**Аналитическая записка**

**Бюджетные правила: общие тенденции, предпосылки и условия введения**

**Ташкент 2018**

**Состав рабочей группы:**

****

Аналитическая записка «Бюджетные правила: общие тенденции, предпосылки и условия введения», 2018.

Аналитическая записка «Бюджетные правила: общие тенденции, предпосылки и условия введения» подготовлена в рамках совместного проекта Министерства финансов Республики Узбекистан и Программы развития ООН «Содействие реформе управления государственными финансами в Узбекистане».

Все права принадлежат Программе развития ООН. Любое воспроизведение или использование выдержек из данной публикации могут быть произведены только с письменного согласия, ссылка на источник обязательна. По всем вопросам, касающимся перепечатки, перевода и приобретения печатных версий, обращаться по следующему адресу: 100029, г. Ташкент, ул. Тараса Шевченко, 4.

Мнения, выраженные в публикации, принадлежат авторам и не обязательно отражают точку зрения Правительства Республики Узбекистан или ПРООН.

© Программа развития Организации Объединенных Наций, 2018.

100029, Узбекистан, г. Ташкент, ул. Тараса Шевченко, 4

Тел.: (998 71) 120-34-50

Факс: (998 71) 120-34-85

Интернет-сайт: www.undp.uz

© Проект ПРООН «Содействие реформе управления государственными финансами в Узбекистане», 2018

100008, Узбекистан, г. Ташкент, пл. Мустакиллик, 5

Тел.: (99871) 239-48-27

Факс: (99871) 239-48-60

Интернет-сайт: [www.publicfinance.uz](http://www.publicfinance.uz)

**Структура**

**---------------------------------------------------------------------------------------**

**1.Бюджетные правила как инструмент бюджетной политики**

1.1.Цели и типы бюджетных правил

1.2.Международный опыт применения бюджетных правил: общие тенденции и особенности

**2. Действующие бюджетные ограничения и предпосылки введения бюджетных правил в Узбекистане**

**3. Условия эффективного применения бюджетных правил**

**Выводы**

Приложения

**Введение**

В данной записке рассматриваются полезность, дизайн и международный опыт применения бюджетных (фискальных) правил с целью оценки возможности их введения в Узбекистане.

В первой части в качестве вводной информации дается определение (понятие) бюджетных правил, рассматриваются цели их введения и типы. На основе базы данных МВФ и других источников анализируются общие тенденции и особенности применения бюджетных правил в различных странах. Рассматриваются плюсы и минусы различных типов бюджетных правил.

Вторая и третья части раскрывают предпосылки введения бюджетных правил в Узбекистане и обобщают условия и требования, необходимые для их эффективного применения и мониторинга.

В последнем разделе представлены выводы с учетом международного опыта, рассматривается уместность введения бюджетных правил в контексте проводимой в Узбекистане реформы управления государственными финансами.

**1. Бюджетные правила как инструмент бюджетной политики**

За последние три десятилетия бюджетные правила получили широкое распространение в мировой практике. Они призваны оказывать дисциплинирующее воздействие, обеспечивать макроэкономическую стабильность, долгосрочную сбалансированность и устойчивость государственных финансов.

МВФ на регулярной основе публикует базу данных об использовании бюджетных правил по странам. На конец 2015 года 96 стран внедрили и использовали бюджетные правила (IMF, 2017).

Трактовка бюджетного правила не всегда может быть однозначной, поэтому до рассмотрения целей и опыта их применения, уместно уточнить определение (понятие) бюджетного правила.

*Широкое толкование бюджетных правил определяет их как набор правил и регуляторных практик, в соответствии с которыми готовится, принимается и имплементируется бюджет*. В данном случае количественные ограничения бюджетных параметров дополняются процедурами бюджетного процесса (Alesina, Perotti, 1999).

*В более узком смысле бюджетное правило устанавливает количественные ограничения на отдельные бюджетные параметры: величину государственного долга, баланс (дефицит или профицит), расходы, доходы* ( Budina et al., 2012). Данное определение конкретизирует понятие бюджетного правила, однако также допускает некоторую неопределенность. Это касается тех случаев и институциональных механизмов, когда числовые показатели бюджетных параметров устанавливаются на несколько лет с допущением, что они могут пересматриваться. Учитывая такие допущения, *бюджетные правила определяются как правила с целевыми показателями, которые установлены в законодательстве (фискальных соглашениях) и могут быть пересмотрены только на низкочастотной основе (например, как часть избирательного цикла) и обязательны в течение как минимум трех лет* (Lledo et al., 2017). Следуя данному определению, среднесрочные бюджетные рамки (MTBF), которые обеспечивают многолетние прогнозы, но могут ежегодно меняться, не считаются бюджетными правилами. Также, если потолки расходов являются обязательными только на 1 год, а не на весь срок MTBF, не являются бюджетным правилом (Budina et al., 2012). Таким образом, бюджетное правило является долговременным ограничением фискальной политики через числовые ограничения на бюджетные агрегаты.

* 1. **Цели и типы бюджетных правил**

Выбор и построение бюджетного правила зависит от целей налогово-бюджетной политики, которые различаются в зависимости от конкретных особенностей страны, но в общем включают:

* поддержание устойчивости государственного долга через ограничение размеров бюджетного дефицита и контроль за динамикой уровня долга;
* обеспечение сбалансированного бюджета (нулевого дефицита), в том числе с учетом цикличности развития и значимости сырьевой зависимости бюджета;
* предотвращение необоснованного роста расходов;
* повышение собираемости доходов и (или) предотвращение избыточного налогового бремени. Одно из частных дополнений - стимулирование эффективного использования доходов от природных ресурсов.

Вставка 1. Бюджетные правила обеспечивают соблюдение баланса между краткосрочными и долгосрочными целями государства (*ограничение влияния электорального цикла и отраслевого лобби на дефицит, долг, структуру расходов и т. д*.). В этом смысле существует несколько каналов негативного влияния политики на бюджетную устойчивость (Alesina, Passalacqua, 2015):

* неполная реализация контрцикличного характера бюджетной политики: во время спада государство финансирует за счет заимствований дополнительные расходы, направленные на стабилизацию экономики, однако не повышает налоги во время подъема, поскольку это создает риски для переизбрания политиков;
* из-за необходимости переизбрания политики вынуждены финансировать в первую очередь расходы, результаты которых видны для избирателя. При этом подавляющая доля расходов, как правило, относится к непроизводительным;
* попытки отдельных политиков отказаться от увеличения расходов могут не давать желаемого эффекта, поскольку другие политики могут воспользоваться расширенным доступом к бюджетному финансированию.

Исходя из целей, различаются четыре типа бюджетных правил, каждый из которых имеет свои преимущества и недостатки:

**1. Правило долга** устанавливает предельно допустимый объем государственного долга в процентах от ВВП. Данное правило ограничивает рост заимствований и предопределяет необходимость оценки экономического эффекта от использования займов. Проблема этого типа правил в том, что введение потолка государственного долга (без или вместе с потолком дефицита государственного бюджета) не является достаточным условием бюджетной устойчивости. Не вся величина долга находится под контролем фискальных властей (изменения могут быть связаны с динамикой процентной ставки и обменного курса).

**2. Правило бюджетного баланса** устанавливает предельно допустимый размер дефицита (профицита) бюджета и выражается в ограничении бюджетного баланса в процентах ВВП. Недостаток данного типа правил в том, что бюджетная политика может носить проциклический характер. Его можно преодолеть за счет перехода к применению сбалансированного структурного сальдо бюджета, адаптированного к фазе экономического цикла[[1]](#footnote-1). Однако правило структурного баланса (циклически скорректированного баланса) требуют высокой квалификации правительства и весьма сложного инструментария. Коррекция на цикл сложна, особенно для стран, проводящих структурные изменения (Budina et al., 2012).

**3. Правило расходов** ограничивает расходы, устанавливая предельные значения совокупных, первичных (непроцентных) или текущих расходов в абсолютном выражении, в виде темпов роста расходов или в процентах к ВВП, либо ограничивая расходы определенного типа (расходы на зарплату). Данное правило имеет краткосрочный характер действия, так как темпы роста расходов задаются на один или несколько лет, при этом никаких долгосрочных ориентиров для бюджетной политики не устанавливается. Ограничение расходов может привести к нежелательным изменениям в их распределение (Budina et al., 2012).

**4. Правило доходов** регулируют уровень налогообложения на экономику. Фиксация отношения бюджетных доходов к ВВП ограничивает степень влияния государства на экономические процессы, определяет максимальный размер налогового бремени и может улучшить политику администрирования доходов. Без ограничения расходов данное правило не влияет на устойчивость государственного долга и может быть сильно проциклическим.

**1.2. Международный опыт применения бюджетных правил:**

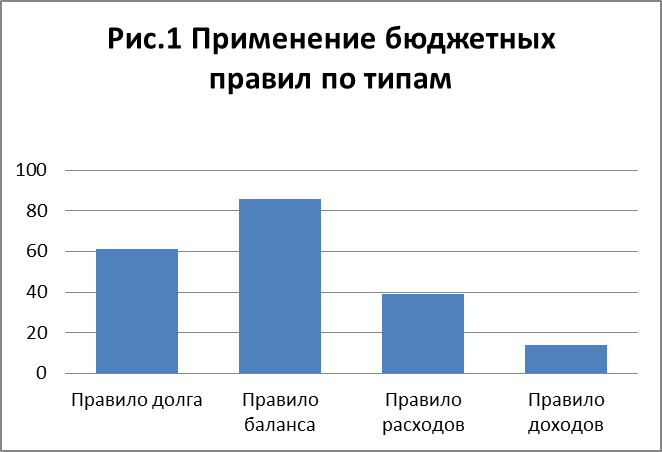
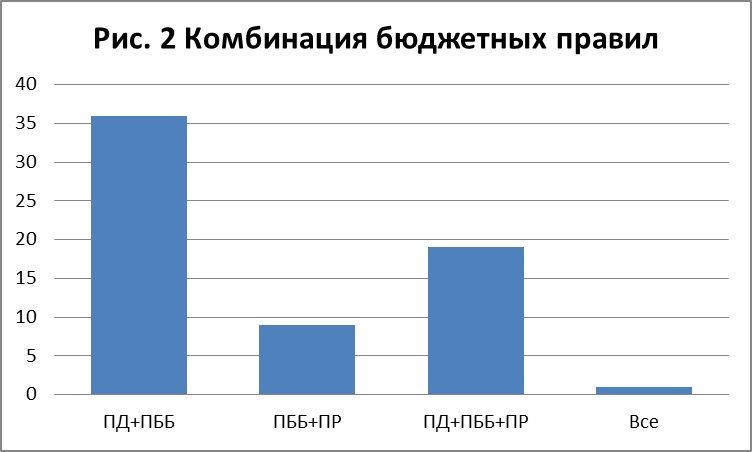
**общие тенденции и особенности**

Обзор международного опыта на основе базы данных МВФ и других источников позволяет оценить общие тенденции применения бюджетных правил, а также проблемы, возникающие при их разработке и реализации (обзор по странам см. приложение 1). Учет данных аспектов полезен в контексте обсуждения вопроса введения бюджетных правил в Узбекистане.

