

УДК 336.148

Мария ГРАЧЁВА*

ОСОБЕННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕЗАВИСИМОГО БЮДЖЕТНОГО СОВЕТА В ГЕРМАНИИ

Аннотация. В статье проведено сопоставление Независимого консультативного комитета Стабилизационного совета Германии (НККСС) с институциональной моделью независимого бюджетного совета (НБС) по девяти параметрам, которые были выделены согласно Принципам функционирования независимых бюджетных институтов, утверждённым ОЭСР в 2014 г. Автор установил полное соответствие НККСС характеристикам основных групп НБС в странах ОЭСР по нормативно-правовой базе (первичное законодательство), количеству задач (две, а именно: оценка качества бюджетных прогнозов и мониторинг соблюдения бюджетного правила) и ресурсам (малые). Частичное соответствие обнаружилось в обеспечении независимости/внепартийности и обеспечении открытости. Отсутствие соответствия было выявлено с точки зрения отношений с законодательной властью, доступа к информации, информационного взаимодействия с заинтересованными сторонами и внешней оценки эффективности. Представленный анализ позволил сделать вывод о том, что НККСС Германии, созданный в 2013 г., является пока что узкоспециализированным институтом, сконцентрированным на достижении цели укрепления бюджетной дисциплины, тогда как две другие важные цели деятельности подобных организаций – повышение степени открытости/подотчётности бюджетной сферы и улучшение качества общественной дискуссии по вопросам бюджетной политики – отложены на будущее.

Ключевые слова: независимый бюджетный институт, независимый бюджетный совет, Независимый консультативный комитет Стабилизационного совета Германии, укрепление бюджетной дисциплины, оценка качества бюджетных прогнозов, мониторинг соблюдения бюджетного правила.

Независимые бюджетные институты (НБИ) относятся к числу важнейших современных инноваций в сфере управления госфинансами. Исследованию различных аспектов их деятельности посвящены многочисленные публикации экспертов ЕС¹, ОЭСР² и МВФ³. Созданы обширные базы данных по НБИ⁴, в ОЭСР и ЕС существуют объединения НБИ⁵ и утверждены руководящие документы – Принципы функционирования (ОЭСР) и Минимальные стандарты деятельности (ЕС)⁶.

Согласно указанным документам, НБИ – это финансируемые из госбюджета, функцио-

© Грачёва Мария Владимировна – ведущий научный сотрудник, Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук, кандидат экономических наук **Адрес:** РФ, 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23. **E-mail:** mgracheva@mail.ru.
DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran2201823>

¹ Montoya et al., 2014; Jankovics, Sherwood, 2017.

² Choi et al., 2015; von Trapp et al., 2015.

³ Beetsma, Debrun, 2016; Curristine et al., 2013; Debrun et al., 2013.

⁴ Independent fiscal institutions..., 2017; OECD Independent fiscal institutions..., 2017; The fiscal council dataset..., 2017.

⁵ OECD Network..., 2017; Network of EU..., 2017.

⁶ Recommendations of the Council..., 2014; Defining and enforcing..., 2016.

нально независимые от финансово-бюджетных властей организации, действующие под законодательно закреплённой эгидой высшей исполнительной или законодательной власти, осуществляющие внепартийный надзор и анализ в сфере бюджетной политики и бюджетных показателей, с использованием прогнозной диагностики ожидаемого состояния указанной сферы. Цели деятельности НБИ – укрепление бюджетной дисциплины, повышение степени открытости и подотчётности бюджетной сферы, улучшение качества общественной дискуссии по вопросам бюджетной политики.

Германия является новичком в области создания и развития НБИ. Независимый консультативный комитет Стабилизационного совета (далее – НККСС) ФРГ относится к институциональной модели независимого бюджетного совета (НБС), т.е. функционирует под эгидой правительства (другая широко распространённая модель НБИ – парламентское бюро по делам бюджета, или ПББ – действует под эгидой парламента, она характерна для неевропейских стран; ПББ являются более крупными и диверсифицированными организациями и имеют более прочную основу для независимости, чем НБС).

