



ОБЗОРЫ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

Тенденции в странах–участницах
PEMPAL в сравнении с
тенденциями в странах ОЭСР

Август 2022

Copyright © 2022 PEMPAL BCOP

Все права защищены. Никакие части настоящей публикации не могут воспроизводиться, передаваться или распространяться в какой-либо форме без предварительного письменного разрешения БС PEMPAL, за исключением некоммерческих видов использования, разрешенных законом об авторском праве. При любом изменении содержащихся в настоящей публикации рекомендаций относительно соглашений о сотрудничестве требуется ссылка с указанием того, что использовалась настоящая публикация с видоизменениями. Контакт: esalcher@worldbank.org

PEM**PAL**

СЕКРЕТАРИАТ PEMPAL

www.pempal.org



Бюджетное сообщество (БС)

И: BCOP@pempal.org



СОДЕРЖАНИЕ

Благодарности	2
Сокращения	3
ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ, ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЯ	4
ОПРЕДЕЛЕНИЕ И ТИПИЧНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ОБЗОРА БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ	6
КАКИЕ СТРАНЫ ПРОВОДЯТ ОБЗОРЫ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ, И НА ЧЕМ ТАКИЕ ОБЗОРЫ СОСРЕДОТОЧЕНЫ?	8
КАК ВЫГЛЯДИТ НОРМАТИВНАЯ, МЕТОДОЛОГИЧЕСКАЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ БАЗА ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЗОРОВ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ?	12
КАК ИСПОЛЬЗУЮТСЯ РЕЗУЛЬТАТЫ ОБЗОРОВ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ И КАКОВО СОДЕРЖАНИЕ ЭТИХ ОБЗОРОВ?	16
В ЧЕМ ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЗОРОВ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ?	19
ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С ОБЗОРАМИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ, КОТОРЫЕ МОГУТ ПРЕДСТАВЛЯТЬ ИНТЕРЕС ДЛЯ СТРАН-УЧАСТНИЦ РЕМРАЛ В ПЕРСПЕКТИВЕ	21



БЛАГОДАРНОСТИ

Этот информационный продукт был разработан для Рабочей группы по программному и результативному бюджетированию (PPBWG), которая действует в рамках Практического сообщества по бюджету (BCOP) сети взаимного обучения управлению государственными расходами (PEMPAL). Решение о разработке продукта знаний и его содержание определялось руководством PPBWG. Отчет был представлен ресурсной группой БС при поддержке Всемирного банка (Ирина Щербина, координатор ресурсной группы БС; Наида Карсимамович Вукотич, член ресурсной группы БС и основной автор; и Кора Рейхардт, дизайнер).

РГ БС благодарна рецензентам за комментарии и замечания, в том числе членам PPBWG и Альфруну Трюггвадоттиру из Отдела государственного управления и бюджетирования ОЭСР.





СОКРАЩЕНИЯ

ARM	Армения	KOR	Южная Корея
AUS	Австралия	KOS	Косово
AUT	Австрия	LUX	Люксембург
AZE	Азербайджан	MOL	Молдова
BEL	Бельгия	MEX	Мексика
БС	Бюджетное сообщество	Минфин	министерство финансов
BUL	Болгария	NLD	Нидерланды
BiH	Босния и Герцеговина	MAC	Северная Македония
BLR	Беларусь	NOR	Норвегия
CAN	Канада	NZL	Новая Зеландия
CHE	Швейцария	ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПС	практикующее сообщество	PEMPAL	Сеть «Взаимное обучение и обмен опытом в управлении государственными
CRO	Хорватия	УГФ	управление государственными финансами
DEU	Германия	ПМ	премьер-министр
DNK	Дания	РГПЦБ	Рабочая группа по программно-целевому бюджетированию и БОР
ЕЦА	Европа и Центральная Азия	PRT	Португалия
ESP	Испания	ROM	Румыния
FIN	Финляндия	RUS	Россия
FRA	Франция	SER	Сербия
GBR	Великобритания	SWE	Швеция
GEO	Грузия	TAJ	Таджикистан
GRC	Греция	TUR	Турция
МВФ	Международный валютный фонд	UKR	Украина
IRE	Ирландия	UZB	Узбекистан
ITA	Италия		
JPN	Япония		
KAZ	Казахстан		
KGY	Кыргызская Республика		



ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ, ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЯ

«Взаимное обучение и обмен опытом в управлении государственными финансами» (PEMPAL) — это сетевая платформа, предназначенная для оказания содействия обмену профессиональным опытом и знаниями в среде специалистов-практиков по управлению государственными финансами (УГФ) из стран региона Европы и Центральной Азии (ЕЦА). Она была создана в 2006 году.¹ Деятельность PEMPAL организована в рамках трех тематических практикующих сообществ (ПС), одним из которых является Бюджетное сообщество (БС). Его цель — укрепление бюджетной методологии, планирования и прозрачности в странах-участницах. В состав БС входит 21 страна из региона ЕЦА.² Мероприятия БС проводятся в соответствии с создаваемыми по инициативе членов планами мероприятий, которые направлены на решение приоритетных задач стран-участниц. Планы мероприятий БС включают в себя обмен знаниями и их создание в ходе очных и виртуальных встреч, учебно-ознакомительных поездок, взаимодействия с другими сетевыми платформами и разработки информационно-аналитических материалов («продуктов знаний»). В составе БС действуют две рабочие группы, одна из которых — Рабочая группа по программно-целевому бюджетированию и БОР (РГПЦБ).

Основной проблематикой, которую рассматривает РГПЦБ, является разработка и внедрение механизмов программно-целевого бюджетирования и бюджетирования,

ориентированного на результат (БОР), а также обзоров бюджетных расходов с целью повышения эффективности расходов.

Группа была сформирована в 2017 году, и в ее состав входят 17 из 21 страны – участницы БС: Албания, Армения, Азербайджан, Беларусь, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Грузия, Косово, Кыргызская Республика, Молдова, Республика Северная Македония, Российская Федерация, Сербия, Турция, Украина и Узбекистан. РГПЦБ тесно сотрудничает с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Всемирным банком, которые вносят содержательный вклад в работу группы.

Тема обзоров бюджетных расходов рассматривалась РГПЦБ в течение ряда лет, важность этой темы и интерес к ней со стороны стран – участниц PEMPAL возросли. В рамках этой работы были рассмотрены примеры из опыта ряда стран, а также осуществлен первичный сбор ограниченных данных по практике обзоров бюджетных расходов (ОР) в странах – участницах PEMPAL в рамках подготовки программного «продукта знаний» РГПЦБ *«Бюджетирование, ориентированное на результат, и обзоры бюджетных расходов: действующая практика, проблемы и рекомендации»*³ (2020). В 2021 году данной теме было уделено большее внимание; в числе прочего был подготовлен «продукт знаний» *«Проведение быстрого обзора бюджетных расходов для выявления мер по обеспечению сбалансированности бюджета»*,⁴ а также были

¹ Более подробная информация доступна здесь: www.pempal.org

² Албания, Азербайджан, Армения, Беларусь, Босния и Герцеговина, Болгария, Грузия, Казахстан, Косово, Кыргызская Республика, Молдова, Республика Северная Македония, Румыния, Российская Федерация, Сербия, Таджикистан, Турция, Украина, Узбекистан, Хорватия и Черногория.

