

© 2014 г.

Заур Велиев

доктор философии по экономике (кандидат экономических наук)

преподаватель Университета «Азербайджан»

(e-mail: zaurveliyev@gmail.com)

ФИСКАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ И БЮДЖЕТНАЯ ДИСЦИПЛИНА

В статье исследуются наиболее важные формы фискальных институтов. Особое внимание уделяется бюджетным правилам. Дана классификация фискальных институтов, а также их роль в создании сильной бюджетной дисциплины.

Ключевые слова: фискальные (бюджетные) институты, бюджетное (фискальное) правило, среднесрочное бюджетное планирование, бюджетирование, ориентированное на результат.

Фискальные институты: методологический подход

Действенные бюджетные правила способствуют реализации эффективной бюджетной политики. Они определяют целевые показатели, помогающие дисциплинировать деятельность властных органов. Дж. Копиц и С. Симански отмечали, что бюджетные правила в значительной мере основываются на политэкономических аргументах¹.

Фискальные правила стали широко применяться в странах Организации экономического сотрудничества и развития в связи с общей тенденцией к децентрализации бюджетных систем для того, чтобы избежать макроэкономической и финансовой дестабилизации. Фискальные правила ограничивают региональные и местные власти в возможностях управления доходами и расходами бюджета. Конкретные формы и параметры фискальных правил зависят от степени децентрализации общественных финансов в стране и от ее влияния в долгосрочной перспективе на финансовую устойчивость бюджетной системы.

Для эффективного введения фискальных правил необходимы механизмы принуждения. При этом недостаточный уровень прозрачности бюджета, отсутствие адекватного мониторинга и аудита и другие институциональные факторы препятствуют эффективному применению мер принуждения.

Одной из целей бюджетной политики является фискальная дисциплина. Фискальная дисциплина достигается с помощью поддержания *фискальных правил*, которые способствуют ограничению размеров бюджетного сектора, создают условия для фискальной консолидации.

¹ В.Д. Лагутин. Экономическая политика государства: сущность, этапы, механизмы. Киевский национальный торгово-экономический университет.

Бюджетная дисциплина может быть институциональной (*сильные фискальные институты и соблюдение правил фискальных институтов*); дискреционная бюджетная дисциплина (*строгая фискальная политика*).

Институциональной бюджетной дисциплины достаточно для устойчивых фискальных результатов (низкий дефицит, высокий профицит, низкий долг), но она имеет место не во всех странах¹.

Классификация фискальных (бюджетных) институтов

Есть разные формы классификации фискальных институтов. Но ни одна из них не охватывает все категории бюджетных правил, процедур, законов.

Например, в макроэкономике к фискальным (бюджетным) институтам относятся структурный и циклический бюджетный баланс, баланс общего правительства, первичный баланс бюджета.

Международный валютный фонд классифицирует фискальные институты по 3 группам².

1. Для понимания фискальных изменений:
 - Фискальная отчетность (fiscal reporting).
 - Макро-фискальное прогнозирование (macro-fiscal forecasting).
 - Управление фискальными рисками (fiscal risk management).
 - Независимое Фискальное Агентство (Independent Fiscal Agency).
2. Для развития консолидированного плана (фискальная консолидация):
 - Фискальные правила (fiscal rules).
 - Среднесрочное планирование бюджета (Medium-Term Budget Framework (MTBF)).
 - Бюджетирование, ориентированное на результат (performance budgeting).
3. Бюджетные процессы:
 - Единство бюджетной системы (budget unity).
 - Бюджетное планирование «сверху-вниз» (top-down budgeting).
 - Утверждение бюджета в парламенте (budget approval).
 - Исполнение бюджета (budget execution).

В книге «Fiscal Institutions and Fiscal Performance» Джеймс Потерба и Юрген во Хаген делят бюджетные институты на 3 группы:

1. Фискальное правило.
2. Правило бюджетной сбалансированности (budget balance rule).
3. Процедурное правило (procedural fiscal rule).

¹ Политическое обязательство по бюджетной дисциплине. 8-е Ежегодное заседание высшего бюджетного руководства OECD-CESEE. Таллинн, Эстония, июнь 2012. Дирк Краан (МВФ).

² Budget Institutions in Low-Income Countries: Lessons from G-20, Prepared by Sanjeev Gupta and Sami Ylaoutinen, IMF Working Paper, WP/14/164, Fiscal Affairs Department, September 2014.

