



**ПРОВЕДЕНИЕ БЫСТРОГО ОБЗОРА
БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ ДЛЯ
ВЫЯВЛЕНИЯ МЕР ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ
СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТА
Подходы, проблемы и рекомендации**

Январь 2021 года

Copyright © 2020 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: kmalafeeva@worldbank.org



СЕКРЕТАРИАТ PEMPAL

Б. Молчановка, д. 36/1
Г. Москва, 121069, Российская Федерация
Т: +7 495 745 70 00

www.pempal.org



Бюджетное сообщество (БС)

Т: +7 495 745 70 00 доб. 2038

Т: +7 499 921 20 38

И: BCOP@pempal.org

Содержание

Выражение признательности	3
Предисловие	4
Аббревиатуры	5
Резюме	7
Рекомендации.....	9
Общая информация.....	10
Общая характеристика обзоров бюджетных расходов	10
Цели и методология	10
Методология	11
ЧАСТЬ 1. ОБЗОРЫ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ: ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ И ВИДЫ, КРИТЕРИИ УСПЕХА	14
1.1. Краткая история обзоров бюджетных расходов	15
1.2. Концепция, цели и виды обзоров расходов	15
1.3. Обзор методологий, процессов и инструментов, используемых при проведении обзоров расходов ...	17
1.4. Основные критерии успеха и благоприятные факторы.....	19
ЧАСТЬ 2. КОНЦЕПЦИЯ И ОХВАТ БЫСТРОГО ОБЗОРА РАСХОДОВ	23
2.1. Концепция, цель и применение быстрых обзоров расходов.....	24
2.2. Охват и фокус быстрых обзоров расходов.....	27
ЧАСТЬ 3. ПРОВЕДЕНИЕ БЫСТРЫХ ОБЗОРОВ РАСХОДОВ	28
3.1. Подходы в странах РЕМПАЛ и проблемы, с которыми они столкнулись при обеспечении сбалансированности бюджетов в 2020 году.....	29
3.1. Предлагаемый процесс и инструменты	30
3.3. Направления расходов для анализа.....	46

ЧАСТЬ 4. РЕКОМЕНДАЦИИ	51
4.1. Рекомендации по процессу и инструментам быстрого обзора расходов	52
4.2. Рекомендации по фокусным направлениям быстрого обзора расходов	53
ЧАСТЬ 5. РЕАГИРОВАНИЕ НА КРИЗИС В БОЛЕЕ ШИРОКОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ: МЕРЫ ПО ПОДДЕРЖАНИЮ ОБЩЕГО ФИСКАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ И УСТОЙЧИВОСТИ	54
5.1. Дополнительные меры к БО.....	55
5.2. Не-бюджетные фискальные меры	57
5.3. Повышение устойчивости к потрясениям	57
Приложение 1. Краткое описание аналитических инструментов, используемых для оценки политики	59
Приложение 2. Великобритания: Приоритеты и целевые показатели, положенные в основу общего обзора расходов (ООР) 2007 года	61
Приложение 3. Шаблон для предложений по корректировке базовых параметров бюджета Новой Зеландии на 2010 год	63
Приложение 4. Шаблон отчета о проведении быстрого обзора расходов	65
Приложение 5. Техническое задание на проведение обзора базовых расходов в министерстве социального развития Новой Зеландии	67
Приложение 6. Анализ предлагаемых вариантов экономии / сокращения расходов	71
Приложение 7. Список лиц, с которыми состоялись консультации	74



Выражение признательности

Данный «продукт знаний» (ПЗ) был подготовлен Рабочей группой по программно-целевому бюджетированию и БОР (РГПЦБ) Бюджетного сообщества (БС), действующего в составе сети *«Взаимное обучение и обмен опытом в управлении государственными финансами»* (PEMPAL).

Подготовку «продукта знаний» курировали руководитель РГПЦБ Николай Бегчин (Минфин России) и её со-руководители Иван Раковский (Минфин России) и Эмиль Нургалиев (Минфин Болгарии). В работе над документом участвовали представители 15 стран-членов БС: Албании, Армении, Азербайджана, Беларуси, Боснии и Герцеговины, Болгарии, Хорватии, Грузии, Казахстана, Косово, Молдовы, Российской Федерации, Сербии, Украины и Узбекистана.

Поддержку РГПЦБ оказывала Ресурсная группа БС, в которую вошли Ирина Щербина, координатор Ресурсной группы БС, Нина Хаджоян, консультант БС, и Наида Чарсимамович, член Ресурсной группы БС. Организационную и административную поддержку оказывала Ксения Малафеева, представлявшая Секретариат PEMPAL. Профессиональное редактирование итогового документа выполнил Уильям Галлахер (консультант).

Ценные комментарии при подготовке ПЗ предоставили Айвор Бизли, старший специалист по вопросам государственного сектора, Всемирный банк, и Аксель Матот, старший советник по вопросам политики Отдела государственного управления и бюджетирования Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Предисловие

Руководство Рабочей группы по программно-целевому бюджетированию и бюджетированию, ориентированному на результат (РГПЦБ), в нашем лице приветствует возможность представить этот документ, который стал результатом сотрудничества министерств финансов из 15 стран региона Европы и Центральной Азии (ЕЦА), все из которых представлены в Бюджетном сообществе сети «Взаимное обучение и обмен опытом в управлении государственными финансами» (РЕМПАЛ).

Внимание РГПЦБ, которая была сформирована в 2016 году, сосредоточено на разработке и внедрении механизмов программно-целевого бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), с целью повысить эффективность расходов. Большинство наших членов постоянно упоминают реформы в этой сфере в качестве приоритетных направлений. РГПЦБ работает в тесном партнёрском взаимодействии с Всемирным банком и Отделом государственного управления и бюджетирования Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Мы признательны нашим партнёрам и ценим эту возможность для обмена опытом и знаниями.

Пользуясь случаем, хотели бы выразить признательность всем 15 странам-членам за участие в нашем внутреннем онлайн-опросе, результаты которого были представлены в ходе виртуального семинара в ноябре 2020 года, а также за их комментарии и замечания к проекту настоящего документа.

Поводом для разработки данного «продукта знаний» стало давление на бюджет, которое испытывают практически все страны мира вследствие сокращения поступлений и роста расходов вследствие пандемии COVID-19. Мы полагаем, что этот материал познакомит с полезными и инновационными подходами, которые могли бы рассмотреть наши страны при проведении быстрых обзоров бюджетных расходов с целью выявления мер для обеспечения сбалансированности бюджета.

Желаем министерствам финансов стран-членов нашего сообщества всяческих успехов в осуществлении текущих реформ в сфере программно-целевого бюджетирования и БОР и надеемся на продолжение сотрудничества.

— **Николай Бегчин**

Руководитель РГПЦБ БС РЕМПАЛ, заместитель председателя БС

Директор Департамента программно-целевого планирования и эффективности бюджетных расходов, Министерство финансов Российской Федерации

— **Иван Раковский**

Со-руководитель РГПЦБ БС РЕМПАЛ, член Исполнительного комитета БС

Заместитель начальника отдела, Департамент программно-целевого планирования и эффективности бюджетных расходов, Министерство финансов Российской Федерации

— **Эмиль Нурғалиев**

Со-руководитель РГПЦБ БС РЕМПАЛ, член Исполнительного комитета БС

Старший эксперт отдела методологии бюджета Дирекции по бюджету, Министерство финансов Болгарии



Аббревиатуры

ПКБ	предложение о корректировке бюджета
БиГ	Босния и Герцеговина
БС	Бюджетное сообщество
В/С	затраты/выгоды
ЦБВ	Центральное бюджетное ведомство
СВА	анализ «затраты–выгоды»
ССЕС	Комитет кабинета по контролю расходов
СЕА	анализ «затраты–эффективность»
ООР	общий обзор бюджетных расходов
ПС	практикующее сообщество
СРС	Комитет кабинета по вопросам политики
СRRF	Фонд финансирования ответных мер и восстановления в связи с пандемией COVID-19
ООР	общий обзор бюджетных расходов
КГ	координационная группа
CUA	анализ «затраты–полезность»
ЗМ	заместитель министра
ПР	партнеры по развитию
ЕЦА	Европа и Центральная Азия
ВЕЗЦА	Восточная Европа, Закавказье и Центральная Азия
ЕС	Европейский союз
КБП	Комитет по налогово-бюджетной политике
ВВП	валовой внутренний продукт
ГФК	Глобальный финансовый кризис
ПК	Правительство Канады
ИКТ	информационно-коммуникационные технологии

МВФ	Международный валютный фонд
ИТ	информационные технологии
ПЗ	продукт знаний
ОМ	отраслевое министерство
Минфин	министерство финансов
НЗ	Новая Зеландия
NZD	новозеландский доллар
ОСЕС	Комитет должностных лиц по контролю расходов
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ОПР	Официальная помощь развитию
БОР	Бюджетирование, ориентированное на результат
REMPAL	Взаимное обучение и обмен опытом в сфере управления государственными финансами
УГФ	управление государственными финансами
ПМ	премьер-министр
ПЦБ	программно-целевое бюджетное планирование
РГПЦБ	Рабочая группа по программно-целевому бюджетному планированию
ЭиР	эффективность и результаты
QALY	количество лет жизни с поправкой на ее качество
RGPP	Общий пересмотр государственной политики (Révision générale des politiques publiques)
БО	Быстрый обзор бюджетных расходов
РГО	рабочая группа по проведению обзора расходов
ГВ	государственное ведомство
РБВ	руководители бюджетных ведомств
ОР	обзор бюджетных расходов
T&C	Острова Теркс и Кайкос
СК	Соединенное Королевство
США	Соединенные Штаты Америки
VFA	анализ соотношения «цена-качество»
ЗАЭВС	Западноафриканский экономический и валютный союз
ВБ	Всемирный банк

Резюме

В настоящем документе используется концепция быстрого обзора бюджетных расходов (БО), под которым понимается разработка и проведение мероприятий по обзору расходов при необходимости быстрого реагирования на непосредственную ситуацию возникновения давления на бюджет и фискальных вызовов. Быстрый обзор может включать в себя элементы традиционного обзора расходов (ОР), но он проще и более оптимизирован и позволяет быстро действовать и быстро получить результаты. Концепция быстрых обзоров касается случаев, когда обзор необходимо провести за рамками регулярного бюджетного цикла. Тем не менее страны могут рассмотреть возможность включения этой методологии в регулярный бюджетный процесс на весь период, пока обусловленное пандемией давление на экономику и на бюджет, как ожидается, будет оказывать существенное воздействие на процессы распределения бюджетных средств и исполнения бюджета. Она может также использоваться при возникновении любых других потребностей в экономии средств / изменении приоритетов или в рамках общей работы по повышению результативности расходов.

Быстрый обзор расходов имеет ряд общих характеристик с традиционным обзором. К ним относятся: (i) *цели обзора*, т.е. обеспечение экономии средств и улучшение приоритизации расходов и, в итоге, усиление общего бюджетного контроля и повышение результативности расходов; (ii) *ракурс обзора*: обзор выходит за рамки линейного сокращения расходов и предполагает рассмотрение – через более широкую стратегическую призму – эффективности, результативности, оптимальности соотношения «цена–качество» и устойчивости мер государственной политики; а также (iii) *акцент на базовых*, а не на дополнительных расходах.

Представленный в докладе инструмент БО имеет ряд особенностей:

- Быстрый обзор должен проводиться в течение гораздо более короткого срока, чем традиционный обзор (обычно 1-3 месяца).
- Времени для углубленного анализа нет, и поэтому используются менее сложные процессы и инструменты, чем в традиционном обзоре.
- Инструмент быстрого обзора расходов прежде всего предназначается для применения за рамками регулярного бюджетного цикла.
- БО предполагает общий, а не выборочный обзор, поскольку на стадии разработки нет времени для политических и технических обсуждений объема и направленности обзора.
- Потребность в БО обычно возникает в ситуациях, которые могут потребовать быстрого пересмотра государственных приоритетов. Традиционный ОР, напротив, нацелен на анализ эффективности государственных расходов с точки зрения существующих приоритетов, установленных в рамках обычного процесса разработки стратегии.

В данном продукте знаний представлены тематические исследования ускоренных обзоров расходов Новой Зеландии (Новая Зеландия) и Соединенного Королевства (Великобритания) с выводами о процессе БО. Основные приоритеты расходов¹ предлагается определять и доводить до сведения заинтересованных сторон в самом начале процесса. Процесс будет более четким и, возможно, более эффективным, если количественный целевой показатель экономии будет установлен заранее. В документе очерчен возможный процесс проведения быстрого обзора, который может быть принят и применен в странах PEMPAL.

¹ В этом контексте – направления расходов, на которые будут перераспределены средства при корректировке приоритетов.

В быстром обзоре задействуются более простые инструменты и техники, сформированные на основе полного инструментария, используемого для проведения обзоров расходов. К ним относятся анализ трендов (динамики показателей); сравнительный анализ; анализ структуры бюджета и отклонений от плановых показателей; неглубокий анализ причинно-следственных связей. Результаты предыдущего анализа, если таковые имеются, также могут быть использованы в БО. В докладе содержится рекомендация проводить предварительный быстрый скрининг для определения фокусной направленности быстрого обзора. При этом высказывается предположение, что самых больших выгод с точки зрения экономической эффективности можно добиться, объединив в обзоре ракурс операционной экономии и стратегической ракурс. В документ также включены вопросники и шаблоны для проведения обзора и шаблоны для подготовки отчета о БО.

Что касается горизонтального разреза, из международного опыта следует, что при проведении быстрого обзора расходов, сосредоточение внимания на административных бюджетах отраслевых министерств / государственных ведомств дает возможность значительной экономии с наименьшими последствиями для качества государственных услуг. К принятию мер, касающихся оплаты труда в системе государственной службы, рекомендуется подходить очень осторожно, ограничивая варианты потенциальной экономии приостановкой найма новых сотрудников, повышения зарплаты, выплаты бонусов и добровольным отказом от части заработной платы. Все другие сокращения оплаты труда государственных служащих должны основываться на результатах тщательного функционального анализа. Выборочный подход при принятии решений об отмене капитальных проектов или их переносе на более поздний срок должен основываться на критериях, предложенных в продукте знаний.

БО может быть умным и быстрым способом добычи средств на удовлетворение неотложных фискальных потребностей, но вряд ли он может обеспечить волшебное решение всех проблем; поэтому могут потребоваться дополнительные бюджетные и внебюджетные меры для обеспечения общего фискального контроля. Бюджетные меры включают расходы на здравоохранение, социальное обеспечение, трансферты экономическим и физическим лицам,

субсидии по заработной плате и безработице, снижение или отсрочки налогов. Внебюджетные фискальные меры включают фискальную поддержку на осуществление программ центрального банка, предоставление кредитных гарантий и стимулирование коммерческих банков и финансовых учреждений на отсрочку погашения ссуд и процентов для юридических и физических лиц, пострадавших в результате кризиса. Выдача займов, кредитных гарантий и долевого финансирования является нейтральным с фискальной точки зрения способом финансирования государственных и частных предприятий во время кризиса. Однако использование этих инструментов требует тщательной оценки и мониторинга из-за прямых фискальных последствий в случае дефолта.

В более широком плане можно предпринять ряд важных шагов для поддержания фискальной устойчивости и повышения способности реагировать на шоки. Во время кризиса временное ослабление фискальных правил, подкрепленное корректирующим среднесрочным фискальным планом, могло бы способствовать анти-циклической экономической политике. При этом крайне важно, чтобы нарушение фискальных правил имело прямое отношение к преодолению последствий кризиса, а не использовалось как повод для ослабления контроля над исполнением налогово-бюджетной политики в целом. Выделение бюджетных ассигнований на случай непредвиденных обстоятельств или создание резервных фондов в более обычные времена (в зависимости от бюджетной системы конкретной страны) может предоставить фискальное пространство и буферы ликвидности для быстрого реагирования на чрезвычайные ситуации по мере их возникновения. Крайне важно иметь четкие правила доступа к средствам, выделенным на случай непредвиденных обстоятельств и резервным фондам, и надежные механизмы последующего контроля. Глобальный кризис, возникший в результате пандемии, также требует развития институционального и человеческого потенциала для повышения устойчивости к аналогичным потрясениям. Необходимо наращивание потенциала в области составления бюджета и управления эффективностью, анализа политики, внутреннего и внешнего аудита и ИКТ.

Рекомендации

В докладе приводятся рекомендации в отношении i) инструментов и процессов проведения быстрых обзоров расходов и ii) направлений расходов, на которые следует обратить внимание во время проведения обзора. Резюме рекомендаций по инструментам и процессам БО приводится ниже:

- Обеспечить политическую поддержку процесса быстрого обзора расходов со стороны высших органов власти – с самого начала и на всех ключевых этапах.
- Вовлекать отраслевые министерства и государственные ведомства в диалог с центральным бюджетным ведомством (ЦБВ)² и с правительством в целом, чтобы у министерств и ведомств была возможность выразить свою точку зрения.
- Прописать методологию и процесс проведения БО в правительственном постановлении или законодательстве, включив туда руководство по используемым шаблонам.
- В самом начале процесса определить и довести до сведения заинтересованных сторон приоритетные направления расходов, а также выявить низкоприоритетные направления, которые могут быть рассмотрены на предмет возможного сокращения.
- Для проведения БО использовать простые аналитические инструменты из общего инструментария обзоров расходов, такие как сравнительный анализ, анализ структуры бюджета и отклонений от плановых показателей.
- Обеспечить сочетание стратегического ракурса и ракурса операционной экономии при проведении обзора расходов.
- Вовлекать в процесс быстрого обзора внешних экспертов для получения помощи в применении аналитических инструментов.

Что касается фокусных направлений обзора, рекомендуется следующее:

- Использовать комплексный, но относительно поверхностный подход при проведении быстрого обзора расходов.
- Анализировать административные и операционные расходы отраслевых министерств и государственных ведомств (кроме заработной платы персонала) для выявления возможностей сокращения расходов: потенциально они могут быть наименее болезненными.
- Воздерживаться от существенных сокращений заработной платы в системе государственной службы, но при этом рассматривать возможность введения ограниченного набора временных ограничений, в частности приостановки найма новых сотрудников, выплаты премий и повышения заработной платы (за исключением персонала, непосредственно вовлечённого в выполнение функций и обязанностей, направленных на преодоление кризиса), а также добровольного отказа должностных лиц от части вознаграждения за труд.
- При принятии решений о сокращении или переносе на более поздний срок капитальных расходов придерживаться выборочного продуманного подхода, учитывая социальные и экономические последствия таких решений.

² Согласно определению ОЭСР, это государственная организация или несколько функционально скоординированных организаций на центральном/ федеральном уровне государственного управления, отвечающих за ответственное хранение и управление средствами национального / федерального бюджета. В правительствах большинства стран это министерство финансов.

Цели и методология

Общая информация

Настоящий документ разработан как продукт знаний РГПЦБ и предназначен для стран-членов РЕМПАЛ. Сеть РЕМПАЛ, стартовавшая в 2006 году, облегчает обмен профессиональным опытом и передачу знаний среди специалистов по управлению государственными финансами (УГФ) стран региона Европы и Центральной Азии (ЕЦА). Деятельность сети организована в рамках трех тематических практикующих сообществ (ПС), занимающихся вопросами бюджета, казначейства и внутреннего аудита. Основная цель деятельности бюджетного сообщества (БС) – способствовать совершенствованию бюджетной методологии и бюджетного планирования и повышению прозрачности бюджетов в странах-участницах. В бюджетном сообществе представлена 21 страна: Албания, Азербайджан, Армения, Белоруссия, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Грузия, Казахстан, Косово, Кыргызская Республика, Республика Северная Македония, Молдова, Черногория, Румыния, Российская Федерация, Сербия, Таджикистан, Турция, Украина и Узбекистан.

Предназначение настоящего продукта знаний (ПЗ) – помочь странам-членам РЕМПАЛ в проведении быстрых обзоров бюджетных расходов (БО) в условиях экономических и бюджетных кризисов, таких как тот, что вызван пандемией COVID-19. Основное внимание в докладе уделяется использованию обзора бюджетных расходов как инструмента сокращения и корректировки/пересмотра приоритетных направлений расходов с целью удовлетворения краткосрочных потребностей в финансовых средствах, возникающих в экстренных ситуациях. Также кратко освещаются другие инструменты и техники для формирования бюджетного пространства, которые можно использовать в качестве дополнения к обзорам расходов или их альтернативы.

Чтобы помочь сформировать четкое понимание концепции быстрого обзора бюджетных расходов,

в документе рассматриваются сходства и отличия быстрых и традиционных обзоров расходов (ОР).

Также анализируются важнейшие условия, необходимые для успешного проведения обзоров бюджетных расходов (критические факторы успеха) и их возможная адаптация к быстрым обзорам. Одновременно в докладе представлен международный опыт проведения сокращенных обзоров расходов для выявления подходов, актуальных для концепции быстрого обзора и применимых в странах РЕМПАЛ.

Общая характеристика обзоров бюджетных расходов

Практика обзоров расходов берет свое начало в 1970-х годах - период экономической рецессии, роста цен и глобальных нефтяных шоков. Возникновение этой практики связывают с необходимостью управления давлением на государственные бюджеты. Первые попытки проведения обзоров расходов представляли собой бюджетирование с нулевой базой,³ предпринятое в США в конце 1970-х годов. В Европе обзоры расходов впервые стали проводить в 1980-х и 1990-х годах под влиянием бюджетных кризисов в ряде европейских стран (Нидерланды, Швеция, Дания). Глобальный финансовый кризис (ГФК) 2008-2009 годов вновь поднял волну интереса к практике обзоров расходов. Во время кризисов обзоры расходов были сосредоточены главным образом на обеспечении экономии и эффективности. В отличие от этого, в периоды профицитных бюджетов и повышения макроэкономической стабильности основная цель обзоров расходов состояла в том, чтобы обеспечить эффективность использования средств и устойчивое управление бюджетом для формирования буферных резервов на менее благоприятные периоды.

³ Этот подход позаимствован из практики частного сектора, где он предусматривает анализ и обоснование всех расходов и оценку затрат по всем программам и функциям с нулевой базой (а не с отсылкой на предыдущие бюджеты).

Подходы к разработке структуры и проведению обзоров бюджетных расходов сильно различаются от страны к стране, при этом единого общепринятого определения понятия «обзор бюджетных расходов» не существует. ОЭСР определяет его как «процесс выявления и сравнения различных вариантов экономии средств, основанный на систематическом анализе базовых расходов». Согласно ОЭСР, две основные цели ОР – усиление контроля над общим уровнем расходов и улучшение приоритизации расходов. Определение понятия ОР меняется, и в настоящее время ОЭСР работает над его пересмотром в рамках сети руководителей бюджетных ведомств стран ОЭСР по вопросам ориентации на эффективность и результаты.⁴

Обзоры бюджетных расходов можно разделить на две категории по степени охвата: общие и выборочные (или целевые). В отличие от того, что можно предположить из названия, общий обзор не обязательно охватывает все расходы. Скорее рассматриваются все отраслевые министерства (ОМ) и государственные ведомства (ГВ) для выявления наиболее важных направлений для потенциальной экономии или перераспределения средств. При проведении выборочного или целевого обзора перечень тем или направлений для обзора определяется заранее. Еще один способ определения степени охвата или фокуса обзора расходов – разграничение горизонтальных и вертикальных обзоров. В вертикальных обзорах объектами изучения являются отдельные министерства, административные единицы или организации. В горизонтальных обзорах рассматриваются сквозные проблемы и темы с проведением обзора программ или процессов и анализом конкретных категорий расходов по всем секторам (например, расходы на оплату труда сотрудников, субсидии, капитальные затраты).

В ряде стран ОЭСР, где обзоры бюджетных расходов проводятся на регулярной основе, они институционально закреплены в системе управления государственными финансами (УГФ). Результаты обзоров используются при принятии решений о среднесрочных ассигнованиях министерствам и государственным ведомствам. Наиболее распространенным и наиболее эффективным процессом проведения обзора расходов является совместный процесс с участием ЦБВ и отраслевых министерств при ведущей роли высших органов исполнительной власти на ключевых этапах принятия решений.

Обзор бюджетных расходов – важнейший инструмент более широкой оценки государственной политики, и при его проведении можно использовать целый спектр инструментов и техник. Их неполный перечень включает: сравнительный анализ, анализ структуры бюджета, анализ отклонений от плановых показателей, анализ трендов, анализ «затраты–выгоды», анализ экономической эффективности, обзор организационных процессов и бизнес-процессов, анализ информационно-технологических и системных разрывов и т.д. Всемирный банк использует собственную модель обзоров бюджетных расходов (Public Expenditure Review -PER) в качестве основного диагностического инструмента, предназначенного для оценки эффективности управления государственными финансами в странах-партнерах и информационного обеспечения процесса принятия будущих решений о государственных расходах.