³ <https://www.pempal.org/knowledge-product/performance-budgeting-and-spending-reviews-pempal-countries-practices-challenges>

⁴ https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/BCOP/2021/rapid_spending_reviews_eng.pdf

собраны более подробные данные о практике проведения ОР и о связанных с этим проблемах в странах РЕМПАЛ. В 2022 году идет работа над новым «продуктом знаний» по указанной теме, в котором будет подробно рассмотрен пример ОР из опыта развитой страны (в частности, ОР применительно к детским пособиям в Нидерландах).

Данный «продукт знаний» содержит краткий общий обзор и результаты сравнительного анализа. Его цель — кратко рассмотреть текущую практику обзоров бюджетных расходов в странах РЕМПАЛ по состоянию на 2021 год, сравнить ее с текущей практикой в странах ОЭСР, а также получить лучшее представление о процессах разработки, проведения ОР и возникающих при этом трудностях. Там, где позволяют данные, проводится сравнительный анализ и мониторинг изменений с течением времени на основе предыдущих данных РГПЦБ по ОР в странах – участницах РЕМПАЛ. Кроме того, в заключительной главе данного «продукта знаний» рассматриваются обобщенные тенденции и некоторые ключевые потенциальные вопросы, представляющие в перспективе интерес для стран РЕМПАЛ в связи с обзорами бюджетных расходов.

Данные, использованные в настоящем отчете, получены в ходе Опроса о практике выполнения обзоров бюджетных расходов, проведенного среди стран – участниц РЕМПАЛ весной 2021 года. Опросник для стран РЕМПАЛ был в значительной степени основан на опроснике, используемом Секретариатом ОЭСР для сбора данных по странам ОЭСР (в котором более подробно рассматриваются обзоры бюджетных расходов в сравнении с предыдущими итерациями обследований ОЭСР, посвященных БОР). Опросник ОЭСР был адаптирован и расширен для стран РЕМПАЛ с учетом их особенностей и интересов в области взаимного обучения. Сопоставимость ключевых вопросов с опросником ОЭСР была сохранена, чтобы можно было провести сравнительный анализ. При подготовке данного «продукта знаний» были использованы результаты других мероприятий по обмену опытом и обсуждений, проведенных в рамках мероприятий

БС, которые были посвящены обзорам бюджетных расходов, а также материалы Рабочей группы ОЭСР по эффективности и результатам, включая «Проект сборника примеров передовой практики ОЭСР по обзору бюджетных расходов» (2021), доклад «Обзор бюджетных расходов в странах ОЭСР» (2021), в котором представлены результаты опроса по практике ОР в странах ОЭСР, и презентации по теме ОР, сделанные на заседании Сети старших должностных лиц, ответственных за бюджет, из стран ОЭСР Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы, которое состоялось в 2021 году.

Для данного отчета были использованы данные опроса 16 стран – участниц РЕМПАЛ.

Армения, Азербайджан, Беларусь, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Грузия, Косово, Северная Македония, Молдова, Россия, Таджикистан, Турция, Украина, Узбекистан заполнили анкету РЕМПАЛ, а Румыния участвовала в опросе непосредственно через Секретариат ОЭСР.

Основное ограничение для анализа данных в настоящем отчете связано с тем, что данные представлялись самими респондентами.

Данные основаны на самооценке стран РЕМПАЛ. Для обеспечения внутренней непротиворечивости ответов стран в ходе индивидуальных опросов была проведена некоторая очистка данных, однако, их проверка не проводилась. Кроме того, сохраняются потенциальные ограничения и несоответствия в части терминологии. В глоссарии, которым сопровождалось исследование, были даны расширенные определения и стандартные характеристики обзоров бюджетных расходов, чтобы обеспечить правильное понимание таких обзоров; тем не менее, есть признаки того, что в данные об обзорах бюджетных расходов, представленные самими респондентами, могут быть включены анализы, которые не являются такими обзорами согласно международному определению и/или — в ряде случаев — анализы, полностью проведенные международными организациями при ограниченном участии министерств финансов.



ОПРЕДЕЛЕНИЕ И ТИПИЧНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ОБЗОРА БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

Согласно определению, принятому в ОЭСР, обзоры бюджетных расходов — это инструменты для разработки, оценки, рекомендации и принятия вариантов политики путем анализа существующих расходов правительства в определенных областях и увязки этих вариантов с бюджетным процессом. Цели обзора бюджетных расходов: i) дать правительству возможность управлять совокупным уровнем расходов; ii) согласовать расходы с приоритетами правительства; и iii) повысить эффективность программ и политики. Практика проведения таких обзоров сильно различается от страны к стране. Они могут быть комплексными (общими) и сосредоточенными на общих государственных расходах или более конкретными (выборочными) и сосредоточенными на расходах в конкретных секторах или областях. Обзоры бюджетных расходов также различаются по периодичности и продолжительности.⁵

Общемирового стандарта обзора бюджетных расходов не существует, однако есть некоторые типичные общие характеристики. Цели, методологии и форматы проведения обзоров бюджетных расходов со временем менялись во всем мире, и страны адаптируют специфику их проведения с учетом собственных обстоятельств и потребностей. Более того, для ряда стран – участниц РЕМПАЛ обзоры расходов являются новой концепцией. Поэтому в глоссарий, который прилагался к опросу, проведенному в

рамках подготовки данного «продукта знаний», были включены некоторые типичные ключевые характеристики ОР, чтобы страны РЕМПАЛ сообщали только об обзорах бюджетных расходов, а не о других видах анализа расходов. Существуют некоторые типичные характеристики ОР с точки зрения функций/процесса, типов рекомендаций, видов расходов, подлежащих обзору, связи с бюджетированием, типа используемых данных и методов анализа данных. Связь с бюджетированием имеет ключевое значение, и именно она отличает обзоры бюджетных расходов от других инструментов, таких как оценки. Это также важно с учетом того, что страны используют ОР в более широких целях, когда необходимость бюджетной консолидации стоит менее остро.

Обзор бюджетных расходов в большинстве случаев проводится в рамках совместного процесса, которым предусмотрены роли для различных органов/учреждений; этим он отличается от обычных анализов, проводимых в рамках бюджетного процесса центральным бюджетным органом / министерством финансов (Минфин). Обзоры бюджетных расходов обычно инициируются (напрямую или по предложению Минфина) правительством / кабинетом министров (или главой исполнительной власти — премьер-министром или президентом), которые также являются окончательным органом принятия решений. Ими поддерживаются конкретные рекомендации / варианты политики, предложенные в ОР, для реализации и включения

⁵ ОЭСР, Рабочая группа ОЭСР по вопросам эффективности и результатов: Проект документа о надлежащей практике ОЭСР в части обзоров расходов (2021).

