

## **ГЛАВА V: РАЗРАБОТКА ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ: РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ДОСТИЖЕНИЮ ФИСКАЛЬНОЙ УСТОЙЧИВОСТИ И УЛУЧШЕНИЮ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТОМ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

5.1 В предыдущих главах речь шла об основных принципах, которые лежат в основе эффективного процесса формирования бюджета. Таковыми являются: финансовая дисциплина и устойчивость, эффективное распределение ресурсов и техническая результативность бюджетного процесса. Беларусь достигла определенных успехов в каждой из этих областей, однако необходимо предпринять дополнительные усилия, которые могли бы значительно улучшить систему расходования государственных ресурсов.

5.2 Осуществление изменений и улучшение качества управления бюджетным процессом и государственными расходами является непростой задачей, для решения которой может потребоваться не один год. Действительно, даже самые устойчивые системы всегда находятся в непрерывном поиске путей дальнейшего совершенствования. Для этого необходимо, чтобы в своей работе разработчики политики руководствовались целями повышения качества бюджетного процесса. Для достижения успеха также необходимы разработка стратегии и соответствующее управление процессом изменений. Отправной точкой в разработке стратегии должно стать определение целей, которые предполагается достичь. Затем необходимо провести всестороннюю и объективную оценку сильных и слабых сторон существующей системы. В предыдущих главах была сделана попытка начать проведение подобной оценки.

5.3 По мере определения ключевых мер, необходимо разработать поэтапный план действий. Такой план действий должен включать следующие компоненты<sup>1</sup>:

- Определение общей цели реформ и конкретных задач каждого компонента.
- Перечень компонентов.
- Перечень мероприятий по подготовке и реализации реформ; сроки исполнения и завершения этих мероприятий и график выполнения ключевых задач.
- Определение показателей для мониторинга достигнутого прогресса.
- Организационные схемы для проведения подготовительной работы по реализации изменений и контролю над их осуществлением; определенный перечень ресурсов, которые предполагается выделить для проведения реформы в целях получения необходимых фондов.

5.4 Важным фактором в достижении успеха, тем не менее, является осознание необходимости и формирование стремления к совершенствованию системы расходования государственных ресурсов как в самом Правительстве, так и за его пределами. Реальные изменения начнут осуществляться только в том случае, если будут лидеры в самом Правительстве. Руководство министерства финансов должно активно привлекаться к участию в этом процессе, и основная работа должна вестись именно в министерстве финансов. Для того, чтобы определить направления и осуществить реформы, министерство финансов должно работать в тесном сотрудничестве с отраслевыми министерствами, местными органами государственного управления и другими ключевыми ведомствами.

5.5 Для практической реализации изменений также будет необходимо создать эффективно действующие организационно-административные схемы. Учитывая важность и широкий спектр вопросов и аспектов, имеющих отношение к реформе системы государственных расходов, необходимо обеспечить привлечение ведомств и должностных лиц на трех уровнях:

---

<sup>1</sup> Рекомендации здесь и далее построены на выводах работы Allen and Tommasi (2001) *Managing Public Expenditure – A Reference Book for Transition Economies*. OECD.

- *Группа стратегического планирования*, состоящая из высокопоставленных чиновников, осуществляющих общее руководство программой изменений. Как правило, ее возглавляет министерство финансов. Важно также включить в ее состав руководителей основных подразделений министерства финансов и представителей министерств и ведомств, участвующих в реформе. Одной из задач этой группы является достижение консенсуса в отношении основных целей, которых необходимо достичь.
- *Группа оперативного управления*, ответственная за общее руководство программой действий. Целесообразнее всего создать ее в министерстве финансов, у нее должно быть очень четкое видение задач и целей, которые необходимо реализовать. Ей также должно быть предоставлено право разработки коммуникационной стратегии и распространения новых принципов и подходов с помощью проведения семинаров и практических занятий.
- *Рабочие группы* должны создаваться с целью разработки конкретных реформ в конкретных областях и содействия их проведению. Такие группы зачастую занимаются повседневной разработкой и реализацией необходимых изменений.