В исследованиях⁵ выявлен набор критических факторов успеха, позволяющих обеспечить эффективное проведение обзора расходов. К ним относятся: (i) уверенный сигнал со стороны политического руководства о деятельном участии и заинтересованности в обзоре расходов; (ii) наличие четких установок в начале процесса относительно приоритетов расходов и ориентировочного уровня необходимой экономии; (iii) справедливый и прозрачный процесс обзора с участием всех заинтересованных сторон; (iv) увязка и согласованность с бюджетным процессом; а также (v) наличие практики среднесрочного бюджетного планирования. Основные трудности при проведении обзоров связаны с нехваткой качественных данных о результатах деятельности и ограниченный потенциал в государственных органах власти.

Методология

В докладе дается обзор международного опыта проведения обзоров бюджетных расходов с акцентом на аспектах, наиболее актуальных для предлагаемой концепции быстрого обзора. Чтобы помочь читателям четко уяснить суть этой концепции рассматриваются сходства и отличия по сравнению с традиционной моделью обзоров расходов. Анализируются ключевые факторы успешного проведения обзоров расходов,

⁴ Новое определение будет опубликовано в документе о надлежащей практике обзоров расходов в 2021 году.

⁵ Источники: “Обзоры расходов в странах ОЭСР, на пути к передовой практике” (версия Октября 2019г.) ОЭСР, Wojciech Zielinski, Álfrún Truggvadottir and Edwin Lau; документ об обзорах расходов в ОЭСР, подготовленный Марком Робинсоном к 3-ей ежегодной встрече руководителей бюджетных ведомств стран ОЭСР, Конференц-центр ОЭСР, Париж, 3-4 июня 2013 года. Комитет по государственному управлению Дирекции по государственному управлению и территориальному развитию, GOV/PGC/SBO(2013)6; примеры практики отдельных стран.

а также их основные элементы, методологии и инструменты, которые могут быть приняты во внимание и, возможно, адаптированы при проведении быстрых обзоров. Параллельно в докладе рассматривается международный опыт осуществления оптимизированных процессов обзора расходов, а также предлагаются методологии и инструменты, которые страны РЕМПАЛ могут взять на вооружение при проведении быстрых обзоров.

В продукте знаний также вкратце рассматриваются альтернативные меры, предназначенные для обеспечения сбалансированности бюджета, налогово-бюджетного стимулирования и высвобождения ресурсов для покрытия дополнительных расходов.

К ним относятся инструменты, нейтральные с фискальной точки зрения, с помощью которых правительство может вливать денежные средства в экономику или помогать отдельным секторам в привлечении средств из квази-фискальных или внебюджетных источников в случае экстренной необходимости. Вопросы, относящиеся к управлению бюджетными доходами, выходят за рамки настоящего доклада.

Изучение международного опыта в основном опиралось на аналитические исследования.

Диапазон изученного опыта стран широк, но акцент сделан на странах ОЭСР и странах-членах РЕМПАЛ. В документе также используется информация из двух коротких опросов, проведенных в 2020 году, благодаря которым мы получили информацию от 13 стран РЕМПАЛ.⁶ Кроме того, были проведены выборочные интервью с тремя должностными лицами из Новой Зеландии и одним чиновником правительства Островов Теркс и Кайкос.⁷ Выбор конкретных видов практики для изучения был сделан на основе экспертных суждений и консультаций с профильными специалистами.⁸ Наконец, авторы приняли во внимание и включили в доклад советы, полученные от Всемирного банка, ОЭСР, МВФ, ЕК и других международных организаций относительно возможных действенных инструментов для быстрого

анализа расходов, а также принятия других мер по ослаблению текущего и ожидаемого давления на бюджеты, обусловленного пандемией.

Структурно доклад состоит из пяти основных частей.

По всему тексту приводятся иллюстрации практики отдельных стран, примеры, используемые инструменты и техники. В первой части рассматриваются происхождение, концепция и цели обзоров бюджетных расходов. Также освещаются основные условия, необходимые для успешного проведения обзоров расходов, и критерии успеха. Часть 2 посвящена охвату и фокусу быстрых обзоров расходов. В части 3 анализируются и предлагаются процессы, инструменты и методологии для осуществления БО. В четвертой части сформулирован набор рекомендаций и вариантов, которые могут быть учтены при проведении обзоров расходов и в бюджетном процессе в странах РЕМПАЛ. В пятой части рассматривается более широкий спектр вопросов реагирования на кризис, в том числе альтернативные меры налогово-бюджетного стимулирования и способы повышения устойчивости к шокам.

Рекомендации и варианты, содержащиеся в докладе (часть 4) касаются двух основных аспектов быстрого обзора расходов:

- **определения методологии и процесса** для быстрого выявления мер, касающихся расходов, по обеспечению сбалансированности бюджета, а также
- **формулирования идей/рекомендаций по направлениям или видам расходов** для рассмотрения на предмет потенциального сокращения, т.е. по отдельным категориям расходов, которые потенциально могут быть выбраны в качестве объекта быстрого горизонтального обзора расходов.

⁶ В первом опросе летом 2020 года приняли участие 7 стран (Азербайджан, Белоруссия, Болгария, Хорватия, Косово, Российская Федерация и Сербия), а во втором опросе в сентябре 2020 года участвовали 12 стран (Албания, Армения, Азербайджан, Белоруссия, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Казахстан, Косово, Молдова, Российская Федерация и Узбекистан).

⁷ Острова Теркс и Кайкос (Т&С) – британская заморская территория, состоящая из двух групп островов, относящихся к Лукайскому архипелагу в Атлантическом океане и северной Вест-Индии – больших островов Кайкос и малых островов Теркс. Жители Островов Теркс и Кайкос имеют полное британское гражданство.

⁸ Список лиц, с которыми состоялись консультации, приводится в Приложении 7.

В приложениях к основной части доклада содержится краткое наставление по процессу и методологии проведения быстрого обзора расходов (БО), а также приводятся конкретные инструменты, шаблоны и вопросники.

- **Приложение 1** содержит краткий обзор аналитических инструментов, используемых при оценке государственной политики и проведении обзоров расходов – как одного из ключевых инструментов оценки.
- В **Приложении 2** приводится выдержка из предварительного доклада по бюджету Великобритании на 2006 год, в котором изложены приоритеты и целевые ориентиры общего обзора расходов (ООР), запланированного на 2007 год.
- В **Приложении 3** содержатся методические рекомендации по подготовке предложений о корректировке базовых расходов, использовавшиеся в Новой Зеландии при формировании бюджета на 2010 год.
- В **Приложении 4** содержится возможный шаблон отчета о проведении быстрого обзора расходов.
- В **Приложении 5** приводится техническое задание на проведение обзора базовых расходов Министерством социального развития Новой Зеландии в 2019 году.
- В **Приложении 6** предлагается шаблон, который можно использовать при проведении быстрого обзора для анализа предлагаемых вариантов экономии и сокращений расходов.
- В **Приложении 7** приводится список лиц (кроме членов ресурсной группы РГПЦБ), с которыми состоялись консультации при подготовке настоящего доклада.



ЧАСТЬ 1.

**ОБЗОРЫ БЮДЖЕТНЫХ
РАСХОДОВ: ОСНОВНЫЕ
ХАРАКТЕРИСТИКИ И ВИДЫ,
КРИТЕРИИ УСПЕХА**

1.1. Краткая история обзоров бюджетных расходов

Практика обзоров расходов (ОР) берет свое начало в 1970-х годах, период экономической рецессии, роста цен (в сочетании называемых стагфляцией) и глобальных нефтяных шоков. В 1970-х годах наблюдалось ухудшение ситуации со сбалансированностью бюджетов во многих странах ОЭСР, в т.ч. в США, Новой Зеландии, Австралии, Канаде и странах Европы – эта тенденция с некоторыми вариациями сохранялась до середины 1980-х годов. Стагфляция повысила необходимость принятия мер экономической политики, способствующих росту, в сочетании с мерами фискального стимулирования, нацеленными на сдерживание инфляции и чрезмерных колебаний валютных курсов. Стала очевидной необходимость перестройки системы управления бюджетом и государственными расходами в целях повышения устойчивости, эффективности и результативности.

Первые попытки проведения обзоров расходов включали введение бюджетирования с нулевой базой в США в конце 1970-х годов. Ожидалось, что государственные ведомства будут определять приоритеты на основе результатов программ, которые могут быть выполнимыми при альтернативных уровнях расходов, один из которых предполагал финансирование ниже текущего уровня.

Первые случаи проведения обзоров бюджетных расходов в Европе относятся к 1980-м и 1990-м годам. В этот период обзоры расходов были инициированы в Нидерландах, Швеции и Дании. В Нидерландах общий обзор расходов (ООР) был разработан в 1981 году. В Новой Зеландии аналоги быстрых обзоров расходов были реализованы при подготовке «Основы всех бюджетов» (бюджет на 1991 год).⁹ Великобритания провела обзоры расходов в начале 1980-х годов, но они были преимущественно сосредоточены на распределении дополнительных увеличений расходов, а не на выявлении вариантов экономии бюджетных средств. Первым обзором расходов в Великобритании,

в котором анализировались базовые расходы, был Обзор эффективности, проведенный в 2004 году Питером Гершоном. В Финляндии первые обзоры расходов, называемые «программами оценки продуктивности», начались в том же году.¹⁰

В периоды макроэкономической стабильности в фокусе внимания при проведении обзоров расходов были эффективность использования общественных финансовых ресурсов и устойчивое управление бюджетом для формирования буферных резервов на менее благоприятные времена. Глобальный финансовый кризис 2008-2009 годов спровоцировал новую волну интереса к обзорам расходов. Практика ОР не только стала расширяться в странах ОЭСР, но и распространилась на другие страны. Обзоры расходов все чаще вводятся и применяются в странах Восточной Европы, Закавказья и Центральной Азии (ВЕЗЦА). Для реагирования на дефицит средств на финансирование внезапно возникших и неотложных потребностей и необходимость консолидации расходной части бюджета некоторые страны ввели упрощенные и оптимизированные процессы обзора расходов. Один из таких примеров – процесс корректировки бюджета в Новой Зеландии в 2009 году.¹¹ Сравнительно недавно (до пандемии) фокус обзоров расходов в ОЭСР сместился в сторону эффективности, в отличие от времен ГФК, когда основной целью были экономия и пересмотр приоритетов.

1.2. Концепция, цели и виды обзоров расходов

Подходы к разработке и реализации обзоров бюджетных расходов сильно разнятся от страны к стране, при этом единого общепринятого определения понятия обзора расходов не существует. ЕС определяет обзор расходов как скоординированный углубленный анализ базовых расходов, главным образом нацеленный на выявление возможностей для операционной экономии и сокращения низкоприоритетных или неэффективных расходов.¹²

⁹ «Основа всех бюджетов» – под таким названием известен бюджет Новой Зеландии на 1991 год. Это был первый бюджет, подготовленный новым министром финансов от Национальной партии Рут Ричардсон. Этот бюджет поддержал проведенные ею экономические реформы, которые в СМИ часто называют «рутаназией».

¹⁰ Источник: Обзоры государственных расходов: разработка, проведение, реализация; Каролин Вандирендонк, Экономические доклады 525 | июль 2014г., Европейская экономика, ЕС, ISSN 1725-3187 (онлайн), ISSN 1016-8060 (печатный)

¹¹ См. часть 3, раздел 3.2

Определение понятия ОР меняется, и в настоящее время ОЭСР работает над его пересмотром в рамках сети руководителей бюджетных ведомств стран ОЭСР по вопросам ориентации на эффективность и результаты. Растет признание обзора расходов как инструмента разработки вариантов политики на основе анализа расходов и увязки их с бюджетом. ОЭСР определяет обзор расходов как «процесс выявления и сравнения различных вариантов экономии бюджетных средств на основе систематического анализа базовых расходов».¹³

Согласно ОЭСР, две основные задачи обзора расходов – обеспечение контроля над общим уровнем расходов и повышение качества их приоритизации.

В действительности, во многих странах обзоры расходов используются не только для получения экономии средств, но и для принятия решений о вариантах перераспределения в соответствии с действующими или новыми приоритетами правительства. Это особенно актуально в текущей эпидемической ситуации, которая приводит не только к недобору доходов из-за принятых мер реагирования на пандемию (мероприятия карантинного характера, введение ограничений на некоторые виды деятельности), но и к потребности в дополнительных расходах, особенно в секторе здравоохранения и социального обеспечения. Еще одна важная цель ОР – повышение результативности государственной политики и программ, что все чаще признается в дискуссиях в рамках ОЭСР.

Если посмотреть на обзор расходов под немного другим углом, его цель можно определить либо как повышение экономности использования средств, либо как усиление воздействия расходов за счет более тесной увязки со стратегическими приоритетами. Соответственно, обзор расходов будет называться операционным (обзором продуктивности и экономичности) или стратегическим. Нередко эти два ракурса объединяются в рамках одного обзора, как, например, в процессе корректировки бюджета в Новой Зеландии. Другие примеры – обзоры расходов в 2015-2017 годах и в 2017-2019 годах в Ирландии, ОР 2019 года в Латвии и т.д.

По степени охвата обзоры расходов можно разделить на две широкие категории: общие и выборочные (или целевые). Несмотря на свое название, общий обзор не предполагает полный охват всех бюджетных расходов. Скорее в этом виде обзора рассматриваются все отраслевые министерства /государственные ведомства для определения наиболее подходящих направлений для потенциальных сокращений расходов или вариантов перераспределения. При проведении выборочного или целевого обзора перечень тем для обзора определяется заранее. Примеры целевых обзоров включают обзоры организационной структуры в Канаде, обзоры базовых расходов в Новой Зеландии, специальные обзоры в некоторых странах ОЭСР,¹⁴ например, в Дании, Великобритании, Новой Зеландии, США. Примеры общих обзоров: двухлетние или трехлетние обзоры в Великобритании, обзор программ в 1994г. в Канаде, обзор расходов на развитие потенциала в Ирландии в 2008-2009 годах, обзор налогов и расходов в Канаде в 2020 году, годовые обзоры расходов в Латвии.

Еще один вариант классификации ОР по степени охвата и фокусу – разделение обзоров на горизонтальные и вертикальные.

Объектами вертикальных обзоров могут быть отдельные министерства, административные единицы или организации. В горизонтальных обзорах анализируются сквозные аспекты и темы. Горизонтальный обзор может проводиться по программам (с целью выявления возможностей для стратегической и/или операционной экономии по отдельным программам) или по процессам (с акцентом на бизнес-процессах). Также объектами горизонтального обзора могут быть конкретные категории расходов (например, оплата труда служащих, расходы на закупки, управленческие расходы) с проведением анализа этих расходов по всем секторам. Нередко горизонтальный и вертикальный ракурсы объединяются в одном обзоре, как, например, в случае обзора 1990 года в Новой Зеландии и в канадской модели ОР, используемой с 2016 года.¹⁵

Классификация видов обзоров расходов в общих чертах показана в Таблице 1 ниже. В ней обозначены основные категории обзоров по семи признакам.

¹² Европейская экономика, Обзоры государственных расходов: разработка, проведение, реализация, Каролин Вандирендонк, Экономические доклады 525, июль 2014г, ЕС, Экономические и финансовые вопросы, ISSN 1725-3187 (онлайн), ISSN 1016-8060 (печатный)

¹³ «Обзоры расходов в странах ОЭСР: путь к надлежащей практике» (“Spending reviews in OECD countries: towards good practices”) (ПРОЕКТ, версия за октябрь 2019 г.)

¹⁴ Специальные обзоры инициируются, когда возникает подозрение или появляются факты, подтверждающие наличие серьезных проблем в государственной политике или деятельности отдельных учреждений или по отдельным направлениям, как следует из сообщений в СМИ, результатов аудита или других источников.

¹⁵ Этот подход описан в презентации Хилтон Лак-Лими «Канада: обзоры расходов в разрезе центральных ведомств и департаментов». Институт управления финансами (“Canada: Spending Reviews: Central Agency and Departmental Perspectives”, presentation by Hilton Lac-Leamy, November 22, 2018, Financial Management Institute).



Таблица 1. Основные признаки классификации и категории обзоров расходов

Признак / фактор	Тип обзора
Охват	Общий или выборочный
Регулярность	Систематический или несистематический
Связь с бюджетом	Циклический или встроенный в бюджетный процесс
Ракурс	Горизонтальный или вертикальный
Фокус	Операционный или стратегический
Временной фактор	Традиционный или быстрый

Всемирный банк использует собственную модель обзора бюджетных расходов (Public Expenditure Review – PER) в качестве основного диагностического инструмента для оценки результативности использования общественных финансов в странах-партнерах и формирования информационной базы для будущих решений о расходах и проведении реформ. Это чрезвычайно гибкий инструмент, который можно адаптировать в зависимости от предметов озабоченности и приоритетов правительства как в отношении бюджетных расходов, так и доходов. С помощью инструмента PER анализируются государственные расходы в течение того или иного периода для оценки соответствия приоритетам государственной политики и достигнутых результатов. В отличие от обзоров расходов в странах ОЭСР, в инструменте Всемирного банка не ставится задача краткосрочных сокращений расходов / достижения экономии, но, так же, как и в модели ОЭСР, преследуется цель повышения эффективности и результативности использования средств. Инструмент PER, как правило, применяется для обзора расходов в том или ином отдельном секторе. Кроме того, с его помощью можно также анализировать аспекты, которые обычно не охватываются стандартным обзором, в частности, такие как макро-фискальная программа и влияние государственных расходов на уровень бедности и неравенства.

1.3. Обзор методологий, процессов и инструментов, используемых при проведении обзоров расходов

Обзор бюджетных расходов – один из основных инструментов более широкой оценки государственной политики, и при его проведении можно использовать целый спектр инструментов и техник. К числу инструментов, обычно используемых при проведении обзора расходов, относятся: анализ эффективности, анализ экономичности; анализ «затраты–выгоды»; анализ «затраты–полезность»; анализ среды функционирования и регрессионный анализ; функциональный анализ и институциональный анализ. В некоторых случаях ОР может иметь более широкую повестку уточнения роли правительства и методов обслуживания населения, как это было при проведении обзора программ в Канаде. Краткий обзор аналитических инструментов, используемых при ОР, приводится в Приложении 1.

В модели PER Всемирного банка используются многие из вышеперечисленных инструментов, но при этом она также может включать более широкую оценку воздействия налогово-бюджетных реформ на темпы роста, уровень бедности и неравенства.

В рамках PER Всемирный банк также использует ряд других инструментов и техник, например, обследование государственных расходов (PETS)¹⁶ и вычисляемые модели общего равновесия (CGE).¹⁷ ВБ имеет собственное хранилище данных о государственных расходах и доходах, называемое BOOST, в котором содержатся дезагрегированные данные из казначейских систем стран с наибольшей степенью детализации.

Во многих странах ОЭСР обзоры расходов институционально закреплены и проводятся регулярно, а в ряде стран РЕМПАЛ они проводятся на несистематической основе. Страны ОЭСР, где такие инструменты используются постоянно: Канада, Австралия, Новая Зеландия, Великобритания, Ирландия, Дания, Нидерланды и Латвия. Примеры стран РЕМПАЛ, сообщивших, что у них проводились обзоры расходов: Болгария, Россия, Хорватия, Молдова, Сербия и др. Согласно имеющейся информации, в большинстве стран проводятся или планируются реформы в целях введения или совершенствования обзоров расходов.

В некоторых странах ОЭСР обзоры расходов интегрированы в бюджетный процесс. В ряде случаев требование проведения ОР кодифицировано в органическом законе об управлении общественными финансами или законе о бюджете (например, в Латвии), но в большинстве стран это требование не закреплено ни в первичном законодательстве, ни в подзаконных актах, а обзоры проводятся в рамках регулярного бюджетного процесса на ежегодной (Дания, Нидерланды, Германия) или циклической основе (Великобритания). Результаты обзоров используются при принятии решений о лимитах расходов министерств и государственных ведомств на среднесрочную перспективу. В Великобритании, где обзоры расходов проводятся на двухлетней или трехлетней основе, Казначейство¹⁸ объявляет о запуске ОР и его специфике в начале соответствующего бюджетного цикла.

Наиболее распространен и наиболее эффективен совместный процесс проведения обзора расходов с участием центрального бюджетного ведомства и отраслевого министерства - при ведущей роли ЦБВ на техническом уровне и руководящей роли высших органов власти на ключевых этапах принятия решений. Парламент может вовлекаться в этот процесс, а может и не вовлекаться. В странах РЕМПАЛ, как правило, создаются технические рабочие группы, которые служат платформой для обсуждений и мозгового штурма, а также – в большинстве случаев – координационные группы, выполняющие соответствующие функции. В Великобритании правительство вовлекает общественность в процесс обзора расходов, предлагая гражданам подавать предложения и заявления о потенциальной экономии и перераспределении расходов. Руководство по подаче заявлений доступно на сайте казначейства; в нем содержатся четкие положения о процедурах и сроках внесения заявлений.¹⁹

В странах РЕМПАЛ участие отраслевых министерств в обзорах расходах, как правило, более ограничено, чем в странах ОЭСР, и активнее привлекаются внешние эксперты. Это правильный подход, поскольку при проведении опроса среди стран РЕМПАЛ низкий уровень внутреннего потенциала в сфере обзоров расходов отмечался в числе основных проблем (см. п. 51, Рисунок 1). При этом следует отметить, что ряд стран РЕМПАЛ работают или планируют работать над укреплением потенциала в части проведения ОР. Привлечение внешних экспертов (особенно из международных организаций и учреждений) для проведения обзоров расходов, хотя и менее широко, практикуется и во многих странах ОЭСР. Например, в канадской модели привлечение внешних экспертов – типичная черта обзоров расходов.

¹⁶ Обследование государственных расходов (PETS) представляет собой обзор источников государственных средств и направлений их использования. Оно позволяет заинтересованным лицам «следовать за деньгами», т.е. проводить сопоставление входящих поступлений и расходов.

¹⁷ Модели CGE представляют собой большие числовые модели, в которых экономическая теория объединяется с реальными экономическими данными для вычисления величины воздействия мер политики или шоков в экономике. Модели CGE подгоняют экономические данные к набору уравнений, предназначенных для охвата структуры экономики, а также моделей поведения и реакции экономических агентов (предприятий, домашних хозяйств, государства). Это создает рамочную основу для отслеживания воздействия на ключевые экономические переменные, включая потоки доходов и расходов.

¹⁸ Казначейство Её Величества - центральное бюджетное ведомство Великобритании.

¹⁹ <https://www.gov.uk/government/publications/comprehensive-spending-review-2020-representations-guidance>

Казначейство Новой Зеландии²⁰ ввело процесс «обзора базовых расходов», схожий с обычным обзором расходов, в годовой бюджетный цикл с 2018 года. Обзоры базовых расходов проводятся Казначейством совместно с соответствующим министерством, и при этом ставится цель охватить обзором 90% общих государственных расходов на протяжении 4-летнего цикла.

Обзоры базовых расходов были введены как часть более широкого проекта по модернизации системы управления государственными финансами. Движущим фактором было стремление лучше понять, как ведомства используют средства, выделяемые на финансирование базовых расходов, чтобы правительство могло эффективнее принимать решения о том, где расходы могут создавать больше всего дополнительной пользы. Конечная цель состоит в том, чтобы создать бережливые, прочные и продуктивные государственные учреждения, обеспечивающие предоставление надлежащего объема и качества услуг и достижение важных для общества конечных результатов.

В Новой Зеландии существует уникальная система, в которой базовые расходы «фиксированы». Это означает, что стимулов для анализа базовых расходов (на которые приходится 98% от общих государственных расходов) в течение бюджетного цикла, мало. Соответственно, в ходе бюджетного цикла в центре внимания находятся заявки на выделение средств из 2% дополнительного финансирования с оценкой на предмет экономичности и эффективности.

Обзоры базовых расходов носят выборочный характер и, как правило, сосредоточены на конкретных направлениях / секторах. Обычно проведение обзоров занимает около шести месяцев, но нередко они длятся дольше или меньше этого срока. Новая Зеландия рассматривает возможность перехода к обзорам на отраслевом уровне с охватом одной трети государственных расходов на годовой основе. Техническое задание (ТЗ) на проведение одного из обзоров базовых расходов в Новой Зеландии дает хорошее представление о степени охвата и фокусе данного инструмента, а также об используемом подходе.²¹

Источник: интервью с Шахлаа Аль-Тия, старшим аналитиком Казначейства Новой Зеландии

1.4. Основные критерии успеха и благоприятные факторы

В ряде стран обзоры расходов позволили достичь примечательных улучшений с точки зрения совокупных расходов и бюджетной позиции. Например, в Канаде обзор программ обеспечил сокращение более чем на 10% абсолютной стоимости расходов на программы²² в периоды 1994-1995 гг. и 1996-1997 гг. (с 16,8% ВВП в 1993-1994 гг. до 12,1% ВВП в 1999-

2000 гг.). В сочетании с благоприятными экономическими условиями и структурными реформами это позволило Правительству Канады ликвидировать дефицит бюджета за три года. В результате в 1997-1998 годах государственная казна была исполнена с профицитом впервые за 28 лет, и впоследствии бюджет Канады был профицитным в течение 11 лет подряд. Быстрый обзор расходов в Новой Зеландии, в результате которого был сформирован бюджет 1991 года (известный также как «Основа всех бюджетов») внес существенный вклад в беспрецедентный профицит бюджета, сложившийся в 1994 году и сохранявшийся вплоть до мирового финансового кризиса. Удалось предотвратить двойное снижение кредитного рейтинга страны, и со временем он вырос до AAA.²³ В ряде других стран отмечалось

²⁰ Центральное бюджетное ведомство в Новой Зеландии.

