

Обзоры расходов как инструмент управления общественными финансами в странах ОЭСР: теоретический аспект

Николай Аркадьевич Бегчин (e-mail: 0276@minfin.ru), к. э. н., заместитель директора Департамента бюджетной политики и стратегического планирования Министерства финансов Российской Федерации (г. Москва)

Ольга Викторовна Богачева (e-mail: bogacheva@nifi.ru), к. э. н., руководитель Центра бюджетной политики Научно-исследовательского финансового института; ведущий научный сотрудник Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е. М. Примакова Российской академии наук (г. Москва)

Олег Владиславович Смородинов (e-mail: osmorodinov@nifi.ru), к. э. н., старший научный сотрудник Центра бюджетной политики Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)

Аннотация

В период после глобального финансового кризиса 2007–2008 гг. роль обзоров расходов в странах ОЭСР существенно возросла. Из элемента системы оценки эффективности и результативности государственных программ они превратились в самостоятельный инструмент в управлении общественными финансами. Многие страны стали использовать такие обзоры как для идентификации неэффективных расходов и государственных программ, так и в целях перераспределения бюджетных ресурсов в соответствии с приоритетами государственной политики в среднесрочной перспективе. В статье рассматривается современная трактовка этого понятия, приводится классификация обзоров расходов, анализируются организационные модели планирования и проведения обзоров расходов, обобщается их структура. Авторы исследуют условия, необходимые для успешного проведения обзоров расходов, включая институциональные условия и требования к информационной базе.

Ключевые слова:

общие и выборочные обзоры расходов; стратегический обзор; фискальные меры; инструмент среднесрочного планирования расходов; бюджетирование, ориентированное на результат; глобальный финансовый кризис

JEL: H50, H61, H68

Цель настоящей статьи — познакомить российского читателя с новыми качествами известного с 1980-х гг. в экономически развитых странах инструмента анализа и оценки результативности и эффективности государственных программ — обзорами бюджетных расходов. Перелом в концептуальном понимании обзоров расходов произошел после мирового финансового кризиса 2007–2008 гг. и был связан с изменением экономических условий и новыми вызовами, с которыми столкнулись бюджетные системы разных стран. В это время стали вводиться бюджетные правила, потолки расходов, меры по оптимизации и реструктуризации бюджетных расходов. Новые задачи обусловили необходимость совершенствования инструментов управления общественными финансами, что и привело к пересмотру отношения к обзору расходов.

Началось активное внедрение этого инструмента: в 2016 г. 23 страны ОЭСР сообщили об использовании обзоров расходов в бюджетной практике, еще пять стран заявили о намерении использовать этот инструмент в ближайшем будущем¹. Существенно изменилась и роль обзоров расходов: они превратились в самостоятельный инструмент в системе управления общественными финансами.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ «ОБЗОР РАСХОДОВ»

Концептуальная основа обзора расходов была в основном сформирована в 2009–2014 гг.² и была связана с работами таких известных специалистов в области бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), как М. Робинсон, Т. Каристайн, А. Шик, К. Вандиерендонк, Й. Хоуксворт, К. Клепсвик, Е. Лау, М. Марсель и др. [1–8].

Согласно М. Робинсону, обзор расходов — это процесс регулярного анализа базовых расходов, включающий разработку и принятие мер по экономии бюджетных средств [1].

В этом определении заложены несколько важных характеристик данного понятия:

1. Регулярность проведения обзоров (действенность этого инструмента зависит от регулярности его использования в рамках бюджетного планирования).
2. Обзор расходов является не просто анализом расходов, а анализом базовых расходов, под которыми понимаются расходы в условиях действующего законодательства (обзор, как правило, не должен включать предложения по новым расходам).
3. Обзор расходов направлен на разработку мер экономии (в нем не проводится разработка предложений по увеличению расходов и принятию новых обязательств (исключение — расходы в целях экономии)).
4. Обзор расходов включает не только разработку мер экономии, но и принятие их к реализации (в противном случае обзор расходов мало чем отличается от анализа и оценки государственных программ).

В более поздних публикациях, в частности, в работах Дж. Харриса и Дж. МакКрея, Ф. Кеннеди и Дж. Хаулина, Т. Томаса и Е. Скрока [9–11] содержатся уточнения и дополнения к приведенным выше ключевым характеристикам обзоров расходов.