Зсолт Дарвас и Валентина Костелёва в своем исследовании «The fiscal and monetary institutions in CESEE countries» классифицирует их по 3 группам:

1. Фискальное правило для подготовки бюджета.
 - 1.1. Фискальные правило (expenditure fiscal rule, revenue fiscal rule, debt rule and budget balance rule).
 - 1.2. Среднесрочное планирование бюджета (Medium-Term Budgetary Framework).
2. Фискальное правило для утверждения бюджета.
 - 2.1. Ограничение в парламенте для внесения поправки в проект бюджета.
 - 2.2. Фискальные Советы (Fiscal Councils).
3. Фискальное правило для исполнения бюджета.
 - 3.1. Запасы неиспользованных средств.
 - 3.2. Качество внешнего аудита (the quality of external audit).

Бруно Албукерки в своем исследовании «Fiscal institutions and public spending volatility in Europe» классифицирует их на 2 категории: цифровые фискальные правила и институты фискального надзора.

Однако для стран с богатыми природными ресурсами существует другая классификация фискальных институтов.

Наташа Шарма и Тове Страус в своем докладе «Special fiscal institutions for resource-rich developing economies»¹ классифицировали фискальные институты по 6 группам.

1. Фискальное правило (правило постоянного дохода (permanent income rule), рамки фискальной устойчивости (fiscal sustainability framework)).
2. Процедурное фискальное правило (бюджетные процессы, бюджетная прозрачность).
3. Цифровые фискальные правила (ненефтяной бюджетный баланс (Non-resource primary balance rule), сумма трансферта из суверенного фонда, базовая цена на нефть (priced-based rule));
4. Суверенные фонды (Sovereign Funds).
5. Законы о бюджете (о Бюджетной ответственности).
6. Фискальные Советы.

Принимая во внимание вышеизложенное, фискальные институты можно классифицировать следующим образом: первая группа – это «классические институты», макроэкономические правила, также в эту группу можно включить цифровые и процедурные фискальные правила. Вторая группа – это законы и/или нормативные акты. Третья группа – Фискальные Советы (Бюро, Комитеты), которые отвечают за анализ и прогнозирование

¹ Special fiscal institutions for resource-rich developing economies, The state of the debate and implications for policy and practice, Natasha Sharma & Tove Strauss, may 2013.

бюджета. Четвертая группа – это институты среднесрочного планирования, которые включают в себя среднесрочные фискальные, бюджетные и рамки расходов.

Затем идет цепочка бюджетирования, ориентированного на результат, и аудит эффективности. Наконец, макрофискальное прогнозирование и управление фискальными рисками.

Фискальное правило – это набор ограничений на решения в области социально-экономической бюджетной политики¹.

Для достижения устойчивости государственных финансов принимают специальные фискальные правила. С одной стороны, они оказывают дисциплинирующее воздействие и в этом смысле служат инструментом экономической политики. С другой стороны, эти правила выступают индикатором, на основе которого принимают дальнейшие решения. Кроме того, фискальные правила могут быть целью бюджетной политики (уровень долга или дефицита)².

Баланс общего правительства – это совокупные доходы консолидированного бюджета минус совокупные расходы консолидированного бюджета.

Таблица 1

Классификация фискальных институтов

1.	Фискальные правила
	1.1. Фискальные правила (макроэкономическая стабильность)
	a) Баланс общего правительства
	b) Первичный баланс бюджета
	c) Структурный бюджетный баланс
	d) Циклический бюджетный баланс
	e) Золотое правило
	Если экономика богата природными ресурсами (нефть, медь и т. д.), тогда в эту структуру включаются и другие институты
	f) Ненефтегазовый (первичный) баланс
	g) Правило постоянного потребления
	h) Правило полного сбережения
	i) Правило (Принцип) базовой цены
	j) Суверенные Фонды
	1.2. Цифровые фискальные правила

¹ <http://www.budget4me.ru>

² Е. Тимохина. Анализ устойчивости федерального бюджета России в период кризиса. / Вопросы экономики, № 1, 2011.

	a) Правило бюджетной сбалансированности
	b) Правило государственного долга
	c) Правило доходов
	d) Правило расходов
	1.3. Процедурные фискальные правила
	a) Бюджетный процесс
	b) Бюджетная прозрачность
2.	Законы о бюджете (Закон о бюджетной ответственности)
3.	Фискальные Советы (Независимое Фискальное Агентство)
4.	Среднесрочное планирование бюджета
	4.1. Среднесрочные Фискальные Рамки
	4.2. Среднесрочные Бюджетные Рамки
	4.3. Среднесрочные Рамки Расходов
5.	Бюджетирование, ориентированное на результат
6.	Аудит деятельности (Performance audit)
7.	Макро-фискальное прогнозирование
8.	Отчетность и управление фискальными рисками
9.	Государственные расходы и финансовая подотчетность (PEFA)

Структурный бюджетный баланс предполагает оценку доходов бюджета, которые будут получены независимо от фазы экономического цикла, и планирование расходов бюджета в сумме, которая будет согласована с данным уровнем доходов¹.