Такие группы будут нужны для комплексной проработки соответствующих изменений, а также для разработки коммуникативной стратегии и создания условий для того, чтобы предлагаемые изменения нашли всестороннюю поддержку со стороны Правительства и граждан Беларуси.

5.6 В данном заключительном разделе отчета представлены рекомендуемые основные направления краткосрочной и среднесрочной экономической политики, основанные на анализе, изложенном в предыдущих главах. Мы надеемся, что данные рекомендации будут полезными для Правительства при разработке Плана действий по совершенствованию управления государственными ресурсами. В данном Плате действий должны быть обозначены конкретные действия на краткосрочную и среднесрочную перспективу, а также индикаторы для определения результатов и эффективности достижения поставленных целей.

5.7 Прежде чем перейти к рекомендациям, важно еще раз упомянуть, какие конкретные цели рассматриваются в данном исследовании в качестве основных для обеспечения эффективного функционирования бюджетной системы:

- *Поддержание общей финансовой дисциплины.* Обеспечение того, чтобы все расходы осуществлялись строго в пределах имеющихся ресурсов, является фундаментальной задачей действенного бюджетного управления. В целях обеспечения роста и поддержания конкурентоспособности Беларусь должна сократить масштабы как явных, так и неявных (не отраженных в официальном бюджете) фискальных операций. Началом для этого процесса может стать определение расходов, которые можно сократить уже в краткосрочной перспективе, а также включение сложного перечня внебюджетных и квази-фискальных операций в бюджетный анализ.
- *Эффективное выделение ресурсов в строгом соответствии с приоритетами, обозначенными Правительством.* Эффективное выделение государственных ресурсов подразумевает достижение конкретных результатов в соответствии с приоритетами, обозначенными Правительством. Такие результаты должны рассматриваться в более широком контексте, чем просто финансовое исполнение плана расходов. Они должны включать реальные результаты оказания услуг (в форме выполнения целей, поставленных перед отраслями). Правительство должно стремиться к установлению более действенной взаимосвязи между государственными расходами и целями страны.
- *Содействие эффективному расходованию ресурсов посредством стабильных бюджетных правил и процедур.* Правила выделения и распределения ресурсов, а также мониторинга и оценки их расходования играют особенно важную роль в обеспечении должного использования ресурсов. Самые совершенные методы выделения ресурсов могут быть сведены на нет ввиду нечетких бюджетных правил и непродуманных методов бюджетного управления. В Беларуси процессу подготовки и утверждения бюджета недостает

сфокусированного и реалистичного подхода, а при исполнении бюджета присутствует слишком большая степень свободы при распределении и перераспределении государственных расходов.

5.8 Для обеспечения эффективного бюджетного управления с течением времени все эти цели должны быть соответствующим образом проработаны. Если сконцентрировать все внимание на каком-то одном аспекте при одновременном игнорировании других, достижение успеха представляется маловероятным. В этой связи необходимы всесторонние усилия по совершенствованию системы для того, чтобы обеспечить присутствие всех дополнительных элементов для ее эффективного функционирования. В приведенных ниже рекомендациях под краткосрочным периодом понимается один-два года, а среднесрочный период охватывает 3-4 года.

## **I) Необходимость снижения налоговой нагрузки и сокращения расходов.**

- Размер государства в экономике Беларуси чрезмерно велик и не позволяет преодолеть проблему возрастающей конкуренции на мировых рынках со стороны товаропроизводителей России и других стран. Доля общего явного бюджета в ВВП примерно на 10% выше, чем в России, но если, например, учесть существенные внебюджетные и квази-фискальные расходы, то эта разница существенно увеличится. Необходимы значительное снижение налоговой нагрузки на белорусские фирмы, а также программа обеспечения сопоставимого сокращения государственных расходов.