**1. Применение бюджетных правил как инструмента обеспечения финансовой стабильности и экономического роста становится все более распространенным.**В начале и середине 1990-х годов, бюджетные правила вводились как ответ на государственные долги в результате банковских (Финляндия, Швеция и др.) и долговых (страны Латинской Америки) кризисов и как предпосылки для интеграции в еврозону. В начале 2000-х годов бюджетные правила стали вводить страны с формирующимся рынком. В период и после финансового кризиса 2008-2009 гг. многие страны модифицировали уже действующие бюджетные правила или ввели новые.

***2. Законодательная поддержка бюджетных правил различается по странам и типам правил.*** В большинстве стран правила расходов, баланса и долга устанавливаются законодательными актами, в основном это – Закон и только в нескольких странах – Конституция (Германия, Италия, Сингапур, Латвия, Литва - правило бюджетного баланса). В меньшем количестве стран правила устанавливаются коалиционными соглашениями и политическими обязательствами. Наднациональные бюджетные правила (в основном долга и баланса) предусмотрены международными соглашениями.

3. В большинстве стран применяется комбинация нескольких бюджетных правил. ***Наиболее часто используются правила, ограничивающие долг и бюджетный дефицит.*** Эти правилачасто применяются в сочетании, так как управление государственным долгом наиболее эффективно при одновременном использовании двух показателей – предельного размера бюджетного дефицита и «потолка» госдолга. В странах ЕС и других валютных союзов[[2]](#footnote-2) применение нескольких бюджетных правил обусловлено также наднациональными правилами, которые введены, чтобы отдельные страны не проводили фискальную политику, несовместимую с потребностями валютного союза[[3]](#footnote-3).

Источник: Составлено авторами на основе базы данных МВФ.

***4. В странах с развитой экономикой также широко применяется правило расходов,*** которое часто сочетается с правилом бюджетного баланса и/или долга, чтобы обеспечить большую устойчивость долга. Правило расходов в большей части применяется в виде ограничения темпов роста расходов или установления потолков расходов (в номинальном выражении). (Обзор по странам см. приложение 2). Некоторые страны при установлении потолка расходов исключают отдельные расходы, часто это – процентные платежи, капитальные расходы или циклически чувствительные расходы (пособия по безработице).

Таблица 1. **Расходы, вычитаемые при установлении потолка**

|  |  |
| --- | --- |
| **Расходы** | **Страны** |
| Процентные платежи | Франция, Финляндия, Испания, Швеция, Япония |
| Процентные платежи, расходы на пособия по безработице и социальной помощи. | Нидерланды |
| Пенсии, субсидии на электроэнергию и распределение доходов на субнациональном уровне | Мексика |
| Капитальные расходы | Япония, Гонконг, Бразилия, Хорватия, Эквадор, Перу |
| Расходы на национальную безопасность | Израиль, Перу |

Источник: База данных МВФ

***5. Правило доходов играет меньшую роль, так как оно менее подходит для обеспечения устойчивости государственных финансов.***Применяется данное правило в виде потолков налоговых поступлений (Дания, Кения – 21-22% ВВП), либо обязывает фискальные органы заранее определять распределение непредвиденных доходов (Франция, Литва).

***7. Во время кризиса лишь несколько стран смогли опираться на докризисные правила.*** Например, Германия, которая еще до кризиса закрепила в своей конституции потолки структурного дефицита в размере 0,35 процента ВВП для федерального правительства и структурно сбалансированные бюджеты для земель. После переходного периода, эти потолки вступили в силу в 2016 году для федерального правительства и с 2020 года вступят для земель. Многие другие страны пересмотрели существующие правила или установили новые.

***8. После кризиса стали внедряться бюджетные правила «следующего поколения», которые нацелены на обеспечение устойчивости в сочетании с большей гибкостью,*** чтобы приспособиться к экономическим потрясениям. Так, правила бюджетного баланса «первого поколения» устанавливали такие ограничения как: сбалансированность бюджета (нулевой дефицит); предельное значение дефицита бюджета или достижение профицита бюджета в установленном размере в процентах ВВП. Правила «второго поколения» ориентированы на достижение циклически скорректированного (в зависимости от стадии экономического цикла) бюджетного баланса (структурного или циклического). В соответствии с «Фискальным договором» 25 членов Совета Европы приняли национальное правило, ограничивающее ежегодный структурный дефицит бюджета максимум 0,5 процента ВВП. Для стран с долгом ниже 60% ВВП и низкими рисками дефицит ограничивается 1% ВВП (в Австрии и Германии — 0,35% ВВП). Правило структурного дефицита применяется и в других странах (в Монголии - 2% ВВП, Чили -1% ВВП, в Колумбии - 1% ВВП с 2022 г.).

***9. Фискальные правила «следующего поколения» являются более сложными,* *что может затруднять их применение и повышает издержки мониторинга их выполнения.*** Так, правило структурного сальдо бюджета зависит от точных расчетов структурного баланса. Помощь во введении и применении правила структурного баланса во многих странах оказывают независимые советы (комиссии)[[4]](#footnote-4).

Таблица 2. **Независимые органы**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Страны** | **Орган** | **Функции** |
| Швеция | Фискальный политический совет | Контролирует соблюдение правила бюджетного сальдо, а также оценивает соответствует ли текущая бюджетная политика фискальной устойчивости, оценивает прозрачность бюджета и качество прогнозов. |
| Словакия | Фискальный совет | Осуществляет мониторинг и оценку фискальных показателей и соблюдение фискальных правил. |
| Аргентина | Федеральный совет по фискальной ответствен-  ности | Контроль за применением закона о фискальной ответственности и мониторинг внедрения правил. |
| Венгрия | Фискальный совет | Создан в 2209 г. для контроля за внедрением правила бюджетного баланса, ослаб после реорганизации 2011 года, которая сократился бюджет и персонал. |
| Чили | Фискальный совет | Курирует два независимых комитета - по потенциальному ВВП и долгосрочным ценам на медь. Обеспечивает правильное использование параметров при расчете структурного баланса и консультирует министра финансов по правилу структурного баланса. Определяет методологию расчета агрегатов, которые являются ключевыми для выполнения бюджетных правил (включая методологию расчета потенциального ВВП и справочные цены на товары). |
| Колумбия | Независимая консультатив-ная комиссия | Создана, чтобы помочь ввести правило структурного баланса и оценивать его выполнение. |
| Ирландия, Португалия, Румыния, Сербия и Великобритания | | Создали советы после кризиса 2008-2009 гг. |

Источник: Составлено авторами на основе базы данных МВФ

***10. В странах, производящих биржевые товары, применение бюджетных правил имеет ряд особенностей.*** Практически во всех странах - экспортерах природных ресурсов бюджетные правила основаны на межвременном перераспределении доходов от экспорта через механизм стабилизационных фондов (Дробышевский, Синельников-Мурылев, 2012., с. 7). При выборе бюджетного правила в этих странах обычно ставятся цели обеспечения равномерности потребления ресурсов и согласованности с их оценочной величиной, то есть приведенной стоимости доходов от продажи сырья. Часто бюджетное правило в качестве целевого показателя определяет показатель сальдо бюджета, который не включает доходы от экспорта нефти или других биржевых товаров. Установление целевых показателей несырьевого сальдо помогает защитить бюджет от неустойчивости доходов от биржевых товаров и избежать экономических циклов, отражающих изменения в производстве биржевых товаров и мировых ценах на них.

***11. В странах постсоветского пространства, за исключением стран экспортеров нефти и др. биржевых товаров, еще не сложилась широкая практика применения бюджетных правил.*** В основном введены бюджетные правила, ориентированные на международные нормы ограничения дефицита (3% ВВП) и государственного долга (60% ВВП), а также устанавливается ограничение расходов как доля в ВВП (Грузия, Армения, Беларусь, Украина).

***Какова же эффективность бюджетных правил как инструмента фискальной политики?*** Эмпирические исследования не дают однозначных выводов по данному вопросу. Более ранние исследования показали, что фискальные правила могут уменьшать способность правительства прибегать к инструментам бюджетной политики для сглаживания бизнес-циклов и приводят не к снижению, а к увеличению волатильности (Levinson, 1998). В других исследованиях (Alesina et al. 1999) удалось обнаружить значимую отрицательную связь между использованием бюджетного правила и размером первичного дефицита для 20 латиноамериканских стран в период с 1980 по 1992 гг. Ряд других исследований дают также неоднозначные выводы по влиянию бюджетных правил на сглаживание колебаний делового цикла, бюджетную консолидацию. Отмечается, что испытание бюджетных правил и соответствующие выводы могут быть возможны после следующей крупной рецессии *(*Kennedy et al. 2001). Некоторые эмпирические исследования показывают, что применение национальных бюджетных правил в целом способствует улучшению бюджетных показателей (Debrun et al., 2008). Такой вывод подтверждает и более позднее исследование по воздействию численных бюджетных правил (Heinemann et al., 2016). В данной работе, основываясь на 30 исследованиях за последние десять лет, применен мета-регрессионный анализ. Выводы исследования указывают на статистически значимое и сдерживающее влияние бюджетных правил (уровень значимости около 10% порога). Полученные результаты особенно сильны в отношении дефицита и в меньшей степени для долга, расходов или доходов. Причем более сильное сдерживающее влияние фискальных правил показали исследования, основанные на муниципальных данных. Тем не менее, результаты должны интерпретироваться осторожно, так как анализ указывает на некоторую предвзятость, поскольку результаты анализа на основе рабочих документов показали более низкий уровень статистической значимости.

**2. Действующие бюджетные ограничения и предпосылки введения бюджетных правил в Узбекистане**

Бюджетным законодательством установлен ряд бюджетных ограничений, которые направлены на предотвращение несбалансированности бюджетов и недопущение роста инфляции.

Бюджетный кодекс РУз закрепил требование бездефицитности местных бюджетов, в соответствии с которым бюджет Республики Каракалпакстан, местные бюджеты областей и города Ташкента должны иметь сбалансированный бюджет.   
В контексте межбюджетных отношений данное требование налагает обязательства не только на местные, но и на республиканский бюджет. Для обеспечения сбалансированности местных бюджетов из республиканского бюджета предоставляются трансферты, которые обеспечивают гарантированное исполнение расходных обязательств местных бюджетов.

Следующее ограничение не допускает разработку проектов бюджетов государственных целевых фондов с дефицитом, если он не покрывается остатками средств государственных целевых фондов на начало года. Данное ограничение исключает покрытие дефицита государственных целевых фондов за счет других источников (эмиссия ценных бумаг, кредиты ЦБ, внешнее заимствование), кроме дотаций из Государственного бюджета. В соответствии с данным ограничением в 2019 году предусмотрено выделение субсидии из Государственного бюджета в размере 4,7 трлн.сум на покрытие дефицита Пенсионного фонда.