Первичный баланс бюджета – это превышение совокупных расходов государственного бюджета над его совокупными доходами (без учета расходов по обслуживанию внешнего и внутреннего государственного долга).

Циклический бюджетный баланс, как правило, вызван спадом деловой активности и сокращением налоговых поступлений.

Одной из форм фискальных правил является «золотое правило». «Золотое правило» – это привязка использования нефтяных доходов только к инвестициям и расходам по развитию человеческого капитала².

Отношение ненефтегазового баланса бюджета к ненефтегазовому ВВП наиболее точно отражает экономические возможности страны без использования сырьевых доходов. Ту часть ненефтегазового дефицита, кото-

¹Е. Мирошникова. Достижение структурной сбалансированности бюджета. Опыт Чили. Финансы и кредит, 10/2012.

²Э.С. Рустамов. Проблемы реформирования макроэкономических институтов в послекризисный период. Деньги и кредит, 9/2010.

рая покрывается нефтегазовыми доходами, можно определить как нефтегазовый трансферт в бюджет¹.

Согласно принципу постоянного потребления (Азербайджан, Российская Федерация, Казахстан, Нигерия), величина трансферта в бюджет за счет нефтяных доходов в процентном отношении к ненефтяному ВВП является постоянной. Важным условием сохранения бюджетной сбалансированности в перспективе является то обстоятельство, что расходуется только постоянный доход от нефтяного сектора, а поскольку сырьевые ресурсы со временем будут истощаться, доля ненефтяного ВВП в совокупном ВВП, естественно, будет расти.

Правило «постоянного потребления» действует в Казахстане. Начиная с 1 июля 2006 г. в Казахстане при формировании Национального фонда применяется модель сбалансированного бюджета, в соответствии с которой все платежи от нефтяного сектора полностью зачисляются в фонд, и только после этого деньги изымаются на финансирование жестко ограниченного объема бюджетных расходов.

В соответствии с правилом полного сбережения ненефтяной дефицит не должен превышать реальный доход от нефтяных накоплений. Данное правило предполагает сбережение всех поступлений от нефти².

Правило «полного сбережения» применяется в Норвегии. В соответствии с бюджетной стратегией, принятой в этой стране в 2002 г., дефицит ненефтяного бюджета не должен превышать 4% величины активов Глобального государственного пенсионного фонда (с 1 января 2006 г. преемник Нефтяного фонда) на начало соответствующего года.

Принцип средней цены (Российская Федерация, Чили) базируется на концепции структурного баланса бюджета. В мировой практике структурный баланс бюджета используется для оценки и формирования финансовой политики как баланс, очищенный от влияния факторов экономического цикла.

Принцип средней цены в Российской Федерации – закрепленный в Бюджетном кодексе механизм определения предельного (максимально возможного) объема бюджетных расходов, основанный на долгосрочном уровне цен на нефть. Предельные расходы равны доходам федерального бюджета при базовой (средней за последние несколько лет) цене на нефть, увеличенным на 1% ВВП³.

¹ А. Кудрин. Механизмы формирования ненефтегазового баланса бюджета России. / Вопросы экономики, № 8, 2006.

² А. Кудрин. Механизмы формирования ненефтегазового баланса бюджета России. / Вопросы экономики, № 8, 2006.

³ http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2012/10/Otkrytyy_budzhnet.pdf.

Если фактическая цена на нефть выше базовой, избыток нефтегазовых доходов (доходов федерального бюджета от добычи и экспорта нефти и газа) направляется на пополнение Резервного фонда, если ниже – то на расходы направляются средства из Резервного фонда.

1. В случае если при формировании проекта бюджета прогнозная цена на нефть превышает базовую цену, дополнительные нефтегазовые доходы подлежат направлению в Резервный фонд до достижения им нормативного объема 7% ВВП.

2. После достижения Резервного фонда 7% ВВП:

- не менее 50% дополнительных нефтегазовых доходов направляются в Фонд национального благосостояния;
- оставшиеся средства могут направляться на финансовое обеспечение инфраструктурных и других приоритетных проектов, не влекущих длящихся обязательств.