²¹ Источник: <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/state-sector-leadership/cross-agency-initiatives/baseline-reviews>

²² Расходы на программы включали все расходы, кроме процентных платежей по государственному долгу.

²³ Источник: интервью с Марком Байерсом, председателем комитета должностных лиц по контролю расходов в то время, и Грэмом Скоттом, занимавшим в то время должность Секретаря Казначейства Новой Зеландии.

существенное повышение экономичности расходов.²⁴

В исследованиях, посвященных обзорам расходов, выявлены основные факторы успеха и проблемы при проведении обзоров. Пословица гласит: хорошее начало полдела откачало. Поэтому крайне важно грамотно разработать дизайн обзора расходов. Это подразумевает четкое доведение цели обзора расходов до заинтересованных лиц, что позволит сохранять надлежащий фокус на протяжении всего процесса. Необходимо тщательно взвесить решения о предназначении, сроках и охвате обзора расходов, чтобы оптимизировать расходование ресурсов и достичь запланированных результатов. Также существенное значение имеет эффективная координация действий участников.

Уверенный сигнал от политического руководства о деятельном участии и заинтересованности в проведении обзора расходов имеет ключевое значение для того, чтобы вывести процесс на правильную траекторию. Успешно проведенные обзоры нередко характеризуются активным участием политического руководства на всех ключевых этапах обзора (см. примеры Канады, Новой Зеландии, Латвии, Великобритании). Это особенно актуально для тех стран РЕМРАЛ, где культура государственного управления в значительной степени определяется управлением по принципу «сверху вниз». Но даже в юрисдикциях с наивысшей степенью децентрализации импульс и побуждение со стороны политического руководства крайне важны для обеспечения поддержки на всех уровнях государственной службы.

Сигнал от правительства о запуске процесса обзора расходов и основных приоритетах имеет большое значение для того, чтобы заручиться поддержкой всех заинтересованных лиц и направлять усилия по выявлению возможностей для экономии средств и пересмотру приоритетов. Также может быть полезно в начале процесса указать предполагаемую степень экономии, на которую нужно ориентироваться в ходе обзора, или установить заранее определенный количественный целевой показатель экономии и / или

повышения эффективности. Это поможет отраслевым министерствам и государственным ведомствам понять, какая степень усилий от них требуется, и какими могут быть последствия с точки зрения лимитов расходов для их организаций. В качестве иллюстрации в Приложении 2 приводятся приоритеты по ООР, проводившегося в 2007 году в Великобритании, а в части 3 доклада приводятся целевые показатели по экономии, установленные для Обзора эффективности Герсона 2004 года. Примером «более мягкого» механизма для достижения необходимого уровня экономии является ООР 2010 года в Нидерландах, в котором отраслевым министерствам / государственным учреждениям было предложено представить различные варианты политики, при этом по крайней мере один из них предполагает экономию в размере 20%.

Независимо от типа ОР, для вовлечения всех заинтересованных сторон крайне важен справедливый прозрачный процесс, основанный на принципе широкого участия. Притом, что во многих продвинутых системах основная роль в контроле бюджетного процесса и процесса обзора расходов, как правило, принадлежит ЦБВ, важно, чтобы отраслевые министерства / государственные ведомства имели право голоса. Иногда хорошо работает вариант подачи министерствами и ведомствами своих предложений, хотя в некоторых случаях это не приводит к желаемому уровню экономии. В таких случаях важна роль и сильная позиция ЦБВ (или правительства) в обеспечении соблюдения ограничений расходов.

Также крайне важна увязка и гармонизация с бюджетным процессом, поскольку основная цель обзора расходов – пересмотр бюджетных расходов.²⁵ Тем не менее, в ходе ОР может осуществляться более широкий пересмотр структуры государственной политики, каналов поставок, организационной структуры и т.д. (как это было в Обзоре программ Канады²⁶ в 1994 году, Обзоре расходов на развитие потенциала в Ирландии в 2008-2009 годах, а также в Обзоре эффективности Герсона 2004 года в Великобритании²⁷).

Финальная составляющая успеха – принятие

²⁴ Франция сообщила об экономии в размере 15 млрд. евро в 2011 году в результате RGPP 1 и RGPP 2 (RGPP – сокращение от Révision générale des politiques publiques – Общего пересмотра государственной политики, который был запущен в 2007 году). В Ирландии в результате двух раундов обзора расходов, проведенных в 2008 и 2011 годах, была получена экономия в размере 7,8 млрд. евро; Нидерланды сообщили об экономии в размере 36 млрд. евро по итогам общего обзора расходов в 2010 году. Экономия, полученная в результате общего обзора расходов 2010 года в Великобритании, оценивается в 81 млрд. фунтов стерлингов за 4 года до 2014-2015 гг. Источник: «Обзоры расходов». 28 мая 2013 г. ОЭСР. 3-я ежегодная встреча руководителей бюджетных ведомств ОЭСР. GOV/PGC/SBO(2013)6.

²⁵ См. подробнее раздел 1.2.

²⁶ Program Review: The government of Canada's experience eliminating the deficit, 1994-99: a Canadian case study, Jocelyne Bourgon, Institute for Governance, The Centre for International Governance Innovation, 2009.

²⁷ См. раздел 3.3.2.

четких решений и определение ролей организаций в мониторинге выполнения рекомендаций, вынесенных по итогам ОР. Разумеется, важен контроль со стороны высших органов власти над процессом мониторинга. Отраслевые министерства несут основную ответственность за мониторинг и отчетность о выполнении мер, принятых в рамках обзора расходов. Как правило, ЦБВ объединяет отчетность по всем органам государственного управления и представляет сводный отчет в правительство.

Нехватка качественных данных о результатах деятельности отмечалась как одна из основных проблем при проведении обзоров расходов и в ОЭСР, и в странах РЕМПАЛ. Наличие системы бюджетирования, ориентированного на результат, значительно облегчает процесс, но при этом крайне важно именно качество ее реализации. Нехватка качественных данных о результатах создает трудности даже в тех странах, где БОР официально практикуется в течение многих лет. Проблемы с качеством данных возникают в самых передовых странах. Вместе с тем степень влияния таких проблем на качество обзоров расходов, как правило, выше в странах РЕМПАЛ, где ориентация на результат еще не укоренилась в культуре государственного управления и бюджетном процессе.²⁸

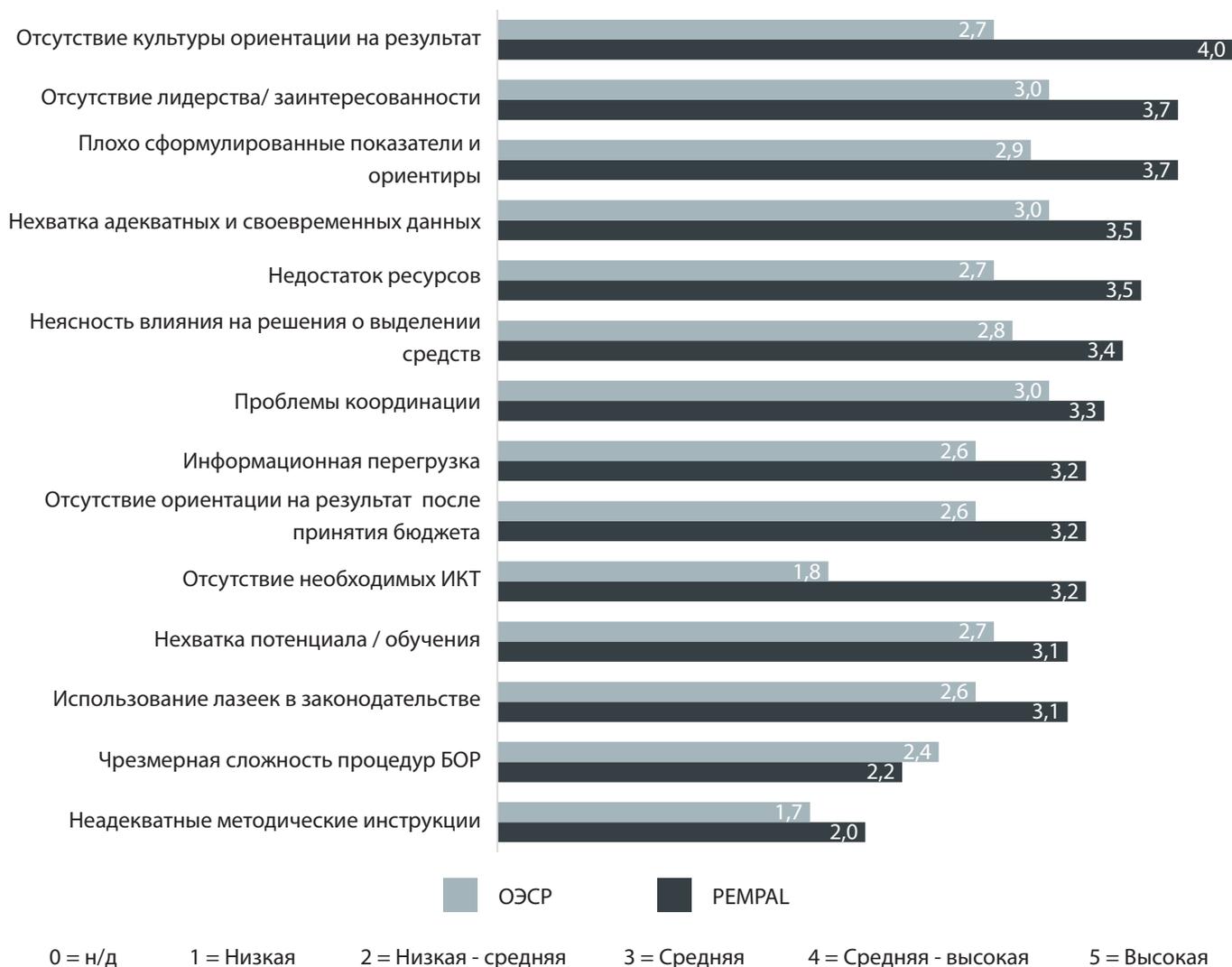
Наличие системы среднесрочного бюджетного планирования – важное условие для успешного проведения обзоров расходов, поскольку необходимость последних обычно диктуется стремлением улучшить фискальную позицию и сохранить фискальную устойчивость. В этой связи полезно держать в фокусе внимания среднесрочную перспективу. Притом что есть случаи, когда неотложный характер проблемы требует краткосрочного фокуса обзора расходов (как, например, при проведении ООР в Великобритании в 2019 году, см. Врезку 3), необходимость сохранения и развития инфраструктуры подразумевает, что среднесрочный ракурс не следует упускать из виду. В случае ООР 2019 года в Великобритании помогло то, что многолетние капитальные проекты уже были согласованы, и поэтому департаменты могли сосредоточиться на текущих расходах. В условиях пандемии COVID-19 неотложность обзора расходов и давление, испытываемое бюджетом из-за необходимости

немедленных трат для оказания помощи, могут диктовать однолетний фокус обзора (хотя некоторые меры всё же могут осуществляться в течение более длительного периода) с приостановкой некоторых капитальных проектов. Но даже в этой ситуации требуются грамотные решения, принимаемые с учетом всей имеющейся информации, а также устойчивая система управления капиталовложениями и их оценки.

Наконец, низкий потенциал отмечался среди основных препятствий для успешного проведения обзоров расходов не только в странах с относительно незрелыми системами УГФ, но и в ряде стран ОЭСР. Это относится как к наличию персонала, так и к техническому опыту. На Рисунке 1 иллюстрируются наиболее распространенные проблемы, встречающиеся при проведении обзоров расходов в странах ОЭСР и странах РЕМПАЛ.

²⁸ В большинстве стран РЕМПАЛ практика БОР преимущественно носит презентационный характер, при этом бюджетные решения в основном принимаются на основе исходных ресурсов, а информация о непосредственных и конечных результатах и экономической эффективности используется мало.

Рисунок 1. Основные проблемы при проведении обзоров расходов в странах ОЭСР и странах РЕМПАЛ (средневзвешенные оценки)



Источник: «Бюджетирование, ориентированное на результат, и обзоры бюджетных расходов в странах РЕМПАЛ: действующая практика, проблемы и рекомендации» - продукт знаний, созданный рабочей группой по программно-целевому бюджетному планированию (РГПЦБ) Бюджетного сообщества РЕМПАЛ (БС), июнь 2020 года.



ЧАСТЬ 2.

**КОНЦЕПЦИЯ И ОХВАТ
БЫСТРОГО ОБЗОРА
РАСХОДОВ**

2.1. Концепция, цель и применение быстрых обзоров расходов

Необходимость проведения быстрого обзора расходов возникает в ситуации существенного давления на бюджет на фоне неблагоприятных финансовых и экономических событий, требующей быстрого реагирования. Еще одно важное соображение, диктующее необходимость быстрого обзора, состоит в том, что полномасштабный обзор – это весьма ресурсоемкий процесс на всех уровнях. Проблемы с наличием необходимого потенциала, особенно в странах, имеющих мало опыта или вовсе не имеющих опыта в проведении ОР, – еще один фактор, свидетельствующий в пользу упрощенных процессов и подходов.

Строго говоря, на сегодняшний день нет стандартного определения или устоявшейся практики проведения быстрых обзоров расходов (БО). Тем не менее международный опыт предлагает некоторые полезные идеи для проведения БО, в том числе в случаях, когда обзор расходов требуется провести относительно быстро. Этот опыт послужил информационной основой для разработки конкретного подхода и методологии, изложенных в данном продукте знаний.

Инструмент БО, предложенный в данном ПЗ, был разработан на основе традиционного ОР, поэтому эти два инструмента имеют много общих черт. Большинство принципов и критериев, которые оказались важными для успеха традиционных обзоров расходов (обсуждаемых в разделе 1.4), также актуальны для БО. Важно отметить, что инструменты, используемые в БО, взяты из более широкого набора аналитических инструментов, применяемых при традиционных обзорах расходов.

Наиболее важные общие черты между БО и традиционными ОР, которые отличают их от других инструментов анализа политики и расходов, включают:

- *цели* обзора, т.е. получение экономии средств и повышение качества приоритизации расходов и в итоге обеспечение контроля над общим бюджетом и повышение результативности расходов;
- *ракурс* обзора, поскольку он выходит за рамки линейных сокращений расходов и мер по достижению операционной экономии и предполагает проведение анализа через более широкую стратегическую призму с помощью таких ключевых критериев оценки политики, как техническая эффективность, результативность, (финансовая) эффективность и устойчивость.²⁹ И в традиционных, и в быстрых обзорах расходов делается попытка определить, какие сокращения нанесут наименьший урон, или те сферы, где расходы окажут более существенное положительное воздействие. В обоих случаях рассматриваются побочные эффекты альтернативных вариантов расходования средств.
- *Акцент на базовых расходных обязательствах, а не дополнительных расходах.* В фокусе обычного бюджетного цикла, как правило, находятся предложения по предоставлению нового финансирования, а расходам по действующим базовым обязательствам уделяется меньше внимания. Одно из основных назначений обзора расходов – переоценка базовых расходных обязательств.

Предложенный в настоящем продукте знаний инструмент быстрого обзора расходов имеет ряд важных отличий от традиционного обзора:

- Прежде всего, необходимость быстрых действий означает, что быстрый обзор расходов *должен быть проведен в гораздо более короткий срок*, чем традиционный ОР. Разработка и реализация традиционного обзора занимает до одного года в обеих стадиях. Быстрый обзор, как правило, должен

²⁹ Критерий *экономичности (экономии) [Economy (Savings)]* нацелен на сокращение затрат на приобретение необходимых ресурсов. Критерий *технической эффективности (продуктивности) [Efficiency]* отражает соотношение затраченных ресурсов и оказанных услуг / поставленных товаров: чем меньше затраты ресурсов на единицу услуг или достигнутых непосредственных результатов, тем выше экономическая эффективность. С помощью критерия *результативности [Effectiveness]* оценивается степень успешности конкретной меры политики в достижении конечных результатов, к которым стремится правительство: чем больше улучшение конечных результатов, тем выше результативность. С помощью *финансовой эффективности [Value for Money]*, также называемой соотношением «затраты–эффективность», оценивается, приводит ли комплекс мер государственной политики к желаемой цели/конечному результату при минимально возможных расходах. С помощью анализа *устойчивости [Sustainability]* выявляется, могут ли положительные результаты и улучшения сохраняться в течение относительно длительного времени.

уложиться в срок 1-2 месяцев, при этом длительность стадии разработки должна быть минимальна (1-2 недели). На этапе разработки нужно будет определить особенности конкретного процесса БО (кроме предварительно определенных процедур и шаблонов).

- *Уровень анализа не такой глубокий, как при традиционном обзоре, а используемые инструменты менее сложны.* Использование углубленного анализа и большинства инструментов, применяемых при традиционном обзоре (Приложение 1), не представляется практически возможным в условиях сжатых сроков. Именно поэтому мы предлагаем типовую методологию проведения быстрых обзоров, а также простые инструменты и шаблоны для облегчения быстрого, но при этом качественного анализа.
- *Процессы упрощены и оптимизированы, чтобы их можно было осуществить в течение более короткого срока.* Процессы, процедуры и шаблоны, которые будут использоваться в БО, должны быть предусмотрены в законодательстве, чтобы их можно было применять автоматически в случае необходимости. Роль по предложению специфики БО должна быть централизована и закреплена за ЦБВ, а обсуждения с ОМ/ГВ, при их необходимости, должны быть краткими и неформальными. В продукте знаний дается общее методическое руководство по процессу и его участникам с обозначением основных стадий и обязанностей (раздел 3.2).
- Предлагаемый инструмент БО *в первую очередь предназначен для использования за рамками регулярного бюджетного цикла.* В этом смысле он явно отличается от традиционного ОР, который может быть интегрирован в процесс бюджетного планирования, но также может быть инициирован на любом другом этапе бюджетного цикла. Потребность в БО часто возникает неожиданно и на этапе, когда он не может быть вписан в регулярный календарь подготовки бюджета. В то же время быстрый обзор можно также использовать в рамках обычного бюджетного процесса, когда заранее известно, что в течение конкретного финансового года потребуется жесткий контроль расходов и меры по их оптимизации.
- БО, как правило, должен быть *общим*, а не целевым, поскольку на стадии разработки нет времени для политических и технических обсуждений объема и направленности обзора.

- Потребность в БО обычно возникает из-за чрезвычайных ситуаций, потрясений и / или значительного финансового давления на бюджет: ситуаций, которые могут потребовать *быстрого пересмотра государственных приоритетов.* Традиционный ОР, напротив, нацелен на анализ эффективности государственных расходов с точки зрения существующих приоритетов, установленных в регулярном процессе разработки стратегии и / или бюджета. Время, доступное для пересмотра приоритетов, обычно очень сжато в случае БО, что означает, что большая часть принятия решений должна быть централизованной, а консультации должны быть неформальными.

Сводка основных общих характеристик и различий между традиционными ОР и БО представлена на Рисунке 2. Эти качества типичны для большинства ОР и БО, но могут быть особые исключительные случаи, когда некоторые из описанных характеристик могут отсутствовать.

Международный опыт предлагает много примеров обзоров бюджетных расходов, но лишь единицы из них могут быть отнесены к категории «быстрых» обзоров, особенно в смысле, используемом в настоящем продукте знаний. Ускоренный обзор расходов, также известный под названием «процесс гармонизации бюджета», был проведен в Новой Зеландии в 2010 финансовом году с целью обеспечения сбалансированности бюджета. В то время Казначейство прогнозировало, что через 10 лет уровень государственного долга может вырасти до более 37% ВВП с 23,1% ВВП в 2009 году при условии продолжения тенденций, вызванных мировым финансовым кризисом 2008-2009 годов. Идея, на которой строился обзор, состояла в том, что любые новые потребности в финансировании будут покрываться только за счет экономии средств и изменения приоритетов. Процесс выравнивания бюджета проводился в рамках работы по формированию бюджета, при этом в календарь подготовки бюджета был добавлен один несложный этап. Простой характер данного процесса и тот факт, что при его применении удалось избежать кардинальных изменений в мероприятиях по подготовке бюджета, делают его полезным инструментом, позволяющим получить быстрые результаты в периоды непосредственного давления на бюджет.

Ускоренные обзоры расходов проводились в Великобритании в 2019 и 2020 годах. Они были призваны дать возможность департаментам сосредоточиться на мерах, связанных соответственно с процессом «Брексита»³⁰ и пандемией COVID-19. В фокусе обоих обзоров находился один бюджетный

год, в отличие от обычного общего обзора расходов в Великобритании, который служит основой для установления департаментам многолетних потолков расходов. Подробная информация об этих обзорах расходов приводится ниже во Врезке 3.

Рисунок 2. Традиционные и быстрые обзоры расходов: Общие и отличительные черты

		ОБЩИЕ ЧЕРТЫ	
		Цели	Краткосрочные: экономия и улучшение качества приоритизации Конечные: общий фискальный контроль и повышение эффективности расходов
		Ракурс	Эффективность и результативность
		Фокус	Обзор не ограничивается анализом дополнительных расходов; он предусматривает пересмотр базовых расходов
ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ЧЕРТЫ		Традиционный ОР	БО
Период реализации		Может продлиться до 1 года и дольше в стадиях разработки и реализации	В идеале должен быть завершен в течение 1-2 месяцев с минимальным сроком на разработку (около 2 недель)
Процессы		Более широкое использование формальных процессов и процедур, которые обычно требуют больше времени	По возможности неформальные и упрощенные
Инструментарий / анализ		Углубленный анализ, может использоваться сочетание простых и сложных инструментов (<i>анализ «затраты-польза», анализ «затраты-эффективность», анализ организационных и бизнес-процессов, анализ пробелов в ИТ и системах, регрессионный анализ и т. д.</i>)	Используются сравнительно простые инструменты из общего инструментария традиционных ОР: <i>сравнительный анализ, структурный анализ бюджета, анализ отклонений и трендов, обзор целей и задач программ с учетом стратегических приоритетов</i>
Применение в бюджетном цикле		Может быть интегрирован в бюджетный процесс, а также использоваться вне регулярного цикла планирования бюджета	В первую очередь предназначен для применения за рамками регулярного бюджетного цикла
Охват		Может быть общим или целевым	Общий
Направляющие приоритеты		Эффективность программ обычно оценивается с точки зрения существующих государственных приоритетов, установленных в рамках регулярных процессов разработки стратегии или бюджета.	Проводится в ситуациях, которые часто требуют быстрого пересмотра государственных приоритетов.

³⁰ Процесс ОР начался в июле 2020 года, а отчет был опубликован 25 ноября.

2.2. Охват и фокус быстрых обзоров расходов

Точное определение охвата и фокуса быстрого обзора расходов в самом начале процесса очень важно для минимизации и обеспечения оправданности затрат в сравнении с получаемыми выгодами. При проведении традиционного ОР у властей много времени для принятия сбалансированных и тщательно обдуманных решений об охвате и фокусе обзора и проведения обширных консультаций по этим вопросам. В отличие от этого, при проведении быстрого обзора, как можно предположить из названия, времени на стадию разработки очень мало, и выбор направлений обзора может осуществляться скорее на основе принципа «наименьшего вреда», чем принципа «наибольшей эффективности».

Как было отмечено в разделе 2.1, быстрый обзор расходов, предложенный в данном ПЗ, имеет общий охват, что означает, что в БО участвуют все отраслевые министерства и государственные ведомства. Такой подход позволяет минимизировать время, затрачиваемое на стадию разработки и на принятие решений о целевых направлениях обзора. Таким образом, в предлагаемой модели быстрого обзора сохраняется процесс совместной работы, характерный для традиционного ОР.

Если говорить в целом, охват обзоров расходов может существенно варьировать в зависимости от обстоятельств, но фокус быстрого обзора, как правило, будет узким.