в бюджет. Отраслевые министерства, в сфере деятельности которых проводится ОР, играют ключевую роль: они представляют данные и предлагают варианты политики / рекомендации, в то время как Минфин выполняет функцию координации и обычно устанавливает общую методологию, выполняет анализ в процессе проведения ОР и выступает в качестве эксперта при рассмотрении предложений и материалов отраслевых министерств. Отраслевые министерства, в отношении которых проводится ОР, сотрудничают с Минфином, предоставляют данные, участвуют в ОР и действуют по их результатам. Помимо этих институциональных функций обычно для проведения ОР создаются специальные органы: обычно это координационная группа, осуществляющая надзор за процессом, контролирующая действия рабочей группы, обеспечивающая выполнение технического задания по обзору расходов и решающая любые возникающие вопросы; и рабочая группа, отвечающая за повседневную деятельность и непосредственно проводящая обзор бюджетных расходов. Для помощи в проведении обзора часто привлекаются внешние профильные эксперты. Парламенту следует учитывать результаты обзора расходов при утверждении бюджета. Вместе с тем, если компетенции/потенциал недостаточно высоки, то степень сотрудничества в ходе ОР может быть ниже, а число участвующих организаций — меньше.

Результатом проведения обзора бюджетных расходов является набор вариантов политики и рекомендаций. Рабочая группа должна разработать рекомендации в рамках отчета об ОР и представить их координационной группе и/или главе исполнительной власти, обозначив варианты политики, по которым руководству необходимо принять решение. Таким образом,

отчет по итогам проведения ОР содержит рекомендации по вариантам политики на перспективу, что отличает ОР от оценки политики, которая охватывает прежние периоды.

В ходе обзоров бюджетных расходов анализируются существующие расходы.

Анализ, проводимый в рамках регулярного процесса планирования бюджета, в основном сосредоточен на новых заявках на расходы; в рамках ОР рассматривают существующие расходы в тех или иных сферах. Вследствие этого ОР для правительств имеют крайне важное значение.

Между обзорами расходов и бюджетным процессом должна существовать систематическая связь.

Принятые рекомендации и варианты политики по результатам обзора расходов учитываются при формировании бюджетных ассигнований. График подготовки ОР и принятия вариантов политики по результатам такого обзора следует планировать в соответствии с бюджетным календарем.

В ходе выполнения обзора бюджетных расходов используют доступные финансовые данные и данные об эффективности, а также применяют различные методы анализа данных с учетом их наличия и направления/целей такого обзора.

Вместе с тем, в ряде случаев, когда данные малодоступны, для ОР может потребоваться сбор новых данных; при этом необходимо учитывать временные ограничения, поскольку обзоры расходов обычно готовятся в течение короткого периода (в рамках одного бюджетного цикла). Обзоры бюджетных расходов помимо анализа эффективности при текущих уровнях финансирования могут также использоваться для изучения того, какие результаты и итоги можно потенциально получить при разных уровнях финансирования.

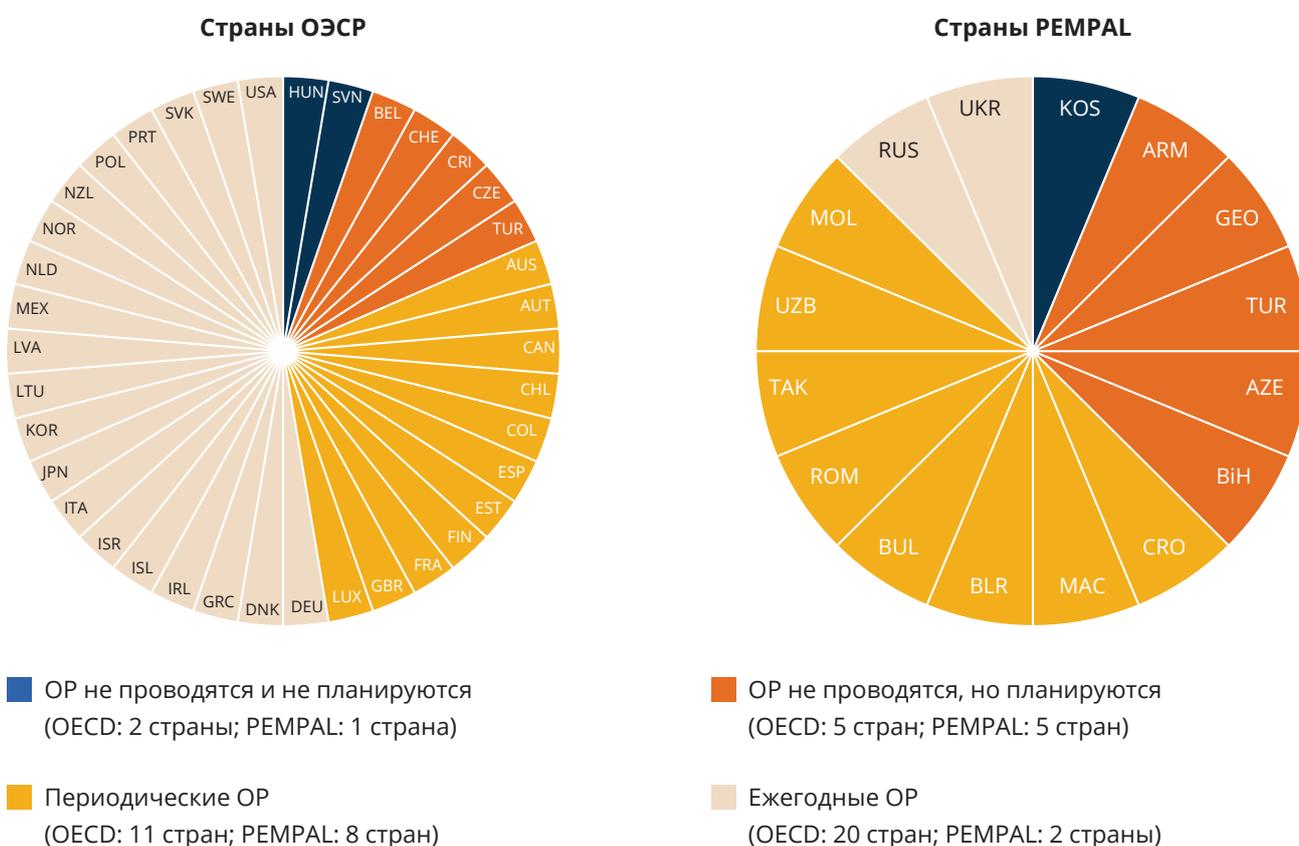


КАКИЕ СТРАНЫ ПРОВОДЯТ ОБЗОРЫ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ, И НА ЧЕМ ТАКИЕ ОБЗОРЫ СОСРЕДОТОЧЕНЫ?