Рассмотрим основные характеристики НККСС Германии¹ в сравнении с усреднёнными характеристиками НБС в странах ОЭСР.

Нормативно-правовая база. Большинство (86%) НБС в странах ОЭСР действуют на базе первичного законодательства, 7% – на базе конституционного законодательства, 7% – на базе постановления правительства. НККСС относится к большинству: его создание закреплено в § 7 Закона о стабилизационном совете. Стабилизационный совет (далее – СС) действует с 2010 г., дополнение о НККСС было внесено в указанный закон в 2013 г. Законом о реализации Бюджетного пакта стран еврозоны.

Обеспечение независимости и внепартийности. Все семь требований к обеспечению независимости, установленных ОЭСР, выполняют 29% НБС, шесть из семи требований – 43% НБС, четыре-пять требований – 28% НБС. НККСС относится ко второй группе, он выполняет шесть требований: к процедуре назначения руководителей, твёрдо установленному сроку пребывания в должности (пять лет), полноте контроля над процессом найма сотрудников, наличию прав на самостоятельное определение плана работы в рамках своей компетенции и на проведение анализа по своей инициативе, наличию собственной бюджетной строки (финансирование осуществляется пополам из федерального бюджета и бюджетов федеральных земель). У НККСС нет только чётко определённых критериев освобождения руководителей от должности.

У 86% НБС, включая НККСС, руководство является коллегиальным, у 14% – индивидуальным. Руководящие лица большинства НБС работают в режиме частичной занятости (57%, в эту группу входит и НККСС), в остальных случаях – в режимах полной или комбинированной занятости (14 и 29% соответственно). Как правило, эти лица получают за свою деятельность в НБС вознаграждение (79%), однако члены НККСС относятся к меньшинству (21%) и трудятся безвозмездно.

Руководящие кадры для НБС привлекаются прежде всего из научных кругов (71%), а

¹ Stabilitätsrat..., 2018.

также из министерства финансов (43%), центрального банка (43%), организаций частного сектора (29%), международных организаций (29%). НККСС тоже опирается главным образом на учёных: из девяти его членов пятеро являются профессорами Мангеймского, Нюрнбергского, Фрейбургского, Лейпцигского университетов и Кильского института мировой экономики. Среди членов НККСС есть глава структурного подразделения центрального банка, но нет лиц, привлечённых из министерства финансов, организаций частного сектора, международных организаций.

Процесс формирования руководства большинства НБС начинается с составления списка кандидатов (64%), однако НККСС эту процедуру не использует (как и остальные 36% НБС). Руководителей НБС чаще всего назначают правительство (50%) и иные институты/несколько ключевых заинтересованных сторон (36%), реже всего – парламент (14%). НККСС относится ко второй группе, в его состав входят девять членов, которые утверждаются:

- центральным банком, экономическим экспертным советом, группой экономических исследовательских институтов-составителей публикуемого дважды в год аналитического доклада о состоянии мировой экономики и экономики ФРГ, главным объединением местных администраций, главным объединением организаций сферы социального страхования (от каждой из пяти указанных сторон – по одному члену),

- двумя представителями федерального правительства в СС (министрами финансов и экономики/энергетики) и 16 представителями земельных правительств в СС (от каждой из двух указанных сторон – по два члена).

Председателем НККСС является профессор Мангеймского университета, Эххард Янеба, его заместителем – премьер-министр Саксонии в отставке, Георг Мильбрадт.

Задачи. Все три ключевые задачи, определённые ОЭСР – (1) составление макроэкономических и/или бюджетных прогнозов или оценка качества прогнозов, подготовленных финансовыми органами, (2) мониторинг соблюдения бюджетных правил, (3) анализ долгосрочной устойчивости госбюджета – выполняют 36% НБС. Две из трёх ключевых задач (в различных сочетаниях) выполняют 43% НБС. Остальные 21% НБС ограничиваются одной ключевой задачей.