- Обзор расходов может быть сосредоточен *только на бюджетных средствах или может также включать внебюджетные фонды и/или обязательные расходы* (например, пособия и выплаты по системе социального обеспечения). Необходимость охвата расходов за счет средств внебюджетных фондов зависит от их значимости с точки зрения величины и источника финансирования. Несомненно, свою роль играет и фактор времени, поэтому в случае быстрых обзоров может быть целесообразным сузить охват.

- Обзор расходов может быть сосредоточен *только на бюджете центрального правительства или может также охватывать субнациональные органы управления (COU)*. При проведении быстрого обзора охват, как правило, будет узким, как в случае обзора RGPP во Франции, в котором в основном анализировались затраты на оплату труда служащих и операционные расходы центрального правительства.³¹

Важный вопрос, который необходимо решить на стадии разработки, - должен ли обзор быть сосредоточен на достижении операционной экономии или иметь стратегический фокус, или же совмещать оба ракурса. Со времени мирового финансового кризиса чаще отмечается тенденция к совмещению стратегического обзора и обзора экономичности расходов и продуктивности. Стало очевидным, что обзор только экономичности расходов вряд ли может обеспечить существенное сокращение расходов, и при этом быстро (OECD, 2012a: 12). Имеющийся опыт показывает, что даже при проведении особо углубленного обзора экономичности и продуктивности вряд ли можно получить экономию больше 2% от общих государственных расходов.

В докладе предлагается при принятии решений о сокращениях или перераспределениях расходов при проведении быстрых обзоров учитывать как вопросы экономичности, так и стратегическую значимость расходов, поскольку стало очевидным, что совмещение этих двух ракурсов дает лучшие результаты. Примеры такого подхода: ООР 2010 года в Великобритании, который позволил провести сокращение бюджетов департаментов (кроме здравоохранения и ОПП) в среднем на 19% в течение четырех лет; первый общий обзор расходов, проведенный в 2011 году в Ирландии, в результате которого была получена экономия в размере 7,8 млрд. евро до середины 2013 года; Канадская программа обзора программ середины 1990-х годов, в результате которой расходы сократились примерно на 10% за два года (Bourgon, 2009).

³¹ С этой точки зрения решение о степени охвата также зависит от степени централизации или децентрализации государственного управления в той или иной стране и относительного размера бюджетов субнациональных органов управления. В странах с высокой степенью централизации, например, в Армении, где расходы местных бюджетов относительно невелики, быстрый обзор может быть ограничен центральным бюджетом. В крупных федеративных государствах, таких как Россия, Канада, США, в фокусе обзора расходов будет находиться либо федеральный бюджет, либо бюджеты отдельных регионов/штатов, поскольку обзор всех бюджетов страны вряд ли будет практически осуществимым, особенно если речь идет о быстром обзоре расходов. В унитарных государствах, осуществляющих значительный объем расходов (на здравоохранение, образование, социальную сферу и капитальные проекты) через субнациональные бюджеты, имеет смысл сосредоточить быстрый обзор на бюджете центрального правительства, но при этом также рассмотреть возможность сокращения трансфертов субнациональным бюджетам.



ЧАСТЬ 3.

**ПРОВЕДЕНИЕ БЫСТРЫХ
ОБЗОРОВ РАСХОДОВ**

3.1. Подходы в странах РЕМПАЛ и проблемы, с которыми они столкнулись при обеспечении сбалансированности бюджетов в 2020 году

Меры по обеспечению сбалансированности бюджета в странах РЕМПАЛ в основном предусматривали сокращение расходов и ограничительные меры, выявленные в ходе обычного процесса анализа бюджета. Некоторые страны инициировали принятие дополнительных мер, в частности обзор государственных программ и целевых показателей (Россия и Белоруссия), обзор проектов по осуществлению государственных инвестиций с целью оптимизации, формирование резервного фонда для покрытия непредвиденных расходов и пересмотр методологии расчета лимитов базовых бюджетных ассигнований (Россия). Азербайджан рассмотрел возможность временного ослабления фискальных правил для осуществления противочиклических капитальных расходов, способствующих экономическому росту. В Болгарии также внесли изменения в бюджетные правила, касающиеся сбалансированности бюджета и темпа роста расходов, чтобы иметь возможность превышать установленные предельные значения в чрезвычайной ситуации. Новые потребности в расходах в значительной степени финансировались за счет увеличения внешних заимствований, что приводит к увеличению дефицита бюджетов и государственного долга.

В 2020 году сокращения расходов и ограничительные меры в странах РЕМПАЛ в основном касались следующих направлений:

- **Административные расходы (расходы на содержание) государственных ведомств.** Сюда включается введение ограничений на рост расходов на приобретение оборудования и мебели (Белоруссия). Сокращения расходов также коснулись таких статей, как поездки (Белоруссия), представительские и рекламные расходы, а также

расходы на приобретение новых транспортных средств (Казахстан). В Косово введены ограничения на наем новых работников. В России предложили отложить повышение ставок оплаты труда в системе государственной службы и отказались от обычной практики индексации фонда оплаты труда государственных служащих.

- **Заявки на предоставление нового финансирования и сокращение дискреционных расходов.** В государственном бюджете Армении на 2021 год введены строгие ограничения на одобрение новых инициатив. Бюджет на 2021 год спланирован на основе принципа скользящих базовых ассигнований с сокращением дискреционных текущих расходов. В России дискреционные расходы сократили на 10% повсеместно, за исключением трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности, заработной платы и дополнительных выплат госслужащим, расходов на обслуживание государственного долга, трансфертов бюджетам внебюджетных фондов, расходов на выполнение публичных нормативных обязательств, а также расходов на функционирование судебной системы.
- **Расходы на проведение спортивных и культурных мероприятий и праздников,** отмененных из-за пандемии COVID-19 (Белоруссия, Казахстан).
- **Государственные инвестиции** (Азербайджан, Косово, Албания, Молдова). Косово и Албания сократили капитальные расходы за счет введения ограничений на одобрение новых инвестиционных проектов. В Молдове ограничены капитальные расходы, не способствующие экономическому росту, посредством отклонения заявок на приобретение основных активов, не связанных напрямую с экономической инфраструктурой.

Страны РЕМПАЛ не проводили полномасштабных стратегических обзоров и / или обзоров экономичности расходов в ходе бюджетного процесса 2020-2021 годов в связи с рядом проблем:

- нехватки времени;
- недостаточного потенциала;
- отсутствия методологии и вспомогательных инструментов;
- сопротивления и нежелания сотрудничать со стороны отраслевых министерств;
- отсутствия нормативной базы для обоснования и поддержки таких обзоров.

3.1. Предлагаемый процесс и инструменты

3.2.1. Процесс

Быстрый обзор расходов характеризуется двумя основными чертами: жестким графиком реализации и относительно быстрым и оптимизированным процессом с использованием менее сложных инструментов из общего инструментария ОР. Инструментарий БО может включать следующее: вопросники, короткие шаблоны для анализа, рабочие листы в excel, а также другие относительно простые документы, которые должны готовиться отдельно

или в составе бюджетной документации. Интеграция этих инструментов в программное обеспечение, используемое для подготовки бюджета, может ускорить процесс, особенно если он осуществляется в режиме реального времени. В разделе 3.2.2 приводятся несколько примеров хорошей практики и предложений по инструментам для быстрого обзора расходов, которые могут быть рассмотрены странами PEMPAL.

Хотя вряд ли существует пример обзора расходов, который можно было бы тесно отождествить с предлагаемым подходом быстрого обзора, изучение международного опыта дало полезные идеи для разработки инструмента БО. Один из примеров успешного проведения ускоренного обзора расходов – обзор, проведенный в 1990 году в Новой Зеландии при подготовке бюджета на 1991 год, известного под названием «Основа всех бюджетов». Краткое описание этого процесса приводится во Врезке 2 ниже.

Врезка 2.

Новая Зеландия: «Основа всех бюджетов», 1991 год

Обзор расходов был проведен в течение 3-4 месяцев и был интегрирован в регулярный бюджетный процесс.

Обзор преследовал две основные цели:

- i. Установить департаментам твердые лимиты базовых ассигнований на следующие три года для выхода на четкую фискальную траекторию, улучшения фискальной позиции и динамики.** После установления базовых ассигнований департаменты должны функционировать в их рамках в течение трех лет. Единственная допустимая корректировка – корректировка на инфляцию. Также были определены конкретные направления расходов, подлежащие индексации, в частности пенсии.³²
- ii. Принять решения о получении разумной экономии.** Сюда включается потенциальная экономия на уже выделенных и намеченных ассигнованиях на капитальные расходы.

Важнейшую роль в обеспечении успеха этого мероприятия сыграла приверженность государственных служащих, поскольку жесткие сроки требовали от них больших затрат времени. Согласно неофициальным данным, некоторые ключевые государственные должностные лица, задействованные в этом процессе, работали в среднем по 12-13 часов в день без выходных. Весь процесс характеризовался явно выраженной поддержкой со стороны премьер-министра, министров и глав исполнительных органов, которые помогали поддерживать импульс процесса. Удалось добиться достаточного признания того, что ограничения необходимы, а также того, что сокращения не минуют ни одно ведомство, и поэтому процесс воспринимался как справедливый и равноправный.

Предложения о расходах, поступившие от всех департаментов,³³ подвергались обширной внешней экспертизе. Кроме казначейства, за проведение анализа отвечали следующие органы:

³² Однако даже в период максимальных бюджетных ограничений принятие правительством решений о некоторых крупных расходах по-прежнему было возможным. Один из примеров - решение о строительстве Национального музея Те Рапа, посвященного культуре маори, коренного народа Новой Зеландии.

³³ В Новой Зеландии департамент – эквивалент министерства / государственного ведомства.

- Вновь созданный комитет должностных лиц по контролю расходов (КПР), возглавляемый председателем комитета и работающий с министрами казначейства.³⁴ КПР должен был выявлять три уровня вариантов экономии - от тех, которые можно легко реализовать, до тех, которые требовали решения более сложных вопросов или законодательного закрепления. Комитет КПР представил свои рекомендации комитету кабинета по контролю расходов (см. ниже). Он продолжал работать в течение 3 лет и рассматривал все предложения по расходам, представленные в комитет в дальнейшем.
- Иайн Ренни, руководящий работник Казначейства, был временно прикомандирован к Департаменту Премьер-министра (ПМ) и Кабинету. Его рекомендации утверждались Департаментом ПМ и представлялись в Кабинет.³⁵
- Комиссия по государственной службе (КГС), созданная в 1962 году в составе председателя и полномочного представителя. На КГС были возложены полномочия по контролю, управлению и повышению результативности деятельности государственного сектора Новой Зеландии. Роль комиссии в конкретном бюджетном цикле состояла в том, чтобы анализировать поступившие предложения о расходах с точки зрения результативности. Комиссия представляла свои рекомендации в Кабинет через Департамент ПМ.

На уровне принятия решений в процесс были вовлечены следующие органы:

- Комитет Кабинета по контролю расходов (КККР) – вновь образованный комитет под председательством одного из заместителей министра финансов. Основная часть реального процесса принятия решений на основе рекомендаций КПР была возложена на этот комитет.

- Комитет Кабинета по государственной политике, возглавляемый премьер-министром и ответственный за принятие решений по основным стратегическим вопросам и общим государственным приоритетам.

Процессы обзора расходов были открытыми и прозрачными. Чиновники департаментов и Казначейства проводили совместные встречи с комитетом должностных лиц. КПР получал поддержку со стороны секретариата и других структур. Процессы принятия решений комитетом Кабинета тоже были открытыми и прозрачными, при этом решения принимались в присутствии министров и должностных лиц департаментов. Представители КПР присутствовали на всех заседаниях комитетов кабинета, где принимались решения по расходам для представления в кабинет. Все стороны имели возможность высказать свое мнение.

Информация представлялась в достаточно стандартном формате с использованием элементов бюджетирования с нулевой базой. Предложения о расходах содержали краткий анализ альтернативных вариантов реализации при различных уровнях финансирования и соответствующих последствий с точки зрения непосредственных результатов и воздействия. Этот анализ помог обеспечить осведомленность относительно последствий принимаемых решений о расходах. Такой уровень точности был возможным благодаря использованию в бюджетном процессе информации о результатах нефинансовой деятельности, как это предусмотрено Законом об общественных финансах 1989 года.

Параллельно с основным процессом обзора расходов проводились целевые обзоры расходов на выплату пособий³⁶ и на национальную оборону, обзор налоговой политики, организационный обзор в секторе здравоохранения, а также оценка полномочий резервного банка в отношении проведения монетарной политики.

³⁴ Министр финансов и заместитель министра финансов, министры, отвечающие за инфраструктуру, бюджетные доходы, государственные предприятия и государственную службу.

³⁵ Кабинет Новой Зеландии – орган Правительства, отвечающий за принятие решений. Кабинет состоит из старших министров и возглавляется премьер-министром. Старшинство определяется исходя из послужного списка, количества лет стажа на государственной службе и круга обязанностей. Кабинет подотчетен Парламенту Новой Зеландии.

³⁶ В интервью СМИ Рут Ричардсон характеризовала бюджет 1991 года как «...самое жестокое нападение на государство всеобщего благосостояния в истории Новой Зеландии».

Основные характеристики обзора расходов 1990 года в Новой Зеландии, определившие его успех:

- Прозрачный, открытый и равноправный процесс.
- Поддержка со стороны государственных служащих при сильной лидерской роли правительства.
- Повторяющийся процесс в течение трех лет с интеграцией в бюджетный процесс.
- Содержащийся в предложениях по расходам анализ вариантов политики и способов реализации при альтернативных уровнях финансирования (характеристика бюджетирования с нулевой базой).
- Относительно простой формат анализа вариантов расходов.
- Установление твердых лимитов базовых расходов на среднесрочный период с предоставлением департаментам и Правительству некоторой гибкости.
- Параллельное проведение углубленной оценки по отдельным направлениям / секторам с отражением результатов оценки в бюджете.
- Высокий моральный дух сотрудников в государственном секторе, поддерживаемый культурой признания достижений, карьерным ростом и персональным развитием в целях качественного предоставления услуг и достижения результатов.

В результате мирового финансового кризиса 2008-2009 годов Новая Зеландия вновь столкнулась с усилением давления на бюджет, и Казначейство инициировало процесс балансировки бюджета на 2010 год для возвращения бюджета на уверенную и устойчивую траекторию. Это был простой процесс с внесением минимальных изменений в бюджетный календарь – был добавлен только один новый этап. Общий обзор процесса иллюстрируется на диаграмме ниже.

Ключевой принцип, доведенный до сведения департаментов в начале бюджетного процесса, состоял в том, что все новые инициативы по текущим расходам будут в основном финансироваться за счет экономии по базовым расходам. Общий объем финансирования новых инициатив был очень ограниченным, и эти средства в основном направлялись на здравоохранение и капитальные проекты. Кроме сектора здравоохранения, дополнительное финансирование на операционные расходы департаментам не выделялось: они должны были финансировать все свои программы при существующих уровнях финансирования. В рамках общего пакета нового

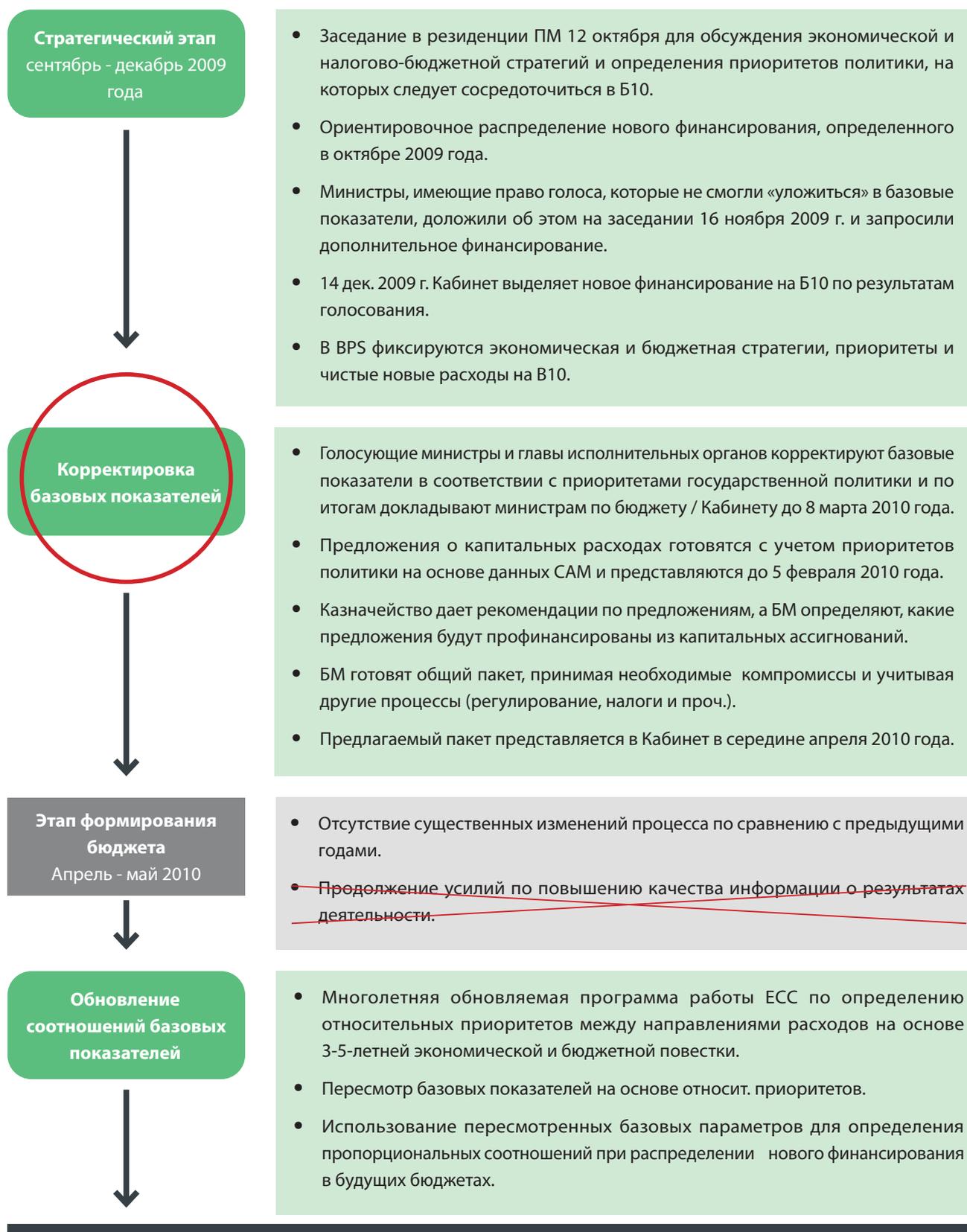
финансирования определялся индикативный бюджет для новых заявок о финансировании капитальных расходов.

Все департаменты должны были пересмотреть свои базовые расходы в бюджете текущих расходов и реорганизовать их таким образом, чтобы повысить эффективность и результативность, а также степень соответствия приоритетам правительства. Базовый уровень расходов пересматривался на основе заявки о корректировке базового бюджета (BAP (Baseline Alignment Proposal)). После корректировки он становился основой для распределения средств нового финансирования в рамках будущих бюджетов. Предложения BAP должны были разрабатываться на основе стандартного шаблона, включающего обоснование предлагаемого перераспределения средств с базовых расходов на финансирование новых инициатив. Шаблон включал набор вопросов для использования департаментами правительства в качестве ориентира при проведении качественного анализа в обоснование своих предложений (шаблон приводится в Приложении 3).

Преимущество данного процесса корректировки базовых параметров состоит в том, что он может быть очень действенным при пересмотре приоритетов финансирования и при этом является относительно простым и легким для применения в рамках быстрого обзора расходов. Процесс (а также инструменты) может быть модифицирован и применен в странах РЕМПАЛ в рамках регулярного бюджетного процесса, если эти страны будут продолжать сталкиваться с серьезным давлением на бюджет и фискальными вызовами. Этот подход можно также использовать для любых других ситуаций, когда необходимо получить экономию или пересмотреть приоритеты и в целом провести работу для повышения результативности использования бюджетных средств.

Изучение международной практики обзоров расходов показывает, что вряд ли можно найти хоть один успешный обзор расходов, в котором правительство в самом начале процесса не установило и не довело до сведения заинтересованных сторон свои основные приоритеты в части расходов и целевые показатели экономии средств. Этот аспект важен и для быстрых обзоров расходов. Пример ориентировочных уровней экономии приводятся в разделе 3.3.2. Во Врезке 3 иллюстрируются декларации о приоритетах, публиковавшиеся в Великобритании при проведении обзоров расходов 2019 и 2020 годов.

Рисунок 3. Интеграция процесса корректировки базовых расходов в бюджетный процесс,³⁷ бюджет на 2010 год



Примечания: Б10 – бюджет на 2010 год; BPS (Budget Policy Statement) – декларация о бюджетной политике; CE (Chief Executive) – глава исполнительного органа; БМ – министры, ответственные за бюджет; САМ (Capital Asset Management) – управление основными активами; ECC (Expenditure Control Committee) – комитет Кабинета Новой Зеландии по контролю над расходами.

³⁷ В Новой Зеландии финансовый год начинается 1 апреля и заканчивается 31 марта. Прямоугольник в красном круге указывает на новый этап бюджетного процесса, реализованный при подготовке бюджета на 2010 год. Вычеркнутый маркер указывает на то, что работа по повышению качества информации об исполнении бюджета, которая была обычной частью бюджетного процесса в предыдущие годы, была пропущена при подготовке бюджета на 2010 год, чтобы уделить больше времени на пересмотр приоритетов и экономии.

Общий обзор расходов (ООР) 2019 года

Цель ООР 2019 года состояла в обеспечении фокуса на осуществлении Брексита департаментами. Он был предназначен для определения бюджетов текущих расходов департаментов на 2020-21 годы. На момент объявления о проведении ускоренного ОР капитальные бюджеты, предназначенные для финансирования долгосрочных проектов (например, инфраструктурных) на 2020-2021 годы были уже определены.

Канцлер казначейства Великобритании дал старт процессу, объявив ключевые приоритеты для бюджета на 2020-2021 годы. К ним относились: школы и охрана общественного порядка, обязательства в области здравоохранения, национальная оборона и Официальная помощь развитию (ОПР). Канцлер вновь заявил о приверженности сдерживанию роста заимствований и сокращению государственного долга за счет неизменного соблюдения бюджетных правил.

Общий обзор расходов 2020 года

Обзор расходов 2020 года был сосредоточен на трех приоритетных направлениях: 1) обеспечение определенности в том, что департаменты должны решать проблемы, связанные с пандемией Covid-19, и выполнять План правительства по поддержке занятости; 2) оказание важнейшим государственным службам усиленной поддержки для борьбы с коронавирусной инфекцией; а также 3) осуществление инвестиций в инфраструктуру для стимулирования оживления экономики и восстановления по принципу «лучше, чем было».³⁸

Вследствие беспрецедентной неопределенности Канцлер казначейства не установил фиксированный общий объем расходов, но подтвердил, что расходы департаментов (как капитальные, так и текущие) будут увеличиваться в реальном выражении на протяжении периода ООР в целях выполнения обязательств, заложенных в бюджете, до уровня, необходимого для инвестиций в реализацию приоритетов британцев.

Учитывая воздействие пандемии COVID-19 на экономику, канцлер попросил департаменты выявить возможности для пересмотра приоритетов и получения экономии. В адресованном департаментам письме канцлера отмечалось, что в интересах справедливости необходимо проявлять сдержанность при назначении в будущем премий в государственном секторе, обеспечивая при этом сохранение паритета уровня оплаты в госсекторе с частным сектором. Канцлер потребовал от департаментов представления доказательств их действий в соответствии с приоритетами правительства. Промежуточный отчет о проведении обзора, предусматривающего сохранение баланса бюджета, был опубликован в ноябре 2020 года. Финальный отчет будет выпущен весной. Внешним заинтересованным лицам направляли приглашения подавать материалы для использования их в процессе обзора.

Источник: <https://www.gov.uk/government/publications/spending-review-2020-documents/spending-review-2020>, <https://www.gov.uk/government/publications/spending-round-2019-document/spending-round-2019>

³⁸ <https://www.gov.uk/government/news/spending-review-to-conclude-late-november>

Представленные выше анализ и примеры формируют основу для процесса быстрого обзора расходов, который может быть рассмотрен странами РЕМПАЛ на предмет адаптации к своим условиям и использования. Понятие быстрого обзора используется в смысле, определенном в разделе 2.1 и обозначает обзор, организованный за рамками регулярного бюджетного цикла. После завершения процесса обзора принятые рекомендации должны быть отражены в бюджете с помощью стандартных механизмов, прописанных в законодательстве. Сюда могут относиться механизмы переноса средств между расходными статьями / перераспределения средств или принятие дополнительных бюджетов на основе положений о чрезвычайных ситуациях, если такие нормы существуют или подходят к существующим обстоятельствам.