В **Мексике** – средневзвешенное:

- цены на нефть за предшествующие 10 лет (вес 25%);
- цена краткосрочных фьючерсных операций (вес 50%, с использованием коэффициента осмотрительности);
- среднесрочный прогноз (вес 25%).

В **Гане** – скользящее среднее цен на нефть за предшествующие 5 лет.

Суверенные фонды (фонды природных ресурсов) позволяют директивным органам адаптироваться к изменчивости поступлений от природных ресурсов, удовлетворять потребности, связанные с развитием, и формировать сбережения для будущих поколений (Азербайджан, Казахстан, Российская Федерация, Оман, Чили, Кувейт, Саудовская Аравия, Венесуэла, Катар, Норвегия)¹.

Суверенный фонд – институциональный инструмент экономической политики государства, аккумулирующий внебюджетные финансовые ресурсы и/или материальные активы и предназначенный для решения приоритетных задач экономического развития, включая обеспечение экономической безопасности и достижение долгосрочных целей развития страны, реализуемых на национальном и международном уровнях².

Есть несколько форм таких фондов.

Стабилизационные фонды: предназначены для ограждения экономики от волатильных цен на биржевые товары. Фонды наращивают активы в успешные годы, готовясь к более худшим годам.

¹ Основы макроэкономической политики для богатых природными ресурсами развивающихся стран, МВФ, 24 августа, 2012 г.

² Панова Г.С. Суверенные фонды.

Сберегательные фонды: предназначены для распределения богатства между поколениями. Диверсифицированный портфель международных финансовых активов предусмотрен для будущих поколений или других долгосрочных целей.

Корпорации по инвестированию резервов, предназначение которых состоит в увеличении доходов от накопленных в стране золотовалютных резервов¹.

Фонды развития, которые обычно финансируют социально-экономические проекты или промышленную реструктуризацию для обеспечения увеличения ВВП².

Резервные фонды на непредвиденные пенсионные расходы, формируемые из источников помимо индивидуальных пенсионных взносов и которые предназначены для непредвиденных расходов по неопределенным пенсионным обязательствам из бюджета правительства.

Хорошо организованный фонд, такой как норвежский государственный нефтяной фонд, может помочь в управлении невозобновляемыми ресурсами, главным образом, по политико-экономическим причинам. Но плохо организованный фонд может усложнить проведение налогово-бюджетной политики, например, внося в бюджет двойственность и делая управление денежными потоками неэффективным³.

Источники формирования суверенных фондов разные. Например, в Омане – поступления от реализации нефти при цене 15 долл. США, в Кувейте – профицит бюджета, 10% всех доходов бюджета, в Чили – прибыль государственной медной компании.

Правило бюджетной сбалансированности позволяет ограничить размеры дефицита и тем самым контролировать динамику коэффициента долга. В них могут учитываться фазы делового цикла и единовременные факторы (правило для структурного сальдо бюджета).

Правило государственного долга устанавливает прямой лимит на объем государственного долга.

Правило доходов устанавливает верхний или нижний предельный уровень для поступлений и определяет порядок использования непредвиденных поступлений.

Правило расходов предполагает устойчивое ограничение бюджетных расходов за счет численных лимитов, имеющих обязательную силу в тече-

¹ Шмарловская Г., Петрушкевич Е. Международные инвестиции суверенных фондов национального благосостояния. 2010.

² Там же.

³ Джеймс Дэниел. Фискальная консолидация в целях стабильности и экономического роста. Международный валютный фонд, 2006 г. (Серия брошюр, № 55).

ние не менее 3 лет (Австралия, Дания, Финляндия, Франция, Нидерланды, Швеция).

Правило расходов непосредственно обеспечивает противодействие желанию увеличивать бюджетные расходы зачастую на начальной стадии формирования избыточных дефицитов и самым прямым образом связано с формированием годового бюджета.

Процедурными правилами называются обязательные требования к процессам и институциональным структурам. Цель: повысить прозрачность, подотчетность и улучшить управление государственными финансами.

В частности, полезность налогово-бюджетных правил зависит от прозрачности институциональной структуры и функций, т. е. от отношений внутри государственного сектора, а также от отношений между органами государственного управления и структурами частного сектора.

Прозрачность призвана ограничить или сократить квазифискальную деятельность, осуществляемую посредством скрытых субсидий за счет установления цен ниже себестоимости или государственных гарантий, которая часто используется вместо прямых бюджетных операций¹.