НККСС входит во вторую группу, он решает две задачи, содействуя СС в (а) оценке качества бюджетных прогнозов, подготовленных финансовыми органами, и (б) осуществлении мониторинга соблюдения бюджетного правила, согласно которому структурный дефицит бюджета расширенного правительства не должен превышать 0,5% валового внутреннего продукта. Бюджетное правило закреплено в § 51 (абзац 2) Закона о бюджетных принципах. Закон был принят в 1969 г., бюджетное правило было внесено в него в 2013 г. указанным выше Законом о реализации Бюджетного пакта. Важнейшей задачей НККСС считается содействие СС в мониторинге соблюдения бюджетного правила. Если же ожидается нарушение этого правила, НККСС имеет право составлять рекомендации по разработке нормативно-правовых актов в сфере бюджетной политики. Проблемами долгосрочной устойчивости госбюджета НККСС не занимается.

Дополнительные задачи – содействие парламенту в анализе бюджета и расчёт стоимости мероприятий бюджетной политики – выполняют лишь 7 и 21% НБС соответственно, НККСС

в эти небольшие группы не входит.

Ресурсы. Значительными ресурсами (годовые бюджеты – более 10 млн. долл., персонал – более 100 чел.) распоряжаются только 7% НБС, средними (годовые бюджеты от 3 до 10 млн. долл. и персонал от 30 до 100 чел.) – 14% НБС, малыми (годовые бюджеты менее 3 млн долл., персонал менее 30 чел.) – 79% НБС. НККСС обладает малыми ресурсами (его бюджет составляет около 125 тыс. долл. в год, штатный персонал ограничивается одним научным сотрудником), при этом он пользуется услугами секретариата СС, заказывает исследовательские работы научным институтам (например, важным партнёром является Центр европейских экономических исследований в Мангейме) и располагается в здании Министерства финансов ФРГ. Малый объем ресурсов НККСС обусловлен узким кругом выполняемых задач.

Отношения с законодательной властью. Большинство НБС (86%) направляют в парламент наиболее важные из своих отчётов и своих руководителей для участия в парламентских слушаниях. Остальные 14% НБС этого не делают, к этому меньшинству относится и НККСС (в парламент представляются только отчёты СС; руководители НККСС иногда участвуют в парламентских слушаниях, но лишь в качестве индивидуальных экспертов). Парламент участвует в формировании руководства 43% НБС, в Германии такой практики нет.

Доступ к информации. НБС получают в обязательном порядке необходимую им информацию главным образом посредством закрепления соответствующего механизма в законодательстве и в меморандумах о взаимопонимании/соглашениях с министерством финансов, статистическим ведомством, центральным банком и иными организациями (64%, в т. ч. через: законодательство – 14%, меморандумы/соглашения – 14%, оба канала – 36%). В остальных случаях используются другие способы взаимодействия с источниками информации (36%). К последней группе принадлежит и НККСС, получающий все нужные данные от СС, для которого доступ к информации закреплён в § 3 Закона о стабилизационном совете.

Обеспечение открытости. Все НБС раскрывают содержание всех своих отчётов (100%), большинство НБС раскрывают также полностью всю методологию, используемую в этих отчётах (79%), в т. ч. и на своих Интернет-сайтах. НККСС относится к группе (21% НБС), которая из-за ограниченности ресурсов раскрывает свою методологию частично..

Информационное взаимодействие с заинтересованными сторонами. Во всех странах НБС обязаны по закону публиковать свои отчёты, количество ежегодных публикаций варьируется от одной до девяти, в среднем НБС публикуют три отчёта в год. НККСС представляет в СС и публикует два отчёта в год (в июне и декабре), объем отчёта составляет около 20 страниц, в нем содержится информация по двум задачам – оценке качества бюджетных прогнозов и результатам мониторинга соблюдения бюджетного правила.