Практика проведения ОР находит все большее распространение как в странах ОЭСР, так и в странах – участницах PEMPAL; 16 из 17 стран, которые приняли участие в опросе,⁶ сообщили, что уже проводили ОР или планируют их провести в будущем. Число стран PEMPAL,

которые сообщают о том, что уже проводили ОР, выросло с одной в 2016 году (Хорватия) до четырех в 2018 (Болгария, Хорватия, Молдова и Россия) и до 10 в 2020 году (63% от опрошенных стран – участниц PEMPAL, т.е. примерно половина всех стран – участниц программы). Из этих 10 стран

РИСУНОК 1. Проведение обзоров бюджетных расходов в странах ОЭСР и странах – участницах PEMPAL



⁶ Все кроме Косово.

восемь сообщили, что провели полноценный обзор бюджетных расходов: Болгария, Молдова, Румыния, Россия, Северная Македония, Украина, Узбекистан и Хорватия. В Беларуси и Таджикистане ОР проводились международными организациями; согласно предоставленным самими странами данным, специалисты этих организаций оказывали содействие и в ряде указанных выше стран. В ОЭСР 31 из 37 стран (около 85%) сообщила о том, что уже проводила у себя ОР; кроме того, еще четыре страны заявили, что планируют провести ОР в перспективе. Для сравнения: в 2011 году о том, что они проводили у себя ОР, сообщили 16 стран из 32 (50%). В странах ОЭСР обзоры бюджетных расходов чаще всего проводятся на ежегодной основе; из числа стран РЕМПАЛ о ежегодном проведении ОР сообщили только Россия и Украина.

Наблюдается явное смещение основного фокуса ОР с экономии средств на эффективность и изменение приоритетов. Это отмечается для обеих групп стран. Цели обзоров бюджетных расходов также корректируются в зависимости от экономических и бюджетных условий. Эффективность расходования средств и сокращение бюджетных расходов в краткосрочной перспективе остаются важными целями, но при этом действия, направленные на увязку расходов с приоритетами правительства и повышение результативности, приобретают не меньшее, а то и большее значение в рамках текущих обзоров расходов. Число стран, сообщивших о приведении расходов в соответствие с приоритетами правительства, в ОЭСР удвоилось с 10 стран (до 2017 года) до 20, а среди стран РЕМПАЛ выросло с трех в 2018 до восьми в 2021 году.

Масштаб и охват обзоров расходов сильно различаются от страны к стране; при этом наблюдается тенденция к проведению обзоров среднего масштаба. Узкие, или выборочные (0–5% от совокупных расходов), средние по масштабу (5–20%) и комплексные, или общие (20–100%), обзоры расходов в настоящее время представлены в странах ОЭСР в равной степени. В 2008 году в странах ОЭСР произошел переход от преимущественно комплексных обзоров к растущей доле обзоров среднего масштаба. В странах РЕМПАЛ обзоры бюджетных расходов также в основном имеют средний масштаб: примерами служат Болгария (2016), Хорватия (2020), Северная Македония (2018), Румыния (2016 и 2017), Россия (2019 и 2020) и Украина (2019 и 2020). Сообщалось о двух случаях проведения комплексных ОР: в Беларуси (2017) и Узбекистане (2019). Остальные примеры проведения обзоров расходов в странах РЕМПАЛ на ежегодной основе (7 примеров) касаются узких по охвату обзоров. В целом, в последние годы в странах РЕМПАЛ наблюдается некоторая тенденция к распространению практики обзоров среднего охвата. Охват ОР с точки зрения числа участвующих учреждений/ведомств (одно или более) и программ (одна или более) различается от страны к стране (см. **Рисунок 2**). В странах ОЭСР обзоры чаще всего охватывают несколько программ/стратегий в нескольких учреждениях/ведомствах, но практически с той же частотностью ОР касаются расходов только одного учреждения/ведомства или одной программы/стратегии. Страны РЕМПАЛ сообщают, что наиболее часто проводятся обзоры одной программы/стратегии или деятельности, охватывающей несколько ведомств/учреждений.

РИСУНОК 2. Проведение обзоров бюджетных расходов в странах ОЭСР и странах – участницах РЕМПАЛ

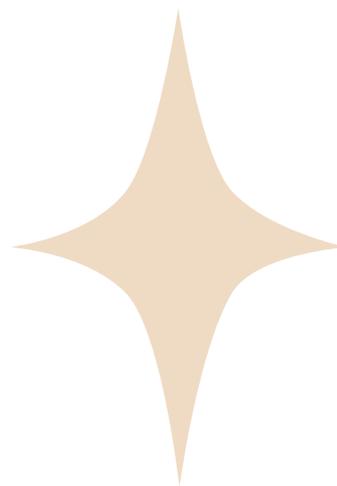
За период 2016–2021 годов 10 стран РЕМПАЛ сообщили о проведении в общей сложности 66 обзоров расходов; наиболее распространенные темы последних обзоров расходов в странах РЕМПАЛ относились к широкой области экономических вопросов (17 обзоров расходов), чаще всего включая сельское хозяйство и транспорт. Вторым по распространенности направлением было

образование (13 ОР), включая сферу НИОКР, третьим — социальная защита (8 ОР), включая социальное и пенсионное обеспечение (см. **Рисунок 3**). В опросах ОЭСР страны ОЭСР приводили примеры тематики своих недавних обзоров расходов. Большинство этих примеров касались таких областей, как здравоохранение, социальная защита, образование и экономические вопросы.

РИСУНОК 3. Тематика недавних ОР в странах-участницах РЕМПАЛ

Страна	Тематика ОР
Беларусь	Бюджетная политика; долговая политика; финансирование сектора образования; финансирование сектора здравоохранения; устойчивость системы социальной защиты; устойчивость пенсионной системы
Болгария	Внешние связи; утилизация отходов; фонд заработной платы; эксплуатационные расходы; общественная безопасность
Молдова	Профессионально-техническое образование; высшее образование

Страна	Тематика ОР
Россия	Энергетика, сельское хозяйство и рыболовство; субсидии; поддержка госпредприятий; исследования, разработки и технологии; услуги связи; материально-техническая поддержка; ИТ-системы и внедрение цифровых технологий; здравоохранение; охрана окружающей среды и природы; международные обязательства/проекты; гражданская промышленность; сектор правосудия / тюрьмы; расходы Министерства цифрового развития, коммуникаций и СМИ.
Северная Македония	Дивиденды государственным предприятиям; фонд заработной платы; командировочные расходы; финансовая поддержка муниципалитетов
Украина	Региональная транспортная инфраструктура; региональное развитие; поддержка агропромышленного комплекса; расходы на угольную промышленность; безопасность дорожного движения; строительство, реконструкция, ремонт и содержание автомобильных дорог; стипендии и гранты; повышение квалификации кадров в образовании; научные исследования; охрана здоровья; подготовка и повышение квалификации специалистов и кадров в здравоохранении; централизованные закупки лекарств, медицинского оборудования и услуг; финансовая поддержка учреждений культуры и спорта; утилизация отходов; судебный сектор; пенсии; социальная защита детей; доступное жилье
Узбекистан	Здравоохранение; образование
Хорватия	Управление отходами; управление водными ресурсами; техническое обслуживание





КАК ВЫГЛЯДИТ НОРМАТИВНАЯ, МЕТОДОЛОГИЧЕСКАЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ БАЗА ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЗОРОВ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ?