В целях исключения инфляционных источников покрытия дефицита Государственного бюджета, не допускается использование для этих целей кредитов Центрального банка Республики Узбекистан. Покрытие дефицита бюджета осуществляется за счет выпуска государственных казначейских облигаций.

Для избежания двойного учета бюджетных средств предусмотрено ограничение на выделение бюджетным организациям и получателям бюджетных средств ассигнований из бюджетов разных уровней.

*Вышеперечисленные бюджетные ограничения установлены без конкретных числовых значений. С учетом механизма применения перечисленных правил и в соответствие с принятым в первом разделе определением, их можно классифицировать как процедурные (операционные) правила.*

Постановка вопроса о введении бюджетных правил в рамках проводимой в Узбекистане бюджетной политики связана со следующими предпосылками:

1. Девальвация национальной валюты, проведенная в 2017 году, значительно уменьшила значение ВВП в долларовом выражении, что оказало влияние на рост уровня внешнего долга страны (порядка 50%). Продолжение данной тенденции в условиях склонности роста внешних заимствований может оказать негативное влияние на расходы бюджета по выплате и обслуживанию внешнего долга в перспективе.
2. Волатильность мировых цен на сырьевые товары (цветные металлы, природный газ и др.) с учетом значимости их вклада в экономику страны, обуславливает разработку и принятие механизмов смягчения негативных последствий на бюджет от изменения цен. По оценкам доля добавленной стоимости и чистых налогов от добычи природного газа и производства цветных металлов в ВВП составляет 8-9%, поступления от этих видов ресурсов обеспечивают 13-14% доходов консолидированного бюджета.
3. Достижение сбалансированности Государственного бюджета, определенное в Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан, как приоритетное направления бюджетной политики сопряжено с определенными рисками. Сохраняются риски снижения доходов Государственного бюджета в связи с предоставлением налоговых льгот и меньшими масштабами легализации доходов, ожидаемых от налоговой реформы. Риски увеличения расходов связаны с появлением дополнительных обязательств по договорам государственно-частного партнерства (ГЧП), субсидированием отраслей экономики или же политическим давлением в вопросах повышения заработной платы работников отдельных отраслей бюджетной сферы. . Управление отмеченными рисками требует принятия мер, ограничивающих налоговые расходы, рост политически мотивированных расходов, а также новых расходов в рамках государственных целевых программ и ГЧП.

Учитывая отмеченные предпосылки, вопрос о введении бюджетных правил уже начал обсуждаться в правительстве. В проекте Бюджетного послания на 2019 год включены среднесрочные целевые показатели - лимиты на:

* государственный долг в размере 50 процентов ВВП, при котором механизм торможения долга включается при уровне долга выше 40 процентов ВВП.
* дефицит консолидированного бюджета в размере 2 процентов ВВП.

Принятие решения и законодательное введение бюджетных правил требует взвешенного подхода, учитывающего наличие условий и поддерживающих мер для их эффективного применения и согласованного с другими направлениями реформы УГФ.

**3. Условия эффективного применения бюджетных правил**

Для эффективного применения и мониторинга бюджетных правил необходимы:

***Надежная система УГФ,*** которая включает: 1) доступность данных и возможности надежного прогнозирования; 2) всеобъемлющие, с точки зрения охватываемых агрегатов, системы отчетности; 3) системы внутреннего и внешнего аудита, заслуживающие доверия и 4) публикацию фискальных данных в соответствии с системой бюджетной отчетности и заранее объявленным календарем, чтобы осуществлять внешний мониторинг (Budina et al., 2012).

*Опыт некоторых стран показывает, что надежная система УГФ сама по себе может быть достаточна для поддержания высокого уровня бюджетной дисциплины, даже при отсутствии каких-либо формальных правил.* Такой подход, был использован Австралией и Новой Зеландией.

***Четкое определение цели необходимо при выборе бюджетного правила.*** Традиционно бюджетные правила устанавливаются для обеспечения устойчивости государственного долга, сбалансированного бюджета и предотвращения роста расходов. Однако, если государственный долг значительно ниже порогового значения, установление любого правила, основанного на показателях задолженности нецелесообразно, так как оно либо никак не будет его сдерживать, либо будет ограничивать государственный долг на необоснованно низком уровне.

***Твердое политическое обязательство и приверженность следовать бюджетному правилу***, без этого бюджетное правило будет нарушаться, что приведет к подрыву доверия к экономической политике.

***Наличие хорошего институционального потенциала***. Высокая эффективность правительства необходимы для выбора бюджетных правил, их последующего применения и мониторинга. Исследования показывают, что положительные эффекты бюджетных правил для экономического роста реализуются лишь при достаточно высоком уровне эффективности правительства (Скрыпник, 2016).

***Механизмы, обеспечивающие дисциплину, необходимы для практического соблюдения бюджетных правил.*** С этой целью создаются специализированные фискальные советы, использование бюджетных правил оговаривается в законодательстве, устанавливаются процедуры принуждения их выполнения. Некоторые страны учитывая, что создание Фискальных советов или др. независимых органов требует достаточных финансовых и человеческих ресурсов и потенциала, отказались от их создания и сосредоточили ресурсы для мониторинга фискальной политики (включая бюджетные правила) в министерстве финансов, центральном банке или в научных подразделениях.

***Предварительная бюджетная консолидация повышает доверие к принятию правила,*** что является ключевым фактором успеха любого бюджетного правила.

**3. Выводы**

1. Введение бюджетных правил требуют взвешенного подхода, согласованного с другими направлениями реформы УГФ, которые наиболее активно продвигаются в Узбекистане в последние два года. В 2018 г. начато внедрение среднесрочного бюджетного планирования: государственный бюджет на 2019 год представлен в рамках среднесрочных бюджетных ориентиров. Центральный банк подготовил сценарии развития экономики на среднесрочный период: базовый и альтернативный.[[5]](#footnote-5) Начато реформирование системы государственного финансового контроля, в пилотных министерствах созданы службы внутреннего аудита. В Министерстве финансов создан отдел по совершенствованию статистики государственных финансов. Объявлены намерения правительства по внедрению программного бюджетирования. Для успешного продвижения отмеченных направлений необходимы дальнейшая политическая поддержка, значительные усилия по созданию соответствующего потенциала в Министерстве финансов и отраслевых министерствах, а также международное донорское содействие. *В этих условиях принятие решения о введение бюджетных правил будет преждевременным.*

2. Применение бюджетных правил требует поддерживающих механизмов и изменения бюджетных институтов.С этой целью в контексте проводимой реформы УГФ усилия должны быть направлены на:

* продвижение ключевых элементов надежного среднесрочного бюджетного планирования, включая установление многолетних целевых показателей расходов, отработку методологии оценки рисков с учетом новых рисков, связанных с ГЧП и разработку стратегии управления ими;
* укрепление потенциала для среднесрочного макро-фискального прогнозирования, так как бюджетные правила предъявляют повышенные требования к качеству макроэкономического и бюджетного планирования;
* продолжение работы по разработке сценариев развития экономики. В настоящее время методология прогнозирования и разработка сценариев развития ограничиваются невозможностью прогнозов с использованием эконометрических и экстраполяционных моделей из-за отсутствия, несопоставимости или несоответствия статистических данных;
* подготовку бюджета и бюджетной отчетности в соответствии со стандартами РСГФ 2014 года, предусматривающими охват всего государственного сектора.

3. Выбору и обсуждению бюджетных правил должна предшествовать подготовительная работа, которая будет включать аналитические исследования, формирование базы данных для средне и долгосрочных прогнозов (в т.ч. прогнозы по Фонду реконструкции и развития РУз). Необходимы исследования, позволяющие оценить насколько уровень, структура и качество государственных расходов согласуется с целями экономического роста, определить приоритеты государственных расходов. Эти вопросы важно учитывать при выборе бюджетных правил, так как правило устанавливает общий лимит и не определяет, какие расходы подлежат урезанию. В результате, могут быть урезаны расходы, обладающие сильным внешним эффектом и влияющие на долгосрочный экономический рост.

4. Учитывая высокую долю (54 %) заработной платы и приравненных к ней платежей в общих расходах Государственного бюджета, *требуется разработка политики и механизмов регулирования заработной платы.* С одной стороны сохранение такой тенденции в долгосрочной перспективе ограничивает возможности формирования бюджета, ориентированного на развитие. С другой, уровень оплаты труда в отраслях социальной сферы остается низким и требует пересмотра в целях повышения стимулов и качества услуг в образовании, здравоохранении и других отраслях социальной сферы.

5. Постановлением Президента от 31.05.2018 г. № ПП-3756 “О мерах по кардинальному совершенствованию порядка предоставления льгот и преференций” предусмотрены меры по максимальному ограничению практики предоставления индивидуальных налоговых и таможенных льгот. Однако, на практике данный процесс остается трудноуправляемым, так как не сделаны оценки эффективности налоговых льгот и отсутствуют механизмы, ограничивающие их предоставление. *Предлагается законодательно ввести ограничение налоговых расходов, определяющее предоставление новых льгот только при условии отменены на аналогичную сумму действующих льгот или сокращения аналогичного объема расходов.*

**Приложение 1**

**Информация об использовании и разработке фискальных правил в различных странах с 1985 по 2015 годы**

ОП – общее правительство; ЦП – центральное правительство; РП – региональное правительство; СО – социальное обеспечение

