, Норвегия, Португалия, Испания и Швеция). Франция и Турция планируют ввести его.

На английском языке доступна публикация «*Gender Budgeting in OECD countries*»

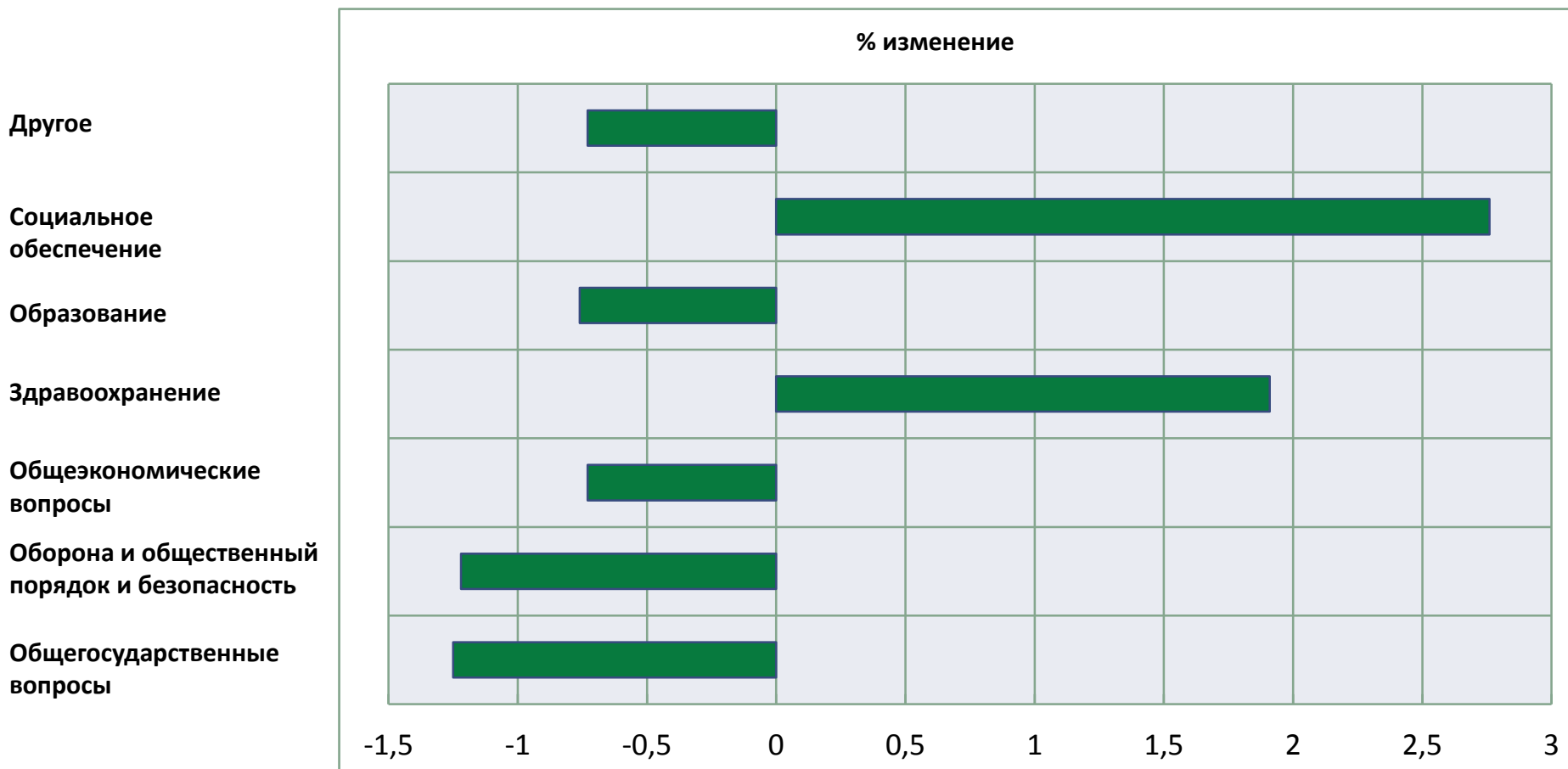
Ссылка: <http://tiny.cc/pb36gz>

## Механизмы информирования об эффективности государственных расходов в странах ОЭСР (направления 5 и 8)

Страны ОЭСР используют ряд механизмов информирования об эффективности государственных расходов:

- 1. Обзоры бюджетных расходов** - в большинстве стран ОЭСР составляются аналитические обзоры бюджетных расходов, которые помогают определить области потенциальной экономии бюджетных средств и улучшить согласование государственных расходов со стратегическими и политическими приоритетами.
- 2. Бюджетирование, ориентированное на результат** - БОР получает все более широкое распространение, однако странам по-прежнему трудно эффективно использовать информацию о результатах исполнения бюджета при принятии дальнейших бюджетных решений.
- 3. Оценка бюджетных программ** - оценка программ еще не показала тесной связи с принятием бюджетных решений, однако структурированные подходы, применяемые в отдельных странах ОЭСР, указывают на развитие данного инструмента.