Глоссарий ОЭСР 2016 г., включенный в состав регулярно проводимого опроса о состоянии бюджетирования, ориентированного на результат, содержит следующее определение: «Обзор расходов является процессом систематического анализа базовых расходов, направленным на определение и сравнение разных вариантов экономии бюджетных средств и выбора наиболее приемлемого из них»³. В данном определении конкретизируется процесс разработки предложений по экономии. Указывается, что предложения должны содержать альтернативные варианты экономии и обоснование выбора оптимального варианта.

В Глоссарии ОЭСР также перечисляются основные задачи обзора расходов. Отмечается, что он, во-первых, способствует повышению качества контроля над общим уровнем расходов и, во-вторых, обеспечивает приоритизацию расходов. Обзор расходов может использоваться как инструмент для обеспечения бюджетного маневра путем перераспределения и/или сокращения расходов для финансирования программ или государственных ведомств.

Еще в одном документе ОЭСР — «Типология и внедрение обзоров расходов» — особенности этого инструмента дополнены следующими характеристиками:

¹ *Government at a Glance 2017 / OECD Publishing. Paris. 2017. P. 130.*

² Следует отметить, что до 2011 г. ОЭСР не использовала понятие «обзор расходов» и не описывала практику его применения.

³ *Glossary 2016 OECD Performance Budgeting Survey. URL: <https://survey.oecd.org/ViewContent.aspx?contentID=2316>.*

— при проведении обзоров расходов необходимо прямое участие в общем управлении процессом высших органов исполнительной власти (которые должны быть заинтересованы в реализации предложений по экономии). Текущее управление процессами планирования и подготовки обзоров расходов должно быть сосредоточено в министерстве финансов либо аппарате премьер-министра;

— обзоры должны быть интегрированы в бюджетный процесс; рекомендации, разработанные в рамках обзора, должны находить применение в среднесрочном бюджетном планировании⁴.

Как показала международная практика, переход к программному формату бюджета не приводит к автоматической интеграции инструментов БОР в практику составления и управления бюджетом. Одна из причин заключается в том, что в фокусе бюджетного процесса традиционно находятся предложения по принятию новых расходных обязательств (новых проектов). Вопросам расходования средств по действующим обязательствам не уделяется должного внимания. Проблема увязки действующих и новых расходов решается с помощью интеграции обзоров расходов в бюджетный процесс.

В табл. 1 приведены особенности обзоров бюджетных расходов в сравнении с традиционным анализом и оценкой результативности и эффективности программ.

Таблица 1

Отличительные особенности обзоров расходов в сравнении с оценкой эффективности и результативности государственных программ

Общая характеристика	Обзор расходов	Традиционный анализ и оценка результативности и эффективности
Цели применения	— разработка вариантов сокращения и/или перераспределения расходов на основе выявления и определения объема экономии бюджетных средств	— предварительная, промежуточная оценка, оценка по результатам реализации программ и последующая оценка — рейтингование программ и принятие последующих управленческих решений, в том числе по продолжению/сокращению финансирования, досрочному прекращению неэффективных программ
	— повышение контроля над общим объемом расходов (способствует установлению потолков расходов)	
	— обоснование процесса приоритизации расходов	
	— создание условий для программного бюджетирования	
	— повышение качества среднесрочного бюджетного планирования	
	— учет долгосрочных стратегических целей	
Место в системе управления финансами	Самостоятельный инструмент, использующий результаты оценки программ и оценки бюджетных расходов, выходит за рамки БОР	Применение в рамках БОР
	Интеграция в бюджетный процесс	За редким исключением, не интегрирован в бюджетный процесс
Периодичность	Регулярность применения	Отсутствует регулярность, применяется исходя из политических решений
Потребность в институциональных условиях	Обязательное нормативно-правовое закрепление, инструкции, методики, порядок, организационные механизмы	Отсутствует
Система управления	Общее управление и контроль — высший уровень власти Текущее управление, координация и контроль — министерство финансов Обязательное участие в подготовке обзоров — отраслевые министерства	Отсутствует
Информационная база	Используется информационная база, которая формируется специально для обзоров расходов	Традиционная для БОР

Источники: составлено авторами по [1; 2].