Законы о бюджете (Закон о бюджетной ответственности) направлены на установление долговременной бюджетной дисциплины и преодоление проблемы «смещения в сторону дефицита». Такие законы представляют собой попытку установить основополагающее ограничение с разной степенью формальности для налогово-бюджетной политики, а зачастую и для тех, кто ее осуществляет. Законы о бюджетной ответственности могут повлечь за собой численные правила, например, требование сбалансированного бюджета, или устанавливая процедуры, направленные на повышение прозрачности и подотчетности.

Налогово-бюджетная прозрачность прежде всего обеспечивается²:

- общедоступностью информации о состоянии и тенденциях развития общественных финансов;
- открытостью деятельности органов власти по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов;
- наличием и соблюдением формализованных требований к ведению бюджетного учета, составлению и предоставлению бюджетной отчетности;
- рассмотрением и утверждением законодательными органами основных показателей бюджетной отчетности;

¹ Копиц Джордж. Налогово-бюджетные правила – полезная основа политики или ненужное украшение? Сентябрь 2001 г., МВФ.

² Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами (встреча «Большой восьмерки», июнь, 2006).

- формированием и предоставлением бюджетной отчетности в соответствии с общими принципами, необходимыми и достаточными для проведения международных сравнений.

Для усиления бюджетных процессов и прозрачности также применяются другие институты¹:

- руководство и кодекс МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (2014);
- руководство МВФ по статистике государственных финансов (2014);
- методические материалы МВФ по управлению государственными расходами;
- руководство Всемирного банка по управлению государственными расходами;
- Римская декларация руководящих принципов аудита (1977).

Фискальные советы (независимые фискальные агентства) – это постоянно действующие учреждения с уставным или исполнительным мандатом на проведение оценки открыто и независимо от партийного влияния налогово-бюджетной политики правительства, соответствующих планов и результатов исполнения бюджета в сопоставлении с макроэкономическими целями, относящимися к долгосрочной устойчивости государственных финансов, краткосрочной макроэкономической стабильности и другим официальным целям (Финляндия, Португалия, Румыния, Сербия, Швеция, Бельгия, Венгрия, Австралия, Австрия, Канада, Дания, Франция, Грузия, Германия, Нидерланды, ЮАР, Ирландия, Италия, Япония, Кения, Мексика, Словакия, Словения, Великобритания, США, Южная Корея, Хорватия).

В 27 странах насчитывается 29 фискальных советов². 17 из них были созданы после или во время кризиса. Большинство из них находится в Европе.

Кроме того, фискальный совет может выполнять одну или несколько из нижеследующих функций:

- содействовать использованию объективных макроэкономических и бюджетных прогнозов при подготовке бюджета;
- определять разумные варианты налогово-бюджетной политики и, возможно, формулировать рекомендации;
- содействовать применению правил налогово-бюджетной политики;
- оценивать затраты, связанные с новыми инициативами политики.

Среднесрочное планирование бюджета (Среднесрочные основы бюджета (ССПБ)) – это набор институциональных механизмов, применяемых

¹ Сульженко В.С. Обеспечение устойчивости бюджетной системы Российской Федерации в условиях институциональных преобразований. Ростов-на-Дону. 2014.

² Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A New Dataset, Xavier Debrun, Tidiane Kinda, IMF, April 2014.

для формулирования, презентации и ограничения переменных доходов и расходов на несколько лет (Австралия, Бразилия, Чили, Канада, Франция, Индонезия, Япония, Мексика).

Особенности ССПБ:

- макроэкономический прогноз на несколько лет;
- бюджетный прогноз на несколько лет;
- анализ бюджетных рисков;
- среднесрочный бюджетный показатель;
- верхние пределы расходов на несколько лет;
- ассигнования расходов на несколько лет;
- показатели результатов/целевые показатели.

Для формирования и утверждения федерального бюджета на 3 года предлагается использовать метод «скользящей трехлетки» (четерехлетки), в рамках которого ранее утвержденные проектировки ежегодно сдвигаются на год вперед и становятся основой нового проекта бюджета.

Бюджетирование, ориентированное на результат, – это планирование расходов в строгой увязке с национальными приоритетами, внедрение системы стратегического планирования в бюджетных организациях.

В английской терминологии синонимом «performance budgeting» является термин «results-oriented budgeting». В российской практике до недавнего времени в качестве синонима термина «бюджетирование, ориентированное на результат» использовался термин «программно-целевое бюджетирование»¹.