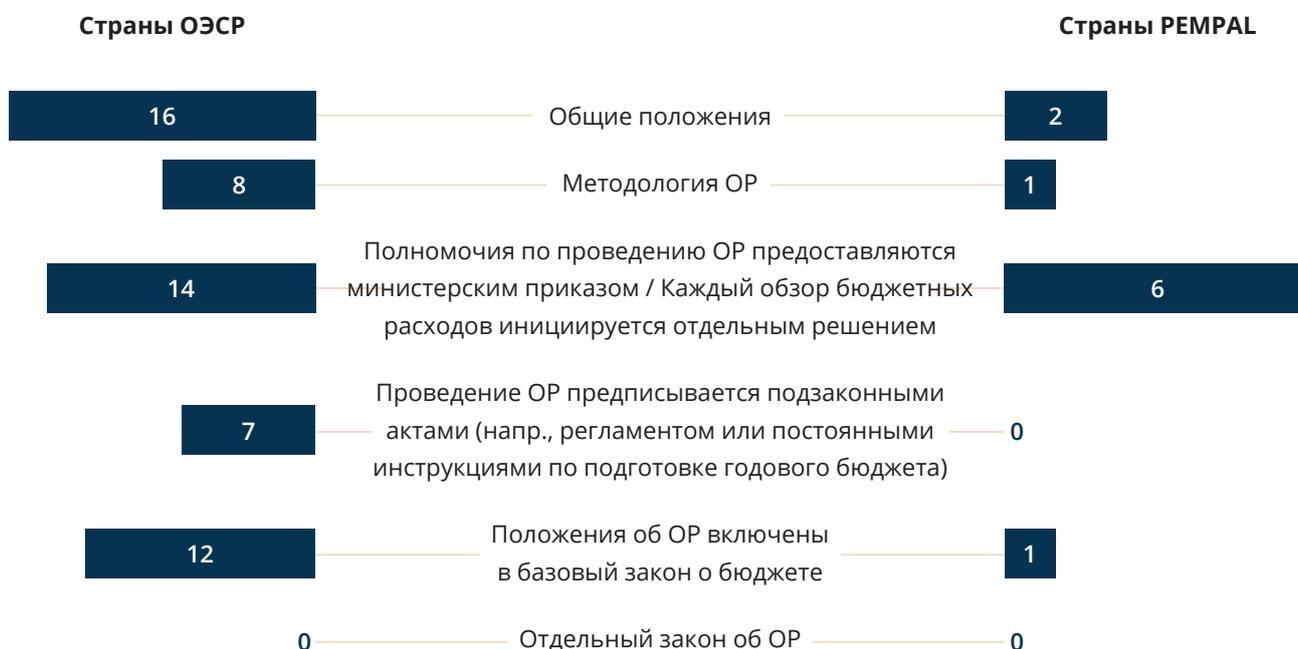
Нормативная и методологическая база для проведения ОР в странах РЕМПАЛ отработана в меньшей степени, чем в странах ОЭСР. В обеих группах нет ни одной страны, где имелся бы отдельный закон, посвященный ОР. Вместе с тем, в 15 странах ОЭСР (примерно половина из 31 страны, в которых проводятся ОР) имеется законодательная база для проведения ОР, которая сформулирована в законе о бюджете и/или вторичном законодательстве (Германия, Греция, Италия, Канада, Корея, Латвия, Мексика, Новая Зеландия, Португалия, Словацкая Республика, США, Франция, Чили, Эстония, Япония). В этих странах, где проведение ОР предписано законом, такие обзоры часто в значительной степени интегрированы в бюджетный процесс.⁷ Из стран-участниц РЕМПАЛ законодательная основа для проведения ОР имеется только в Украине: они закреплены в базовом законе о бюджете (т.е. Бюджетном кодексе). В остальных странах РЕМПАЛ, которые проводят ОР, соответствующие полномочия передаются приказом по министерству или решением/указом правительства в каждом случае проведения ОР (Болгария, Молдова, Румыния, Россия, Узбекистан и Хорватия) (см. **Рисунок 4**). Вообще, не существует единственного способа формирования нормативной базы для проведения ОР, и каждой стране необходимо разрабатывать собственный подход с учетом своей специфики, потребностей

и возможностей. Так, для одной страны оптимальным будет наличие отдельного закона, регламентирующего проведение ОР, а для другой — предпочтительнее менее формализованная процедура.

Методологическая база для проведения ОР в странах РЕМПАЛ также слабее, чем в странах ОЭСР. Более чем в двух третях стран ОЭСР (18) имеется постоянно действующая методология и/или общие положения проведения ОР, которые распространяются на все их виды (Германия, Греция, Дания, Ирландия, Израиль, Колумбия, Коста-Рика, Корея, Литва, Мексика, Нидерланды, Норвегия, Новая Зеландия, Польша, Соединенное Королевство, США, Чили, Япония). Из стран-участниц РЕМПАЛ Румыния сообщила о наличии постоянно действующих общих положений, применимых ко всем ОР; в России имеются некоторые постоянно действующие стандартные принципы и процедуры, прописанные в ряде указов/распоряжений правительства/министерства. Украина сообщает о наличии постоянно действующей методологии, которая используется при проведении всех ОР (см. **Рисунок 4**). Другие страны-участницы РЕМПАЛ, в которых проводятся ОР, не имеют постоянно действующей методологической базы, которая охватывала бы все ОР.

⁷ ОЭСР, Рабочая группа ОЭСР по вопросам эффективности и результатов: *Обзоры бюджетных расходов в странах ОЭСР* (2021).

РИСУНОК 4. Нормативная и методологическая база для проведения ОР в странах ОЭСР и РЕМПАЛ



Наиболее активную роль в принятии решений относительно процесса ОР в странах ОЭСР играют кабинет/правительство, Министерство финансов и министры отраслевых министерств, в отношении расходов которых проводится обзор.