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Страны** | **Тип бюджетного правила** | **Ох-ват** | **Характеристика бюджетного правила** | **Независимый орган** |
| **Австралия** | Правило расходов | ЦП | В бюджете на 1985-86 гг. правительство изложило «трилогические» обязательства для срока парламента (три года). Не увеличивать государственные расходы как пропорцию ВВП в 1985-86 и в течение срока Парламент.  В соответствии с законом о налогово-бюджетной ответственности, каждый годовой бюджет сопровождается положением о бюджетной стратегии (на 4 года), которая включает общие целевые показатели: 1) достижение в среднем за цикл профицита бюджета; 2) поддержание доли налогов в ВВП в среднем ниже уровня 2007–2008 годов; 3) увеличение в среднесрочной перспективе чистой стоимости финансовых активов правительства.  С 2009 года в рамках стратегии выхода из дефицита правительство обязалось вернуть профицит бюджета за счет сдерживания реального роста расходов до 2 процентов в год. Когда экономика растет темпами, превышающими трендовые, в силу вступает правило государственных расходов, которое ограничивает темпы роста реальных расходов 2 процентами в год, пока профицит не достигнет по крайней мере 1 процента ВВП. |  |
| Правило доходов | ЦП | 1985-88: Не повышать налоговые поступления в процентном отношении к ВВП в 1985-86 годах и в течение всего срока Парламента. |
| Правило бюджетного баланса | ЦП | (1985-88): Сократить дефицит бюджета в долларовом выражении в 1985-86 годах и как пропорцию ВВП в течение срока Парламента. |
| Правило долга | ЦП |  |
| **Новая Зеландия** | Правило бюджетного баланса (1994 г.) | ОП | PFA включает правила для бюджета и долга.  Правительству необходимо ежегодно увеличивать операционные излишки до тех пор, пока не будут достигнуты "разумные" уровни долга. Как только они достигнуты, в среднем общие операционные балансы не должны превышать общие операционные доходы. |  |
| Правило по долгу  (1994 г.) | ОП | Сократить долг до разумного уровня и, как только это будет достигнуто, поддерживать разумный уровень задолженности. Достичь и поддерживать уровни общей чистой стоимости, которые обеспечивают буфер, который может оказать негативное влияние на общую чистую стоимость в будущем. В случае отклонения от принципов, правительству необходимо указать причины. |  |
| **Канада** | Правило бюджетного баланса | ЦП | В 1998 году в плане погашения задолженности была установлена ​​политика «сбалансированного бюджета». |  |
| Правило долга | ЦП | В 2006 году правительство отказалось от правила «сбалансированный бюджет» с целью сокращения долга в размере 3 млрд. канадских долларов в сочетании с ликвидацией чистого государственного долга к 2021 году и федерального долга к 2013/14 году (позднее был изменен на 2011/12 год). |  |
| Правило расходов | ЦП | В 1991-1996 годах Федеральный закон о контроле за расходами ограничивал все расходы по программам, кроме программ самофинансирования.  Перерасход был разрешен на один год, если в последующие два года произведен зачет. Соблюдение закона оценивалось Генеральным ревизором. |  |
| **США** | Правило расходов (1990, 2011 гг.) | ЦП | 1990-2002 гг. : в соответствии с BEA установлен годовой лимит ассигнований для дискреционных расходов. Правило не соблюдалось с 1998 года. В конце 2002 финансового года правило отменено.  В августе 2011 года Конгресс ввел ограничения дискреционных расходов, сэкономив около 900 миллиардов долларов в следующее десятилетие. В результате неспособности принять среднесрочный план комплексного сокращения дефицита, дополнительное сокращение расходов (так называемый секвестр) вступило в силу в марте 2013 г. Эти сокращения должны обеспечить экономию в размере 1,2 трлн. долларов.  Двухпартийное бюджетное соглашение от 26 декабря 2013 года частично заменило секвестр в 2014 и 2015 финансовых годах на небольшие обязательные сбережения и новые поступления от неналоговых мер. Двухпартийный закон 2015 года отменил дискреционные скидки на 2016 и 2017 годы и установление новых пределов на эти годы. | Есть |
| Правило бюджетного баланса (1986 г.) | ЦП | 1986-90 гг.: закон Грамма-Рудмана-Холлингса (GRH), принятый в конце 1985 года, определил ежегодные целевые показатели по дефициту с достижением сбалансированного бюджета в 1991 г. В 1987 г. целевой показатель по достижению сбалансированного бюджета был сдвинут на 1993 г. Если не будет достигнута цель по дефициту, то автоматически будет происходить процесс «секвестрации» (т.е. правоприменительный процесс).  Правило PAYGO: В соответствии с Законом 2010 года политика в отношении увеличения дефицита должна финансироваться другими мерами в течение определенного периода времени.  *Так как правила Pay-As-You-Go не устанавливают численные ограничения для крупных бюджетных агрегатов, они обычно считаются процедурными правилами и не относятся к фискальным правилам.* |
| **Великобритания** | Правило бюджетного баланса (1997, 2009, 2010, 2015 гг.) | ОП | 1997-2008 гг.: золотое правило на протяжении всего цикла: государственные заимствования разрешены только для инвестиций, а не для финансирования текущих расходов.  С мая 2010 года: достижение циклически скорректированного текущего баланса к концу скользящего пятилетнего прогнозного периода. В октябре 2015 года, в соответствии со среднесрочными бюджетными планами, власти приняли новое фискальное правило, требующее профицита бюджета, начиная с 2019/20 финансового года. Если рост падает ниже 1 процента, правительству разрешается создавать дефицит, пока условия не позволят вернуться к профициту бюджета. Это правило не является строго обязательным, но действует на основе «соблюдай или объясняй».  2009-2015 гг.: Требование ежегодного сокращения чистых заимствований в государственном секторе до 2015/16 финансового года, чтобы чистое заимствование в государственном секторе в процентах от ВВП сократилось более чем вдвое за период с 2009 финансового года до 2013/14 финансового года (за четыре года). | С 2010 г. Управление по бюджетной подотчетности предоставляет экономические и фискальные прогнозы для бюджета, а также оценивает и отчитывается об устойчивости государственных финансов. |
| Правило долга (1997, 2009, 2010 гг.) | ОП | 1997-2008 гг.: Правило устойчивых инвестиций: чистый долг государственного сектора в процентах от ВВП должен поддерживаться на стабильном и разумном уровне в течение цикла (ниже 40 процентов ВВП).  С ноября 2008 г. по декабрь 2009 года правительство временно отошло от фискальных правил и приняло временное рабочее правило: «проводить политику для улучшения циклически скорректированного текущего бюджета каждый год, когда экономика выходит из спада, она достигает баланса, и долг падает как доля ВВП после того, как глобальные потрясения полностью прошли.  С 2010 г.: добиться снижения чистого долга государственного сектора к ВВП к 2015/16 финансовому году.  2009-2015 гг.: Убедитесь, что чистый долг государственного сектора в процентах от ВВП снижается в 2015-2016 финансовом году. |  |
| **Страны ЕС** | | | | |
| **Германия** | Правило бюджетного баланса (1969 г., 2011 г.) | ЦП | До 2011 года существовало «золотое правило» для центрального правительства (с 1969 года), направленное на ограничение чистого заимствования до уровня инвестиций, за исключением случаев «нарушения общего экономического равновесия». У Земель были подобные требования в их конституциях.  Новое правило структурного баланса было закреплено в конституции в июне 2009 года. С 2011 г. началась поэтапная (равными шагами) корректировка структурного дефицита ( до 0,35 процента ВВП к 2016 г.) федерального бюджета. В результате ограничение структурного дефицита федерального бюджета вступило в силу в 2016 году и вступит в силу в 2020 году для земель. Правило структурного баланса устанавливает структурный дефицит федерального бюджета не более 0,35 процента ВВП и структурно сбалансированные бюджеты для земель. |  |
| Правило расходов | ЦП  РП | 1982-2009: Расходы не могут расти в среднем быстрее, чем доходы (до потолка роста расходов 2008 года ежегодно в среднем 1 процент). |  |
| **Франция** | Правило доходов | ЦП  СО  ЦП  СО | С 2006 года Центральное правительство и социальные ценные бумаги определяют ожидаемое распределение налога выше ожидаемых доходов.  С 2011 года Закон устанавливает обязательные минимальные целевые показатели для чистого воздействия новых мер по доходам (11 млрд евро в 2011 году и дополнительные 3 млрд евро в 2012, 2013 и 2014 годах). | Есть |
| Правило расходов | ЦП СО | С 1998 г.: целевое увеличение расходов в реальном выражении или целевое увеличение расходов, исключая расходы по процентам и пенсионные выплаты в номинальном выражении. |
| Правило бюджетного баланса | ОП | Органический Закон трансформирует «фискальный договор», подписанный 1 марта 2012 г., и правило структурного баланса бюджета во французское законодательство. |
| **Италия** | Правило бюджетного баланса | ОП | В апреле 2012 года была утверждена конституционная поправка, которая ввела принцип сбалансированного структурного бюджета**.** | Поправка к Конституции предусматривает создание независимого парламентского органа для мониторинга фискальных изменений и соблюдения фискального правила. |
| **Австрия** | Правило бюджетного баланса | ЦП | Целевые показатели дефицита для федеральных, региональных и местных органов власти, содержащиеся в Пакте стабильности Австрии(ASP), который был принят в 1999 году в рамках многолетнего бюджетного режима.  В связи с экономическим кризисом цели бюджета были пересмотрены в марте 2011 года.  Четырехлетний потолок расходов на федеральном уровне принят в 2009 году. Потолки расходов делятся на фиксированные (около ¾ расходов) и гибкие (для расходов, которые зависят от циклических колебаний, таких как социальное обеспечение). Потолки установлены для четырехлетнего периода, но они были обязательными только на бюджетный год. Поэтому потолки рассматриваются здесь как среднесрочные рамки расходов, а не как фискальное правило.  С 2017 года структурный дефицит на федеральном уровне (включая социальное страхование) не должен превышать 0,35% к ВВП. Предел структурного дефицита для всех штатов и муниципалитетов 0,1% к ВВП. Предел структурного дефицита для сектора государственного управления - 0,45 процента ВВП. *В рамках федерального бюджета на 2014-2017 гг. принято юридическое обязательство: бюджет основывать на оценках ВВП независимого исследовательского института* | Независимая фискальная организация, Счетная палата Австрии контролирует соблюдение национальных правил с 2012 года. |
| **Финляндия** | Правило долга (1995 г, 2011 г.) | ЦП | 1995-2006: долг центрального правительства должен был быть сокращен в течение законодательного периода.  С 2011 года введено политическое обязательство добиться существенного снижения отношения долга центрального правительства к ВВП к концу парламентского срока (2015 г.). Если уровень долга центрального правительства к ВВП не сокращается или если дефицит превышает 1 процент ВВП правительство обязано скорректировать политику. | Совет |
| Правило расходов (2003 г.) | ЦП | Годовые лимиты государственных расходов на четырехлетний срок полномочий правительства. Пределы устанавливаются в реальном выражении для первичных нециклических расходов (около 75 % от общих расходов центрального правительства, около 37 процентов от общих государственных расходов). |