Внешняя оценка эффективности. Половина НБС пользуется внешней консультационной поддержкой или подвергают свою деятельность оценке равных по квалификации экспертов (доля первых составляет 29%, доля вторых – 21%), для 29% НБС внешняя оценка эффективности их работы уже предусмотрена или планируется к утверждению законом. Внешняя оценка деятельности НККСС не проводится.

Таким образом, германский вариант НБС соответствует характеристикам основных групп

НБС в странах ОЭСР по нормативно-правовой базе (первичное законодательство), задачам (две из трёх ключевых задач, никаких дополнительных задач), ресурсам (малые). Частичное соответствие имеется по обеспечению независимости и внепартийности (соответствие по выполнению шести из семи требований к независимости, коллегиальности руководства, частичной занятости руководителей, преобладанию научных специалистов в руководстве; несоответствие из-за отсутствия вознаграждения руководителей и формирования руководства без предварительного составленного списка кандидатов и лишь частично по решению правительства) и обеспечению открытости (соответствие по полному раскрытию содержания отчётов и несоответствие из-за неполного раскрытия используемой методологии). По ряду направлений соответствия нет: отношения с законодательной властью (отчёты в парламент не направляются, руководители в своём институциональном качестве в парламентских слушаниях не участвуют), доступ к информации (опосредованный), информационное взаимодействие с заинтересованными сторонами (публикация двух ежегодных отчётов вместо трёх), внешняя оценка эффективности (отсутствует).

В целом НККСС представляется относительно скромным институтом. По ряду параметров он не дотягивает даже до среднего уровня модели НБС, которая сама является более слабой, нежели модель ПББ, с точки зрения реализации трёх целей деятельности НБИ (укрепление бюджетной дисциплины, повышение степени открытости и подотчётности бюджетной сферы, улучшение качества общественной дискуссии по вопросам бюджетной политики). НККСС пока что сосредоточен на первой цели, в то время как две другие ждут своего часа.

Список литературы

- Beetsma R., Debrun X. Fiscal councils: rationale and effectiveness // IMF Working paper. 2016. No 16/86.
- Choi J., Downes R., Nicol S., Tüske A. Models of fiscal responsibility: development of fiscal institutions. In: The state of public finances 2015. Paris: OECD Publishing, 2015.
- Curristine T., Harris J., Seiwald J. Case studies of fiscal councils – functions and impact. IMF. 2013.
- Debrun X., Kinda T., Curristine T., Eyraud L., Harris J., Seiwald J. The functions and impact of fiscal councils. IMF Policy Paper. 16.07.2013.
- Defining and enforcing minimum standards for independent fiscal institutions. EU independent fiscal institutions. 2016.
- Independent fiscal institutions in the EU countries. 2017. URL: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/independent-fiscal-institutions_en (дата обращения: 19.03.2018).
- Jankovics L., Sherwood M. Independent fiscal institutions in the EU member states: the early years // European economy discussion papers. 2017. July.
- Montoya L., Amaro R., Prinsen S., Toming I., Tournemire G. Independent fiscal institutions across the EU. In: Report on public finances in EMU // European economy. 2014. No 9.

Network of EU independent fiscal institutions – Agreement of EU independent fiscal institutions. 2017. URL: <http://www.euifis.eu> (дата обращения: 19.03.2018).

OECD Independent fiscal institutions database 2017. URL: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Independent-Fiscal-Institutions-Database.xlsx> (дата обращения: 19.03.2018).

OECD Network of parliamentary budget officials and independent fiscal institutions. 2017. URL: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/oecdnetworkofparliamentarybudgetofficialspbo.htm> (дата обращения: 19.03.2018).

Recommendation of the Council on principles for independent fiscal institutions. OECD. 2014.