Аналогичная картина присутствует и в странах РЕМПАЛ, где, начиная с 2018 года, усиливается роль правительства/министерств. Вместе с тем, в целом в странах РЕМПАЛ отраслевые министерства менее активны, чем в странах ОЭСР, а министерства финансов — более активны. Большинство стран ОЭСР (24 страны, т.е. около 85% стран ОЭСР, в которых проводятся обзоры бюджетных расходов) сообщили о наличии специального подразделения, которое организует и координирует процесс ОР. В ряде случаев с этой целью формируются временные группы,

но часто речь идет о постоянном структурном подразделении, отвечающем именно за это направление работы. Как правило, такие подразделения имеются в структуре Минфина или Министерства экономики, либо — реже — в составе аппарата президента/премьер-министра. Из стран – участниц РЕМПАЛ только Румыния сообщила о наличии отдельного подразделения, ответственного за проведение ОР; в других странах эти функции выполняют подразделения Минфина. Типичная роль координационной группы в техническом процессе сводится к надзору и анализу отчетов, однако, в ряде стран ОЭСР координационная группа также участвует в формулировании рекомендаций и/или вариантов политики (10 стран ОЭСР — Германия, Дания, Исландия, Корея, Канада, Латвия, Люксембург, Норвегия, Польша и Соединенное Королевство).

РИСУНОК 5. Субъекты, принимающие решения на ключевых этапах проведения ОР

В большинстве стран, проводящих ОР, имеются как координационные, так и рабочие группы. Рабочая группа имеется в 20 странах ОЭСР (примерно в двух третях от общего числа), координационная — в 18 странах. В странах – участницах РЕМПАЛ рабочие группы при проведении ОР создаются в Болгарии, Молдове, Румынии, России, Северной Македонии, Украине, Узбекистане и Хорватии (80% опрошенных стран РЕМПАЛ, где проводятся ОР, или около 40% от общего числа стран – участниц этой программы). Во всех этих странах (за исключением Украины и Северной Македонии) также имеются координационные группы. В Беларуси и Таджикистане нет ни рабочих, ни координационных групп. Координационная группа в качестве постоянного органа, отвечающего за все ОР, присутствует только в Румынии и России; в других странах для каждого ОР формируется отдельная координационная группа. В Болгарии, Молдове и Хорватии в состав координационной

группы входят должностные лица высокого уровня; в Румынии, России и Узбекистане — представители политического уровня (министры или заместители министра). В Болгарии координационная группа формируется решением министра финансов, и в ее состав входят должностные лица высокого уровня отраслевых министерств/ведомств и Минфина (обычно заместители министра или генеральные секретари). В России роль координационной группы выполняет Правительственная комиссия по вопросам оптимизации и повышению эффективности бюджетных расходов; она формируется распоряжением Правительства и имеет в своем составе заместителя Председателя Правительства, министра финансов, представителей Федерального казначейства, Администрации Президента, Федеральной налоговой службы, Счетной палаты, Министерства экономического развития и отраслевых министерств/ведомств. В Хорватии в состав координационной группы

входят высокопоставленные государственные служащие из Минфина и отраслевых министерств/ведомств, назначенные Правительством. В Молдове в координационную группу, которая создается распоряжением Правительства, входит руководство Минфина и отраслевых министерств/ведомств. В Узбекистане в координационную группу, назначаемую заместителем премьер-министра, входит руководство Минфина и отраслевых министерств/ведомств, в том числе представители Кабинета министров. Наконец, в Румынии существует Межведомственный комитет по расходам на уровне правительства, в состав

которого входят девять министров, председателем является Премьер-министр, а заместителем председателя — министр финансов. Рабочие группы, в состав которых включены представители министерств финансов и отраслевых министерств, имеются во всех странах РЕМПАЛ, где существуют такие группы. В Болгарии, Румынии, России, Украине и Хорватии в состав рабочих групп также включены внешние эксперты. В странах РЕМПАЛ наблюдается значительное разнообразие в части состава групп, отвечающих за ОР, с точки зрения баланса представительства со стороны Минфина и отраслевых министерств (см. **Рисунок 6**).

РИСУНОК 6. Состав рабочих групп по проведению ОР в странах-участницах РЕМПАЛ

Состав РГ	Болгария	Молдова	Узбекистан	Российская Федерация	Украина	Румыния	В среднем
Отраслевые министерства/ведомства, в отношении расходов которых проводится обзор	20%	70%	50%	30%	49%	40%	43%
Министерство финансов	60%	30%	50%	30%	51%	40%	44%
Внешние эксперты	20%	0%	0%	10%	0%	10%	7%
Прочее	0%	0%	0%	30%	0%	10%	7%



КАК ИСПОЛЬЗУЮТСЯ РЕЗУЛЬТАТЫ ОБЗОРОВ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ И КАКОВО СОДЕРЖАНИЕ ЭТИХ ОБЗОРОВ?

Характер использования результатов ОР различается от страны к стране, при этом обзоры бюджетных расходов находят все более активное применение как в странах ОЭСР, так и в странах РЕМПАЛ; чаще всего решения по ОР учитываются в ежегодном бюджетном процессе, т.е. в ходе переговоров по бюджету.

О таком варианте использования результатов ОР сообщают 24 страны ОЭСР и восемь стран РЕМПАЛ. Следует отметить, что в странах ОЭСР так обстоит дело всегда или в большинстве случаев, а в странах – участницах РЕМПАЛ такая практика присутствует выборочно. В обеих группах стран

наиболее распространена практика внутреннего использования ОР отраслевыми министерствами при подготовке бюджетных заявок. Результаты по итогам ОР практически всегда находят отражение непосредственно в годовом бюджете в 8 странах ОЭСР (Великобритания, Дания, Италия, Португалия, США, Франция, Чили и Япония) и в двух странах РЕМПАЛ (Украина и Узбекистан). Следует отметить, что некоторые страны – участницы РЕМПАЛ сообщили, что в ряде случаев результаты обзоров бюджетных расходов либо не утверждались, либо не приводили ни к каким практическим мерам.