Бюджетирование, ориентированное на результат (программно-целевое бюджетирование), можно определить как систему бюджетного планирования, связывающую произведенные расходы с ожидаемой отдачей от этих расходов, с их социальной и экономической эффективностью².

Основным инструментом бюджетирования, ориентированного на результат, являются программы. Элементы эффективной государственной программы³:

- четкая формулировка цели программы;
- разработка логической структуры программы;
- определение программных подцелей для каждого министерства-участника;

¹ Бюджетирование, ориентированное на результаты: анализ мирового опыта и возможностей его распространения в России, Москва-2004.

² Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России. Центр фискальной политики, Москва-2002.

³ Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Инструментарий оценки эффективности бюджетных программ. Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3.

- разработка системы оценки эффективности программ;
- распределение ответственности за результаты выполнения программы между министерствами-участниками;
- разработка системы стимулирования за достижение показателей.

Анализ, проведенный экспертами, показал, что более 80% стран ОЭСР, осуществивших бюджетные реформы, стремились повысить эффективность и результативность оказания государственных услуг. 70% стран желают усилить прозрачность и подотчетность перед политиками и общественностью, а одна треть стран стремится укрепить функцию планирования. В целом, бюджетная реформа часто увязана с более широким реформированием, направленным на усиление контроля государственных расходов и повышение экономической эффективности и результативности государственного сектора¹.

Аудит эффективности (деятельности) представляет собой проверку экономичности, продуктивности и результативности и включает²:

а) проверку экономичности («economy») административной деятельности в соответствии с ее основными принципами и практикой, а также политикой управления;

б) проверку продуктивности («efficiency») использования трудовых, финансовых и других ресурсов, включая исследование информационных систем, состояния внутреннего контроля, а также процедур устранения проверяемыми объектами выявленных недостатков;

в) проверку результативности («effectiveness») выполнения задач, поставленных перед проверяемой организацией, проверку фактических последствий ее деятельности в сравнении с запланированными.

Отчетность и управление фискальными рисками. Для идентификаций и лучшего понимания фискальных рисков экспертом Всемирного банка Ханной Полячковой-Брикси была разработана матрица фискальных рисков.

Данная структура рассматривает государственный долг с двух позиций:

1. характер обязательств: являются ли потенциальные расходы явными или скрытыми;

¹ Принципы стратегического консультирования по вопросам внедрения бюджетирования, ориентированного на результаты: какие уроки можно извлечь из опыта стран ОЭСР для целей сотрудничества в области развития?, GIZ, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 2011.

² В зарубежной литературе используются термины: «effectiveness audit» – «аудит эффективности», «performance audit» – «аудит исполнения» или «аудит управления» (в Норвегии, Швеции), «value for money audit» – «аудит выгоды от использования денег» (в Великобритании, Канаде), «operational audit» – «операционный аудит» (в США).

2. условия, в результате которых возникают обязательства: вытекает ли обязательство в результате уже происшедшего события или его возникновения зависит от наступления каких-либо событий в будущем.

Нижеприведенная таблица показывает, что непредвиденный долг может быть как явным (признанным законом или договорами), так и скрытым, т. е. базирующимся на представлениях о роли и функциях правительства.

Таблица 2

Матрица фискальных рисков (матрица Брикси)

Долги	Прямые – требования, базирующиеся на текущих событиях или продолжении текущей политики	Непредвиденные (условные) – требования, зависящие от будущих событий
Явный – правительственные обязательства, признанные согласно закону или договору	<ul style="list-style-type: none"> • иностранные и внутренние суверенные заимствования; • обязательства по выплатам служащим 	<ul style="list-style-type: none"> • гарантии по не суверенным заимствованиям; • страховые программы (по банковским депозитам, в связи с наводнениями, военными рисками и т. д.)
Скрытый – ожидания возможных расходов, истекающих от потенциальных «моральных» или «социальных» требований, основанных на текущей политике и/или общественном восприятии о роли правительства	<ul style="list-style-type: none"> • будущая текущая стоимость проектов государственных капиталовложений; • будущие государственные пенсии (в противоположной государственной службе), если они не требуются законом; • будущие расходы по здравоохранению, если они не требуются законом 	<ul style="list-style-type: none"> • дефолт субнационального правительства или общественного или частного юридического лица по негарантированному долгу; • расчистка долгов приватизированных отраслей промышленности; • банкротство банков (за исключением расходов, обеспеченных страховой программой); • инвестиционные потери негарантированных средств пенсионного фонда, фонда занятости, фонда социального страхования

Источник: Аналитическая записка по вопросу формирования и использования показателей, характеризующих состояние государственного внешнего долга Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, № 1 (121), 2008.