| Правило бюджетного баланса (1999 г., 2011 г., 2013 г.) | ЦП | С 1999 года правило для структурного баланса бюджета центрального правительства. Однако в течение 2007-2011 годов Правительство планировало структурный профицит в размере 1 процент от потенциального ВВП. Циклические или другие кратковременные отклонения допускаются, если они не ставят под угрозу снижение коэффициента задолженности центрального правительства. Дефицит не должен превышать 2,5% ВВП.  В феврале 2009 года правительство решило, что оно может временно отклониться от целевого показателя дефицита центрального правительства, если реформы предпринимаются для улучшения финансов государственного сектора (в среднесрочной или долгосрочной перспективе).  С 2011 года правило номинального баланса центрального правительства (1 процентный дефицит).  Законом 869/2012 правило структурного баланса вступает в силу 1 января 2013 года. |
| **Нидерланды** | Правило расходов (1994 г.) | ОП | Потолки реальных расходов установлены для общих расходов (охватывающих центральное правительство, здравоохранение и социальное обеспечение и покрывающих около 90 процентов общих расходов) и отраслевых расходов на каждый год четырехлетнего срока полномочий правительства.  Покрытие расходов было изменено в последние годы: с 2007 по 2010 гг. процентные платежи были исключены; с 2009 г. расходы определяются в чистом выражении, то есть валовые расходы за вычетом неналоговых доходов, а в 2009-2010 гг за исключением расходов на пособия по безработице и социальной помощи. Если прогнозируется превышение, министр финансов предлагает корректирующие меры. |  |
| Правило доходов (1994 г.) | ОП | В начале избирательного периода коалиция соглашается на желаемое развитие налоговой базы и налоговые ставки. Многолетний путь полностью зависит от экономического развития. Любые дополнительные налоговые льготы должны быть компенсированы за счет повышения налогов и наоборот. С 2011 года (на основании коалиционного соглашения от сентября 2010 года) вступили в силу несколько изменений: (i) сигнальная маржа для дефицита сектора гос.управления в 1% ВВП (ii) охват был изменен, как описано выше, (iii) была принята формула для доходов, требующая использования 50 процентов для сокращения долга (применяется только тогда, когда MTO было достигнуто и фактический баланс сектора гос.управления показывает многолетнее положительное сальдо), а остальные 50% для снижения налоговой нагрузки и взносов на социальное обеспечение. | Центральное бюро планирования предоставляет независимые макроэкономические допущения. |
| Правило бюджетного баланса (2014 г.) | ОП | Правило структурного баланса | Государственный совет проводит мониторинг структурного баланса. |
| **Португалия** | Правило бюджетного баланса | ОП | Новый бюджетный рамочный закон утвердил фискальное правило, устанавливающее, что структурный баланс сектора государственного управления не может быть меньше среднесрочной цели, определенной в Пакте стабильности и роста. Он также включает требования по исправлению многолетнего плана всякий раз, когда происходят отклонения от цели. Правило вступило в силу в 2015 году. | Независимый фискальный  Совет создан в 2011 г. |
| **Греция** | Правило расходов (2011 г.) | ЦП | Потолки расходов для отраслевых министерств были впервые введены в 2010 году (Закон 3871/2010, статья 8, пункт 6E). Их первая реализация состоялась в рамках Среднесрочной фискальной стратегии 2011-2014 (в июле 2011 года).  В 2014 году в основной закон о бюджете были внесены поправки включая требование о том, что Среднесрочная фискальная стратегия устанавливает обязательные многолетние потолки расходов для отраслевых министерств и сектора здравоохранения. |  |
| Правило бюджетного баланса (2014 г.) | ЦП | В соответствии с «фискальным договором» правительство обязалось принять правило структурного бюджетного баланса (дефицит не превышающий 0,5 процента ВВП) и механизм его автоматической корректировки в конституции или аналогичном законодательстве к 2014 году. |  |
| **Польша** | Правило расходов (2006, 2011 гг) | ЦП | Общий рост дискреционных расходов центрального правительства и всех вновь принятых расходов не может превышать 1 п.п. в реальном выражении (на основе инфляции ИПЦ) (определено в Законе о государственных финансах как временное правило).  Правило постоянных расходов было принято парламентом в конце 2013 года и вступило в силу в 2015 году. Правило ограничивает рост государственных расходов при трендовом росте ВВП (или ниже трендового роста ВВП, если долг превышает заранее определенные пороговые значения). Правило расходов было изменено в бюджете 2016 года, чтобы обеспечить большую гибкость для увеличения расходов. | Есть с 2015 г. |
| Правило бюджетного баланса (2006 г.) | ЦП | 4-летний номинальный ориентир дефицита бюджета центрального правительства в 30 миллиардов злотых.  Закон о государственных финансах требует, чтобы местные органы власти имели сбалансированный текущий бюджет, начиная с 2011 года. |  |
| Правило долга (1999 , 2014 гг.) | ЦП | Потолок долга для центрального правительства 60 процентов ВВП, установленный в Конституции и Законе о государственных финансах. Последний включает механизмы корректирующих действий, когда коэффициент задолженности достигают пороговых значений 50, 55 и 60 процент от ВВП. Эти пороговые значения были пересмотрены в сторону уменьшения на 7 процентных пунктов в 2014 году с учетом  изменения в пенсионной системе.  В соответствии с «фискальным договором», подписанным 1 марта 2012 года, правительство обязуется принять структурный бюджетный баланс. |  |
| **Чехия** | Нет |  | Среднесрочная структура расходов (MTEF), охватывает два года после годового бюджета, но фискального правила нет. При подготовке и представлении законопроекта о государственном бюджете Правительство может изменить первоначальный MTEF второго и третьего года. Это возможно только в определенных случаях, которые перечислены в Акте по бюджетному правилу( значительные отклонения от макроэкономического прогноза, стихийные бедствия, изменения в доходах из фондов ЕС и др.). Однако на практике изменения вносятся часто, поэтому MTEF не считаются правилом. |  |
| **Венгрия** | Правило расходов | ЦП | В ноябре 2008 года был принят закон, который предусматривал введение правила первичного бюджетного баланса и правила реального долга с 2012 года как составные элементы закона о налогово-бюджетной ответственности. |  |
|  | Правило бюджетного баланса | ЦП | 2004-2009: целевой показатель первичного профицита бюджета.  с 2016 г.: новая Конституция (2012 г.) установила лимит долга в 50 процентов ВВП.  Реализация нового правила - сокращение государственного долга каждый год, пока он не упадет ниже 50процент ВВП - вступит в силу только в 2016 году.  Согласно «фискальному договору», правительство обязуется принять правило структурного баланса бюджета (дефицит не превышающий 0,5 процента ВВП) | С 2009 г. Фискальный совет для контроля за внедрением правила,  ослаб после реорганизации в 2011 г. (сокращение бюджета и персонала. |
| **Болгария** | Правило бюджетного баланса | ОП | 2006-2008 гг.: гибкое правило для поддержания сбалансированного или профицитного бюджета.  2009-2011 гг.: дефицит будет сдерживаться и постепенно снижаться до уровня ниже 3 процентов ВВП.  С 2012 года: Годовой дефицит консолидированного бюджета, рассчитанный на кассовой основе, не может превышать 2 процентов ВВП. Кроме того, дефицит сектора государственного управления на ежегодной основе, рассчитанный согласно методологии европейской системы национальных и региональных счетов, не может превышать 3 процентов ВВП. Для соблюдения «фискального договора», подписанного 1 марта 2012 года, Закон о государственных финансах также ввел Правило структурного баланса бюджета с 1 января 2014 года (с указанием, что структурный дефицит общего правительства на ежегодной основе не должно превышать 0,5 процента ВВП), а также введение автоматической коррекции в случае отклонения от цели. |  |
| Правило расходов |  | С 2006 по 2009 год правилом была политическая приверженность, одобренная Советом министров в многолетних финансовых рамках. После нарушения в 2009 году, правило было прекращено. Оно было возобновлено в 2012 году, и его обязательный характер был укреплен, поскольку оно является частью Пакта о финансовой стабильности С 2012: Максимальное соотношение расходов к ВВП составляет 40 процентов.  Кроме того, ежегодный рост расходов не должен превышать эталонный рост потенциального ВВП. |  |
| Правило долга | ОП | С 2003 г.: Закон о государственном долге имеет три вида ограничений: (i) ежегодные добавления к долгу; (ii) новые суверенные гарантии; и (iii) непогашенный долг. Непогашенный долг не может превышать уровень долга, зарегистрированного в конце предыдущего года, если отношение долга к ВВП превышает 60 процентов. Это правило не является обязательным для Болгарии.  Правило было принято в 2003 году. Закон о государственных финансах отменил с 2014 года закон о государственном долге с неизменными правилами. В то же время Закон ввел конкретные меры по корректировке в случае, если превышен эталонный критерий задолженности (60 процентов ВВП). |  |
| **Словакия** | Правило долга (2012 г.) | ОП | Ограничиваеся государственный долг на уровне 60 процентов ВВП. Автоматические механизмы санкций вступают в силу, когда отношение долга к ВВП достигает 50 процентов. В этом случае министр финансов обязан предложить меры, чтобы снизить этот показатель. При 53 процентах от ВВП Кабинет министров должен принять пакет мер по сокращению долга и замораживанию заработной платы. При 55 процентах расходы будут автоматически сокращены на 3 процента, а бюджетные расходы в следующем году будут заморожены, за исключением выплаты процентов, выплаты в фонды ЕС и софинансирование фондов ЕС, а также взносы в бюджет ЕС). При 57 процентах ВВП, Кабинет министров должен представить сбалансированный бюджет. Если долг вырастет до 60 процентов ВВП, правительство получит вотум доверия в парламенте. Закон также включает численно определенные положения об отходе при серьезной рецессии банковской системы, стихийных бедствиях и международных гарантийных схемах. Начиная с 2018 года потолок долга будет постепенно сокращаться на один процентный пункт к ВВП каждый год, чтобы достичь 50 процентов ВВП к 2027 году; промежуточные долговые пороги будут изменены соответственно. | Фискальный совет осуществляет мониторинг и оценку фискальных показателей и соблюдение фискальных правил. |
| Правило бюджетного баланса (2013 г.) | ОП | В Закон о бюджетных правилах были внесены поправки в 2013 году, чтобы перенести положения фискального договора в национальное право (правило структурного баланса и корректирующий механизм). Поправки вступили в силу в январе 2014 года. Соответствие оценивается фискальным советом два раза в год. |
