



Консолидация с точки зрения УГФ и макробюджетной точки зрения

13 НОЯБРЯ 2023

Сейдж де Клерк
Отдел управления государственными
финансами
Департамент бюджетных вопросов

ПЛАН

Внимание будет сосредоточено в основном на точке зрения УГФ и макробюджетной точке зрения, когда речь идет о консолидации субнационального уровня госуправления

- Актуальность консолидации субнационального уровня управления
- Влияние консолидации субнационального уровня управления
- Вызовы и инструменты УГФ для упрощения консолидации субнационального уровня управления

Актуальность консолидации субнационального уровня управления

Децентрализация на политическом, административном и бюджетном уровне различается в разных странах, что приводит к следующим последствиям:

- Разное распределение полномочий и ответственности за предоставление услуг
- Разные условия финансирования субнационального уровня управления:
 - ▶ Уровень трансфертов от центрального уровня управления
 - ▶ Уровень полномочий по сбору налогов на субнациональном уровне
 - ▶ Уровень полномочий по заимствованиям

Таким образом, управление и измерение экономического влияния субнационального уровня требует:

- ▶ Обзора и анализа финансов отдельных субнациональных органов управления
- ▶ Обзора и анализа групп субнациональных органов управления
- ▶ Обзора и анализа всех субнациональных органов управления как группы
- ▶ Обзора влияния/ отношений с другими единицами сектора государственного управления

Сравнения между странами можно делать только на уровне сектора государственного управления

Актуальность консолидации субнационального уровня управления

Уровень децентрализации и бюджетная система на разных уровнях госуправления будут определять важность/размер консолидации

Примеры:

- Крупные трансферты (соглашения о распределении доходов) или высокий уровень самодостаточности
 - ▶ Условные
 - ▶ Безусловные
- Субкредитование или независимые полномочия осуществлять заимствования
- Формализованные гарантии, полученные или выданные, которые могут приводить к требованиям по этим гарантиям
- Подразумеваемые гарантии, которые могут оказывать давление на правительства, требуя помощи за счет государственных средств

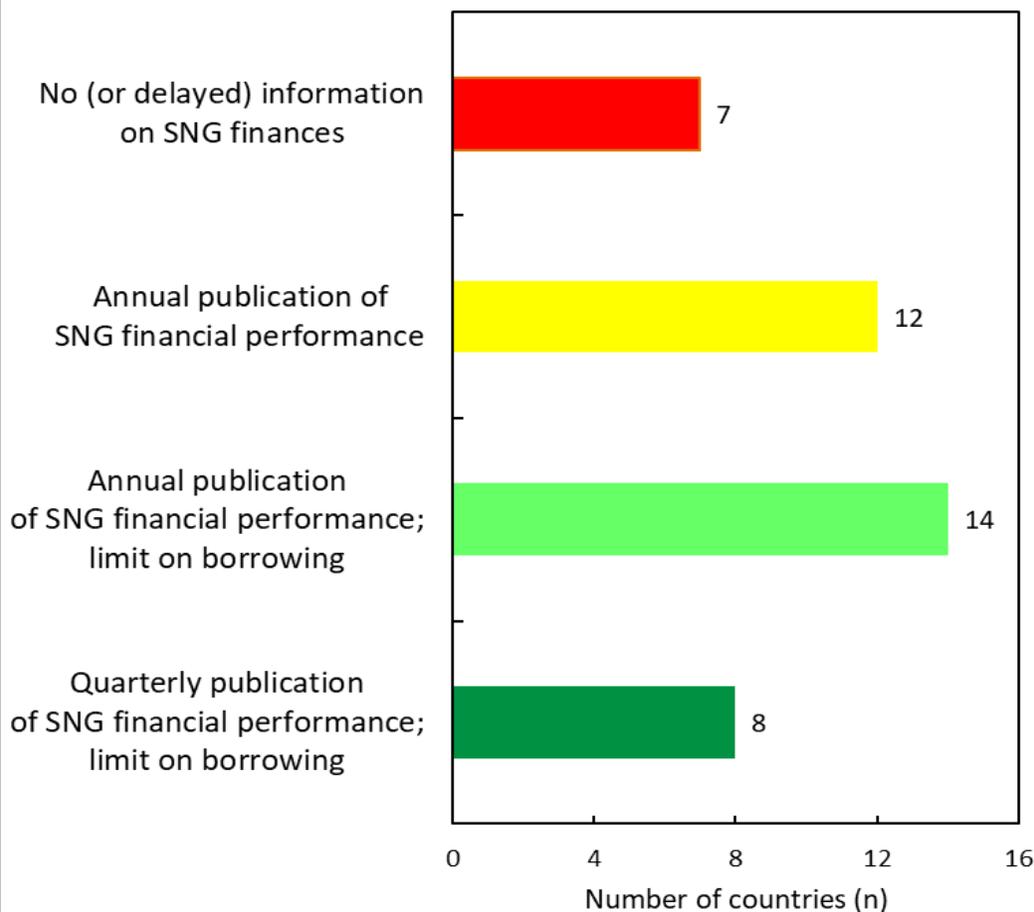
Актуальность консолидации субнационального уровня управления