Stabilitätsrat. Unabhängiger Beirat. 2018. URL: http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beirat/Beirat_node.html (дата обращения: 19.03.2018).

The fiscal council dataset: a primer to the 2016 vintage. IMF. 2017.
von Trapp L., Lienert I., Wehner J. Principles for independent fiscal institutions and case studies // OECD Journal on budgeting. 2015. No 2.

References

Beetsma R., Debrun X. Fiscal councils: rationale and effectiveness // IMF Working paper. 2016. No 16/86.

Choi J., Downes R., Nicol S., Tüske A. Models of fiscal responsibility: development of fiscal institutions. In: The state of public finances 2015. Paris: OECD Publishing, 2015.

Curristine T., Harris J., Seiwald J. Case studies of fiscal councils – functions and impact. IMF. 2013.

Debrun X., Kinda T., Curristine T., Eyraud L., Harris J., Seiwald J. The functions and impact of fiscal councils. IMF Policy Paper. 16.07.2013.

Defining and enforcing minimum standards for independent fiscal institutions. EU independent fiscal institutions. 2016.

Independent fiscal institutions in the EU countries. 2017. URL: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/independent-fiscal-institutions_en (дата обращения: 19.03.2018).

Jankovics L., Sherwood M. Independent fiscal institutions in the EU member states: the early years // European economy discussion papers. 2017. July.

Montoya L., Amaro R., Prinsen S., Toming I., Tournemire G. Independent fiscal institutions across the EU. In: Report on public finances in EMU // European economy. 2014. No 9.

Network of EU independent fiscal institutions – Agreement of EU independent fiscal institutions. 2017. URL: <http://www.euifis.eu> (дата обращения: 19.03.2018).

OECD Independent fiscal institutions database 2017. URL: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Independent-Fiscal-Institutions-Database.xlsx> (дата обращения: 19.03.2018).

OECD Network of parliamentary budget officials and independent fiscal institutions. 2017.

URL: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/oecdnetworkofparliamentarybudgetofficialspbo.htm> (дата обращения: 19.03.2018).

Recommendation of the Council on principles for independent fiscal institutions. OECD. 2014.

Stabilitätsrat. Unabhängiger Beirat. 2018. URL: http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beirat/Beirat_node.html (дата обращения: 19.03.2018).

The fiscal council dataset: a primer to the 2016 vintage. IMF. 2017.
von Trapp L., Lienert I., Wehner J. Principles for independent fiscal institutions and case studies // OECD Journal on budgeting. 2015. No 2.

The characteristics of independent fiscal council in Germany

Author. Gracheva Maria, PhD (Economic Sciences), Leading Researcher, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences.
Address: 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, Russian Federation, 117997. **E-mail:** mgracheva@mail.ru.

Abstract. The article contains a nine-parameter comparison of the Independent advisory board to the German stability council with the institutional model of the independent fiscal council (IFC) in the OECD countries. The list of parameters has been designed in accordance with the principles for independent fiscal institutions approved by OECD Council. The author found full compliance of the German IFC with the model IFC on the regulatory framework (primary legislation), number of functions (two functions, these are assessing fiscal forecasts and monitoring compliance with fiscal rule) and resources (small annual budget and staff). Partial compliance was discovered in ensuring independence/nonpartisanship and transparency. Lack of compliance was revealed in terms of relationship with legislature, access to information, communications with stakeholders and external efficiency evaluation. The presented analysis led to the conclusion that the German IFC is still a highly specialized institution focused on the goal of enhancing fiscal discipline, while the other two important goals of such organizations (promoting greater budget transparency/accountability and raising the quality of public debate on fiscal policy) are postponed for the future.

Keywords: independent fiscal institution, independent fiscal council, independent advisory board to the German stability council, strengthening fiscal discipline, assessing fiscal forecasts, monitoring compliance with fiscal rule.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran2201823>