⁴ *Typology and Implementation of Spending Reviews. Discussion Paper / OECD Senior Budget Officials Network on Performance and Results. 7th Annual Meeting, Paris, 9-10 November 2011, p. 3. URL: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2011\)9&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2011)9&doclanguage=en).*

До глобального кризиса 2007–2008 гг. обзор расходов использовался как один из инструментов оценки результативности и эффективности бюджетных расходов, основным целевым направлением которого являлась краткосрочная консолидация бюджетных расходов. В современных условиях сокращение общего объема расходов может не относиться к числу главных направлений при подготовке обзоров. Более важным является высвобождение ресурсов, которые используются недостаточно эффективно, и перенаправление их на решение приоритетных задач (например, для увеличения инвестиций в экономический рост) [2; 3]. Обеспечивая возможность перераспределения ресурсов, обзоры расходов повышают эффективность программного бюджетирования, способствуют установлению многолетних потолков расходов, обеспечивают учет долгосрочных стратегических целей. Тем самым обзоры расходов, будучи по своей сути инструментом БОР, находят более широкое применение как инструмент среднесрочного бюджетного планирования и развития программного бюджетирования.

КЛАССИФИКАЦИЯ ОБЗОРОВ РАСХОДОВ

К настоящему времени в странах ОЭСР накопился достаточный опыт проведения обзоров расходов, который позволяет провести классификацию этого инструмента управления общественными финансами.

Стратегические и операционные обзоры расходов

Тип обзора определяется характером экономии, на выявление которой направлен обзор. Экономия может быть операционной (*operational saving, or efficiency saving*) и стратегической (*strategic saving*). Под операционной понимается экономия, при которой сокращение расходов на предоставление услуг достигается за счет более рационального использования имеющихся ресурсов, то есть экономичности; снижение затрат происходит без изменения качества и объема услуг. Стратегическая экономия достигается за счет сокращения объема/снижения качества предоставляемых услуг либо путем передачи выполнения конкретных функций на другой уровень исполнительной власти или стороннему поставщику услуг (аутсорсинг). Стратегическая экономия, в отличие от операционной, имеет долгосрочные последствия, сказываясь на объеме и качестве предоставления услуг и уровне бюджетных расходов [1].

В зависимости от характера экономии обзор расходов может быть стратегическим или операционным (обзором экономичности) либо сочетать оба этих типа.

В обзоре экономичности расходов речь идет о снижении затрат на единицу услуг при неизменном объеме и качестве услуг (например, снижение стоимости обслуживания одного койко-места в больнице).

Стратегический обзор расходов — в соответствии с определением стратегической экономии — это обзор расходов в целях получения экономии путем сокращения объема/качества государственных услуг либо иных непосредственных результатов, в том числе за счет передачи полномочий на выполнение конкретной функции другому уровню власти или на аутсорсинг.

Стратегические обзоры, как правило, приносят более весомые результаты, чем обзоры экономичности. Тем не менее на этапе внедрения обзоров расходов многие специалисты рекомендуют начинать с пилотных проектов по проведению обзоров экономичности в целях получения необходимого опыта, а затем уже переходить к проведению стратегических обзоров.

Горизонтальные и вертикальные обзоры расходов

Объектами обзора расходов могут быть программы, процессы и отдельные ведомства (организации). Обзор программы может проводиться как по конкретной программе в целом, так и по отдельным элементам программ, в зависимости от поставленных задач выявления экономии. Обзор процесса включает анализ выполнения конкретных функций,

например оказание государственных услуг, применение IT-систем, управление кадрами. Обзор процесса носит характер горизонтального обзора, так как охватывает деятельность всех министерств (ведомств), осуществляющих данный процесс. Обзор расходов по министерствам и ведомствам охватывает программы и процессы в конкретном министерстве (ведомстве). Такие обзоры часто называют вертикальными.

Важно, чтобы объекты обзора расхода были установлены заранее, до начала проведения обзора. Объекты определяют характер организации проведения обзора, участия в нем разных отраслевых министерств и координационные механизмы.