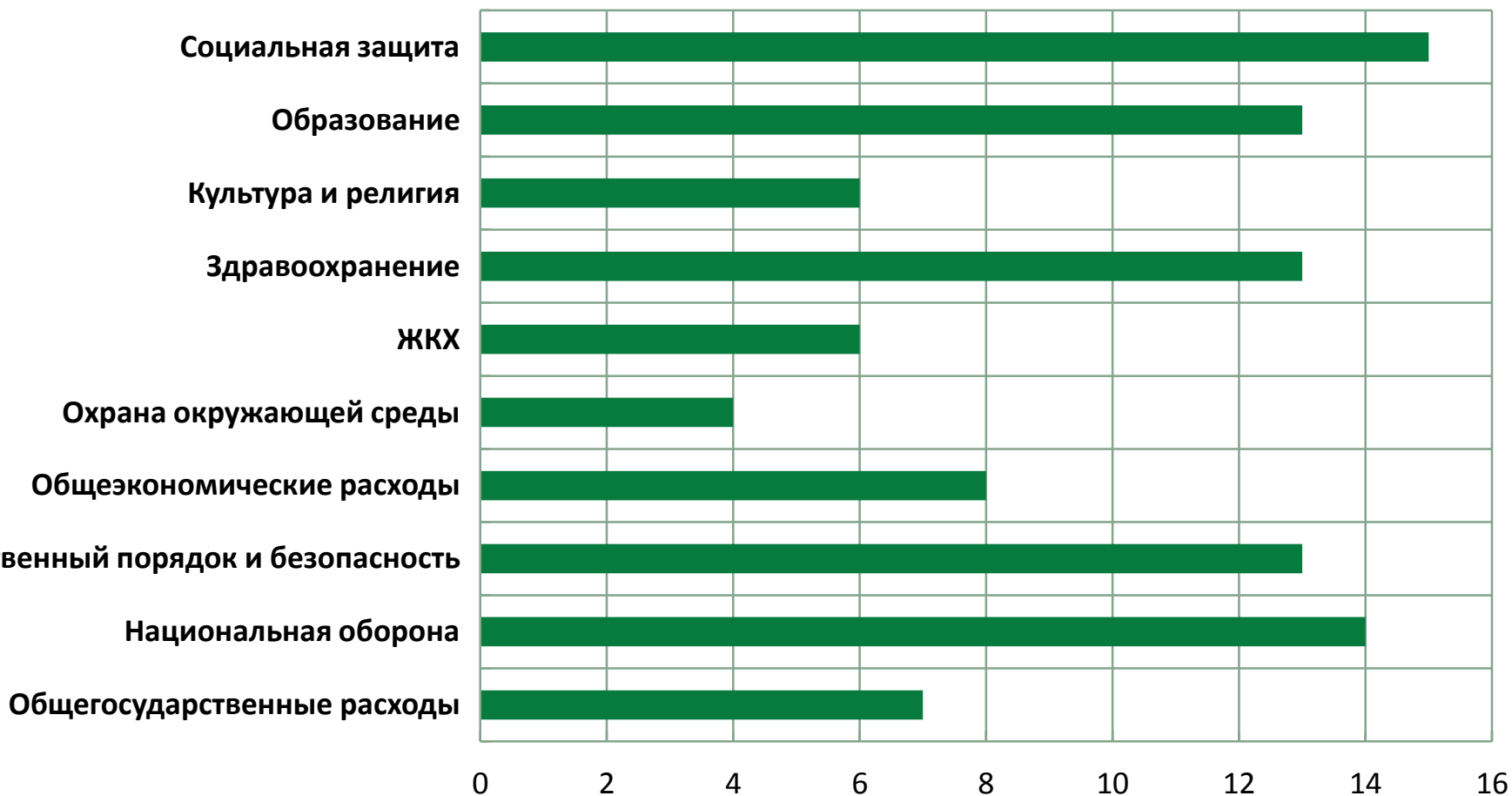
## Изменение в структуре государственных расходов в странах ОЭСР (2007–2016 годы)



Источник: OECD (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, OECD Publishing, Paris, p. 36, <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>

## Приоритетные направления расходов

Количество стран ОЭСР



Источник: OECD (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, OECD Publishing, Paris, p. 39, <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>

## Меры реагирования на низкую результативность работы отраслевых министерств/ведомств (средняя частота)\*



Источник: OECD (2019), *OECD Good Practices for Performance Budgeting*, OECD Publishing, Paris, p. 53, <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>

\* - по материалам Опроса стран ОЭСР о практиках бюджетирования по результатам, ссылка на методологию опроса: <http://www.oecd.org/budgeting/2016-Performance-Budgeting-Survey-Background.pdf>, вопрос 28 «Если цели по результатам не достигнуты линейными министерствами/ведомствами, насколько вероятно наступление нижеследующих последствий?» (ответ подразумевает выбор 1 из 6 вариантов в зависимости от частоты применения: не доступно; никогда; редко; иногда; часто; всегда).