## **II) Меры, направленные на обеспечение общей финансовой стабильности и дисциплины.**

**а) Повышение сферы охвата бюджета с включением значительных расходов, которые в настоящее время являются внебюджетными или квази-фискальными.**

- Действия на краткосрочную перспективу. Ввести инновационные фонды в состав бюджета с полной раздельной классификацией на текущие и капитальные расходы. Ввести практику полного учета всех оставшихся внебюджетных источников государственного финансирования, включая собственные средства министерств. Прекратить практику предоставления директивных банковских кредитов и отказаться от других форм давления на коммерческие банки, вынуждающие их выдавать кредиты или приобретать государственные обязательства. Продолжать сокращение субсидий и перекрестного субсидирования в энергетическом секторе при одновременном оказании поддержки из бюджета малообеспеченным семьям. Провести инвентаризацию всех других сохраняющихся квази-фискальных источников финансирования.
- Действия на среднесрочную перспективу. Ввести все внебюджетные фонды, за исключением Фонда социальной защиты, в состав государственного бюджета. Продолжать сокращение квази-фискальных источников финансирования в соответствии с установленными поэтапными сроками реализации данной программы.

**б) Расчет и снижение рисков, связанных с условными обязательствами.**

- Действия на краткосрочную и среднесрочную перспективу. Определить условные обязательства, которые являются наиболее важными для государственного бюджета. С учетом данных обязательств в государственном бюджете разработать систему для эффективного мониторинга условных обязательств и рассчитать соответствующие риски. Разработать стратегию по контролю и снижению рисков, связанных с государственными гарантиями и другими условными обязательствами.

**в) Отмена индивидуальных налоговых льгот. Резкое сокращение других налоговых льгот.**

- Действия на краткосрочную перспективу. Выявить и провести оценку существующих

налоговых льгот. Отменить налоговые льготы, предоставляемые в индивидуальном порядке. Разработать стратегию по сокращению действующих налоговых льгот в соответствии с установленным уровнем.

- Действия на среднесрочную перспективу. Обеспечить уменьшение объемов предоставляемых налоговых льгот в соответствии с установленным уровнем.

**г) Совершенствование и ужесточение условий по финансированию дефицита государственного бюджета.**

- Действия на краткосрочную перспективу. Отказаться от практики использования кредитов Национального банка для финансирования дефицита бюджета. Создать условия для размещения государственных ценных бумаг на конкурсной основе посредством прозрачных аукционов. Выполнять все государственные долговые обязательства в соответствии с контрактом (никакой односторонней реструктуризации или пролонгаций).
- Действия на среднесрочную перспективу. Придерживаться подобной практики.

**д) Рационализация ценообразования в секторе жилищно-коммунальных услуг.**

- Действия на краткосрочную и среднесрочную перспективу. Продолжать осуществление программы по сокращению косвенных субсидий и перекрестного субсидирования с одновременным внедрением прозрачной методологии, при которой тарифы на жилищно-коммунальные услуги увязываются с долгосрочными предельными издержками. Разработать параллельную программу выплаты малообеспеченным семьям компенсаций из средств бюджета.

**е) Создание эффективной и устойчивой пенсионной системы.**

- Действия на краткосрочную перспективу. Идентифицировать основные риски, связанные с пенсионной системой. Отказаться от практики финансирования расходов, не связанных с пенсионной системой, а также страховых выплат из средств Фонда социальной защиты. Повысить минимальный возраст выхода на пенсию. Рассмотреть возможные варианты реформы в целях обеспечения эффективности и устойчивости пенсионной системы.
- Действия на среднесрочную перспективу. Ускорить процесс подготовки к проведению пенсионной реформы.

**ж) Улучшение сотрудничества между министерством финансов и Национальным банком.**

- Способствовать более широкому обмену экономической информацией, данными, оценками и прогнозами. Сформировать совместные комитеты для изучения вопросов макроэкономической политики, которые относятся к компетенции как Национального банка, так и министерства финансов (например, государственный долг и гарантии).

**III) Меры, направленные на усиление взаимосвязи между государственными целями и расходами.**

**а) Разработка эффективной методологии регулирования заработной платы в государственном секторе.**

- Действия на краткосрочную и среднесрочную перспективу. Разработать эффективную методологию регулирования и сдерживания роста заработной платы в государственном секторе в соответствии с государственными целями и в свете необходимости сокращения государственных расходов.