Общие и выборочные обзоры расходов

По степени охвата расходов обзоры делятся на общие (*comprehensive*) и выборочные (*selective*) обзоры. Успешная практика проведения общих обзоров в Великобритании, Ирландии и ряде других стран ОЭСР сделала этот тип обзоров в мире особенно популярным. В общем обзоре объекты заранее не устанавливаются. Однако отсутствие отбора конкретных тем или направлений проведения обзора расходов не означает полного охвата всех бюджетных расходов. Перед началом обзора могут быть установлены объекты, которые исключаются из анализа. В обычной практике такими объектами выступают инвестиционные проекты, которые находятся на стадии реализации (во избежание дублирования проведения предварительной оценки эффективности проекта), или, например, объекты, финансирование которых не регулируется бюджетным законодательством. В общий обзор может включаться как стратегический, так и обзор экономичности расходов.

Продолжительность общего обзора может существенно выходить за рамки, установленные для процесса ежегодной подготовки бюджета (например, занимать 1,5 года), вследствие чего разработанные рекомендации могут терять актуальность. Поэтому общие обзоры во многих странах ОЭСР проводят до начала избирательной кампании, используя их в качестве инструмента поддержки политических сил, имеющих радикально отличные от предыдущих властей приоритеты в расходах, либо в ситуации, требующей проведения в сжатые сроки значительного сокращения общего объема расходов.

Выборочные обзоры — это инструмент, который лучше вписывается в регулярный календарь подготовки бюджета. При этом перечень тем обзора может определяться заранее на основе установленных критериев отбора (Нидерланды, Дания) либо автоматически, обеспечивая полный охват программ за среднесрочный бюджетный цикл (в Канаде был принят трехлетний цикл, ежегодно обзором охватывалось 1/3 федеральных агентств)⁵.

Выборочным обзором может быть как стратегический обзор, так и обзор экономичности расходов.

СТАДИИ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЗОРОВ РАСХОДОВ

Процесс проведения обзора расходов состоит из четырех стадий: предварительная (0), определение параметров (1), разработка вариантов сокращения расходов (2), принятие решений (3) (см. рис. 1).

На предварительной стадии (стадия 0) формируются общие институциональные условия процесса проведения обзоров. В законодательстве закрепляются нормы, регулирующие проведение обзоров в рамках бюджетного процесса, сущность и цели обзоров расходов, компетенции основных участников, общий порядок проведения обзоров и принятия решений по разработанным в рамках обзоров предложениям по экономии средств, основные организационные и координационные механизмы. Кроме того, на этой стадии

⁵ *Expenditure Management: The Canadian Perspective*. December 2009. URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/44290682.pdf>; *Value for Money in Government: Denmark 2011*. OECD, 2012. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130746-en>; *Value for Money in Government: The Netherlands 2010*. OECD, 2011. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264096097-en>.

формируются основные инструкции и методические указания для проведения обзоров и подготовки отчетов.

На этой стадии также решаются конкретные вопросы проведения обзора расходов в текущем бюджетном цикле, в том числе:

- перечень тем для проведения выборочных обзоров;
- характер проводимого обзора (стратегический, обзор экономичности, совмещенный обзор);
- вид обзора (выборочный или общий);
- величина бюджетного дефицита;
- общие целевые показатели экономии, которые должны быть достигнуты по итогам реализации разработанных в обзоре мер сокращения базовых расходов в абсолютном и/или относительном выражении за планируемый период, планируемое сокращение численности занятых в государственном секторе;
- расчетные объемы базовых расходов за текущий и прогнозный периоды;
- организационная структура проведения обзора (руководящие, контролирурующие органы, группы проведения обзора, механизмы взаимодействия и координации);
- общий календарный план проведения обзора и подготовки отчета, интегрированный в календарный план подготовки бюджета.

Рисунок 1

Стадии проведения обзоров расходов



Источники: составлено авторами на основе данных [1; 17–18].

На стадии определения параметров обзора (стадия 1) общий мандат на проведение обзора дезагрегируется на конкретные обзоры расходов. Для каждого обзора определяются техническое задание (объекты обзора, базовые расходы, целевые показатели результатов, задание по обеспечению экономии), планы-графики проведения обзора, состав рабочих групп, порядок подготовки отчета, согласование результатов с управляющими и координирующими органами, формы отчетности.