Подход и процесс проведения быстрого обзора могут быть установлены странами заблаговременно путем принятия решения правительства или законодательного акта. Как правило, для проведения быстрых обзоров разрабатывается общая методология и

шаблоны для составления отчета о БО (см. предлагаемый вариант шаблона в Приложении 4), а также техническое задание (ТЗ) для каждого отдельного обзора (см. образец определения объема работы в ТЗ в Приложении 5). Кроме того, при запуске процесса обзора организация, руководящая этим процессом, может издавать специальные методические указания или инструкции к каждому отдельному обзору. Общее содержание инструкций может быть прописано в законодательном акте или указе, но специфика (например, контекст, календарь, специальные требования, фокусные направления и т.д.) обычно будет разной в каждом отдельном случае. Во Врезке 4 обозначены основные методические документы по обзорам расходов, разработанные в странах ОЭСР.

Общие методические рекомендации по процессу БО, предлагаемые для стран РЕМПАЛ, изложены во Врезке 5 ниже. В Таблице 2 иллюстрируются основные действующие лица и принимаемые решения.

Врезка 4.

Методические документы по обзорам расходов, используемые в странах ОЭСР

Применительно к обзорам расходов в странах ОЭСР используются три вида методических документов:

- **Общая методология.** Стандарты, разработанные в централизованном порядке применительно к рамочной основе обзоров расходов с целью координации и стандартизации процедур по всем анализируемым мерам политики и расходам. Хотя универсальной методологии для всех видов обзоров не существует, общая методология относится ко всему циклу ОР, включая критерии отбора, цели и охват, механизмы управления, методы обзора, реализацию решений по итогам обзора и их интеграцию в бюджетный процесс.
- **Техническое задание (ТЗ) (разрабатываемое индивидуально для каждого ОР).** Цели обзора расходов формулируются в рамках технического задания. Хотя круг задач отличается от обзора к обзору, ТЗ тем не менее содержит стандартные

элементы структуры, отражающие механизмы, которые преимущественно используются для взаимодействия между группами, отвечающими за принятие решений, а также ресурсы, выделяемые для проведения обзора расходов. К стандартным элементам, как правило, относятся следующие: контекст, цели, система управления, охват, подготовка методических и справочных документов, доступ к информации, результаты работы, бюджет, календарный план, контрольные точки (вехи).

- **Руководство для отраслевых министерств / государственных ведомств.** Документ, содержащий практическую информацию о конкретном процессе ОР и обеспечивающий оптимизацию общего процесса, включая все его компоненты. В отличие от методологии по проведению обзора расходов, это неофициальный документ, выпускаемый организацией, руководящей процессом ОР (как правило, это центральное бюджетное ведомство).

Стадии

Процесс проведения быстрого обзора расходов должен состоять из двух основных стадий:

1. определение предварительных рамок и основных параметров обзора;
2. проведение обзора расходов и одобрение предложений по сокращению расходов.

Результаты работы

На первой стадии осуществляется подготовка заявления, которое одобряется правительством и доводится до сведения всех отраслевых министерств / государственных ведомств и (или) бюджетополучателей. Оно должно содержать четкую информацию о предварительной позиции правительства по вопросам, которые могут иметь отношение к уровню и / или распределению расходов.

- a. Пересмотренные приоритеты бюджетных расходов по сравнению с последними тенденциями;
- b. Ориентировочный уровень сокращения расходов (в % от общих расходов), если применимо;³⁹
- c. Приоритетные направления, которые необходимо проанализировать на предмет возможных сокращений / перераспределения средств и / или секторы и направления, не подлежащие сокращению, если таковые имеются.

Заявление также должно содержать технические аспекты процесса обзора, одобренные правительством:

- d. Общий график и основные этапы процесса БО;
- e. Специальные требования, отличные от тех, что закреплены в законодательстве или решении правительства.

В конце первой стадии утверждается Техническое задание БО, с чего начинается вторая стадия обзора: стадия реализации.

Результаты работы на стадии 2:

- f. рекомендации по сокращению и перераспределению расходов;
- g. краткий отчет с обоснованием рекомендаций;
- h. решения о сокращении расходов, которые должны быть отражены в бюджете.

Основные действующие лица процесса быстрого обзора расходовПравительство

Правительство принимает решения по пунктам от а) до е) на основе рекомендаций КГ (см. ниже). КГ разрабатывает свои рекомендации на основе текущих отчетов об исполнении доходов и расходов, отраслевых знаний, неформальных обсуждений с ОМ / ГВ и консультаций с партнерами по развитию (ПР) о потенциальной поддержке.

Координационная группа (КГ)

Координационную группу возглавляет заместитель министра, отвечающий за планирование бюджета. В состав КГ также входит руководитель департамента бюджетного планирования,⁴⁰ поддерживаемый бюджетными аналитиками, которые при необходимости обсуждают вопросы с отраслевыми министерствами. Кроме рекомендаций по пунктам от а) до е) КГ доводит информацию о фискальной ситуации до ОМ / ГВ, предлагает комитету по расходам ключевые даты по проведению БО, разрабатывает техническое задание по проведению обзора, консультирует и поддерживает рабочие группы на протяжении всего процесса, рассматривает предложения рабочих групп и готовит сводный отчет о проведении БО для комитета по расходам. Неплохо привлекать, как минимум, одного внешнего эксперта для поддержки КГ.

³⁹ Как уже отмечалось, предварительное определение количественно выраженного или индикативного целевого показателя экономии может сделать обзор расходов более результативным или эффективным, поскольку станет сигналом для отраслевых министерств / государственных ведомств о желаемом уровне сокращения расходов. Однако такой целевой показатель не обязательно должен устанавливаться.

⁴⁰ Должностное лицо ЦБВ, отвечающее за анализ бюджетных заявок отраслевых министерств / государственных ведомств / бюджетополучателей по конкретным секторам. В некоторых юрисдикциях эта должность называется «отраслевой специалист».

Рабочая группа по проведению обзора расходов (РГО)

По каждому направлению политики или тематическому направлению создается рабочая группа по проведению обзора, в состав которой входят должностные лица отраслевого министерства, отвечающие за бюджетное планирование и координацию политики, и бюджетные аналитики ЦБВ. Для поддержки процесса могут привлекаться внешние консультанты. Этим группам нужно будет действовать гибко, совмещая при необходимости удаленную коммуникацию с очными

встречами. Функции РГО – оценка расходов в своих сферах, выявление и предложение вариантов экономии и перераспределения, а также подготовка отчетов о проведении обзора и планов действий в соответствующих направлениях. Для ускорения процесса и обеспечения координации могут организовываться совместные встречи с группами смежных отраслевых министерств / государственных ведомств. Предложения по каждому направлению обзора утверждаются соответствующим заместителем министра отраслевого министерства.



Таблица 2. Общее описание организационной структуры и компетенций участников процесса быстрого обзора расходов

Организация	Члены	Компетенции
Правительство	Премьер-министр, отраслевые министры и руководители отдельных государственных ведомств	<p>Принятие решений:</p> <ul style="list-style-type: none"> о пересмотренных приоритетах по расходам; целевом или ориентировочном уровне экономии средств (если применимо); <p>Утверждение:</p> <ul style="list-style-type: none"> ключевых дат процесса БО; рекомендаций по итогам проведения обзора; специальных требований по процессу.
Координационная группа (КГ)	Заместитель министра, отвечающий за бюджетное планирование, директор/руководитель подразделения бюджетного планирования, бюджетные аналитики, консультант	<ul style="list-style-type: none"> Рекомендации относительно ориентировочного уровня экономии, приоритетов и исключений; предложение ключевых дат процесса БО правительству; доведение информации о состоянии бюджета отраслевым министерствам / государственным ведомствам; консультирование и поддержка рабочих групп по проведению обзора расходов на протяжении всего процесса; подготовка технического задания по проведению обзора; рассмотрение предложений РГО, подготовка сводного отчета по итогам БО для правительства .
Рабочие группы по проведению обзора расходов (РГО)	Заместитель директора/руководителя подразделения бюджетного планирования (ЦБВ), бюджетный аналитик ЦБВ, ответственный специалист по бюджетному планированию (ОМ) и специалист по координации политики (ОМ), консультант (ЦБВ), консультант (ОМ)	<ul style="list-style-type: none"> Анализ расходов и выявление возможностей для экономии; подготовка отчетов о проведении обзора расходов и соответствующих планов действий.

3.2.2. Инструментарий БО

Сжатый график проведения быстрого обзора расходов подразумевает, что зачастую необходим упрощенный анализ – по сравнению со сложными инструментами, нередко используемыми в рамках традиционного обзора. Вместе с тем, если при проведении обзора ставится цель добиться большего, чем повсеместное сокращение расходов, и определить направления, где сокращение/перераспределение финансирования окажет наименее пагубное влияние на оказание услуг и конечные результаты, то необходимо учитывать как финансовые, так и нефинансовые показатели.

В Таблице 3 ниже дается обзор различных инструментов, выбранных из инструментария традиционных обзоров расходов, которые можно использовать при проведении быстрого обзора. Эти относительно простые инструменты используются, когда акцент делается на оценке эффективности распределения ресурсов или технической эффективности. В быстром обзоре расходов могут быть также рассмотрены количественные и качественные данные о результатах для оценки воздействия мер государственной политики и определения причинно-следственных связей, особенно когда имеется надёжная информация об эффективности, содержащаяся в бюджетных документах в программном формате. Это будет не всесторонний анализ, а неглубокая, поверхностная оценка результативности политики и программ.



Таблица 3. Сводное описание аналитической работы при проведении быстрого обзора расходов

Проблемная сфера	Примеры возможных сценариев	Виды анализа
Результативность	Программа или вид деятельности правительства не достигают поставленных целей	Анализ количественных и качественных данных о результатах
Эффективность распределения ресурсов	Мероприятия не соответствуют государственной стратегии или политике Низкая социально-экономическая отдача от использования общественных финансов	Анализ трендов; профильный анализ; сопоставление / сравнительный анализ бюджетных ассигнований и достигнутых результатов; анализ структуры бюджета, обзор целей и конечных результатов программ с учетом секторальных стратегий и приоритетов
Техническая эффективность	Постоянный или увеличивающийся уровень финансирования несмотря на снижение базовых факторов, определяющих величину затрат, например: <ul style="list-style-type: none"> • сокращение числа бенефициаров; • упрощение регуляторных/международных требований; • наличие новых технологий; • новые организационные модели предоставления услуг; • объем средств, заложенных в бюджете на какую-либо статью, по непонятной причине выше, чем по сопоставимым бюджетным позициям других организаций. 	Анализ отклонений фактических показателей бюджета от плановых; поверхностный анализ бизнес-процессов и использования ИТ; рассмотрение нормативно-правовых и международных требований.

В 2020 году Правительство Островов Теркс и Кайкос профинансировало насущные дополнительные расходы, обусловленные мировой вспышкой пандемии COVID-19, за счет профицита бюджета, образовавшегося в предыдущие годы. Общий объем средств, первоначально выделенных на борьбу с коронавирусной инфекцией, составил 1,4 млн. долл. США (около 0,5% от общего бюджета страны).

В июне 2020 года Министерство финансов, инвестиций и торговли (МФИТ) обратилось к министерствам с просьбой найти возможности для экономии и сокращения расходов в низкоприоритетных секторах в размере до 20% от объема ведомственного бюджета. В ходе первого раунда подачи бюджетных предложений была получена экономия, составившая в среднем 5%. После этого МФИТ взяло на себя инициативу по подготовке собственных предложений по сокращению расходов посредством рассмотрения и анализа бюджетных

заявок и изучения фактических расходов за первые шесть месяцев финансового года. Предложения МФИТ по экономии средств были направлены министерствам для комментариев. Окончательные объемы ассигнований были определены по итогам переговоров МФИТ с министерствами и впоследствии на заседании Кабинета. В бюджете на 2020-2021 годы предусмотрено 2,4 млн. долл. США на продолжение борьбы с коронавирусной инфекцией. Значительные объемы средств были выделены для смягчения экономических и социальных последствий пандемии. Сюда включаются денежные гранты в размере 25,5 млн. долл. США самозанятым и работникам неформального сектора, предоставление 10 млн. долл. США ММСП и выделение дополнительной суммы в 0,5 млн. долл. США на оказание социальных услуг. Стоимость этих мер составила более 10% от общих бюджетных расходов. Свыше 10 млн. долл. США было выделено на реконструкцию школ.

Источник: интервью с Нордиа Кэмпбелл, Директором офиса по бюджету, Правительство Теркс и Кайкос (ТСИ), бюджет ТСИ на 2021 год.

Каждая страна может выбрать комбинацию подходов и инструментов, лучше всего соответствующих ее условиям и подходящих для ее системы УГФ. Страны с более обширным опытом обзоров расходов могут выбрать более сложные подходы. Тем странам, которые еще не проводили обзоры или только внедрились эту практику, советуем прибегать к относительно простым вариантам. Отсутствие необходимого потенциала можно компенсировать привлечением внешних или международных экспертов. Подход, выбранный в 2020 году правительством Островов Теркс и Кайкос - неплохой пример простого, но очень действенного подхода.

Быстрый обзор расходов требует быстрой идентификации направлений обзора и точной фокусировки на целевых направлениях для потенциального сокращения/перераспределения расходов. Это должны быть такие направления, по которым можно добиться наибольшей экономии

или экономической эффективности. Центральное бюджетное ведомство (ЦБВ), действуя через свой координационный орган, играет важную роль в определении первоначального фокуса. Есть ряд вопросов и побудительных мотивов, которые помогут выявить направления для анализа. Ниже приводится короткий вопросник, которым бюджетные аналитики ЦБВ могут воспользоваться как ориентиром при проведении первоначального скрининга в первой стадии обзора.⁴¹ По результатам такого скрининга координационная группа (КГ) предложит правительству целевые направления для сокращения расходов. Эти предложения будут разработаны на основе «обратной связи» и консультаций с отраслевыми министерствами. Как видно из вопросника, он совмещает элементы анализа структуры бюджета, анализа трендов и анализа отклонений фактических показателей от плановых. Использование графиков и диаграмм облегчает анализ и представление данных.

⁴¹ Бюджетным аналитикам ЦБВ также рекомендуется учитывать результаты существующего анализа, например, PER, проведенного на уровне страны или сектора, при первоначальном скрининге, если такой анализ был проведен недавно

1. Какие секторы⁴²/ программы/ категории расходов составляют наибольшую долю в общих расходах (>5-10%)?
2. Какие секторы / программы/ категории расходов демонстрировали самую резкую тенденцию роста расходов в последние 3-5 лет?
3. Какие секторы / программы/ категории расходов в последние годы демонстрируют значительный рост расходов без заметных улучшений непосредственных и конечных результатов?
4. Каковы основные факторы, обуславливающие рост расходов в секторах / программах/ категориях расходов (если известно)?
5. Какие секторы сильнее всего затронуты кризисом и требуют дополнительных ассигнований?
6. Какие секторы сильно не затронуты кризисом, но занимают важное место в долгосрочном видении правительства?
7. Каков вклад сектора в ВВП (фактический, по оценкам, тренды)?
8. Уровень расходов на сектор в процентах к ВВП в сравнении с показателями других стран мира и региона.⁴³
9. Какие секторы / программы/ категории расходов демонстрируют существенное недостаточное освоение или перерасход выделенных бюджетных средств (отклонение более 5-10%). Эта тенденция носит сезонный или постоянный характер?
10. Какие секторы / программы/ категории расходов демонстрируют необычные тенденции исполнения бюджета или высокий уровень волатильности? Каковы очевидные причины этого?
11. Имеются ли какие-либо категории расходов, которые непропорционально велики (в процентах к общим расходам) в одних секторах или отраслевых министерствах / государственных ведомствах по сравнению с другими?
12. Являются ли расходы обязательными или дискреционными? (обязательные расходы не рассматриваются на предмет возможного сокращения)
13. Какие категории расходов или программы стали или, по всей вероятности, станут избыточными?
14. Как эффективность программ и уровень затрат соотносятся при сравнении по отраслевым министерствам / государственным ведомствам (в случае аналогичных программ)? Где видны самые сильные отклонения?
15. Какие программы недостаточно эффективны (с точки зрения качества предоставления услуг и конечных результатов)? Каковы очевидные причины их недостаточной эффективности?
16. Актуальность программы в свете пересмотренных приоритетов правительства.

Анализ показателей фактических расходов с точки зрения как финансовых, так и нефинансовых результатов представляет собой простое аналитическое мероприятие с целью формирования информации для анализа бюджетных отклонений при проведении первоначального скрининга в рамках быстрого обзора расходов. Сферы недостаточного освоения средств или неудовлетворительных результатов могут указывать на возможности сокращения затрат

или перераспределения средств. Однако до принятия решения необходимо выполнить более детальный анализ во время реализации второй стадии БО.

В таблице 4 представлен возможный формат, в котором ЦБВ может попросить ОМ / ГВ заполнить информацию для своего анализа. Страны, создавшие интегрированные системы отчетности по финансовым и нефинансовым показателям, имеют лучший доступ к

⁴² Подобный анализ может применяться и на уровне подсекторов.

⁴³ Департамент по бюджетным вопросам Международного валютного фонда. Инструмент оценки расходов (Expenditure Assessment Tool (EAT), авторы: Mercedes Garcia-Escribano и Candice Yue Liu)

данным, которыми можно оперировать при принятии таких решений. Однако не во всех странах ОМ/ГВ смогут предоставить информацию о качестве прямых результатов деятельности (предоставляемых услуг и продуктов). В таких случаях заполнение раздела показателей качества не должно быть обязательным для всех программ, в отличие от показателей количества и финансовых показателей. Информация о финансовых показателях в большинстве случаев может быть ограничена бюджетом, выделенным на программу.

В странах, где нет единой системы отчетности по финансовым и не-финансовым показателям, можно получить требующуюся информацию, запрашивая у отраслевых министерств / государственных ведомств отчеты о причинах недостаточного освоения средств при исполнении бюджета (Таблица 5⁴⁴). Пока ситуация продолжает оставаться острой, такую информацию нужно будет запрашивать, по крайней мере, ежемесячно. Отчеты должны представляться отраслевому министру / руководителю ведомства и в ЦБВ.



Таблица 4. Отчет о выполнении финансовых и нефинансовых показателей по программам и подпрограммам

Название отраслевого министерства / государственного ведомства							
Наименование программы							
Цель программы							
Ответственный исполнитель							
Главный администратор бюджетных средств							
Получатель бюджетных средств							
Руководитель программы							
Отчетный период							
Наименование показателя							
Наименование показателя	Целевое значение показателя за отчетный период (нарастающим итогом с начала года)	Фактическое значение показателя за отчетный период (нарастающим итогом с начала года)	Отклонение от целевого показателя (+/-, %)	Целевое значение показателя за финансовый год	Причины отклонения (заполняется при величине отклонения более 5%)	Возможные последствия и воздействие	Предлагаемые корректирующие действия
Показатели количества							
Подпрограмма 1							
Подпрограмма 2							
.....							
Показатели качества							
Подпрограмма 1							
Подпрограмма 2							
.....							
Финансовые показатели							
Всего по программе							

⁴⁴ Таблицы 4 и 5 адаптированы на основе шаблона, разработанного в рамках проекта «Армения: содействие в реализации проекта по введению среднесрочного плана расходов» (Armenia: Assistance with MTEF Project), который был профинансирован Министерством международного развития Великобритании (DFID) (2002-2005 гг.). Разработанный в проекте шаблон был адаптирован и используется в Армении для целей бюджетной отчетности. Адаптированный вариант был также предложен Министерству финансов Таджикистана в рамках проекта ЕС «Поддержка отдельных направлений реформ УГФ» (Support to selected areas of PFM reforms) (2014-2017).



Таблица 5. Сводная таблица информации об исполнении бюджетных программ министерствами и ведомствами

Наименование программы/ подпрограммы	Утвержденный бюджет на отчетный период	Фактические ассигнования за отчетный период	Отклонение (+/-, %)	Причины отклонения	Утвержденный годовой бюджет
Программа 1					
Программа 2					
Программа 3					

Всего по государственному ведомству					

Еще один простой инструмент, который может стать подспорьем при проведении анализа во второй стадии БО - сравнительный анализ. Он предполагает сравнение аналогичных мер, осуществляемых различными субъектами, и может проводиться как по финансовым, так и нефинансовым показателям. Самый распространенный способ оценки расходов с помощью сравнительного анализа – сравнение затрат и результатов (затраты–выпуск) по аналогичным мероприятиям по линейным министерствам / государственным ведомствам, в региональном разрезе, между государственными и частными каналами оказания услуг и т.д. В отношении нефинансовых результатов (например, уровни заболеваемости и смертности, ожидаемая продолжительность жизни при рождении), финансовых ассигнований (объемы ассигнований на отдельные секторы, например, уровень финансирования сферы образования в % к общему бюджету или ВВП), а также затрат на оказание услуг и цен для потребителей может быть полезным международный сравнительный анализ.

Для большинства стран РЕМПАЛ более простым и более содержательным, вероятно, будет проведение внутреннего сравнительного анализа. Он может включать анализ расходов линейных министерств / государственных ведомств на фонд оплаты труда, выплату премий, административных расходов, трат на закупку товаров и услуг, а также других категорий расходов. Сопоставление величин удельной стоимости услуг по различным поставщикам услуг (например, стоимости услуг по разработке и координации политики по линейным министерствам / государственным ведомствам и т.п.) тоже может быть полезным при наличии такой информации. Пример сравнительного анализа в Новой Зеландии применительно к административным и вспомогательным службам по всем ведомствам и департаментам можно найти на сайте Казначейства Новой Зеландии.⁴⁵ Сравнение удельной стоимости подходит для иных услуг, нежели те, что финансируются с применением подхода, основанного на формуле, в частности в расчете на одного учащегося и по подушевым нормативам финансирования в системе образования и первичном звене медицинской помощи соответственно, или же за законченный случай лечения в системе стационарной медицинской помощи.⁴⁶ Ниже в Таблице 6 предлагается формат таблицы, которую ЦБВ может просить заполнить министерства и ведомства для целей сравнительного анализа аналогичных видов деятельности и услуг.⁴⁷

⁴⁵ <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/state-sector-leadership/cross-agency-initiatives/benchmarking-administrative-and-support-services>

⁴⁶ Даже в стандартных формулах переменные можно изменить (например, коэффициенты, используемые при расчете трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности в региональных бюджетах могут варьироваться в зависимости от конкретного региона).

⁴⁷ Каждое отраслевое министерство / государственное ведомство заполняет только часть таблицы, относящуюся к его расходам.



Таблица 6. Предлагаемая таблица для проведения сравнительного анализа центральным бюджетным ведомством (ЦБВ)

Наименование государственного ведомства	Государственное ведомство 1	Государственное ведомство 2	Государственное ведомство n
Программы (услуги)			
Наименование программы			
Программа 1			
<i>Товары и услуги</i>			
<i>Процентные платежи</i>			
<i>(Гранты и льготы, уточнить, какие именно)</i>			
<i>Прочие</i>			
<i>Капитальные расходы</i>			
Программа N			
<i>Товары и услуги</i>			
<i>Процентные платежи</i>			
<i>(Гранты и льготы, уточнить, какие именно)</i>			
<i>Прочие</i>			
<i>Капитальные расходы</i>			

* ИсклЮчительно для иллюстративных целей. Категории расходов должны отражаться в соответствии с экономической классификацией, используемой в соответствующей стране.

В странах, где бюджетные расходы не представлены в программных классификациях, сравнительный анализ вероятно не будет вполне осмысленным.

Тем не менее, может быть полезно сравнить административные расходы отраслевых министерств/государственных агентств с их относительным размером (можно использовать количество сотрудников в разных категориях как показатель размера или можно сравнить административные расходы как долю от общего бюджета ОМ / ГВ, за исключением трансфертов и капитальных затрат). Также может быть полезно изучить дискреционные трансферты персоналу и отдельным лицам и поставить под сомнение их целесообразность, если сумма расходов существенна (более 5% от общего бюджета ОМ / ГВ).

Рабочие группы по проведению обзора должны определить приоритеты или области для анализа с целью экономии/перераспределения на начальном этапе имплементации обзора (стадия 2), а затем перейти к анализу расходов, чтобы определить варианты сокращения и перераспределения расходов. Такая предварительная работа должна быть проделана с учетом приоритетов, отраженных в декларации правительства, выпущенном в стадии 1 (см. Вставку 5). Следующий шаг - тестирование всех программ на предмет актуальности, достаточности и необходимости. При обзоре программ в Канаде департаментам⁴⁸ предложили проводить семиуровневый тест государственных программ при принятии решений и разработке возможных вариантов реорганизации своей деятельности и оказания услуг с целью сокращения затрат и улучшения соотношения цены и качества (рисунок 4).