| **Словения** | Правило долга (2000, 2015 гг.) | ОП | Долг сектора гос.управления и нефинансовых государственных организаций (классифицируемых вне госуправления) к ВВП не может превышает 40 процентов ВВП. В соответствии с Фискальным соглашением, в 2015 году был принят новый показатель долга. Долг к ВВП, в соответствии с Регламентом Европейского Совета на конец года не должен превышать 60%.  В 2011 году была введена новая структура расходов для сектора государственного управления (в денежном выражении). Потолки расходов определяются на скользящей основе, рост расходов ограничивается потенциальным ростом ВВП (оба показателя в номинальном выражении). Рост сдерживается до тех пор, пока первичный дефицит и государственный долг (в процентах от ВВП) превышают их целевые значения. Потолки устанавливаются на первые два года (t-1 и t) и ориентировочные потолки для следующих двух лет (t + 1 и t + 2). Для набора данных эти потолки, как правило, не включены, поскольку они являются обязательными для менее чем три года. Порог, указанный в документе, следует считать правилом расходов. |  |
| Правило бюджетного баланса (2015 г.)  Закон | ОП | В соответствии с «фискальным договором», подписанным 1 марта 2012 года, правительство приняло структурный бюджет.  Правило баланса в долгосрочном законодательстве, а также механизм автоматической коррекции в 2015 году. |
| **Эстония** | Правило бюджетного баланса | ОП | Сбалансированный бюджет для государственного управления. Правило, разработанное для учета циклического компонента: в 2007 и 2008 годах власти переключились на целевое использование номинального профицита, поскольку стало все более очевидным, что требование о номинальном сальдо бюджета было недостаточным для сдерживания тенденций перегрева в экономика. В настоящее время правительство нацелено на небольшой дефицит.  Правило структурного баланса бюджета поддерживается Конституцией(пункт 116). Правило также было указано во всех Стратегиях государственного бюджета, а также коалиционном соглашении. Закон о бюджете 2014 года содержит подробную информацию о правиле и его автоматической корректировке.  Правило долга введено для местных органов власти с 1997 года. | Фискальный совет создан в 2014 г. |
| **Латвия** | Правило бюджетного баланса (2013 г.) | ОП | Структурно скорректированный дефицит бюджета ограничивается до 0,5 процента ВВП или менее.  ВВП. | Есть |
| Правило долга (2013 г.) |  | Долг к ВВП в соответствии с Регламентом Европейского Совета на конец года не должен превышать 60%. |
| Правило расходов (2014 г.) | ОП | Расходы, с учетом дефлятора ВВП (инфляция), не могут расти быстрее, чем рост потенциального ВВП |
| **Литва** | Правило расходов (2008 г.) | ОП | Если в бюджетах госуправления был зафиксирован дефицит в среднем за последние 5 лет, ежегодный рост бюджетных ассигновании не может превышать 0,5 процента от среднего темпа роста доходов бюджета за эти 5 лет. Правило о расходах было пересмотрено и вступило в силу в 2015 году. Если бюджеты госуправления имели дефицит за последние 5 календарных лет, то годовой темп роста фонда социального страхования, медицинского страхования в процентах от общего объема расходов Государственного бюджета, не может превышать 0,5% среднего многолетнего роста потенциального ВВП. | Есть |
| Правило доходов (2008 г.) | ОП | дефицит бюджета гос.управления должен быть уменьшен за счет избыточных доходов текущего года. |
| Правило долга (1997 г.) | ОП | Ограничения на чистые заимствования центрального правительства. |
| Правило бюджетного баланса (2015 г.) | ОП | Правило о структурном сальдо бюджета в качестве механизма автоматической коррекции принято в конституционном законе об исполнении фискального договора |
| **Япония и страны Юго-Восточной Азии** | | | | |
| **Япония** | Правило расходов (2006, 2010-2012 гг.) | ЦП | 2006-2008 гг: в 2006 году правительство установило численные цели по категориям расходов (например,  государственные инвестиции, социальное обеспечение и т. д.). Цели на 2006 год должны были быть действительными до 2011 финансового года и действительно были действительны для бюджетов на 2007 и 2008 финансовые годы. Но цели были оставлены на 2009 финансовый год из-за кризиса.  2010-2012: Стратегия управления бюджетом, действующая с 22 июня 2010 года, ввела среднесрочный бюджет. Структура, включая «Общий лимит расходов» (сумма общих расходов по счетам, за исключением  погашение задолженности и уплата процентов) не должна превышать сумму предыдущего финансового года. Расходы, связанные с реконструкцией, должны управляться отдельно от других расходов (сокращение прочих расходов, неналоговых доходов, включая продажу государственных активов, и налоговых поступлений по специальным налогам на реконструкцию). Максимальный уровень расходов был снят в 2013 году при нынешней администрации Абэ |  |
| Правило бюджетного баланса (1947, 1998 гг.) | ЦП | С 1947 года Закон о государственных финансах (статья 4) включает золотое правило, согласно которому расходы не должны превышать внутренних доходов. С 1975 года, за исключением периода 1990-1993 годов, правительство просило об отказе от этого правила.  Закон о реформе фискальной структуры был принят в 1997 году и отменен в следующем году. Закон указал на необходимость сокращения общего дефицита гос.управления (без учета SSF) до уровня не более 3 процентов ВВП, и что JGB не выдаются на текущие расходы. |  |
|  |  |  | PAYGO (с 2011 года): Стратегия управления бюджетом предусматривает оплату по мере поступления. Правило, которое подразумевает, что любая мера, которая включает увеличение расходов или уменьшение доходов, должна компенсироваться постоянным сокращением расходов или постоянными мерами по сбору доходов. Поскольку правила оплаты по факту не устанавливают числовые ограничения для крупных бюджетных агрегатов, их обычно считают процедурными правилами. |  |
| **Малайзия** | Правило бюджетного баланса(Золотое правило) (1959 г.) | ЦП | Правительство следует золотому правилу, согласно которому берет взаймы только для развития (на капитальные расходы). Закон о займах (местных) (пункт 3,5) и Закон о государственном финансировании 1983 года (параграф 3,4) гласит: «Собранные суммы должны быть внесены в Фонд развития, а использование средств указано в Приложении 2 Закона о фондах развития 1966 г.". |  |
| Правило долга (1959 г.) | ЦП | Закон о займах (местных) и Закон о государственном финансировании 1983 года ограничивают внутренний долг федерального правительства в 55 процентов ВВП (измеряется как сумма непогашенных государственных ценных бумаг Малайзии (MGS).  Выпуск государственных инвестиций (на основе исламских принципов) и исламских казначейских векселей, а также синдицированные кредиты, привлеченные внутри страны (45 процентов ВВП в 2008 году и 40 процентов ВВП в 2003 году). Это дополняются другими правовыми нормами, такими как лимиты по внешнему долгу (35 млрд. юаней) и выпущенные казначейские векселя (10 млрд. юаней) Правительство стремится сохранить общий бюджетный дефицит на уровне около 3 процентов ВВП к 2015 году, что, однако,не считает фискальным правилом. Нет никаких официальных санкций в случае, если правительство нарушает эти правила, формально правительство всегда соблюдало все правила. С государственной политикой , сфокусированной на финансировании за счет внутренних источников и  в соответствии с сокращением лимитов внешнего долга до 35 млрд. юаней потолок внутреннего долга (55 процентов ВВП) был повышен (с 2002 года - 60 млрд. юаней и в 2006 году - 45 млрд. юаней). |  |
| **Сингапур** | Правило бюджетного баланса (1965 г.) | ЦП | Бюджет должен быть сбалансирован по правительственному сроку полномочий. |  |
| Правило расходов (1991 г.) | ЦП | До 50 процентов чистого инвестиционного дохода от Денежно-кредитного управления Сингапура (MAS), Сингапурской инвестиционной корпорации (GIC Pte Ltd) и Temasek, инвестиционной компании, принадлежащей Правительству Сингапура может быть принято в годовой бюджет для расходов. После конституционной поправки в 2008 году до половины ожидаемой долгосрочной реальной доходности фискальных резервов инвестиционной корпорации GIC Pte Ltd и MAS и до половины чистого инвестиционного дохода, полученного от Temasek, может быть принято в годовой бюджет для расходов. В В 2015 году в Конституцию были внесены поправки, позволяющие получить до половины ожидаемой долгосрочной реальной прибыли от фискальных резервов MAS, GIC Pte Ltd и Temasek для включения в годовой бюджет. |  |
| Правило долга (2004 г.) | ОП | Общий долг центрального и местного правительства не должен превышать 60 процентов ВВП. |  |
| Правило бюджетного баланса (1967 г.) | ОП | Консолидированный дефицит бюджета национального и местного правительства ограничен 3 процентами ВВП в  любой год. |  |
| **Гонконг** | Правило бюджетного баланса (1997 г.) | ЦП | Статья 107 Основного закона гласит, что «Особый административный район Гонконг должен при составлении своего бюджета следовать принципу удержания расходов в пределах доходов, обеспечивать фискальный баланс, избежать дефицита и сохранить бюджет соразмерным темпам роста его валового внутреннего продукта  товар. |  |
| **Страны Латинской Америки** | | | | |
| **Аргентина** | Правило бюджетного баланса  (2000) | ОП | Все юрисдикции обязаны сбалансировать доходы и расходы, за исключением инвестиций в основные социально-экономические инфраструктурные проекты и проекты, финансируемые МФИ | С 2000 г. Федеральный совет по фискальной осуществляет контроль за применением закона(FRL) и мониторинга  внедрения правил |
| Правило расходов  (2000) | Первичные расходы не могут расти больше номинального ВВП или оставаться постоянными в периоды отрицательного роста номинального ВВП.  FRL установил ограничение на заимствования на местном уровне(провинции), из-за которого расходы на обслуживание долга не могли превышать 15 процентов текущих доходов после вычета доходов, ерераспределенных в муниципалитеты.  Всем администрациям было рекомендовано создать фискальные контрциклические фонды. |
| **Бразилия** | Правило по долгу | ЦП | Для штатов и муниципалитетов есть, установленные Сенатом, ограничения на ежегодное заимствование.  Правительство устанавливает численные многолетние цели (ограничения) для баланса бюджета (на текущий год и ориентировочные цели на следующие два года), расходы и задолженность. В случае несоблюдения, необходимо принять корректирующие меры и могут быть применены санкции (в Законе о финансовых преступлениях, начиная от штрафов до потери работы).  Существует также принцип «золотого правила», установленный в Конституции (новые заимствования должны быть максимально равны государственным инвестициям). |  |
| Правило расходов |  | В законе установлены ряд числовых фискальных ограничений:  расходы на персонал ограничены 50% чистого текущего дохода федерального бюджета и 60 процентов для штатов и муниципалитетов. На каждом уровне закон дополнительно определяет ограничения для исполнительных, законодательных, судебных и других органов, где это применимо. Сенат устанавливает лимиты задолженности для всех уровней правительства. Тем не менее, соглашение о пределе для центрального правительства никогда еще не было достигнуто. В результате в настоящее время действуют только ограничения для штатов и муниципалитетов. |  |