РИСУНОК 7. Связь между ОР и процессом принятия решений относительно бюджета



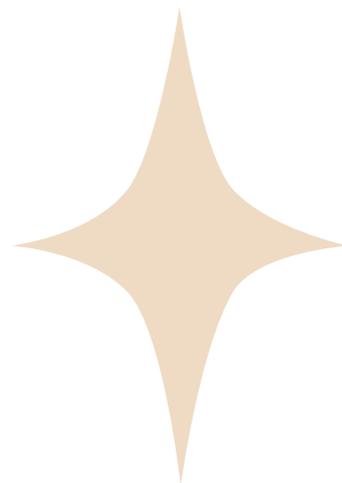
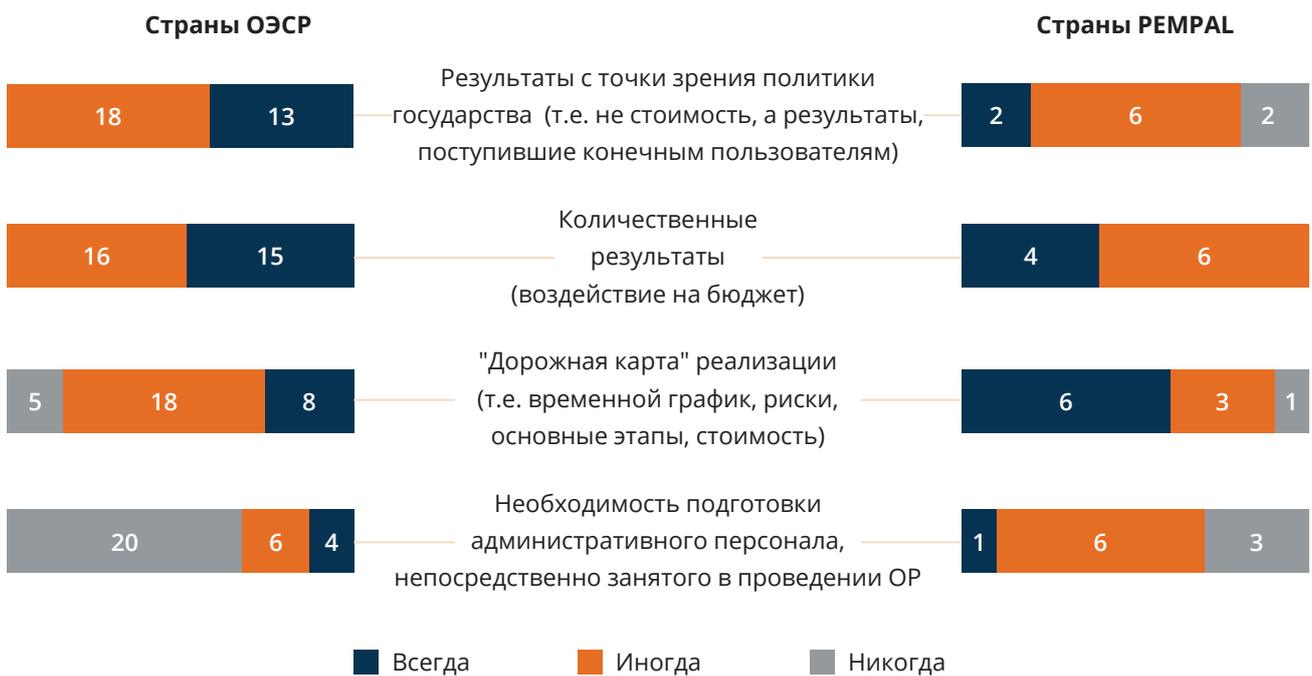
РИСУНОК 8. Воздействие ОР: самооценка стран



Вообще, оценка эффекта от ОР часто не проводится, хотя сейчас оценки проводятся чаще, чем в 2018 году; при этом большинство стран сообщают о том, что результаты проведения ОР приводили к перераспределению бюджетных средств. В странах ОЭСР оценки ОР показывают, что цели обзоров с точки зрения повышения эффективности в большинстве случаев достигались. В большей части стран РЕМПАЛ сообщили об отсутствии оценки воздействия ОР. Там, где оценка проводится, цели ОР с точки зрения пересмотра приоритетных направлений использования средств обычно достигаются (см. рисунок 8). Цель, связанная с повышением эффективности, пока достигалась реже всего, однако, именно она в настоящее время обозначена как важнейшая для ОР в странах РЕМПАЛ. В странах РЕМПАЛ шесть из 10 стран (Болгария, Беларусь, Северная Македония, Таджикистан, Узбекистан и Украина) сообщают, что благодаря увязке с приоритетами в 2017–2019 годах удалось достичь некоторого перераспределения средств, в большинстве

случаев — в рамках бюджета одного и того же министерства. В странах ОЭСР 30 из 32 стран, в которых проводятся ОР, сообщили, что увязка с приоритетами способствовала определенному перераспределению средств в 2017–2019 годах; перераспределение средств, как правило, осуществлялось в рамках бюджета одного министерства (13 стран), но также и между бюджетами разных министерств (9 стран) и в рамках одной программы (8 стран).

Основным содержанием ОР являются результаты, выраженные количественно, т.е. воздействие на бюджет, показатели эффективности государственной политики с точки зрения конечных пользователей, план реализации и потребности в части обучения персонала в странах ОЭСР. Первые два результата присутствуют практически во всех ОР, проводимых в странах ОЭСР. ОР в странах – участницах РЕМПАЛ имеют аналогичное содержание (см. Рисунок 9).