На стадии разработки вариантов сокращения расходов (стадия 2) обзор проводится в соответствии с техническим заданием, отчеты готовятся по установленным формам. Отчет должен содержать диагностику ситуации, предложения по мерам экономии в соответствии с поставленными целевыми показателями, обоснование предлагаемых вариантов. Разработчики предлагают рекомендуемый вариант, который характеризуется лучшим соотношением результата (эффекта) к затратам и рискам.

На стадии принятия решений по сокращению расходов (стадия 3), отличающей обзор расходов от традиционного анализа и оценки программ, на уровне правительства одобряется один из предложенных в ходе обзора вариантов экономии и принимаются решения по реализации соответствующих мер. Стадия принятия решений совпадает во времени с рассмотрением в правительстве предложений по новым расходам и обеспечивает финансирование новых приоритетов. Поскольку реализация мер может потребовать внесения изменений в законодательство, предложения правительства по итогам проведенного обзора представляются в парламент в составе документов по бюджету.

Календарь проведения обзора расходов должен быть вписан в календарь бюджетного процесса. Продолжительность стадий определения параметров обзора (1) и разработки вариантов сокращения расходов (2) часто составляет 3–4 месяца. Следовательно, если документы по бюджету должны быть внесены в парламент в октябре предыдущего года, то стадия определения параметров обзора должна быть начата в июне-июле текущего года.

СТАНДАРТИЗАЦИЯ СОДЕРЖАНИЯ ОБЗОРА РАСХОДОВ И ОТЧЕТНОСТИ

Полезность обзора зависит от содержания и качества его подготовки. Как показывает практика, до недавнего времени вопросу формализации обзоров не уделялось должного внимания, что приводило к низкой применимости результатов вследствие их несопоставимости, а также к трудностям при приоритизации мер экономии. Поэтому во многих странах в последние годы в целях унификации обзоров были разработаны вопросы, на которые должен отвечать любой обзор расходов. Например, в Нидерландах перечень включает следующие вопросы:

- В чем заключается проблема, которая должна быть решена?
- Что является ее причиной?
- Почему решение зависит от участия государства?
- Какие альтернативные решения возможны?
- Какие инструменты для этого потребуются? [5; 19]

На каждый из вышеприведенных вопросов ведомство должно дать ответ в отчете по результатам проведения обзора расходов.

Кроме того, в качестве общих рекомендаций в работе над обзорами специалисты выделяют следующие:

- обзор расходов должен максимально охватывать расходы бюджета, включая расходы, регулируемые как бюджетным, так и иными видами законодательства;
- сочетать стратегический обзор и обзор экономичности;
- в фокусе обзора должна быть идентификация вариантов экономии ресурсов;
- обзоры должны быть отделены от процесса разработки предложений по увеличению расходов, за исключением мер, связанных с экономией (расходы ради достижения большей экономии);

- обзоры не должны охватывать крупные капитальные проекты, которые находятся на стадии реализации;
- в рамках обзоров не должны разрабатываться более широкие меры по реформированию общественных финансов;
- обзоры не должны содержать меры по увеличению налогов, кроме мер по налоговым расходам [1–3; 5; 9–11].

Если обзор расходов состоит из стратегического обзора и обзора экономичности, то работа начинается с анализа стратегических вопросов роли государства в конкретных сферах экономической жизни. Участие государства оценивается с точки зрения приоритетности расходов в контексте современной политики. Детализируются цели, изучаются целевые группы населения, оцениваются выгоды, проводится сравнительный анализ. Оцениваются результаты, достигнутые в конкретной сфере деятельности за последние 3–4 года в сопоставлении с целевыми показателями за тот же период, а также планируемые результаты на очередной среднесрочный период и долгосрочные последствия при реализации разных сценариев расходов. Разрабатываются рекомендации по сохранению/прекращению финансирования, передаче функций частному сектору, другому уровню власти.

Расходы, признанные приоритетными, подвергаются анализу экономичности (сопоставление непосредственных результатов с затратами). Затраты, по возможности, разбиваются по элементам затрат (постоянные, переменные), детализируются цели расходов, целевые группы населения, внешние эффекты государственных расходов.