| **Чили** | Правило бюджетного баланса | ЦП | Согласно правилу структурного баланса, государственные расходы предусматриваются в бюджете в соответствии со структурными доходами, то есть доходами, которые будут достигается, если: (i) экономика работала на полную мощность; и (ii) цены на медь и молибден были на их долгосрочным уровне; iii) отдача на накопленные финансовые активы согласуется с долгосрочными процентными ставками.  Целевой показатель структурного сальдо был установлен в 2002–2007 годах на уровне 1 процента ВВП, в 2008 году снижен до 0,5 процента и в 2009 году до 0 процентов ВВП.  В дальнейшем (2010-14 гг.) определен целевой показатель - 1 процент структурного дефицита ВВП к 2014 году.  В октябре 2011 года правительство опубликовало правило структурного баланса второго поколения (Http://www.dipres.gob.cl/572/article-81713.html).  Начиная с бюджета 2015 г., правительство больше не корректирует доходы, основанные на долгосрочных ценах на молибден. | С 2013 г. Фискальный совет  курирует два независимых комитета - по потенциально-му ВВП и долгосрочным ценам на медь. Обеспечивает  расчет и консультирует по правилу структурного баланса ( в т.ч. по методологи-ческим измене-ниям). |
| **Колумбия** | Правило бюджетного баланса (2011) | ЦП | Правило структурного баланса, утвержденное Конгрессом в июне 2011 года, определяет путь для фискальной политики.  Консолидация, которая снижает структурный дефицит для центрального правительства до 2,3 процента ВВП в 2014 году и устанавливает потолок для дефицита в 1 процент ВВП, вступит в силу в 2022 году. Правило также допускает фискальную экспансию, когда ожидаемый темп роста производства составляет не менее 2 п.п. ниже, чем долгосрочные темпы роста (с учетом антициклической фискальной политики в случаях чрезвычайной ситуации и/или крупных макроэкономических шоков); Создан суверенный фонд благосостояния (SWF) для сохранения непредвиденных доходов от природных ресурсов.  Годовые цели определяются среднесрочными бюджетными рамками.  Существует оговорка о приостановлении правила ( ст. 11): «В случае чрезвычайных событий, угрожающих макроэкономической стабильности страны, применение налогового правила может быть временно приостановлено при одобрении внутреннего Фискального совета, возглавляемого министром финансов (CONFIS). | Независимая консультативная  Комиссия создана чтобы помочь ввести в действие правило структурного баланса и оценить его выполнение. |
| Правило расходов (2000) | ЦП | Ограничение роста текущих расходов центрального уровня. |  |
| **Россия и др. страны-экспортеры нефти** | | | | |
| **Россия** | Правило бюджетного баланса (2007 г.) | ОП | Правовая фискальная база России опирается на не нефтяной баланс в качестве ключевого фискального показателя. Бюджет включает долгосрочный целевой показатель не нефтяного дефицита в размере 4,7 процента ВВП. Это было приостановлено в апреле 2009 года в результате мирового финансового кризиса и официально отменено в 2012 году. |  |
| Правило расходов (2013 г.) | ОП | Парламент принял в середине декабря 2012 года новое налогово-бюджетное правило, основанное на ценах на нефть. Правило устанавливает потолок расходов (доходы от нефти по «базовой» цене на нефть плюс все ненефтяные доходы плюс лимит чистого заимствования 1 процентов ВВП). Нефтяные доходы выше «базовой» цены на нефть должны сохраняться в Резервном фонде до достижения 7 процентов ВВП (хотя есть некоторые допустимые исключения из этого в соответствии с законом). Когда Резервный фонд достигает этого порога, по крайней мере половина избыточных доходов от нефти должна идти в Фонд национального благосостояния, а оставшиеся ресурсы будут направлены в бюджет для финансирования инфраструктуры и других приоритетных проектов.  С 2018 года в России установлены новые принципы бюджетных правил и объединение Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. Согласно новым правилам, все нефтегазовые доходы от цен на нефть выше базового значения, заложенного в бюджете, используются для покупки валюты Минфином и размещения в ФНБ. Расходование средств ФНБ доступно в двух случаях: снижение цен на нефть ниже базовой и достижение фондом размеров 7% от ВВП. В случае роста резервов выше 7% от ВВП, дополнительные средства инвестируются в инфраструктурные проекты. |  |
| **Мексика** | Правило бюджетного баланса (2006 г.) | ЦП | Сбалансированный бюджет на кассовой основе, установленный в Законе (FRL). Это относится к федеральному государственному сектору, который  включает в себя центральное правительство, социальное обеспечение и ключевые государственные предприятия (например, нефтяную компанию PEMEX и электроэнергетическую  компанию ДОВСЕ). Правило включает справочную цену на нефть, которая устанавливается по формуле, а также систему из четырех стабилизационных фондов, в том числе нефтяной стабилизационный фонд. Начиная с 2009 финансового года, определение было изменено, чтобы не учитывать в бюджетном правиле по сбалансированному бюджету инвестиции государственной нефтяной компании Pemex.  Закон 2006 года предусматривает санкции за несоблюдение.  Оговорка об исключении устанавливает, что если ненефтяные доходы ниже их потенциала из-за отрицательного разрыва в выпуске, может быть дефицит, эквивалентный недостающим доходам. Условие об отходе от правила при определенных обстоятельствах может быть предусмотрен дефицит бюджета. Эта оговорка применялась в 2010, 2011 и 2012 годах. |  |
| Правило расходов (2013 г.) | ЦП | Поправка 2013 года к Закону предусматривает ограничение структурных текущих расходов (СТР), определяемых как текущие первичные расходы, включая трансферты столице и местным органам власти на капитал и исключая расходы, которые регулируется автоматическими правилами (пенсии, субсидии на электроэнергию и распределение доходов на субнациональном уровне). Переходные положения установили, что СТР не могут расти быстрее, чем на 2 процента в реальном выражении в условиях 2017 года. |
| **Норвегия** | Правило бюджетного баланса |  | Норвегия представляет собой еще один пример применения числового налогово-бюджетного правила, при котором целевым показателем является структурный бюджетный дефицит. В этом случае нефтяные доходы исключаются из целевого показателя. Ненефтяной структурный дефицит бюджета центрального правительства должен быть равен долгосрочной реальной доходности «Государственного пенсионного фонда — «Глобал», которая составляет 4 процента.  Однако налогово-бюджетные принципы допускают временные отклонения от этого правила в ходе экономического цикла. |  |
| **Иран** | Правило по доходам  (2010 г.) | ЦП | Правило устанавливает:  14,5 процента доходов от нефти должны идти в NIOC (Национальная нефтяная компания),  20 процентов доходов от нефти должно идти в NDF (Национальный фонд развития Ирана, SWF), и эта доля должна увеличиваться на 3 процентных пункта каждый год. Остальные остаются правительству. Правило было предложено в «Пятом плане развития» и впервые реализовано в бюджете 2010 года. В результате международных санкций правило было изменено в 2015 году, чтобы позволить снизить долю NDF до 20 процентов до 2017 года. |  |
| **Страны постсоветского пространства(за исключением экспортеров нефти)** | | | | |
| **Грузия** | Правило по расходам (2014 г.) | ЦП | Соотношение «расходов и прироста нефинансовых активов» консолидированного бюджета к  ВВП не должны превышать 30 процентов. |  |
| Правило по бюджетному балансу (2014 г.) | ЦП | Отношение дефицита консолидированного бюджета к ВВП не должно превышать 3 процентов. |  |
| Правило по госдолгу (2014 г.) | ЦП | Отношение государственного долга к ВВП не должно превышать 60 процентов. |  |
| **Армения** | Правило долга (2008) | ЦП | Государственный долг не может превышать 60 процентов ВВП в любой данный год. Если соотношение государственного долга к ВВП за редыдущий год превышает 50 процентов, дефицит в следующем году должен быть ниже 3 процентов среднего ВВП за предыдущие три года. С 2015 года определение государственного долга изменено и правила применяется только к государственному долгу, исключая долг центрального банка. |  |
| **Другие страны** | | | | |
| **Индия** | Правило бюджетного баланса (2004) | ЦП | Текущий целевой баланс бюджета определен в Законе о бюджетной ответственности и управлении бюджетом (FRBMA).  Первоначально целью было сократить дефицит бюджета до 3 процентов ВВП к 2008 году. Во время кризиса сроки были перенесены  дальше и в конечном итоге правило было приостановлено в 2009 году. В 2011 году Экономический консультативный совет посоветовал правительству Индии пересмотреть положения FRBMA. Пункт об исключении в Законе (FRBMA) позволяет правительству не выполнять целевые показатели в «исключительных обстоятельствах. "В 2013 году власти изменили правила реализации FRBMA, чтобы восстановить ориентир на сокращение дефицита, предусматривающий среднесрочную цель - дефицит 3 процента ВВП. В 2015 году срок был установлен в 2017/18 году. | Экономический консультативный  совет |
| **Кения** | Правило по долгу (1997 г.) | ЦП | Политические цели для коэффициентов задолженности. Тем не менее, они оказались необязательными и подлежали изменению. На 2015 год отношение долга к ВВП в терминах NPV должно быть ниже 45 процентов (цель их среднесрочной стратегии управления долгом). |  |
| Правило по доходам (1997) | ЦП | Поддержание доходов на уровне 21-22 процента ВВП |  |
| **Монголия** | Правило по бюджетному балансу (2013 г.) | ЦП | С 2013 г. структурный дефицит не может превышать 2% ВВП. Структурный баланс определяется как разница между структурными доходами и общими расходами.  Структурные доходы определяются как доходы, которые были бы получены, если бы цены на основные полезные ископаемые находились на уровне, определяемом как скользящее среднее за 16 лет. |  |
| Правило по расходам (2013 г.) | ЦП | С 2013 г. рост расходов не может превышать рост нерудного ВВП. |
| Правило по долгу (2014 г.) | ЦП | С 2014 года государственный долг в пересчете на NPV не может превышать 40 процентов ВВП. В феврале 2015 года правительство внесло изменения в Закон и приняло новый закон об управлении долгом: (1) ограничение структурного бюджетного дефицита временно увеличилось (в 2015 году - 5 процентов ВВП, 2016 -4 процента ВВП и в 2017 году - 3 процента ВВП), но на 2018 год и последующий период сохранилось на уровне 2 процента ВВП; (2) некоммерческие расходы DBM (Банк развития Монголии) внесены в бюджет и, следовательно, включены в расчет структурного дефицита бюджета; (3) лимиты задолженности  временно выросли (58,3 процента в 2015 году, 55 процентов в 2016 году и 50 процентов в 2017 году), но остаются на уровне 40 процентов для  2018 и далее; и (4) определение долга сужается от государственного до общего государственного долга (в новом определении государственные гарантии, которые полностью обеспечены государственными ценными бумагами исключаются из государственного долга). |
| **Парагвай** | Правило по бюджетному балансу (2015 г.) | ЦП | Закон (FRL) ввел верхний предел дефицита бюджета центрального правительства в размере 1,5 процента ВВП начиная с 2015 года. Конгресс может утвердить дефицит до 3 процентов ВВП в случаях чрезвычайного положения в стране, международного кризиса, влияющего на отечественную экономику, или же отрицательный рост. В среднем бюджетный дефицит в течение трех последовательных бюджетных периодов не должен превышать 1% ВВП. Это правило применяется только к предварительному среднесрочному бюджетному плану, а не к его исполнению. | Есть |
| Правило по расходам (2015 г.) | ЦП | Закон (FRL) ограничивает реальный рост первичных расходов бюджета на уровне 4 процентов в год, начиная с бюджета 2015 года.  Генеральный контролер отвечает за мониторинг соответствия FRL. Любое возможное нарушение считается невыполнением обязанностей ответственными государственными служащими и влечет применение санкций. |