- Консолидация – это средство достижения цели, а не цель сама по себе
 - ▶ Консолидация увеличивает институциональный охват информации, давая более широкий взгляд на финансовые операции и положение правительства
 - ◆ Способствует лучшим обсуждениям и принятию решений в отношении политик

- Консолидация субнационального уровня управления позволяет анализировать бюджетные риски, связанные с сектором/подсекторами
 - ▶ Субнациональный уровень включает все нерыночные виды деятельности регионов, провинций и муниципалитетов
 - ◆ Если субнациональные госпредприятия будут существенным расширением, может быть необходимо проанализировать также и их.
 - ▶ Бюджетные риски означают все неопределенности, которые могут приводить к отклонению бюджетных результатов от прогнозов или ожиданий
 - ◆ Макроэкономические шоки, такие как COVID
 - Ценовые шоки и шоки спроса
 - ◆ Условные обязательства (в диапазоне 3.7 – 12 процентов ВВП между 1990 и 2014 г.г.)
 - ◆ Институциональные слабости

Актуальность консолидации субнационального уровня управления

Fiscal Transparency Evaluation Scores (n=41)



Кодекс бюджетной прозрачности требует:

- Базовая практика: Годовая отчетность
- Хорошая практика: +Лимиты на заимствования
- Лучшая практика: +Квартальная отчетность

Оценки бюджетной прозрачности (ОБП), проведенные в 2013-23, выявили некоторые плохие практики

Отсутствие отчетности или отчетность с задержкой – не проблема стран ЕС в связи с требованиями к отчетности

Почти в 50% проведенных ОБП не выявлено лимитов на заимствования субнациональными органами управления

Кредитование субнационального уровня со стороны центрального уровня часто требует списания – четкие риски

Плохая результативность доходов/расходов, но существенное давление на трансферты от центрального уровня

Гарантии подвергают центральный уровень четким рискам

Ситуация усугубляется подразумеваемыми рисками

Непрерывное предоставление услуг

Актуальность консолидации субнационального уровня управления

- Управление бюджетными рисками субнационального уровня должно быть важной целью для центрального уровня
 - ▶ Процесс оценки рисков и их количественного измерения – это первый шаг
 - ▶ Центральный уровень управления может применить прямые или непрямые меры по смягчению риска
 - ▶ Правительства могут сформировать резервы под остаточные риски
 - ▶ Раскрытие бюджетных рисков субнационального уровня
- Анализ источников бюджетных рисков субнационального уровня управления может дать информацию правительствам для принятия своевременных мер:
 - ▶ Внедрить более действенную нормативную базу
 - ▶ Улучшить требования к бюджетной отчетности
 - ▶ Улучшить практики надзора
 - ▶ В качестве крайней меры, правительства иногда должны вмешиваться через прямые действия

Вызовы и инструменты для упрощения консолидации

- Независимость субнационального уровня управления часто приводит к отдельным учетным системам без интерфейсов с системами центрального уровня
 - ▶ Стандартизированные требования к отчетности от центрального уровня могут способствовать более простому агрегированию и консолидации

- Стандарты бухучета, применимые на субнациональном уровне управления, не предписывают стандартных классификаций для всех операций и позиций
 - ▶ Использование структуры классификации СГФ/СНС/ЕСС для стандартизированных классификаций
 - ▶ Конечным решением остается многомерный стандартизированный план счетов
 - ◆ Информация о контрагентах по операциям либо выведена из административной классификации организаций либо встроена в структуру экономической классификации
 - ◆ Прочие преимущества, если стандартизированный план счетов используется в интегрированной информационной системе управления финансами

Вызовы и инструменты для упрощения консолидации

- Размер субнациональных органов управления – большое количество и большие стоимости при неравномерных навыках управления финансами
 - ▶ Принцип существенности должен быть руководящим принципом
 - ◆ Консолидация организаций – часто самые крупные субнациональные органы охватывают большую часть стоимости
 - ◆ Консолидация конкретных операций – разные типы трансфертов, займов, задействованных гарантий

- Принцип учетного «контроля» часто неприменим к субнациональным органам
 - ▶ Сложные административные структуры часто обеспечивают независимость, но могут создавать иерархию организаций, на которые могут накладываться требования по отчетности
 - ▶ Могут использоваться статистические принципы секторальной классификации
 - ◆ Контроль определяет границы госсектора
 - ◆ Нерыночная или рыночная деятельность определяют границы сектора государственного управления и государственных корпораций
 - ◆ Сфера политического влияния определяет границы центрального и субнационального уровня

Выводы

- Субнациональная консолидация необходима для всеобъемлющего макробюджетного анализа и управления
- Субнациональный уровень управления подвергает центральный уровень значительным рискам, которыми необходимо надлежащим образом управлять
- Вызовы в консолидации субнационального уровня продолжают существовать
- Пути и средства для преодоления этих вызовов существуют и должны учитываться в планах реформ УГФ

Спасибо за внимание

SdeClerck@imf.org