По итогам проведенной диагностики формулируются предложения по мерам экономии и проводится оценка осуществимости предполагаемых мер, содержащая проведение следующих работ:

- а) анализ затрат на внедрение (в т. ч. на переподготовку кадров);
- б) анализ рисков (противодействие предложенным мерам со стороны администрации, населения, интересы которого могут быть ущемлены);
- в) определение временного горизонта внедрения мер экономии;
- г) создание нормативных предпосылок (изменение законодательства) для проведения мер экономии;
- д) анализ побочных эффектов (влияние предлагаемых мер на другие расходы);
- е) анализ административных ресурсов, необходимых для внедрения предлагаемых мер.

Обзор расходов завершается подготовкой отчета, основные требования к которому обычно устанавливаются в инструкциях (методических указаниях) к работе над обзором. Они включают следующие стандартные требования:

- наличие вариантов предложений по экономии;
- расчет величины потенциальной экономии по каждому варианту предложения;
- расчет затрат, связанных с реализацией предлагаемых вариантов экономии бюджетных средств;
- влияние мер экономии на конечного потребителя;
- анализ риска внедрения новых мер экономии;
- календарь внедрения;
- необходимые предпосылки (кадры, нормативные акты);
- рекомендации по внедрению.

КЛЮЧЕВЫЕ УЧАСТНИКИ И ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЗОРА РАСХОДОВ

Ключевыми участниками обзора расходов являются высшие исполнительные органы власти, министерство финансов, отраслевые министерства и внешние эксперты. Кроме того, в число стейкхолдеров включаются и граждане страны. Так было, например, в Великобритании при проведении обзора расходов в 2010 г. Казначейство совместно с кабинетом министров организовало специальный интернет-портал, на котором работники

государственных ведомств и рядовые граждане могли размещать свои идеи и конкретные предложения по сокращению расходов.

Особенность проведения обзоров, в отличие от традиционного анализа и оценки эффективности программ, — обязательная лидирующая роль правительства, распространяющаяся на весь процесс работы над обзором, кроме стадии выработки вариантов экономии ресурсов (см. табл. 2).

Таблица 2

Роль ключевых участников на разных стадиях работы над обзором расходов

	Предварительная стадия	Стадия определения параметров	Стадия разработки вариантов	Стадия принятия решений
Правительство	X	X		X
Министерство финансов	X	X	X	
Отраслевые министерства			X	
Внешние эксперты			X	

Источники: составлено авторами по данным [1; 18].

Высшие исполнительные органы власти (в лице кабинета министров, первых лиц государства, комитетов кабинета) осуществляют общее руководство и контроль. Так, в Дании и Франции проведение обзоров расходов контролируется премьер-министром, кроме того, в Дании — Экономическим комитетом, а во Франции — Межминистерским комитетом по модернизации общественных действий (СИМАР). В Италии общее руководство осуществляет комиссия кабинета министров, возглавляемая премьер-министром. В Великобритании общее руководство осуществляет входящий в состав кабинета Комитет по общественным расходам (*Public Expenditure Committee of the Cabinet, PEX*) [1; 2].

В полномочия органов общего управления входит: решение общих вопросов организации и проведения обзоров, в т. ч. определение объектов обзора, порядка проведения обзора, критериев идентификации вариантов экономии, установление целевых показателей экономии, утверждение механизмов взаимодействия и координации участников процесса обзора, а также рассмотрение и одобрение отчетов, принятие окончательного решения по выбору мер экономии, представление предложений в парламент, если требуется решение законодательного органа.

Текущее управление, включающее методическое обеспечение и оперативный контроль за ходом проведения обзоров расходов, как правило, осуществляет министерство финансов. Его полномочия распространяются на три стадии работы с обзором — предварительную, определение параметров и разработку вариантов экономии. По данным обзора БОР в странах ОЭСР за 2011 г., в 13 из 15 стран, проводивших обзоры расходов, министерство финансов играло главную роль в определении процедуры обзора, в 12 из 14 стран контролировало проведение обзора, рассматривало отчеты и оценивало результаты, в 14 странах разрабатывало инструкции, проводило мониторинг и оказывало техническую поддержку [8]. В Великобритании Казначейство является безусловным лидером в текущем управлении процесса обзоров расходов, в Австралии действия Министерства финансов активно поддерживаются департаментом премьер-министра и кабинетом.