РИСУНОК 9. Содержание отчета по результатам проведения ОР

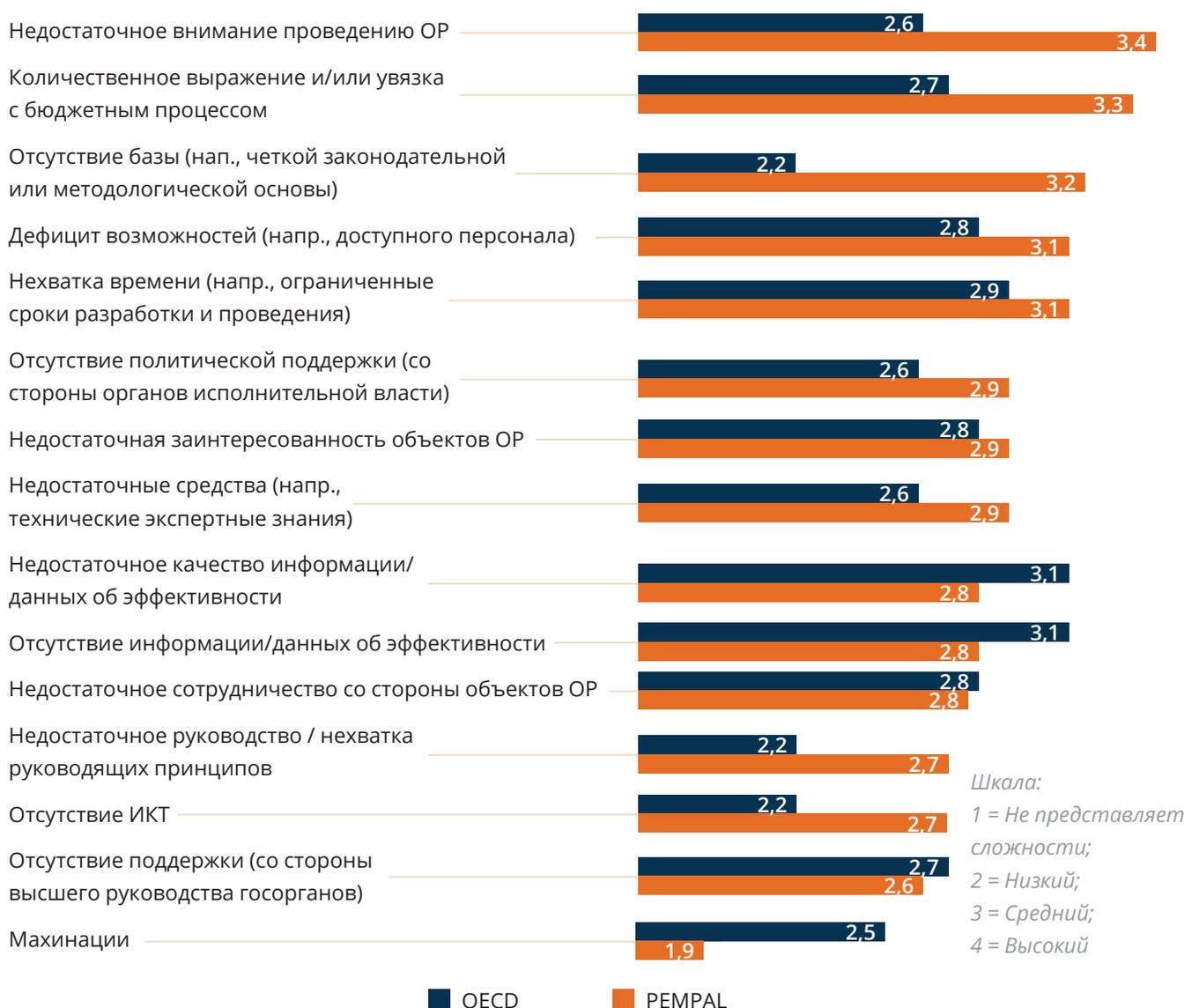


В ЧЕМ ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЗОРОВ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ?

Страны PEMPAL испытывают больше трудностей при проведении ОР по сравнению со странами ОЭСР; основные проблемы связаны с тем, что эта практика находится на начальном этапе внедрения. Среди

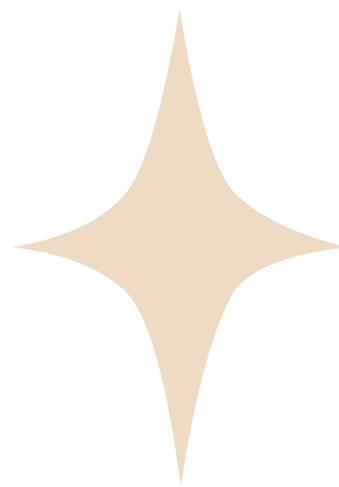
проблем отмечается недостаточное внимание, которое уделяется проведению ОР, а также вопросы, касающиеся методологической базы и политической и институциональной поддержки (см **Рисунок 10**).

РИСУНОК 10. Проблемы при проведении ОР



Перед странами ОЭСР стоят схожие проблемы; вместе с тем, в качестве основных указывают проблемы, связанные с качеством и доступностью данных об эффективности.

Вероятно, это отражает тот факт, что важность использования данных об эффективности при проведении ОР в большей мере признается в странах ОЭСР, а также то, что эти данные в странах РЕМПАЛ используются для принятия решений реже. По мере того, как страны – участницы РЕМПАЛ начинают активнее использовать ОР и инструменты бюджетирования, ориентированного на результат, ожидается, что акцент при проведении ОР также будет все больше смещаться в сторону качества данных об эффективности. Страны ОЭСР также назвали значительными проблемы при использовании результатов ОР, что ожидаемо с учетом более отработанной практики обзоров бюджетных расходов.





ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С ОБЗОРАМИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ, КОТОРЫЕ МОГУТ ПРЕДСТАВЛЯТЬ ИНТЕРЕС ДЛЯ СТРАН–УЧАСТНИЦ РЕМПАЛ В ПЕРСПЕКТИВЕ

Можно сформулировать следующие выводы и обозначить связанные с ОР вопросы, потенциально интересные для стран – участниц РЕМПАЛ:

1. ОР приобретают в странах РЕМПАЛ все большее значение. Постоянное и более активное использование этого инструмента в странах ОЭСР свидетельствует о его полезности. Ожидается, что в странах – участницах РЕМПАЛ этот инструмент будет совершенствоваться.
2. ОР являются гибким инструментом; основные цели его применения могут меняться в зависимости от необходимости, политических и экономических проблем и приоритетов. Странам РЕМПАЛ следует адаптировать свой подход к обзору расходов, исходя из собственной специфики, возможностей, наличия данных и потребностей. Важно четко определить цели и масштаб обзоров бюджетных расходов, учитывая потребности, наличие данных и возможности для каждого ОР.
3. Имеются возможности для разработки постоянной законодательной и методологической базы при одновременном обеспечении гибкости. Странам-участницам РЕМПАЛ было бы полезно сформировать более прочную законодательную и методологическую базу для проведения ОР, стараясь при этом предусмотреть гибкость, необходимую для проведения каждого индивидуального ОР. Кроме того, методологическую базу следует периодически пересматривать, чтобы адаптировать ее к меняющимся потребностям и учитывать результаты прежних ОР.
4. Следует ясно формулировать механизмы, регламентирующие проведение ОР. Формирование подразделения, ответственного за проведение ОР, имеет свои преимущества; при этом его состав и обязанности могут быть различными в зависимости от возможностей и потребностей. Место такого подразделения также может быть различным, но наиболее распространенным вариантом является его размещение в структуре Минфина.



5. Отраслевыми министерствам следует играть активную роль при проведении ОР. Минфину принадлежит руководящая и направляющая функция, однако, нельзя возлагать бремя по проведению ОР, определению вариантов политики и реализации решений по результатам проведения обзоров только на него.
6. Необходимо теснее увязывать процесс обзора бюджетных расходов с обычным бюджетным процессом.
7. Следует контролировать проведение всех ОР и внедрять механизмы оценки результатов ОР, чтобы обеспечить достижение их целей, включая перераспределение бюджетных средств с учетом приоритетов правительства.
8. Потенциал специалистов, данные и информационные технологии следует наращивать, постоянно поддерживать и совершенствовать.
9. Важно использовать информацию об эффективности в ОР, и по возможности следует устанавливать связь с бюджетированием, ориентированным на результат.
10. Для того, чтобы ОР воспринимались с должным вниманием, а вероятность исполнения рекомендаций по итогам таких обзоров повышалась, необходима политическая поддержка. Успех проведения ОР зависит от заинтересованности на политическом уровне. Это подразумевает активную роль правительства / главы исполнительной власти в начале проведения ОР, определении или подтверждении тематики (т.е. направлений, в отношении которых будет проводиться обзор), а также в окончательном принятии решений относительно конкретных вариантов политики с учетом итогов ОР. Кроме того, важно, чтобы в процессе подготовки ОР активную роль играли Минфин и отраслевые министерства.