⁴⁸ В Канаде «департамент» - аналог отраслевого министерства / государственного ведомства.

Рисунок 4. Тест для обзора программ – дерево принятия решений



Источник: «Обзор программ: опыт Правительства Канады по ликвидации дефицита бюджета. Пример канадского опыта». Джоселин Бургон. Институт государственного управления // Program Review: The Government of Canada's experience eliminating the deficit, 1994-99: a Canadian case study, by Jocelyne Bourgon, Institute for Government.

Страны РЕМПАЛ могут разработать собственные модели тестирования программ на предмет эффективности, актуальности и необходимости.

Предлагаемый для этих целей вопросник содержится во Врезке 8.

Что касается шаблонов для анализа вариантов экономии или перераспределения, в продукте знаний предлагаются два возможных варианта.

Первый вариант – модифицировать и использовать шаблон для подготовки предложений по корректировке базовых расходов, использованный в Новой Зеландии при формировании бюджета 2011 года (Приложение 3). Второй возможный вариант для обзора программ / политики приводится в Приложении 6. Эти шаблоны можно использовать при проведении быстрого обзора

расходов, но также можно интегрировать в регулярный бюджетный процесс на предстоящие финансовые годы, в течение которых кризис, вызванный пандемией COVID-19, как ожидается, будет по-прежнему оказывать ощутимое давление на бюджет.

Итоговый продукт быстрого обзора расходов – краткий отчет, содержащий рекомендации и обоснование различных вариантов экономии и перераспределения средств.

Такие отчеты составляются всеми группами по проведению обзора расходов и впоследствии рассматриваются и обобщаются Координационной группой (КГ) (см. раздел 3.2). Как отмечалось выше, предлагаемый шаблон отчета о проведении БО приводится в Приложении 4.

Соответствие приоритетам правительства и потребностям общества

1. Вносит ли программа вклад в реализацию пересмотренных приоритетов правительства, и каким образом?
2. Какое место займет программа, если все программы ранжировать по степени значимости?
3. Обслуживает ли программа общественные интересы? Общественный спрос на программу растет, снижается или стабилен?

Воздействие внешнего давления и возможный пересмотр расходов

4. Приводит ли изменение внешних условий и (или) приоритетов правительства к увеличению или сокращению потребностей в дополнительных расходах на реализацию программы?
5. Какими могут быть последствия сокращения финансирования программы:
 - a. Что произошло бы, если бы программа не осуществлялась вообще?
 - b. Что может произойти, если финансирование программы сократится на 5%-20%?
 - c. Была бы польза больше, если бы часть расходов на программу средств была перенаправлена на другие программы?

Результативность:

6. Насколько хорошо программа обеспечивает достижение целей политики?
7. Могут ли быть предприняты конкретные шаги для повышения эффективности затрат?

8. Есть ли другие средства для достижения целей программы?

9. Можно ли улучшить адресность программы?

Экономическая эффективность:

10. Нет ли частичного пересечения или дублирования с другими государственными программами? Имеются ли возможности для рационализации?

11. Имеются ли другие, менее затратные и более действенные способы реализации программы? Рассмотрите следующее:

- a. упрощение административных структур;
- b. видоизменение каналов или механизмов оказания услуг;
- c. делегирование функций на другие уровни государственного управления / в частный сектор (полностью или частично);
- d. расширение использования цифровых инструментов;
- e. объединение каналов или точек предоставления услуг (оказание услуг в электронной форме, технология «одного окна» и т.д.).

Обращаем внимание на то, что внедрение этих технических решений потребует краткосрочного увеличения затрат для получения выгод в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Задайтесь вопросом, достаточно ли велики эти выгоды, чтобы оправдать дополнительные затраты.

12. Есть ли возможность для введения (или увеличения) платы со стороны потребителей или их вклада в финансирование программы?

3.3. Направления расходов для анализа

Международный опыт проведения обзоров расходов подсказывает ряд полезных идей относительно видов и направлений расходов, где, благодаря объему расходов,⁴⁹ можно легко найти возможности для экономии или бюджетного маневра. Невозможно дать универсальный совет по ключевым фокусным направлениям, поскольку это в большой степени зависит от специфики условий в стране. Например, в недавней публикации из своей специальной серии, посвященной реагированию на пандемию COVID-19,⁵⁰ МВФ высказывает предположение, что низкие цены на нефть на мировом рынке дают возможность для сокращения топливных субсидий. Это создает базу для увеличения налогообложения продукции топливной промышленности в среднесрочной перспективе до эффективных уровней, что позволит перенести экологические издержки на предприятия, занимающиеся добычей и продажей нефти и, соответственно, обеспечить их вклад в защиту окружающей среды. Эта рекомендация актуальна для стран, где нефтяная промышленность является существенным источником государственных доходов и (или) расходов.

Горизонтальные обзоры потенциально могут быть сосредоточены на любой категории расходов, но сама идентификация вида расходов для обзора может быть трудной. Примеры горизонтальных обзоров включают обзоры системы управления имуществом и соответствующих затрат, затрат на ИКТ, практики осуществления закупок, административных бюджетов отраслевых министерств / государственных ведомств, трансфертов и льгот, расходов, связанных с обслуживанием долга и т.д.

Что касается объема расходов, значительную долю средств обычно занимают расходы на государственное управление, и особенно на фонд оплаты труда государственных служащих, а также трансферты и приобретение товаров и услуг. Например, в Великобритании до общего обзора

расходов 2007 года на фонд оплаты труда госслужащих приходилось 50% от общих административных расходов департаментов. Еще 40% составляли расходы на приобретение товаров и услуг, таких как услуги проживания, оборудование и поездки, и только 10% приходилось на расходы по другим статьям, в частности амортизационные отчисления по зданиям, ИТ-оборудование и другое имущество, используемое государственными служащими.

3.3.1. Фонд оплаты труда государственных служащих

Большой, неэффективный и дорогостоящий сектор государственного управления создает бремя для экономики из-за последствий в части облагаемых налогов и расходов для бизнеса. Следовательно, поддержание экономной, компактной, эффективной и относительно небольшой системы государственной службы окупается во все времена, но этот аспект не всегда находится в центре внимания во времена профицитных бюджетов и благоприятной макроэкономической ситуации. А когда усиливается давление на бюджет и на экономику, правительства часто рассматривают систему оплаты труда госслужащих как источник потенциальной экономии. Меры по получению экономии могут быть временными или постоянными, но во всех случаях необходимо проявлять осторожность, чтобы не демотивировать сотрудников, и соответственно не поставить под угрозу их производительность и качество работы.

Оптимизация государственной службы и / или сокращение заработной платы госслужащих часто находились в фокусе обзоров расходов в странах ОЭСР с целью закрытия дефицита бюджетных средств. В 1980-х и 1990-х годах варианты экономии, реализованные в Нидерландах, Швеции и Дании, включали сокращение численности персонала и трансформацию системы государственного управления, что внесло существенный вклад в дискреционное ужесточение бюджетной политики.

⁴⁹ Бюджетное пространство - это широко используемый термин, означающий бюджетные возможности, позволяющие правительству выделять ресурсы для общественных целей без ущерба на устойчивости бюджета.

⁵⁰ Департамент по бюджетным вопросам МВФ. Специальная серия, посвященная COVID-19. «Время пришло! Реформирование ценообразования на топливную продукцию в условиях низких цен на нефть» // IMF, Fiscal Affairs Department, Special Series on Covid-19, July 13, 2020, 'The Time is Right! Reforming Fuel Product Pricing Under Low Oil Prices' by Chadi Abdallah, David Coady, and Nghia-Piotr Le.

В условиях вспышки пандемии COVID-19 оплата труда государственных служащих как объект для сокращения расходов вновь оказалась под «прицелом» властей, стремящихся высвободить бюджетные средства для финансирования дополнительных мер по противодействию пандемии.

В Великобритании при запуске в 2020 году общего обзора расходов по ресурсным бюджетам (бюджетам операционных расходов) департаментов на 2021/2022 - 2023/2024 годы Канцлер казначейства обратился к департаментам с письмом, в котором подчеркивалась необходимость «в интересах справедливости» «проявлять сдержанность при назначении в будущем премий в государственном секторе, обеспечивая ... сохранение паритета уровня оплаты в госсекторе с частным сектором». По инициативе премьер-министра Новой Зеландии Джасинды Ардерн и Кабинета министров в апреле 2020 года было объявлено о добровольном сокращении на 20% заработной платы госпожи премьер-министра, ее министров и глав органов исполнительной власти на следующие шесть месяцев на фоне воздействия, оказанного пандемией на экономику. Уменьшение вознаграждения должностных лиц более низкого уровня не производилось.

Урок, вынесенный странами ОЭСР из попыток сокращения заработной платы государственных служащих, таков: эта мера позволяет высвободить значительные средства для бюджетного маневра, но подходить к ней следует с большой осторожностью.

Тщательно спланированная оптимизация / реструктуризация с большей вероятностью позволит получить устойчивые выгоды для бюджета, чем прямое сокращение заработной платы. Сокращение зарплаты требует углубленного функционального и организационного анализа, который трудно осуществить в сжатые сроки. Кроме того, сокращение заработной платы зачастую необходимо проводить выборочно или точно. Прогрессивные сокращения (соразмерные уровню оплаты труда) с большей вероятностью будут восприниматься как справедливые.

В условиях кризиса, вызванного пандемией, странам РЕМПАЛ рекомендуется НЕ проводить существенное сокращение зарплат в государственном секторе по результатам быстрого обзора расходов. Любая экономия, которая не опирается на детальный функциональный анализ, должна быть ограничена сокращением премиального фонда, добровольным отказом от части зарплаты, замораживанием или приостановкой найма новых работников или повышения оплаты труда, а также незначительным временным сокращением зарплаты высокопоставленных должностных лиц. Такие меры не должны касаться сектора здравоохранения и социального обеспечения,

где, по всей вероятности, нужно будет увеличить фонд оплаты труда и премиальные выплаты, особенно на уровне поставщиков медицинских услуг.

3.3.2. Административные расходы отраслевых министерств и государственных ведомств

Представляется полезным провести обзор общих операционных бюджетов отраслевых министерств / государственных ведомств, поскольку расходы, не связанные с зарплатой, охватывают примерно столько же ресурсов, как и оплата труда. Тем не менее фокус можно оставить достаточно узким, чтобы суметь провести быстрый обзор при относительно низких затратах – как в случае общего пересмотра мер государственной политики (RGPP) во Франции, в котором обзор охватывал только центральное правительство и был сосредоточен на затратах на персонал и операционных расходах.

В Великобритании при проведении ООР 2007 года, который часто называют Программой Герсона по обзору эффективности, была достигнута существенная экономия посредством выявления возможностей для повышения операционной эффективности и экономичности административных расходов департаментов. Департаменты и местные органы управления отчитались об ожидаемой существенной экономии к концу первого полного года программы по следующим направлениям:

- **закупки** – за счет достижения более оптимального соотношения, с одной стороны, цены, а с другой стороны, объема и качества приобретаемых товаров и услуг – 3,7 млрд. фунтов стерлингов;
- **продуктивное использование времени** – высвобождение большего времени для непосредственного оказания услуг клиентам - 2 млрд. фунтов стерлингов;
- **корпоративные услуги** – сокращение текущих расходов отделов управления кадрами, ИТ-поддержки и финансов - 884 миллионов фунтов стерлингов;
- **услуги по осуществлению операций** – оптимизация взаимодействия с клиентами – 451 млн. фунтов стерлингов;
- **формирование политики, финансирование и регулирование** – оптимизация государственного аппарата – 1 млрд. фунтов стерлингов.

При запуске ООР 2007 года правительство установило целевые показатели по повышению экономичности и сокращению расходов, которые предполагалось реализовать за счет перестройки бизнес-процессов правительства, сокращения и перераспределения должностей государственной службы, а также продажи активов:

- Повышение экономичности с достижением экономии в размере 2,5% (свыше 20 млрд. фунтов стерлингов в год) за период обзора расходов 2004 года до 2007-2008 гг. по центральному правительству и местным органам управления.
- Сокращение в общей сложности более 84 000 должностей государственной службы к 2007-2008 годам.
- Перевод 20 000 других должностных позиций из Лондона и Юго-Восточной Англии в другие места к 2010 году.
- Продажа активов стоимостью 30 млрд. фунтов стерлингов к 2010 году по всему государственному сектору

Важно отметить, что обзор бизнес-процессов и закупок, по всей вероятности, займет много времени, и вряд ли подходит для ситуации дефицита времени, в которой проводится быстрый обзор расходов. При проведении БО горизонтальный обзор административных бюджетов должен опираться на простые инструменты, описанные в разделе 3.2.2. Что касается административных расходов отраслевых министерств / государственных ведомств, не относящихся к заработной плате служащих, потенциальные направления фокуса обзора включают следующее: расходы на содержание парка автомобилей (количество автомобилей, средний пробег, расходы на топливо и т.д.), расходы государственных служащих на поездки и проживание, ведомственные представительские расходы и расходы на проведение мероприятий, потребность в которых, по-видимому, сократится в результате ограничений, введенных для сдерживания пандемии. Расходы отраслевых министерств и государственных ведомств на оплату коммунальных услуг можно существенно сократить за счет установки интеллектуальных систем внутреннего освещения и определения целевых показателей экономии для стимулирования более рационального использования энергоресурсов.

Сравнительный анализ стоимости товаров и услуг, используемых отраслевыми министерствами / государственными ведомствами, с рыночными

ценами или горизонтальный сравнительный анализ факторов затрат по административным бюджетам министерств и ведомств может быть относительно быстрым и легким способом выявления возможностей для экономии и повышения продуктивности. В период 2009-2015 годов Новая Зеландия регулярно проводила двухлетний сравнительный анализ административных и вспомогательных служб (BASS (Benchmarking Administrative and Support Services)) по департаментам и ведомствам на скользящей годовой основе. В случае Новой Зеландии это был совмещенный обзор фонда оплаты труда и других административных затрат отраслевых министерств / государственных ведомств.⁵¹

3.3.3. Инвестиционные проекты

Во времена финансового стресса страны часто прибегают к сокращению или переносу на более поздний срок государственных инвестиций в качестве средства высвобождения бюджетных средств, однако такие решения следует тщательно взвешивать, чтобы избежать неблагоприятных социальных и экономических последствий. Грамотные решения о переносе или сокращении капитальных расходов опираются на устойчивую систему оценки, управления и приоритизации инвестиций, а в некоторых странах эта сфера страдает недостатками.

Тем не менее можно воспользоваться рядом простых правил, чтобы на основе всей имеющейся информации принять взвешенные решения о пересмотре приоритетов или сокращении капитальных расходов. При этом следует принимать во внимание следующие ключевые вопросы:

- а. Линейные сокращения капитальных расходов можно осуществить легко и быстро, но учесть относительные затраты и выгоды, а также краткосрочные и долгосрочные последствия таких решений невозможно. При таком подходе нет возможности по-разному подходить к проектам с высокой экономической и социальной отдачей и относительно небольшими затратами, с одной стороны, и проектам, выгоды от которых невелики, а затраты большие, с другой стороны.
- б. В некоторых случаях перенос капитальных проектов может повысить затраты при реализации их в будущем или привести к безвозвратной потере

⁵¹ См. подробнее на сайте <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/state-sector-leadership/cross-agency-initiatives/benchmarking-administrative-and-support-services>



Таблица 7. Критерии для переноса на более поздний срок или отмены капитальных проектов (для иллюстрации)

Основная матрица принятия решений	Перенос	Отмена
Проект одобрен, но не начат	Да	Да
Проект начат, объем уже понесенных расходов менее 10%	Да	Нет
Проект находится на этапе реализации, соотношение «выгоды к стоимости» (В/С) после завершения >1,5	Нет	Нет
Проект находится на этапе реализации, В/С после завершения <1,5	Да	Нет
Проект находится на этапе реализации, В/С после завершения <1,0	Да	Да

Источник: Матрица основных решений, МВФ, Департамент по финансовым вопросам, Специальная серия по COVID-19, 11 мая 2020 г., «Управление государственными инвестиционными расходами во время кризиса», Эйвинд Тандберг и Ричард Аллен.

существенного объема уже понесенных затрат. Обычно это происходит, когда проект находится на продвинутом этапе реализации и незавершение строительства может привести к разрушению уже созданной инфраструктуры под влиянием неблагоприятных погодных условий или других рисков.

- c. Некоторые проекты могут содержать положения о штрафных санкциях, которые могут приводиться в действие в случае переноса или отмены проекта.
- d. Сокращение расходов на техническое обслуживание и эксплуатацию инфраструктуры может приводить к преждевременному окончанию срока полезного использования актива. Это может вызвать необходимость гораздо более существенных трат на замену или восстановление актива.
- e. Перенос или отмена проекта может привести к приостановке других, смежных проектов. Следует тщательно анализировать такие связи и взаимозависимости. В случае значительного уровня участия субнациональных органов управления, любое решение об отмене или переносе капитальных проектов следует согласовывать с СОУ.
- f. Как правило, сокращения расходов в основном касаются капитальных проектов, финансируемых за счет внутренних источников. Инвестиции, финансируемые партнерами по развитию, обычно являются средствами целевого назначения и не могут быть перенесены на более поздний срок или отменены.

В недавней публикации из специальной серии, посвященной мерам реагирования на коронавирусный кризис, МВФ предложил простой инструмент для информационного обеспечения

принятия решений по сокращению или переносу капитальных расходов. Несколько модифицированный вариант этого инструмента представлена ниже (Таблица 7). Странам РЕМПАЛ рекомендуется использовать ее в качестве ориентира при принятии решений о переносе или отмене капитальных проектов.

После завершения анализа на основе матрицы решений, представленной в Таблице 7, может потребоваться рассмотреть дополнительные факторы при принятии решений по сокращению капитальных затрат. Предварительные решения об отсрочке и отмене проекта могут быть пересмотрены в случаях, когда: а) ожидается, что проект окажет дополнительное положительное воздействие или б) отмена или отсрочка проекта может вызвать значительные отрицательные побочные эффекты. В контексте БО рассмотрение этих факторов будет основываться на поверхностном качественном анализе и суждениях, а не на более сложных аналитических методах. Факторы, которые следует учитывать, включают:

- Дополнительные положительные экономические воздействия помимо В/С;
- Высокие социальные и экологические риски отмены или переноса проекта;
- Высокий потенциал создания новых рабочих мест;
- Значительный синергизм с другими проектами;
- Высокая стоимость отмены проекта.

В идеале выгоды и затраты инвестиционных проектов должны анализироваться на этапе планирования и выбора инвестиций, но в настоящее время такой анализ может быть невозможен в некоторых странах РЕМПАЛ. В таких случаях страны могут пропустить вопросы, связанные с рассмотрением В/С.

3.3.4. Другие расходы

Некоторые крупные статьи расходов могут не подходить для существенной корректировки с помощью быстрого обзора расходов. Например, в случае социальных расходов и расходов на обслуживание долга обзор обычно требует больших затрат ресурсов и времени и не может проводиться быстро. В отношении социальных расходов (например, льгот, выплат по системе социального страхования, пенсий, социального обслуживания, пособий) потребуется детальное изучение каналов предоставления услуг, административных затрат, адресности, критериев отбора участников, ставок пособий и т.д. Что касается расходов на обслуживание долга, необходимо тщательно изучить механизмы управления долгом (процессы, методологии, учреждения и потенциал). Странам РЕМПАЛ рекомендуется привлекать внешних экспертов для проведения таких оценок отдельно от процесса быстрого обзора расходов.

При том, что расходы, связанные с защитой здоровья и социальные расходы, как ожидается, увеличатся на фоне пандемии COVID-19, перераспределение расходов в соответствующих секторах может быть важным направлением быстрого обзора. Могут выявиться возможности для финансирования части

дополнительных расходов на здравоохранение за счет повышения экономической эффективности и получения экономии внутри сектора. Перераспределения, скорее всего, будут неизбежны в секторе образования вследствие изменения формы обучения и каналов оказания услуг (сокращение количества учебных часов, переход на удаленный формат и т.д.), что в свою очередь потребует изменений в учебно-методических материалах и навыках преподавательского состава. В перспективе обзоры расходов в здравоохранении, образовании и социальном секторе, по всей видимости, станут настоящей необходимостью.

Во время кризисов и давления на бюджет крайне важно не только изыскивать возможности для потенциальной экономии, но и выявлять расходы, которые следует защитить. В условиях высокого уровня бедности и безработицы, давление, обусловленное экономическим спадом или рецессией, требует сочетания усилий по консолидации бюджета с мерами по защите социальных расходов и капитальных расходов, способствующих росту экономики. По-видимому, потребуются дополнительные стимулирующие меры, чтобы помочь предприятиям и гражданам пережить трудные времена. В Таблице 8 ниже представлен инструмент, предлагаемый МВФ для приоритизации мер фискального стимулирования.



Таблица 8. Критерии для включения проектов в пакет мер фискального стимулирования (для иллюстрации)

Принцип	Критерии для иллюстрации
Своевременность	Возможность реализации проектов в необходимые сроки. Доступность значительной доли проектов для немедленной реализации
Фокус внимания	Высокий показатель соотношения «выгоды к стоимости» ($B/C > 1.5$) Дополнительные положительные воздействия (кроме оценки отношения B/C): <ul style="list-style-type: none"> • экономические • социальные • экологические Высокий потенциал создания новых рабочих мест Значительная взаимосвязь с другими проектами, в том числе с проектами субнациональных органов управления и частного сектора Использование финансирования на льготных условиях
Временный характер	Проекты должны оказывать сильное воздействие на долгосрочный экономический рост, но ограниченное воздействие на бюджет в долгосрочной перспективе. Они не должны требовать значительных объемов финансирования после окончания периода фискального стимулирования.



ЧАСТЬ 4.

РЕКОМЕНДАЦИИ

4.1. Рекомендации по процессу и инструментам быстрого обзора расходов

При проведении опроса в 2020 году ряд стран РЕМПАЛ сообщили о недостаточном вовлечении отраслевых министерств в процесс обзора расходов, а также об отсутствии у центрального бюджетного ведомства регулятивных рычагов для обеспечения конструктивного вклада со стороны министерств. Следовательно, важно решать вопросы, которые в основном относятся к политической сфере, чтобы создать среду, в которой обеспечение технических возможностей, инструментов и процессов, необходимых для реализации БО, принесет желаемые результаты. Также необходимо вести диалог между центральным бюджетным ведомством и отраслевыми министерствами, чтобы убедить последние в важности БО и показать выгоды, которые они получают благодаря более высокой эффективности расходов в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Рекомендации, представленные в этом подразделе, можно условно разделить на следующие группы: i) политические, ii) политические и технические и iii) технические. Рекомендации 1-3 относятся к первой категории. Рекомендации 4 и 5 касаются установления приоритетов и определения методологии и подходов БО в законодательстве. Эти рекомендации носят политический и технический характер. Установление приоритетов - это политический процесс, но он требует технических усилий. Разработка методологии - это техническая работа, но включение ее в закон дает политические рычаги для данного процесса. Наконец, рекомендации с 6 по 8 носят чисто технический характер.

Рекомендация 1. Обеспечить политическую поддержку процесса обзора расходов со стороны высших органов власти – с самого начала и на всех ключевых этапах. Подразумевается участие центральных органов правительства⁵² на завершающих этапах переговоров на всех ключевых стадиях процесса, на которых ожидается принятие решений относительно распределения и перераспределения средств и сокращения расходов.

Рекомендация 2. Вовлекать отраслевые министерства и государственные ведомства в диалог с ЦБВ и правительством в целом, чтобы у министерств и ведомств была возможность выразить свою точку зрения. Проведение совместных заседаний ЦБВ и отраслевых министерств может способствовать выполнению этой задачи и облегчать процесс.

Рекомендация 3. Проводить консультации с группами ведомств или министерств для достижения сквозных целей, например, по защите здоровья населения или укреплению систем социальной защиты в условиях кризисов, подобных тем, что вызваны пандемией COVID-19. Итоги таких заседаний должны оформляться официальными протоколами и/или решениями с четким определением мандатов и сфер ответственности каждого министерства по осуществлению конкретных дальнейших действий.

Рекомендация 4. Закрепить методологию и процесс проведения быстрого обзора расходов постановлением правительства или законодательным актом, включив в него методические указания и шаблоны, которые следует использовать при обзоре. Это позволит быстро организовать процесс БО при возникновении необходимости.

Рекомендация 5. В самом начале процесса определить и довести до сведения заинтересованных сторон приоритетные направления расходов, а также выявить низкоприоритетные направления, которые могут быть рассмотрены на предмет возможного сокращения/перераспределения. Сигнал об ориентировочном уровне сокращения расходов, по всей вероятности, повысит эффективность и результативность быстрого обзора. Имеет смысл предусмотреть для министерств стимулы к идентификации источников возможной экономии и вариантов сокращения расходов, разрешив им оставлять в своем распоряжении часть экономии, выявленной сверх установленного целевого показателя.