Наряду с осуществлением текущего контроля и методической поддержки министерства финансов обычно сохраняют за собой право представлять в правительство собственные рекомендации по мерам экономии. Для выполнения этих функций в рамках министерства финансов организуется специальное подразделение (группа) по текущему управлению процессом подготовки обзоров, к работе которого могут привлекаться внешние эксперты. Так, в Нидерландах для выполнения этой работы приглашаются, в частности, специалисты Бюро анализа экономической политики и Агентства по оценке состояния окружающей

среды. Подразделение возглавляет лицо с высокой профессиональной репутацией и государственной должностью.

На стадии разработки вариантов экономии основными действующими лицами являются представители отраслевых министерств. В зависимости от выбранной модели организации проведения обзоров в группы могут быть включены представители министерств финансов и, конечно, внешние эксперты, роль которых особенно высока при разработке мер экономии, связанных с бизнес-процессами. Возглавляют группы разработчиков специалисты, которые не должны непосредственно отвечать за развитие сферы общественных финансов, находящейся в центре внимания данного обзора (во избежание конфликта интересов).

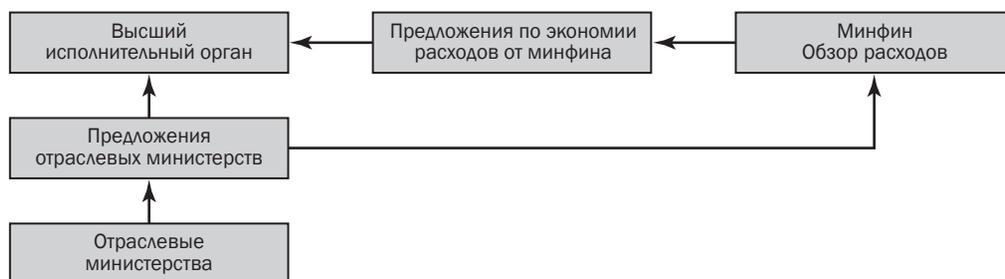
Обзор расходов завершается стадией принятия решения и выполнением этих решений. Однако в последние годы зарубежные исследователи все чаще стали говорить о том, что цикл проведения обзоров нельзя считать законченным без проведения по итогам принятых решений оценки результативности и эффективности обзоров. При этом оценка должна проводиться независимой организацией. Так, во Франции в 2011–2012 г. было опубликовано несколько отчетов независимых организаций (Счетной палаты, Экономического, Социального и Экологического советов) по итогам реформы государственной политики. В Великобритании Национальное аудиторское управление (Счетная палата) проводит оценку результатов проведения обзоров расходов начиная с 2004 г. [2; 9]. При этом в последнее время оценка результатов проводится и по отдельным направлениям (например, по итогам Обзора расходов-2015 Счетная палата Великобритании подготовила отчет о наличии в обзоре разделов, связанных с экологией и переходом британской экономики на устойчивую к изменению климата модель развития)⁶.

Как было отмечено выше, взаимодействие ключевых участников планирования и проведения обзоров расходов определяется сформированными в стране организационными механизмами. В теории выделяется три основные модели: модель «снизу вверх», «сверху вниз» и совместная модель.

В модели «снизу вверх» отраслевые министерства разрабатывают собственные варианты экономии бюджетных средств. Для этого они создают рабочие группы, в которые не включаются представители министерства финансов. Обзоры расходов министерства направляют непосредственно в правительство и министерство финансов. В рамках этой модели министерство финансов готовит альтернативные варианты (к такой модели ближе всего организационные механизмы в Канаде, Великобритании, Ирландии). Модель «снизу вверх» показана на рис. 2.

Рисунок 2

Модель обзора расходов «снизу вверх»

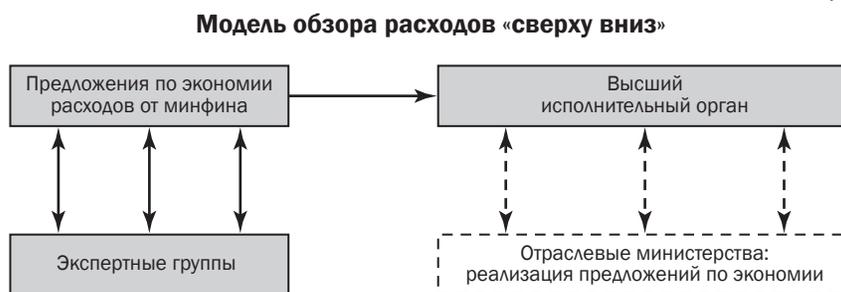


Источники: [1; 21].