Оценка и обеспечение информацией о непредвиденных обязательствах и финансовых рисках могут играть важную роль в выработке политического курса, повышении осведомленности участников рынка и общественности. Эта деятельность также может способствовать снижению расходов, связанных с этими рисками, или полному их предотвращению и лучшему пониманию долгосрочного финансового положения страны в целом.

В финансовой отчетности условные обязательства не всегда включены в состав обязательств государства, однако они могут оказывать существен-

ное влияние на будущие потребности в кредитах и, соответственно, будущий спрос на экономические ресурсы страны.

Государственные расходы и финансовая подотчетность (ГРФП). Система оценки эффективности Управления Государственными Финансами (УГФ) разработана в рамках программы (ГРФП) в качестве вклада в общие усилия, прилагаемые многими заинтересованными сторонами к определению параметров и разработке необходимых систем УГФ, поскольку эта система позволяет получать и обобщать предназначенную для совместного использования информацию, необходимую для оценки и мониторинга результатов деятельности в процессе УГФ (табл. 3).

В рамках Системы оценки эффективности установлены следующие важнейшие критерии оценки эффективности открытой и упорядоченной системы УГФ:

1. Реалистичность бюджета: бюджет является реалистичным и исполняется так, как это было запланировано.
2. Полнота и прозрачность: ведется всестороннее наблюдение за бюджетным и финансовым рисками, а финансовая и бюджетная информация является общедоступной.
3. Составление бюджета в соответствии с целями политики: при составлении бюджета руководствуются соображениями государственной политики.
4. Предсказуемость и контроль в процессе исполнения бюджета: бюджет исполняется упорядоченно и предсказуемо, и существуют механизмы, позволяющие осуществлять контроль за использованием государственных средств и управление ими.
5. Учет, ведение документации и отчетность: составление, хранение и распространение надлежащей учетной документации и информации, необходимой для принятия решений, осуществления контроля, управления и отчетности.
6. Внешний контроль и аудит: органами исполнительной власти применяются механизмы контроля за использованием государственных финансов и исполнением решений.

Таблица 3

Государственные расходы и финансовая подотчетность (PEFA)

А. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ УГФ: реалистичность бюджета	
PI 1	Совокупные показатели исполнения расходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом
PI 2	Структура расходов в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом

PI 3	Совокупные показатели исполнения доходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом
PI 4	Сумма задолженности по расходам и наблюдение за ней
В. КЛЮЧЕВЫЕ КОМПЛЕКСНЫЕ ВОПРОСЫ: полнота и прозрачность	
PI 5	Классификация бюджета
PI 6	Полнота информации, указываемой в бюджетной документации
PI 7	Объем неучтенных государственных операций
PI 8	Прозрачность межбюджетных отношений (финансовых отношений между органами государственного управления разных уровней)
PI 9	Контроль за общим финансовым риском, связанным с деятельностью других единиц государственного сектора
PI 10	Доступ общественности к важнейшей финансовой информации
С. БЮДЖЕТНЫЙ ЦИКЛ	
PI 11	Упорядоченность процесса подготовки бюджета на год и круг участников этого процесса
PI 12	Многолетняя перспектива финансового планирования, политики в отношении государственных расходов и бюджетной деятельности
С (II). Предсказуемость и контроль в процессе исполнения бюджета	
PI 13	Прозрачность обязанностей и обязательств налогоплательщиков
PI 14	Эффективность налогообложения и регистрации налогоплательщиков
PI 15	Эффективность сбора налогов
PI 16	Предсказуемость наличия средств для принятия обязательств по расходам
PI 17	Учет кассовых остатков, задолженности и гарантий и управление ими
PI 18	Эффективность мер контроля за фондом заработной платы
PI 19	Конкуренция, эффективность расходования средств и контроль в сфере государственных закупок
PI 20	Эффективность внутреннего контроля за расходами, не связанными с заработной платой
PI 21	Эффективность внутреннего аудита
С (III). Учет, ведение документации и отчетность	
PI 22	Своевременность и регулярность согласования счетов
PI 23	Наличие информации о ресурсах, получаемых учреждениями, оказывающими услуги
PI 24	Качество и своевременность отчетов об исполнении бюджета, представляемых в течение года
PI 25	Качество и своевременность годовых финансовых отчетов