**б) Разработка отраслевых стратегий для увязывания бюджетных расходов с**

#### **государственными целями.**

- Действия на краткосрочную перспективу. Разработать стратегии в различных секторах по оценке и модификации действующих программ и расходов, руководствуясь целью достижения конкретных государственных целей. Приступить к реализации более амбициозной стратегии, включая использование отраслевых конвертов при составлении бюджета в пилотном секторе экономики.
- Действия на среднесрочную перспективу. Продолжить разработку и расширить применение отраслевых стратегий. Распространить практику использования бюджетных конвертов в других секторах экономики.

#### **в) Совершенствование практики государственного финансирования капитальных инвестиций.**

- Действия на краткосрочную перспективу. Разработать четкие критерии для оценки издержек и выгод от инвестиционных проектов. Провести инвентаризацию существующих инвестиционных проектов и степени их завершенности с целью прекращения реализации неэффективных программ или тех программ, которые не финансируются. Провести четкое разграничение между капитальными и текущими расходами в бюджете.
- Действия на среднесрочную перспективу. Полномасштабная реализация нового подхода к составлению бюджета по капитальным расходам.

#### **г) Проведение всестороннего количественного анализа государственных субсидий, предоставляемых производственному сектору, и обеспечение поэтапного сокращения субсидий.**

- Действия на краткосрочную перспективу. Провести количественный анализ различных прямых и косвенных субсидий, предоставляемых производственным предприятиям, и разработать стратегию постепенного сокращения субсидий в соответствии с четко обозначенными этапами.
- Действия на среднесрочную перспективу. Осуществить программу сокращения субсидий в соответствии с обозначенными этапами.

#### **д) Ограничение использования защищенных статей расходов в бюджете.**

- Действия на краткосрочную и среднесрочную перспективу. Провести оценку скрытых издержек, связанных с защищенными статьями расходов в бюджете, и разработать стратегию их сокращения наряду с введением более комплексной системы финансового планирования и контроля за обязательствами.

#### **е) Совершенствование процесса подготовки бюджета**

- Действия на краткосрочную и среднесрочную перспективу. Основывать процесс подготовки бюджета на более реалистичных и непротиворечивых экономических прогнозах. Повысить потенциал для подобного прогнозирования. Пересмотреть роль бюджетных организаций в подготовке бюджета в плане обеспечения большей степени децентрализации и подотчетности.

### **IV) Меры, направленные на повышение эффективности в использовании бюджетных ресурсов.**

#### **а) Совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы по подготовке и исполнению бюджета.**

- Действия на краткосрочную перспективу. Усилить законодательные основы планирования

бюджета посредством введения требования получения согласия Парламента на внесение существенных изменений. Подготовить Бюджетный кодекс и представить его в Парламент.

- Действия на среднесрочную перспективу. Приступить к реализации Бюджетного кодекса. Более строго придерживаться запланированного бюджета.

**б) Расширение сферы охвата и повышение эффективности казначейства.**

- Действия на краткосрочную перспективу. Разработать программу расширения сферы охвата казначейства в целях включения всех расходов, фондов и счетов министерств, включая силовые министерства. Разработать систему краткосрочного прогнозирования для обеспечения более эффективного управления денежными ресурсами и контроля за обязательствами.
- Действия на среднесрочную перспективу. Практически реализовать расширение сферы охвата казначейства и обеспечить более эффективное управление денежными ресурсами и контроль за обязательствами в соответствии с четко обозначенными задачами.

**в) Внутренний и внешний мониторинг и контроль.**

- Действия на краткосрочную перспективу. Четко разграничить обязанности внутреннего контроля между Комитетом государственного контроля и министерством финансов. Приступить к реализации планов по введению аудита, основанного на оценке результативности. Провести подготовительные мероприятия по созданию ведомства по проведению внешнего аудита.
- Действия на среднесрочную перспективу. Приступить к внедрению системы аудита, основанного на оценке результативности. Продолжать работу по созданию ведомства по проведению внешнего аудита.