## 9. Анализ и учет бюджетных рисков (Fiscal risk analysis/reporting)

1. Многие страны ОЭСР принимают меры по совершенствованию своей системы выявления, оценки и управления бюджетными рисками.
2. Большинство стран, принявших участие в исследовании (20 стран), имеют общую систему или руководство (в форме наднациональной директивы или национального законодательства) для мониторинга бюджетных рисков.
3. Характер задач по управлению бюджетными рисками, которые в идеале должны включать выявление, оценку, мониторинг и смягчение рисков, а также институциональные обязанности по их реализации весьма существенно различаются.
4. В большинстве стран отсутствуют единые критерии, которые определяют, какие бюджетные риски необходимо контролировать. На практике определение таких критериев отводится на усмотрение ответственных за мониторинг лиц.
5. Некоторые страны, например, Новая Зеландия и Великобритания проводят стресс-тестирования государственного баланса.

## 10. Независимые фискальные институты

1. В настоящее время независимые финансовые институты, или НФИ (Independent Fiscal Institutions, IFI), действуют в 74% стран ОЭСР, а именно в 26 из 35 стран. В 2007 г. этот показатель составлял 27%.
2. Большинство НФИ организованы как независимые фискальные советы (Independent Fiscal Councils, IFC).
3. НФИ существуют во всех странах еврозоны. Их обязательное наличие закреплено в Договоре о стабильности, координации и управлении в экономическом и валютном союзе, вступившем в силу 1.01.2013 (раздел III «Бюджетный пакт»), и в Регламенте 473/2013 Европейского парламента и Совета ЕС от 21.05.2013 об общих положениях в сферах мониторинга и оценки проектов бюджета и обеспечения корректировки избыточного дефицита в странах еврозоны.
4. НФИ организованы почти во всех странах Евросоюза (единственным исключением является Польша), поскольку на необходимость мониторинга соблюдения бюджетных правил, проводимого независимыми от финансовых властей организациями, указано в Директиве 2011/85 Европейского парламента и Совета ЕС от 8.11.2011 о требованиях к бюджетному планированию в странах Евросоюза

**Источник:** Jankovics L., Sherwood M. *Independent fiscal institutions in the EU member states: the early years* [Electronic resource] // *European economy discussion papers*. – Brussels, 2017. – Mode of access: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp\\_067\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp_067_en.pdf)



## Новация: Бюджетирование по целям (приоритетам)



Концепция бюджетирования по целям в странах ОЭСР предполагает использование инструментов и процедур в течение бюджетного цикла, которые приоритизируют расходы, направляемые на достижение целей более высокого уровня.

### Бюджетирование по целям объединяет два подхода:

1. Бюджетирование по результатам (Performance Budgeting)
2. Бюджетирование по приоритетам (Priority Budgeting)

Цель (приоритет)	Вид бюджетирования
1. <i>Благополучие граждан</i>	Wellbeing budgeting
2. <i>Гендерное равенство</i>	Gender budgeting
3. <i>Экологическая безопасность</i>	Green budgeting
4. <i>Устранение последствий ЧС</i>	Phenomena-based budgeting
5. <i>Цели устойчивого развития (Sustainable Development Goals, SDG)</i>	SDG budgeting
6. <i>Вовлечение граждан в бюджетный процесс</i>	Participatory budgeting

## Страны ОЭСР, которые публикуют данные анализа результативности бюджета в целом

Критерий	Страны
1. Влияние на домохозяйства с разными уровнями доходов	Финляндия, Германия, Нидерланды, Швеция, Великобритания
2. Влияние на общее неравенство доходов (например, коэффициент Джини)	Финляндия, Германия, Ирландия, Нидерланды, Швеция
3. Влияние на бедность / социальное неблагополучие	Германия, Ирландия, Нидерланды, Швеция
4. Гендерные воздействия	Германия, Италия, Испания, Швеция
5. Влияние на разные возрастные группы	Германия, Словения
6. Воздействие на группы меньшинств	Германия
7. Региональное распределение бюджетных расходов / льгот	Германия, Италия, Латвия, Испания
8. Воздействие на окружающую среду / изменение климата	Германия, Италия
9. Влияние на ряд показателей общественного благополучия	Германия, Италия, Нидерланды

**СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!**