С (IV). Внешний контроль и аудит	
PI 26	Сфера применения, характер внешнего аудита и принятие мер на основе его результатов
PI 27	Рассмотрение закона о бюджете на год законодательным органом власти
PI 28	Рассмотрение заключений внешних аудиторов законодательным органом власти
D. ПРАКТИКА, ПРИМЕНЯЕМАЯ ДОНОРАМИ	
D-1	Предсказуемость прямой поддержки бюджета
D-2	Финансовая информация, предоставляемая донорами для составления бюджетов и отчетности по проектам и предусмотренной программами финансовой помощи
D-3	Доля средств, полученных в порядке финансовой помощи, используемых в соответствии с действующими в стране процедурами

Отобранные 28 показателей эффективности действующей в стране системы УГФ подразделены на 3 категории:

Результаты использования системы УГФ: оцениваются непосредственные результаты использования системы УГФ, т. е. фактические расходы и доходы в сравнении с тем, что было заложено в утвержденный бюджет, а также уровень задолженности по расходам и его изменения.

Общие характеристики системы УГФ: имеются в виду показатели полноты и прозрачности системы УГФ на всех стадиях бюджетного цикла.

Бюджетный цикл: оценивается эффективность основных элементов, процедур и учреждений, задействованных в бюджетном цикле центрального правительства.

Практика, применяемая донорами: речь идет об элементах применяемой донорами практики, влияющих на эффективность действующей в стране системы УГФ.

Оценка бюджетных институтов

Создание бюджетных институтов со временем поставило перед финансистами другую задачу – оценки и совершенствования бюджетных институтов. Для этой цели эксперты МВФ и ОЭСР разработали 2 методики.

Таблица 4

Оценка фискальных институтов

A. Масштаб фискальных изменений	
1.	Регулярная подотчетность
2.	Макроэкономическое фискальное прогнозирование
3.	Управление фискальными рисками

В. Стратегия развития фискальной консолидации	
4.	Среднесрочные фискальные Рамки
5.	Среднесрочные бюджетные Рамки
6.	Независимые Фискальные Советы
7.	Бюджетирование, ориентированное на результат
С. Применение стратегий консолидаций	
8.	Подготовка бюджета сверху вниз
9.	Обсуждение и утверждение бюджета
10.	Исполнение бюджета
ИТОГО:	

Источник: «Fiscal Consolidation in Southeast European Countries: The Role of Budget Institutions» Olden, Brian, Duncan Last, Sami Yläoutinen, and Carla Sateriale, 2012, IMF Working Paper 12/113. «Budget institutions in g-20 countries: an update», 7 april, IMF, 2014.

Таблица 5

Методика оценки бюджетных институтов

A	2	Очень сильный
B	1,5–2	Сильный
C	1–1,5	Умеренно сильный
D	0,5–1	Умеренно слабый
E	0–0,5	Слабый
F	0	–

Источник: «Fiscal Consolidation in Southeast European Countries: The Role of Budget Institutions» Olden, Brian, Duncan Last, Sami Yläoutinen, and Carla Sateriale, 2012, IMF Working Paper 12/113.

Первая методика применяется в целях оценки и определения масштаба фискальной консолидации (табл. 4). Вторая методика больше нацелена на оценки фискальной дисциплины в рамках бюджетных процессов.

Таблица 6

Индекс фискальной дисциплины

	Индекс фискальной дисциплины	1	
1	БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЕКТ	0,50	1
	Фискальное правило		0,5
	Среднесрочное планирование бюджета		0,25
	2–4-годовые лимиты расходов		0,25
2	УТВЕРЖДЕНИЕ БЮДЖЕТА	0,25	1

	Индекс фискальной дисциплины	1	
	Внесение изменений и поправок бюджета		0,5
	Фискальный Совет		0,5
3	ИСПОЛНЕНИЕ БЮДЖЕТА	0,25	1
	Перечисление бюджетных средств в бюджет следующего года		0,5
	Качество внешнего аудита		0,5

Источник: Fiscal and Monetary Institutions in Central, Eastern and South-Eastern European Countries
By Zsolt Darvas and Valentina Kostyleva, OECD, 2011.

Таким образом, к фискальным институтам могут быть отнесены законы, правила, процедуры и организации. В связи с этим институты зависят от контекста той или иной страны. Так как после 2008 г. именно бюджетные институты стали актуальными в системе государственных финансов, их следует классифицировать более детально. Именно несоблюдение или отсутствие этих институтов привело к созданию проблемы фискальной устойчивости.