Рекомендация 6. Использовать простые инструменты из общего инструментария обзора расходов для реализации БО. В состав таких инструментов входят сравнительный анализ, структурный анализ бюджета, анализ отклонений и трендов, обзор целей и задач программ с учетом стратегических приоритетов и т.д.

⁵² «Центр правительства» - это термин, используемые для обозначения учреждения или группы учреждений, которые оказывают непосредственную поддержку главе исполнительной ветви правительства (президенту или премьер-министру) в рамках осуществления руководства правительством.

Рекомендация 7. Включать обязательные вопросы о стратегической целесообразности и операционной эффективности, на которые должны быть даны ответы при проведении обзоров расходов и рассматривать возможность совмещения целевых (вертикальных) отраслевых или ведомственных обзоров с общими или горизонтальными обзорами для максимизации выгод, получаемых при обзоре расходов. Отраслевые расходы можно улучшить не только за счет увеличения ассигнований из государственного бюджета, но и путем перераспределений внутри сектора. Вслед за быстрым обзором расходов могут проводиться отраслевые обзоры в секторах здравоохранения, образования и социальной защиты, что принесет дополнительную пользу. Целесообразно привлекать международных экспертов, сочетая их опыт с местными знаниями.

Рекомендация 8. Вовлекать в процесс обзора расходов внешних экспертов для получения консультаций по техническим вопросам и помощи в применении аналитических инструментов. Такие эксперты должны обладать обширным международным опытом в рассматриваемой области. Другой вариант предусматривает проведение публичных консультаций или целевых обсуждений с заинтересованными сторонами. Правительства могут иметь возможность бесплатного привлечения таких технических экспертов в рамках проектов технического содействия, осуществляемых партнерами по развитию.

4.2. Рекомендации по фокусным направлениям быстрого обзора расходов

Выбор темы для обзора расхода сам по себе может занимать много времени и ресурсов и требовать дополнительных процессов и механизмов. Целевые вертикальные обзоры, по всей вероятности, будут нецелесообразными и практически неосуществимыми в обстоятельствах, требующих быстрых решений и существенного сокращения совокупных расходов.

Рекомендация 9. Использовать комплексный, но относительно поверхностный подход при проведении быстрого обзора расходов. Как отмечалось выше (раздел 1.2), общий обзор не обязательно предполагает охват всех расходов. Скорее подразумевается вовлечение в процесс всех отраслевых министерств

и государственных ведомств; при этом не обязательно проводится углубленный анализ. Учитывая проблему информационной асимметрии и необходимость конструктивного участия, представляется полезным предоставлять министерствам возможность готовить собственные предложения о фокусных направлениях обзора.

Рекомендация 10. Придерживаться выборочного продуманного подхода при принятии решений о сокращении или переносе на более поздний срок капитальных расходов. В зависимости от того, на насколько продвинутой стадии находится реализация проекта, влияние его отмены или переноса с точки зрения будущих затрат может быть разным. Следует учитывать связи с другими проектами и влияние на инфраструктуру оказания услуг, в также социальные и экономические последствия принимаемых решений. В докладе приводится простой вопросник, который можно использовать для этой цели (Таблица 7).

Рекомендация 11. Анализировать административные и операционные расходы отраслевых министерств и государственных ведомств (а не заработную плату персонала) для выявления возможностей сокращения / перераспределения расходов: потенциально они могут быть наименее болезненными. Для определения направлений, где потенциально можно повысить экономность использования средств, полезен сравнительный анализ. Следует сдерживать рост дополнительных расходов кроме случаев, когда их необходимость оправдана. Естественным источником экономии (например, из-за ограничений, связанных с пандемией COVID-19) могут быть такие статьи, как расходы на поездки, расходы, связанные с использованием транспортных средств, расходы на проведение мероприятий и рекламную деятельность, оплату коммунальных услуг и обучение (в частности, международные визиты, аренда помещений и оборудования для очного обучения, организация питания).

Рекомендация 12. Воздерживаться от существенных сокращений заработной платы в системе государственной службы, но при этом рассматривать возможность введения небольшого набора временных ограничений, в частности приостановки найма новых сотрудников и повышения заработной платы, а также добровольного отказа должностных лиц от части вознаграждения за труд и пересмотра назначения премий. Любой пересмотр или сокращение оплаты труда государственных служащих должны осуществляться на основе тщательного функционального анализа, выполняемого отдельно от быстрого обзора расходов. Такой функциональный анализ потребует значительно больше времени и ресурсов.



**РЕАГИРОВАНИЕ НА
КРИЗИС В БОЛЕЕ ШИРОКОЙ
ПЕРСПЕКТИВЕ: МЕРЫ ПО
ПОДДЕРЖАНИЮ ОБЩЕГО
ФИСКАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ И
УСТОЙЧИВОСТИ**

5.1. Дополнительные меры к БО

Для реализации намеченных целей общего бюджетного контроля быстрый обзор расходов должен подкрепляться адекватными дополнительными мерами и процессами. Такие меры должны быть направлены на обеспечение своевременного и надлежащего использования высвобожденных средств и поддержание долгосрочной налогово-бюджетной устойчивости. Их ни в коем случае нельзя недооценивать, особенно когда в условиях весьма ограниченного времени и лимитированных средств на карту поставлены конечные и непосредственные результаты бюджетно-налоговой политики и обеспечение общественных услуг и интересов. Кризис, вызванный COVID-19, является типичным сценарием, в рамках которого такие соображения особенно актуальны.

Резервные фонды или фонды на случай непредвиденных обстоятельств, а также излишки, накопленные в предыдущие годы, позволили некоторым странам получить пространство для бюджетного маневра и создать буфер ликвидности для быстрого реагирования на чрезвычайные потребности. Так обстояло дело в Великобритании, Канаде и ряде других стран ОЭСР. Тихоокеанские островные страны (в частности, Фиджи, Вануату, Соломоновы Острова⁵³) регулярно выделяют ресурсы в рамках ежегодных бюджетов для формирования резервных фондов для покрытия непредвиденных расходов.⁵⁴ В 2020 году некоторые страны РЕМПАЛ (например, Российская Федерация и Азербайджан) зарезервировали или перенаправили ресурсы в резервные фонды для покрытия потенциальных непредвиденных расходов.

Доступ к резервным фондам должен регулироваться четкими правилами, чтобы избежать возможных злоупотреблений в условиях относительно ослабленных мер контроля. Центральное бюджетное ведомство должно предоставить четкие инструкции по использованию резервного фонда. Учитывая неопределенность перспективы, МВФ предлагает⁵⁵ в

бюджетах на 2021 год предусмотреть более крупные ассигнования на непредвиденные расходы, сохраняя при этом соответствующие механизмы контроля. Средства резервных фондов должны использоваться в строго определенных обстоятельствах.

Кроме того, резервные ассигнования или резервные фонды должны использоваться с опорой на надежные механизмы подотчетности. Такие механизмы легче применять в тех случаях, когда конкретные расходы в бюджете каким-то образом выделены или ассигнованы целевым назначением. С этой целью Новая Зеландия в рамках бюджета на 2020 год создала специальный Фонд финансирования ответных мер и восстановления в связи с пандемией COVID-19 (CRRF) и выделила 50 млрд. новозеландских долларов для поддержки соответствующих инициатив. Ассигнования из этого Фонда реагирования и восстановления выделяются по сферам⁵⁶ и инициативам. Эта информация публикуется на веб-странице Казначейства Новой Зеландии. Ведомства обязаны раз в две недели отчитываться по агрегированным финансовым и нефинансовым показателям, относящимся к расходованию средств CRRF. Информация по ведомствам в виде сводного отчета предоставляется Министру финансов. Время от времени проводятся целевые углубленные обзоры расходов. Некоторые страны (например, Бразилия, Гондурас) разрабатывают онлайн-порталы по расходам, связанным с COVID-19, предназначенные для того, чтобы общественность могла отслеживать эти расходы.

Срочный характер необходимости расходования средств в условиях текущего кризиса требует быстрого принятия решений о дополнительных расходах и перераспределении расходов, поэтому для удовлетворения этой потребности нужны более мягкие правила и оптимизированные процедуры утверждения. Обычное распределение ролей и полномочий в бюджетном процессе может ограничивать способность правительства реагировать быстро, особенно в тех случаях, когда главную роль в принятии решений об ассигновании бюджетных средств играет парламент. В некоторых юрисдикциях это ограничение может быть устранено с помощью положений о чрезвычайных расходах, прописанных в законодательстве об УГФ. В ряде стран (например, в

⁵³ На Соломоновых Островах объем резервного фонда составляет 0,5% от общих расходов.

⁵⁴ Преимущественно предназначены для использования в случаях природных стихийных бедствий.

⁵⁵ МВФ, Департамент по финансовым вопросам, Специальная серия по COVID-19, «Подготовка систем управления государственными финансами к вызовам чрезвычайного реагирования», Сандип Саксена и Мишель Стоун (IMF, Fiscal Affairs Department, Special Series on COVID-19, "Preparing Public Financial Management Systems for Emergency Response Challenges", by Sandeep Saxena and Michelle Stone)

⁵⁶ В бюджете Новой Зеландии есть понятие "сферы голосования". Каждый сектор состоит из одного или нескольких сфер. За каждую такую сферу отвечает министр, а управление им осуществляет департамент. Министр может отвечать за одно или несколько сфер. Например, в сектор экономического развития и инфраструктуры входят сферы экономического развития, торговли, коммуникаций, отношения с потребителями, энергетика, туризм, транспорт и т.д.

Армении, Намибии, Мозамбике) в законе о бюджете на ежегодной основе устанавливаются правила перераспределения расходов или их переноса между статьями. Хотя в обычное время такую практику вряд ли стоит считать хорошей, она дает странам возможность применять более гибкий подход для принятия решений по расходам в течение бюджетного года; тем не менее, рекомендуется информировать об этих решениях парламент. Для проведения быстрого обзора расходов в течение года может потребоваться принятие постановления, дающего Правительству временную возможность проявлять дополнительную гибкость. Разумеется, такие дополнительные свободы должны уравновешиваться сильным ретроспективным надзором и мониторингом.

Дополнительные бюджетные ассигнования представляют собой еще один вариант решения проблемы непредвиденного крупномасштабного расходования средств. Однако этот вариант может оказаться слишком громоздким и медленным для стран с ограниченными возможностями. Чрезмерная зависимость от дополнительных бюджетов может также подорвать доверие к бюджету в целом. Дополнительные бюджетные ассигнования должны опираться на требование об обязательной подготовке отраслевыми министерствами и государственными ведомствами максимально конкретных планов расходования средств. Например, МВФ предлагает,⁵⁷ чтобы в планах расходов были четко обозначены расходы, связанные с базовым сценарием, и расходы, связанные с ответными мерами на пандемию COVID-19. Целесообразно было бы также установить целевые показатели исполнения дополнительных бюджетов по расходам, связанным с быстрым реагированием, которые бы послужили информационной основой для планов по управлению ликвидностью. Например, первый дополнительный бюджет Кореи, принятый 17 марта 2020 г., был нацелен на выполнение около 75% мер реагирования в течение двух месяцев.

Странам с ограниченными бюджетными резервами и ресурсами будет трудно найти бюджетное пространство для удовлетворения растущих потребностей в расходах, и они с большей вероятностью обратятся к внешнему финансированию. Гранты могут помочь устранить этот дефицит на устойчивой с фискальной точки зрения основе, а займы, полученные от МФО и структурных фондов ЕС (при их наличии), могут быть задействованы для оказания немедленной помощи. Странам, которые уже сталкиваются с трудностями, пытаюсь сдерживать рост бюджетного дефицита или поддерживать государственный долг на приемлемом уровне, следует оценить риски, связанные с этим вариантом.

Стремясь получить дополнительное пространство для бюджетного маневра, некоторые страны прибегли к временному ослаблению бюджетных правил. Это повышает способность страны осуществлять контрциклические меры бюджетной политики. Некоторые юрисдикции допускают автоматическое смягчение бюджетных правил в чрезвычайных ситуациях, в то время как в других странах для такого временного ослабления фискального режима приходится вносить изменения в нормативные документы. В ряде стран (например, в ЕС, Колумбии, Ямайке) после глобального финансового кризиса в структуры бюджетных правил были введены положения с общими защитительными оговорками. В ответ на кризис COVID-19 ЕС ввел в действие такое общее положение, освобождающее государства-члены от обязанности выполнять целевые показатели по бюджетному дефициту (на практике при оценке соблюдения бюджетных правил Европейской комиссией влияние на бюджет мер, непосредственно связанных с пандемией, учитываться не будет). Большинство стран-членов ЕС (Австрия, Болгария, Хорватия, Чешская Республика, Германия, Эстония, Франция, Греция, Италия, Литва, Латвия, Португалия, Румыния, Словения) ввели в действие подобные специальные положения на национальном уровне. В Западной Африке страны ЗАЭС⁵⁸ приостанавливают действие региональных конвергенционных критериев, устанавливающих порог бюджетного дефицита в размере 3%. В большинстве случаев ожидается, что в 2022 году правила будут восстановлены. В любом случае, крайне важно как можно скорее разработать корректирующий план для устранения средне- и долгосрочных проблем и рисков бюджетной устойчивости и приступить к его выполнению.

⁵⁷ МВФ, Департамент по финансовым вопросам, «Бюджетирование в условиях кризиса: руководство по подготовке бюджета на 2021 год», Специальная серия по COVID-19, 20 июня 2020 г. (IMF, Fiscal Affairs Department, "Budgeting in a Crisis: Guidance for Preparing the 2021 Budget", Special Series on COVID-19, 20 June 2020)

⁵⁸ Западно-африканский экономический и валютный союз.

5.2. Не-бюджетные фискальные меры

Пакеты финансовых мер, задействованные странами в ответ на кризис COVID-19, включали в себя как бюджетные, так и не-бюджетные меры. К бюджетным мерам относятся расходы на здравоохранение и социальное обеспечение, трансферты юридическим и физическим лицам, субсидии на заработную плату и пособия по безработице, сокращение налогов или отсрочки по их уплате. Не-бюджетные меры включают в себя финансовую поддержку программ центральных банков и банков развития, кредитные гарантии и стимулирование коммерческих банков и финансовых учреждений к предоставлению ими отсрочек по погашению займов и осуществлению процентных платежей предприятиям и физическим лицам, затронутым кризисом. Эти меры направлены на поддержание притока кредитных ресурсов в экономику в условиях высокой неопределенности в макроэкономической и налогово-бюджетной сфере, а также на оказание помощи уязвимым предприятиям в выживании в эти трудные времена. Правительства также прямо или косвенно финансируют такие меры налогово-бюджетного стимулирования, как вливание средств в акционерный капитал стратегически важных компаний и предоставление кредитов хозяйствующим субъектам правительствами или их финансовыми агентствами и государственными банками.

Преимущество кредитных гарантий заключается в том, что они не оказывают прямого воздействия на бюджетный баланс, но подразумевают определенную степень бюджетного риска, и поэтому к ним следует относиться с осторожностью. Кредитные гарантии являются условными обязательствами. Будут ли они появляться в бюджетных документах, зависит от их охвата, уровня агрегирования бюджетных статей и от принятого метода бюджетного учета (метод начисления или кассовый учет). Учитывая возможные финансовые затраты и риски, параллельно с отчетностью необходимо осуществлять управление гарантиями и другими условными обязательствами правительства и контроль за ними.

Анализ не-бюджетных финансовых мер, принятых различными странами в ответ на глобальный финансовый кризис 2008-2009 годов, показывает, что такие меры, хотя и решают непосредственные финансовые и бюджетные проблемы относительно «безболезненно», не обеспечивают более долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджета. Опыт европейских стран в использовании таких мер для смягчения последствий ГФК подробно рассматривается в Экономическом бюллетене ЕЦБ, Выпуск 6 / 2015 г., статья «Бюджетные последствия поддержки финансового сектора во время кризиса».

Страны PEMPAL могут рассмотреть возможность использования гарантий, прямых и не прямых бюджетных займов и квази-фискальных мер для смягчения непосредственных последствий кризиса для бюджета. Примеры различных мер, используемых странами, приведены в октябрьском выпуске Бюджетного вестника МВФ за 2020 год.⁵⁹

5.3. Повышение устойчивости к потрясениям

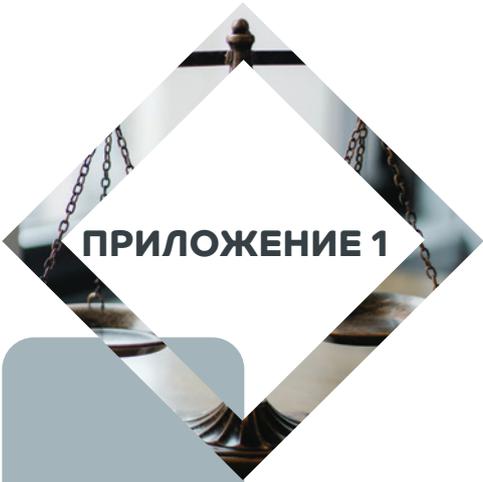
Глобальный кризис, вызванный пандемией, диктует необходимость принятия ряда жизненно важных мер по укреплению стрессоустойчивости и способности противостоять аналогичным потрясениям в будущем. Помимо облегчения анализа расходов, такие меры также обеспечивают гарантии и рычаги подотчетности, чтобы уравновесить дополнительную гибкость в управлении ресурсами, которая часто предоставляется для реагирования на кризисы и чрезвычайные ситуации. Ниже перечислены области, на которые следует обратить внимание в целях укрепления институционального и кадрового потенциала:

- **Сильная система управления по результатам и бюджетирования, ориентированного на результат, является важным фактором, способствующим эффективному проведению быстрого обзора расходов.** Качество данных о результатах деятельности имеет решающее значение для достижения успеха, даже в случае проведения простого и прямолинейного обзора.

⁵⁹ <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>, База данных по мерам реагирования стран на пандемию COVID-19.

Особое внимание следует уделять созданию усовершенствованных механизмов сбора данных, если в этой сфере имеются проблемы.

- **Необходимо укреплять аналитический потенциал ЦБВ и отраслевых министерств.** Речь идет о навыках анализа политики, способности интерпретировать данные о результатах нефинансовой деятельности в увязке с финансовыми показателями, а также о понимании факторов, определяющих затраты. Все эти компоненты аналитического потенциала играют ключевую роль в принятии обоснованных решений о сокращении расходов и перераспределении средств.
- **Хорошей практикой является создание резервов на непредвиденные расходы и их регулярное пополнение в более благоприятное время.** Странам РЕМПАЛ рекомендуется начать создавать такие буферные резервы по мере стабилизации ситуации.
- **Укрепление функции внутреннего и внешнего аудита в поддержку крайне необходимой отчетности о фактических расходах, связанных с COVID-19, или других расходах на принятие дальнейших мер быстрого реагирования.** В быстро меняющихся условиях, скорее всего, потребуются более гибкие, чем традиционные, модели управления, предполагающие меньший контроль по принципу "ex-ante" (в стадии планирования) и более строгую отчетность по принципу "ex-post" (ретроспективно).
- **Укрепление потенциала ИКТ и более широкое использование цифровых инструментов может способствовать более эффективному проведению обзоров расходов, особенно в тех случаях, когда требуется действовать быстро.** Такие цифровые решения должны включать шаблоны и инструменты анализа политики, как описано ранее. Следует отдавать предпочтение быстрым, недорогим и простым решениям. Для разработки этих цифровых инструментов может потребоваться привлечение внешних экспертов.



ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Краткое описание аналитических инструментов, используемых для оценки политики

Сравнительный анализ (бенчмаркинг)

сопоставление стоимости единицы услуг/мероприятий у различных поставщиков услуг (например, у разных государственных учреждений, регионов, государственных и частных). Для бенчмаркинга используются различные методы, в частности, профильный анализ, при помощи которого изучаются и сравниваются расходы в определенный момент времени, представленные в абсолютных цифрах или в виде долей ВВП. Профильный анализ часто используется в международном бенчмаркинге.

Анализ структуры бюджета

изучение бюджетных расходов по функциональным, экономическим статьям и административной классификации. Анализ может быть сосредоточен на конкретных ведомствах, секторах или категориях расходов (например, сравнение текущих и капитальных затрат, заработная плата, административные расходы ведомства, закупка товаров и услуг и т.д.).

Оценка дополнительного дохода

оценка воздействия изменений в политике правительства в отношении доходов.

Анализ затрат и выгод (СВА)

позволяет оценить все предполагаемые частные и внешние затраты и выгоды альтернативных вариантов расходования средств путем присвоения им денежной стоимости. Зачастую в рамках этого анализа проводится сравнение дополнительных доходов с дополнительными затратами по каждому варианту политики. Часто используется для оценки вариантов государственных инвестиций, например, оценки затрат и выгод, связанных с альтернативными объектами для нового аэропорта, а затем выбора варианта с наибольшей чистой выгодой. Для инвестиционных проектов при помощи СВА обычно оценивается рентабельность различных вариантов с использованием NPV (чистый текущий доход), учитывая альтернативные издержки, т.е. упущенную возможность в результате конкретного выбора.

Анализ эффективности затрат (CEA)

также называют **анализом VFA**. С его помощью рассматриваются затраты и выгоды вариантов политики без присвоения им стоимости в денежном выражении. Исследуется широкий спектр затрат и выгод: социальных, экономических и т.д. При этом используются как качественные, так и количественные методы. Затраты измеряются в денежных единицах. Один из подходов, используемых в CEA, - **анализ полезности затрат (CUA)**, в котором используется единая мера полезности, основанная на индивидуальных предпочтениях (например, в здравоохранении это QALY - количество лет жизни с поправкой на ее качество).

Анализ предельных возможностей/анализ охвата данными

в рамках такого анализа изучается производительность подразделения путем сравнения объемов продукции с объемами вводимых ресурсов, используемых в различных подразделениях.

Анализ отклонений от бюджета

посредством такого анализа предпринимается попытка дать ответ на вопрос, в каких бюджетах имеет место перерасход или недостаточное освоение средств и почему.

Анализ трендов

при помощи этого анализа рассматривается динамика переменной с течением времени. Он может применяться к широкому спектру контекстов и переменных, например, к расходам, непосредственным и конечным результатам и т.д.

Организационные оценки

в ходе таких оценок организации рассматриваются с различных точек зрения: структура, управление людскими ресурсами, бизнес-процессы, потенциал, финансовые и физические активы, культура, репутация, финансы.

Обзоры бизнес-процессов

в ходе таких обзоров процессы разбиваются на отдельные задачи, виды деятельности или этапы, оценивается их стоимость (с точки зрения финансов и времени) и сложность, а также анализируются варианты оптимизации. Могут проводиться как отдельно, так и в рамках оценки всей организации.

Анализ пробелов в ИТ-системах

выявляет пробелы и оценивает потенциальный выигрыш в эффективности от автоматизации или интеграции автономных систем. Может проводиться отдельно или в рамках оценки всей организации.

Анализ на основе временных рядов

включает в себя методы анализа данных временных рядов с целью извлечения значимых статистических данных и понимания характеристик изменений данных во времени. Временные ряды используются для прогнозирования будущих значений на основе ранее наблюдаемых значений.

Регрессионный анализ

это набор статистических методов, используемых для определения взаимосвязи одной или нескольких независимых переменных с зависимой переменной. Он помогает определить связи между факторами и воздействиями и понять, какой из факторов оказывает наибольшее влияние на результат/воздействие.

Метод «разность разностей»

статистический метод, используемый в эконометрике, который изучает влияние различных факторов на воздействия и результаты путем сравнения среднего изменения результата и независимых переменных с течением времени.



ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Великобритания: Приоритеты и целевые показатели, положенные в основу общего обзора расходов (ООР) 2007 года

Выдержка из предварительного доклада по бюджету 2006 года

Экономическая цель правительства заключается в построении сильной экономики и справедливого общества, в котором будут обеспечены возможности и безопасность для всех. В предварительном докладе по бюджету 2006 года “Инвестиции в потенциал Великобритании – построение нашего долгосрочного будущего” представлены обновленные оценки и прогнозы в отношении экономики и общественных финансов, отчеты о том, как политика правительства способствует достижению его долгосрочных целей, а также описываются реформы, которые правительство рассматривает в преддверии бюджета 2007 года и по которым оно будет проводить консультации в ближайшие месяцы. Предварительный доклад по бюджету:

- показывает, что экономика стабильна, демонстрирует рост, и что правительство соблюдает свои строгие правила в отношении общественных финансов;
- предусматривает дополнительную помощь семьям и детям, например, с апреля 2009 года каждая будущая мать будет иметь право на получение пособия на ребенка с 29-й недели беременности;
- обеспечивает более строгое соблюдение национального минимального размера оплаты труда за счет увеличения на 50 процентов объема ресурсов, выделяемых на борьбу с несоблюдением этого требования;
- устанавливает новый масштабный целевой показатель для общего обзора расходов 2007 года – достижение, как минимум, 3-процентной экономии в год в центральных и местных органах власти, что позволит высвободить дополнительные ресурсы для решения предстоящих задач;
- устанавливает новое обязательство по увеличению капиталовложений в образование с 8,3 млрд. фунтов стерлингов в 2007-2008 годах до 10,2 млрд. фунтов стерлингов в 2010-2011 годах;

- устанавливает новые смелые цели в области развития навыков мирового класса, следуя рекомендациям Обзора Литча;
- содержит дальнейшие меры по повышению производительности и ускорению роста, содействию научным исследованиям и планированию реформ, а также по развитию транспортной инфраструктуры;
- поощряет справедливость в налоговой системе, включая меры по борьбе с уклонением от уплаты налогов;
- предусматривает дальнейшие меры по решению глобальных проблем, связанных с изменением климата, включая повышение с 1 февраля 2007 года всех ставок сборов, связанных с пассажирскими авиаперевозками, в знак признания экологических издержек, вызванных авиаперелетами;
- объявляет об увеличении в соответствии с инфляцией основных пошлин на автомобильное топливо, а также о мерах по поддержке использования более чистых видов топлива.



ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Шаблон для предложений по корректировке базовых параметров бюджета Новой Зеландии на 2010 год

Сфера [наименование (я)]

Предложение по корректировке базовых параметров

Версия [1]

[Дата]

Подано:

[Фамилия ответственного министра]

Раздел 1: Обеспечение соответствия приоритетам правительства

Используйте этот раздел для изложения того, чего министр намерен достичь в своей сфере в 2010/11 году и в последующие два финансовых года.

Просьба поддерживать краткость изложения материала (1-2 страницы на простом английском языке). Цель этого раздела - обеспечить, чтобы коллеги Министра могли понять и проверить приоритеты Министра и причины, по которым эти приоритеты были выбраны.

Информация, содержащаяся в этом разделе, будет использована для оценки целесообразности предлагаемого в разделе 2 пересмотра приоритетов.

Просьба изложить следующее:

1. Чего министр намеревается достичь?
2. В какой степени намерения министра соответствуют:
 - a. стратегическому направлению деятельности правительства, согласованному в резиденции Премьер-министра и
 - b. приоритетам министра, изложенным в переписке с Премьер-министром?
3. Какие критически важные вещи должны произойти, чтобы намерения министра стали реальностью? Это объясняет логику того, как министр намерен достичь своих приоритетов.

4. Каков уровень амбициозности намерений министра? Т.е. каков масштаб устремлений министра, и насколько сложно или рискованно то, что министр предлагает? Можно ли при необходимости повысить или понизить уровень амбиций?
5. Что стоит отложить? Т.е. то, что является приоритетным, но откладывается на 2011 бюджетный год или более поздний период.
6. Что министр решил не делать? Поскольку в этом разделе излагается то, что министр активно намерен делать, может быть полезным указать, какие текущие приоритеты или другие возможности не стали частью намерений министра (например, потому что они имеют более низкую очередность в списке приоритетов или не соответствуют правительственным приоритетам).

Раздел 2: Пересмотр приоритетов

Используйте этот раздел для подробного изложения (3-6 страниц) того, что должно измениться в ведомстве, управляющем данной сферой, для достижения указанных в разделе 1 приоритетов без превышения общего объема финансирования операционных расходов (базовый уровень плюс доля аванса на операционные расходы), имеющихся в распоряжении ведомства.

Какие будут новые инициативы / изменения?

Просьба посвятить 1-2 абзаца каждому направлению деятельности, содержащемуся в предложении, вносимом министром, в котором планируются новые инициативы, изменения или увеличение объемов.

По каждому новому или изменившемуся направлению деятельности просьба изложить следующее:

1. Что именно является новым или отличным от того, что делается в настоящее время?
2. Вклад этого направления в то, чего министр намеревается достичь (т.е., как указано в разделе 1).
3. Краткая информация в поддержку предлагаемых изменений (см. следующий пункт).

Для информации, упомянутой в пункте 3 (выше), анализ в поддержку предлагаемого изменения деятельности должен соответствовать значимости предложения. Этот анализ не обязательно должен быть полностью включен в данный шаблон. Анализ, поддерживающий предлагаемое изменение, должен охватывать основные вопросы логики вмешательства; анализ вариантов; а также то, как будет осуществляться и оцениваться новая деятельность. В некоторых случаях подойдет полный бизнес анализ в поддержку предложения.

Что прекратится или сократится?

Просьба посвятить 1-2 абзаца каждому направлению деятельности, которое министр предлагает *закрыть* или *сократить*.

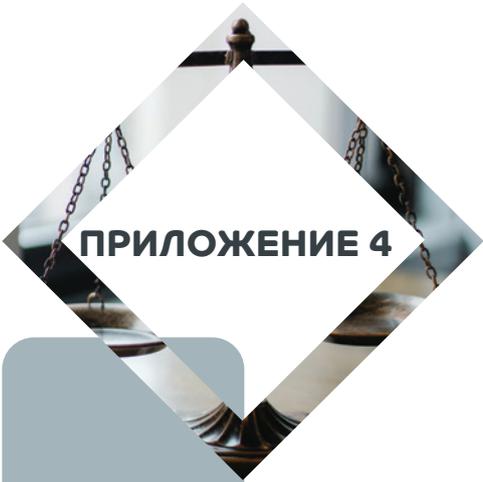
По каждому такому направлению деятельности просьба изложить следующее:

1. Причина, по которой деятельность имеет меньшую ценность или не соответствует приоритетам (т.е. почему оно не соответствует приоритетам в разделе 1).
2. Каковы последствия прекращения или сокращения деятельности? Существуют ли риски, и если да, то должны ли они быть уменьшены?

Раздел 3: Основные финансовые предложения

В настоящем разделе подробно описываются изменения в ассигнованиях (включая новые ассигнования), которые необходимы для обеспечения пересмотра приоритетов, предусмотренного в разделе 2.

Изменения в ассигнованиях в результате пересмотра приоритетов не должны иметь общей чистой бюджетной стоимости. Это объясняется тем, что цель данного шаблона заключается в том, чтобы дать представление о том, как будет использоваться базовое финансирование, выделенное сфере в портфеле Министра. Данный шаблон не используется для изменения суммы базового финансирования.



ПРИЛОЖЕНИЕ 4

Шаблон отчета о проведении быстрого обзора расходов

1. Фокусные направления

- 1.1. Какие направления расходов находятся в центре внимания настоящего обзора?
- 1.2. Какие министерства, программы и ведомства охвачены обзором?⁶⁰
- 1.3. Какой объем расходов охвачен обзором?

2. Ключевые выводы

- 2.1. Какие вопросы по каждому направлению были рассмотрены в ходе обзора?
- 2.1. Какая методология использовалась в рамках обзора для получения ответов на поставленные вопросы?
- 2.1. Каковы были основные выводы по итогам оценки расходов по каждому фокусному направлению?

3. Рекомендации по итогам обзора расходов и их воздействие на результаты деятельности

В отчете о проведении быстрого обзора расходов могут быть рекомендованы различные варианты политики, на основе которых правительство будет принимать решения о том, что будет реализовано.

4. Сводные рекомендации

- 4.1. Какие действия рекомендуются для повышения эффективности и результативности программ, охваченных обзором?
- 4.2. Какие расходы связаны с реализацией этой экономии?
- 4.3. Какие правовые, организационные или операционные изменения необходимы?



Таблица 9. Рекомендации по результатам обзора расходов

№		Прогноз по базовым параметрам	Текущий год	Год+1	Год+2	Изменение в текущем году (+/-), %	Изменение в годы +1 и +2, %
1	Направление обзора						
2	Отраслевое министерство / Государственное ведомство						
3	Предлагаемые сокращения / перераспределение $3=-(4+5+6+n)$						

⁶⁰ На этот вопрос необходим ответ только в отчете группы по проведению обзора расходов.

№		Прогноз по базовым параметрам	Текущий год	Год+1	Год+2	Изменение в текущем году (+/-), %	Изменение в годы +1 и +2, %
4	Программа 1		-	-	-	-%	-%
5	Программа 2		-	-	-	-%	-%
6	Программа n		-	-	-	-%	-%
7	Предлагаемые увеличения / перераспределение 7 = 8+9+10+n						
8	Программа 3		+	+	+	+%	+%
9	Программа 2		+	+	+	+%	+%
10	Программа n		+	+	+	+%	+%
11	Чистая экономия 11=3-7						
12	Пересмотренные базовые параметры 12 = 2-11						

Примечания:

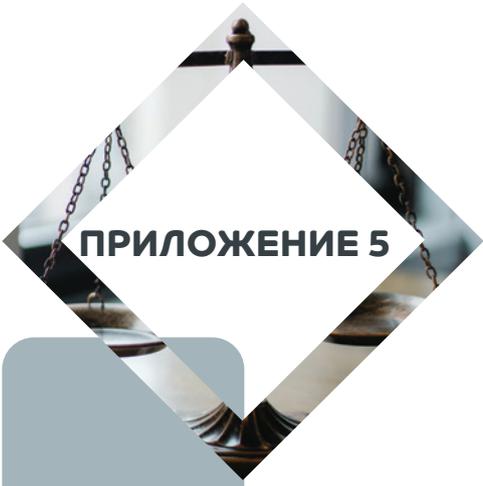
1. Если форма заполняется по нескольким отраслевым министерствам/государственным ведомствам, то экономия и перераспределение средств должны быть показаны для каждого отраслевого министерства/государственного ведомства отдельно в вышеуказанном формате.
2. Кратко опишите меры по экономии и перераспределению средств для каждой программы с указанием относительных денежных сумм.
3. Сокращения по одной программе могут быть показаны как увеличения по другой программе в случае перераспределения средств. Они будут обнулены при расчете чистой экономии.



Таблица 10. Оценка воздействия предлагаемых сокращений и перераспределений расходов на достижение целевых показателей нефинансовой деятельности

№		Исходные целевые показатели	Скорректированные целевые показатели		
			Текущий год	Год+1	Год+2
1	Сфера обзора				
2	Отраслевое министерство / Государственное ведомство				
3	Код программы, показатель эффективности				
Затронутые программы					
4					
5					
6					
Смежные программы					
8					
9					
10					

Примечания: Под затронутыми программами понимаются программы, которые непосредственно подпадают под увеличение/сокращение или перераспределение финансирования. Под смежными программами понимаются программы, которые непосредственно не затронуты какими-либо изменениями в финансировании, но на эффективности которых могут сказаться сокращения или перераспределение финансирования в рамках других программ.



ПРИЛОЖЕНИЕ 5

Техническое задание на проведение обзора базовых расходов в министерстве социального развития Новой Зеландии

Казначейство Информация об обзоре базовых расходов в Министерстве социального развития (МСР) Новой Зеландии, июнь 2019 г.

Казначейство заблаговременно разместило настоящий документ на своем вебсайте.⁶¹

Информация, не подлежащая раскрытию

Распространение некоторых частей этой информации может оказаться нежелательным, и при наличии соответствующего запроса такие части не будут подлежать разглашению в соответствии с Законом об официальной информации 1982 года (далее - Закон).

В этом случае будут определены применимые в такой ситуации разделы Закона.

Если информация не была раскрыта, это значит, что не был выявлен общественный интерес, который перевешивал бы причины ее нераскрытия.

Ключ к разделам Акта, согласно которым информация была не раскрыта:

- [1] 9(2)(a) - защищать неприкосновенность частной жизни физических лиц, в том числе скончавшихся людей
- [2] 9(2)(c) - избежать нанесения ущерба здоровью и мерам безопасности
- [3] 9(2)(f)(iv) - придерживаться действующих конституционных норм, защищающих конфиденциальность консультаций, предоставляемых министрам и должностным лицам
- [4] 9(2)(g)(i) - поддержание эффективного ведения государственных дел посредством свободного и открытого выражения мнений
- [5] 9(2)(g)(ii) - поддерживать эффективное ведение государственных дел путем защиты министров, членов правительственных организаций, должностных лиц и сотрудников от ненадлежащего давления или преследования

⁶¹ <https://treasury.govt.nz/publications/information-release/msd-baseline-review>

Доступ: по запросу Казначейство может предоставить альтернативную HTML-версию этого материала. Просим вас при отправке запроса по электронной почте по адресу information@treasury.govt.nz указать название этого документа или имя PDF-файла

[6] 9(2)(j) - обеспечить для верховной власти возможность вести переговоры без ущемления или предвзятости

[7] 9(2)(k) - препятствовать раскрытию официальной информации в целях получения неправомерной выгоды или неправомерного преимущества

[8] Выходит за рамки настоящего выпуска.

Там, где информация была скрыта, сделана пронумерованная ссылка на соответствующий раздел Закона, как указано выше. Например, ссылка [1], появляющаяся вместо сокрытой информации в документе, означает, что нераскрытие информации имело место на основании раздела 9(2)(a).

Обзор базовых расходов МСР: техническое задание

Министр финансов и Министр социального развития приняли решение о проведении обзора части базовых операционных расходов Министерства социального развития, предусматривающего “глубокое погружение” в некоторые направления текущих расходов с целью изучения их результативности.

Обзор будет проводиться совместно Казначейством и Министерством социального развития.

Контекст

Этот обзор проходит после целого ряда изменений, произошедших за последние годы в МСР, в том числе это отделение Оранги Тамарики, создание Экспертной группы по социальному обеспечению, изменение роли МСР в сфере социального жилья, внутренний обзор корпоративных услуг, а также обзор договора о совместном предоставлении услуг с Оранга Тамарики.

Как показывает корректировка приоритетов бюджета 2018 года, Правительство стремится к оптимизации текущих расходов и готово перераспределять средства для достижения лучших результатов. В то же время правительство хочет, чтобы для достижения этих результатов ведомства были надлежащим образом профинансированы. Настоящий обзор базовых расходов поддерживает обе эти цели, являясь отражением стремления лучше понять отдачу от текущих расходов и оценить будущие потребности в финансировании.

Предусматривается, что в базовом обзоре будут рассмотрены вопросы эффективности и пересмотра приоритетов, а также факторы, влияющие на расходы, т.е. вопросы, которые должны быть учтены в следующем

бюджете. В случае МСР цель обзора заключается в том, чтобы вытекающие из него решения Министров стали частью Бюджета 2019 года и предоставили Министрам варианты согласованной схемы финансирования деятельности министерства на краткосрочную и среднесрочную перспективу.

Цель

Основные цели обзора заключаются в том, чтобы понять текущие расходы, составить представление о будущих базовых требованиях к МСР и позволить ему иметь грамотно распределенные и достаточные ресурсы для реализации стратегии министерства и приоритетов правительства в области обеспечения благосостояния населения. В прошлом заявки на дополнительное финансирование, связанные с факторами, влияющими на расходы, как правило, рассматривались в каждом отдельном случае на индивидуальной основе, при этом отправной точкой было то, что возникшие дополнительные потребности в расходах следует регулировать в пределах фиксированной номинальной суммы базового финансирования. В ходе обзора будет сформирован базовый уровень информации, на основе которого можно будет выносить более взвешенные суждения относительно:

- эффективности и результативности текущих расходов и, следовательно, степени, в которой:
 - с факторами, влияющими на уровень расходов можно реально справиться без дополнительных затрат, или требуются дополнительные средства;
 - текущие расходы действенны для достижения необходимых клиентам результатов.
- понимания предстоящих факторов, связанных с расходами и определяющих эти расходы, с целью создания перспективной картины финансирования министерства;
- рисков, включая политические решения или ключевые области неопределенности, которые могут оказать влияние на будущее базовое финансирование;
- потенциальных инноваций, которые могут оказать влияние на будущее базовое финансирование.

Ключевой задачей является выявление тех областей текущих расходов, которые имеют низкую ценность и не позволяют достичь намеченных результатов. Если в результате высвободятся какие-либо средства, они станут доступными для облегчения нагрузки, связанной с расходами, и для финансирования альтернативных, более

эффективных мероприятий, направленных на повышение благосостояния новозеландцев. Один из руководящих принципов заключается в том, что прежде чем рассматривать вопрос об увеличении финансирования, обзор должен сначала продемонстрировать, что МСР перераспределило/перераспределит средства в рамках своего текущего базового финансирования и исчерпало другие варианты.

Группа по проведению обзора располагает несколькими аналитическими инструментами (анализ предельных затрат (MCA), анализ полезности затрат (CUA), анализ эффективности затрат (CEA), анализ финансовых затрат и выгод (CBA) и более широкий анализ затрат и выгод (CBAx)) и будет применять соответствующий(ие) инструмент(ы) к фактическим данным в соответствии с обстоятельствами и анализируемой проблемой.

В сфере охвата

Обзор должен быть сосредоточен на основной операционной деятельности МСР. Обзор будет сосредоточен на широком круге утвержденных ассигнований на социальное развитие и социальное жилье (за исключением пособий и связанных с ними расходов (BOREs), вневедомственных капиталовложений, а также ассигнований, передаваемых новому Министерству жилищного строительства и городского развития) в размере примерно 1,4 млрд. долл. В обзоре будут даны рекомендации относительно:

- эффективности и результативности расходов (включая услуги, оказываемые как самим министерством, так и внешними исполнителями на контрактной основе);
- приведения базовых расходов в соответствие со стратегией МСР (и способностью ее осуществлять) и приоритетами Правительства в области обеспечения благосостояния населения. Приняты ли правильные меры и достигаются ли намеченные результаты?
- факторов, влияющих на расходы в ближайшие годы в свете вышеуказанной стратегии и приоритетов (включая кадровые вопросы, функции в области информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и общие накладные расходы).
- вариантов управления в рамках различных способов финансирования.

Вне сферы охвата

Из сферы охвата обзора исключаются:

- социальные выплаты, достаточность доходов, а также вопросы, входящие в компетенцию Консультативной

группы экспертов по благосостоянию (признавая, что может иметь место некоторое дублирование с вопросами этой Консультативной группы);

- ассигнования на государственное жилье, переводимые в утвержденные ассигнования по статье "Жилье и городское развитие";
- пересмотр стратегического направления деятельности МСР (2018 г.).

Управление

Министр финансов и министр социального развития получают результаты обзора и на основе консультаций с другими соответствующими министрами примут решения, основанные на рекомендациях, полученных в ходе этого обзора. Решения будут реализованы в бюджете на 2019 год и станут его частью.

Надзор за работой группы по обзору будет осуществлять руководящий комитет под председательством одного из старших руководителей Казначейства, в состав которого на равной основе войдут представители Казначейства и МСР.

В состав группы по обзору будут входить, по мере необходимости, представители Казначейства и Министерства. Кроме того, Министерство по мере необходимости выделяет своих сотрудников для оказания помощи в информировании группы по обзору. При необходимости могут также привлекаться внешние эксперты для консультирования по техническим или специальным вопросам.

Группа по проведению обзора будет оценивать имеющиеся факты и данные и делать выводы на их основе. Координационный комитет будет коллективно заниматься урегулированием всех расхождений в толковании, с которыми не сможет справиться группа по проведению обзора.

Каждое ведомство несет свои собственные расходы, а расходы на любые внешние консультации, заказанные со стороны, делятся поровну между ведомствами.

Представляемая документация и сроки

Окончательный отчет должен быть представлен обоим министрам 31 января 2019 года. Следует также предусмотреть возможность проведения брифинга для министров в процессе работы над отчетом до того, как будут подготовлены окончательные выводы и рекомендации. Обзор будет проводиться в четыре этапа.



Таблица 11. Представляемая документация и сроки

Этап	Ответственный	Срок
Сбор информации: Обзор ведомства; полный набор финансовых данных; План работы на 4 года; Характеристика факторов, влияющих на расходы в прошлые периоды и их прогноз на будущее; Оценка и доказательства результативности программы	МСП	31 августа 2018 г.
Анализ: Запрос данных и последующий анализ по четырем измерениям <input type="checkbox"/> Результативность <input type="checkbox"/> Эффективность <input type="checkbox"/> Долговечность и стрессоустойчивость <input type="checkbox"/> Подотчетность Тестирование выводов.	Группа по проведению обзора	К 15 октября 2018 г.
Проверка выводов группы по проведению обзора совместно с координационной группой	Группа по проведению обзора / координационная группа	К 15 октября 2018 г.
Разработка вариантов: Тестирование рекомендованного варианта	Группа по проведению обзора; тестирование с координационной группой	К 30 ноября 2018 г.
Подготовка выводов / рекомендаций министрам	Анализ проекта в группе; Утверждение руководящей группой; Обсуждение с министрами	30 ноября 2018 г.
Рекомендации и отчетность: Окончательные выводы; Написание отчета.	Составление проекта отчета группой по проведению обзора; Утверждение координационной группой	31 января 2019 г.
Принятие решений	Министры совместно	Февраль 2019 г., как часть бюджета 2019 г.
Последующие действия: План оценки действенности и успешности решения должен быть согласован после принятия решений министрами	МСП и Казначейство	Проводится в последующие 12-24 мес.



ПРИЛОЖЕНИЕ 6

Анализ предлагаемых вариантов экономии / сокращения расходов



Таблица 12. Воздействие предлагаемых вариантов экономии на нефинансовые результаты⁶²

1. Отраслевое министерство/Государственное ведомство

1.1. Наименование отраслевого министерства/ведомства _____

1.2. Наименования других затронутых предложением отраслевых министерств/государственных ведомств _____

2. Программа

2.1. Наименование _____

2.2. Код _____

2.3. Вид программы Товары и услуги Трансферты

Иное (уточнить) _____

2.4. Описание программы _____

3. Обоснование предлагаемого сокращения расходов

3.1. Цель _____

3.2. Описание _____

3.3. Ожидаемые выгоды _____

⁶² Адаптированная версия шаблона, используемая для новых инициатив в системе планирования среднесрочных расходов (МТЭФ) / руководстве по подготовке бюджета Министерства финансов Республики Армения.

4. Характер предложения по экономии расходов с точки зрения программной меры

- Изменение уровня используемых ресурсов
- Изменение видов / набора используемых ресурсов
- Использование альтернативы «производить, а не покупать»
- Иное (уточнить) _____

5. Возможные проблемы, которые могут возникнуть в результате сокращения расходов

6. Результаты нефинансовой деятельности

6.1. Описание результатов нефинансовой деятельности (при текущем уровне финансирования)	Единица измерения	Текущий, фактический	Оценочно на текущий год	Год +1	Год +2
.....

6.2. Описание результатов нефинансовой деятельности (при предложенном уровне финансирования)	Единица измерения	Текущий, фактический	Оценочно на текущий год	Год +1	Год +2
.....

7. Использование предлагаемых сокращений расходов

- Сокращение расходов отраслевого министерства/государственного ведомства
- Перераспределение на другие программные меры

Определите целевую программную меру и опишите влияние на нее перераспределения средств (можно добавить оценки результатов нефинансовой деятельности, подобно тому, как указано в разделах 6.1 и 6.2). _____

8. Другие альтернативы реализации программы (при различных возможных уровнях сокращения расходов)

9. Прочая актуальная информация и обоснования



ПРИЛОЖЕНИЕ 7

Список лиц, с которыми состоялись консультации

- **Энтони Хиггинс**, Специалист по управлению государственными финансами (Австралия)
- **Брюс Стейси**, Советник по вопросам управления государственными финансами Карибского регионального центра технического содействия (CARTAC)
- **Грэм Скотт**, Председатель Новозеландской комиссии по производительности, Председатель ассоциации «Southern Cross Advisers», консультант 40 стран по вопросам государственного управления и экономической политики, консультант Всемирного банка и Министерства Великобритании по международному развитию (DFID), Секретарь Казначейства Новой Зеландии
- **Айвор Бизли**, Ведущий специалист по государственному сектору, Всемирный банк
- **Линн МакКензи**, Консультант по юридическим вопросам, экономике, финансам и управлению (Новая Зеландия), Управляющий директор «Southern Cross Advisers», Новая Зеландия
- **Марк Байерс**, Бывший председатель Комитета по контролю расходов (Новая Зеландия), первый главный исполнительный директор Департамента исправительных учреждений Новой Зеландии
- **Нордия Кемпбелл**, Директор по бюджету, бюджетное управление, Правительства о-вов Теркс и Кайкос
- **Самару Рохит**, Директор по аналитике – Секретариат совета Казначейства, Онтарио, Канада
- **Шахлаа аль-Тийай**, Старший аналитик, Казначейство Новой Зеландии
- **Саймон Грум**, Член сети «Counterpoint Consulting Network», Великобритания



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,
Education and Research EAER
State Secretariat for Economic Affairs SECO



THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP



MINISTRY OF FINANCE
OF THE RUSSIAN FEDERATION



European Union