Источник: Lledo V., Yoon S., Fang X., Mbaye S., Kim Y., Fiscal Rules Dataset 1985-2015, IMF Fiscal Affairs Department, March 2017.

**Приложение 2**

**Бюджетное правило расходов**

|  |  |
| --- | --- |
| В основном действуют два вида бюджетного правила расходов:  1.Устанавливаются лимиты(потолки) расходов (общих, первичных нециклических, дискреционных) на 3-4 года.  2.Вводится ограничение роста расходов ростом номинального ВВП  Некоторые страны, в частности экспортеры нефти учитывают при ограничении расходов цены на нефть или ориентируются на несырьевые доходы. Потолок расходов устанавливается с учетом базовой цены на нефть.  Более реже применяются другие виды бюджетных правил расходов (см. ниже):расходы на персонал ограничены 50% чистого текущего дохода федерального бюджета, ограничение роста структурных текущих расходов (4%), ограничение роста первичных доходов (2%), рост расходов ограничен ростом нерудного ВВП и др. | |
| **Страна** | **Правило расходов** |
| **Финляндия** | С 2003 г годовые лимиты государственных расходов на 4-хлетний срок полномочий правительства. ***Пределы устанавливаются в реальном выражении для первичных нециклических расходов (около 75 % от общих расходов центрального правительства,*** около 37 процентов от общих государственных расходов). |
| **Нидерланды** | ***Потолки реальных расходов установлены для общих расходов (охватывающих центральное правительство, здравоохранение и социальное обеспечение и покрывающих около 90 процентов общих расходов) и отраслевых расходов на каждый год четырехлетнего срока полномочий правительства.*** Исключены процентные платежи, расходы на пособия по безработице и социальной помощи. |
| **Греция** | Потолки расходов для отраслевых министерств были впервые введены в 2010 году (Закон 3871/2010, статья 8, пункт 6E). Их первая реализация состоялась в рамках Среднесрочной фискальной стратегии 2011-2014 (в июле 2011 года).  В 2014 годув основной закон о бюджете были внесены поправки включая требование о том, что ***Среднесрочная фискальная стратегия устанавливает обязательные многолетние потолки расходов для отраслевых министерств и сектора здравоохранения.*** |
| **Польша** | ***Общий рост дискреционных расходов центрального правительства и всех вновь принятых расходов не может превышать 1 п.п. в реальном выражении (на основе инфляции ИПЦ)*** (определено в Законе о государственных финансах как временное правило).  Правило постоянных расходов было принято парламентом в конце 2013 года и вступило в силу в 2015 году. Правило ограничивает рост государственных расходов при трендовом росте ВВП (или ниже трендового роста ВВП, если долг превышает заранее определенные пороговые значения). ***Правило расходов было изменено в бюджете 2016 года, чтобы обеспечить большую гибкость для увеличения расходов.*** |
| **Чехия** | Среднесрочная структура расходов (MTEF), охватывает два года после годового бюджета, но фискального правила нет. При подготовке и представлении законопроекта о государственном бюджете ***Правительство может изменить первоначальный MTEF второго и третьего года. Это возможно только в определенных случаях, которые перечислены в Акте по бюджетному правилу( значительные отклонения от макроэкономического прогноза, стихийные бедствия, изменения в доходах из фондов ЕС и др.). Однако на практике изменения вносятся часто, поэтому MTEF не считаются правилом.*** |
| **Болгария** | ***С 2012: Максимальное соотношение расходов к ВВП составляет 40 процентов.***  Кроме того, ***ежегодный рост расходов не должен превышать рост потенциального ВВП****.* |
| **Словения** | В 2011 году была введена новая структура расходов для сектора государственного управления (в денежном выражении). ***Потолки расходов определяются на скользящей основе, рост расходов ограничивается потенциальным ростом ВВП (оба показателя в номинальном выражении)****.* Рост сдерживается до тех пор, пока первичный дефицит и государственный долг (в процентах от ВВП) превышают их целевые значения. Потолки устанавливаются на первые два года (t-1 и t) и ориентировочные потолки для следующих двух лет (t + 1 и t + 2). Для набора данных эти потолки, как правило, не включены, поскольку они являются обязательными для менее чем три года. Порог, указанный в документе, следует считать правилом расходов. |
| **Латвия** | ***Расходы, с учетом дефлятора ВВП (инфляция), не могут расти быстрее, чем рост потенциального ВВП.*** |
| **Литва** | Если в бюджетах госуправления был зафиксирован дефицит в среднем за последние 5 лет, ежегодный рост бюджетных ассигновании не может превышать 0,5 процента от среднего темпа роста доходов бюджета за эти 5 лет. Правило о расходах было пересмотрено и вступило в силу в 2015 году. Если бюджеты госуправления имели дефицит за последние 5 календарных лет, то ***годовой темп роста фонда социального страхования, медицинского страхования в процентах от общего объема расходов Государственного бюджета, не может превышать 0,5% среднего многолетнего роста потенциального ВВП.*** |
| **Япония** | 2006-2008 гг: в 2006 году правительство установило численные цели по категориям расходов (например, государственные инвестиции, социальное обеспечение и т. д.). Цели на 2006 год должны были быть действительными до 2011 финансового года и действительно были действительны для бюджетов на 2007 и 2008 финансовые годы. Но цели были оставлены на 2009 финансовый год из-за кризиса.  2010-2012: Стратегия управления бюджетом, действующая с 22 июня ***2010 года, ввела среднесрочный бюджет. Структура, включая «Общий лимит расходов» (сумма общих расходов по счетам, за исключением погашение задолженности и уплата процентов) не должна превышать сумму предыдущего финансового года.***Расходы, связанные с реконструкцией, должны управляться отдельно от других расходов (сокращение прочих расходов, неналоговых доходов, включая продажу государственных активов, и налоговых поступлений по специальным налогам на реконструкцию). Максимальный уровень расходов был снят в 2013 году при нынешней администрации Абэ. |
| **Сингапур** | В 2015 году в Конституцию были ***внесены поправки, позволяющие получить до половины ожидаемой долгосрочной реальной прибыли от фискальных резервов Monetary Authority of Singapore(MAS), Government of Singapore Investment Corporation Pte Ltd (GIC) и Temasek для включения в годовой бюджет.*** |
| **Аргентина** | ***Первичные расходы не могут расти больше номинального ВВП*** или оставаться постоянными в периоды отрицательного роста номинального ВВП. |
| **Бразилия** | ***В законе установлены ряд числовых фискальных ограничений:***  ***расходы на персонал ограничены 50% чистого текущего дохода федерального бюджета и 60 % для штатов и муниципалитетов****.* На каждом уровне закон дополнительно определяет ограничения для исполнительных, законодательных, судебных и других органов, где это применимо. Сенат устанавливает лимиты задолженности для всех уровней правительства. Тем не менее, соглашение о пределе для центрального правительства никогда еще не было достигнуто. В результате в настоящее время действуют только ограничения для штатов и муниципалитетов. |
| **Чили** | ***Согласно правилу структурного баланса, государственные расходы предусматриваются в бюджете в соответствии со структурными доходами,*** то есть доходами, которые будут достигается, если: (i) экономика работала на полную мощность; и (ii) цены на медь и молибден были на их долгосрочным уровне; iii) отдача на накопленные финансовые активы согласуется с долгосрочными процентными ставками. |
| **Колумбия** | ***Ограничение роста текущих расходов центрального уровня.*** |
| **Россия** | Парламент принял в середине декабря 2012 года новое налогово-бюджетное правило, основанное на ценах на нефть. ***Правило устанавливает потолок расходов (доходы от нефти по «базовой» цене на нефть плюс все ненефтяные доходы плюс лимит чистого заимствования 1 процентов ВВП).*** Нефтяные доходы выше «базовой» цены на нефть должны сохраняться в Резервном фонде до достижения 7 процентов ВВП (хотя есть некоторые допустимые исключения из этого в соответствии с законом). Когда Резервный фонд достигает этого порога, по крайней мере половина избыточных доходов от нефти должна идти в Фонд национального благосостояния, а оставшиеся ресурсы будут направлены в бюджет для финансирования инфраструктуры и других приоритетных проектов.  С 2018 года в России установлены новые принципы бюджетных правил и объединение Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. Согласно новым правилам, все нефтегазовые доходы от цен на нефть выше базового значения, заложенного в бюджете, используются для покупки валюты Минфином и размещения в ФНБ. Расходование средств ФНБ доступно в двух случаях: снижение цен на нефть ниже базовой и достижение фондом размеров 7% от ВВП. В случае роста резервов выше 7% от ВВП, дополнительные средства инвестируются в инфраструктурные проекты. |
| **Мексика** | Поправка 2013 года к Закону предусматривает ограничение структурных текущих расходов (СТР), определяемых как текущие первичные расходы, включая трансферты столице и местным органам власти на капитал и исключая расходы, которые регулируется автоматическими правилами (пенсии, субсидии на электроэнергию и распределение доходов на субнациональном уровне). Переходные положения установили, что ***Структурные текущие расходы не могут расти быстрее, чем на 2 процента в реальном выражении в условиях 2017 года.*** |
| **Грузия** | ***«Расходы и прирост нефинансовых активов» консолидированного бюджета не должны превышать 30 процентов к ВВП.*** |
| **Монголия** | С 2013 г. ***рост расходов не может превышать рост нерудного ВВП.*** |
| **Парагвай** | Закон о фискальной ответственности ограничивает ***реальный рост первичных расходов бюджета на уровне 4 процентов в год,*** начиная с бюджета 2015 года. Генеральный контролер отвечает за мониторинг соответствия FRL. Любое возможное нарушение считается невыполнением обязанностей ответственными государственными служащими и влечет применение санкций. |

1. Структурный баланс бюджета - баланс бюджета, который имел бы место при потенциальном объеме выпуска в отсутствие циклических колебаний ВВП. [↑](#footnote-ref-1)
2. Западно-африканский экономический и валютный союз, Центрально-африканскоt экономическое и валютное соглашение; Восточно-африканский валютный союз. [↑](#footnote-ref-2)
3. В соответствии с Маастрихтским договором (1992 г.) и Пактом стабильности и роста (1997 г.) – дефицит бюджета ограничивается 3 процентами ВВП и потолок долга - 60 процентов ВВП. [↑](#footnote-ref-3)
4. Национальные фискальные агентства определяются как независимые государственные органы (кроме центрального банка, правительства или парламента), которые готовят макроэкономические прогнозы для бюджета, мониторинг финансовых показателей и/или консультируют правительство по вопросам фискальной политики. Эти учреждения финансируется в основном за счет государственных средств и функционально являются независимыми от фискального власти. [↑](#footnote-ref-4)
5. Базовый сценарий предусматривает продолжение текущей тенденции развития экономики и слабое изменение внешних условий, а также осуществление структурных и налоговой реформ с постепенным достижением ожидаемых результатов. Альтернативный (рисковый) сценарий допускает ухудшение внешнеэкономических условий и замедление проводимых структурных реформ. [↑](#footnote-ref-5)