⁶ Sustainability in the Spending Review. National Audit Office / HM Treasury. July 2016. URL: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/07/Sustainability-in-the-Spending-Review.pdf>.

В модели «сверху вниз» варианты экономии разрабатываются министерством финансов или создаваемыми им экспертными группами. Не требуется согласования отчетов отраслевыми министерствами. Международный опыт свидетельствует, что подход «сверху вниз» имеет существенные недостатки: если отраслевые министерства изначально не задействованы в процессе выработки предложений по экономии, они в последующем тормозят процесс их реализации. С этой проблемой столкнулись, в частности, во Франции, в которой был применен подобный организационный механизм (см. рис. 3).

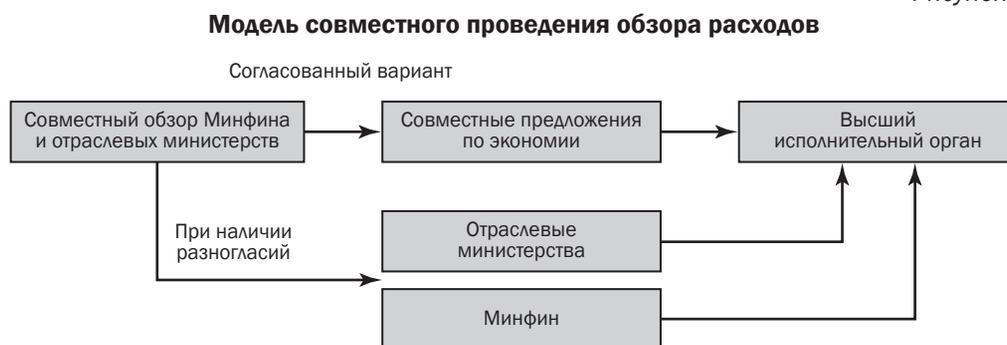
Рисунок 3



Источники: составлено авторами по [1; 20].

В модели совместного проведения обзоров варианты экономии разрабатываются рабочими группами, в которых участвуют представители как отраслевых министерств, так и министерства финансов. Отчеты рабочих групп перед подачей в вышестоящие органы одобряются отраслевыми министерствами и министерством финансов (такая модель близка к организации в Нидерландах и Дании, см. рис. 4).

Рисунок 4



Источники: составлено авторами по [1; 21].

На практике в каждой стране формируется своя собственная модель и свой механизм проведения обзора расходов, которые в той или иной мере тяготеют к одному из представленных выше вариантов. Конкретный организационный механизм подготовки обзора расходов зависит от сложившихся исторических традиций бюджетного процесса, особенностей распределения бюджетных полномочий между органами власти.

Наиболее часто используется так называемый смешанный вариант, в котором предложения по экономии в соответствии с целевыми показателями (например, 15-процентное сокращение расходов) готовятся как отраслевыми министерствами, так и специально формируемыми группами экспертов. Смешанный вариант представлен на рис. 5.

Смешанный вариант организации обзора расходов

Источники: составлено авторами по [3; 31].

Но какой бы способ организации обзора ни был выбран, главными моментами остаются лидирующая роль правительства и наличие соответствующих условий (правовых, организационных, институциональных), а также получение министерством финансов мандата на контроль и текущее управление процессом обзора.

ФОРМИРОВАНИЕ МЕТОДИЧЕСКОЙ И ИНФОРМАЦИОННОЙ БАЗЫ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЗОРОВ РАСХОДОВ

Одной из обязательных предпосылок успешного проведения обзоров расходов является развитая методическая и информационная база. Проведение обзоров требует принятия порядка проведения обзора, наличия технических заданий, в которых устанавливаются четкие требования к содержанию (в том числе требования к основным разделам отчета, в которых должны быть отражены поставленные вопросы), изложению рекомендаций по мерам экономии, формы отчетов. Все это делает необходимым подготовку методических указаний по проведению обзора, расчета экономии, отражению материалов в отчетах.

Обзоры расходов опираются на те же инструменты анализа, что и другие виды оценки результативности и эффективности программ (аналитические методы, в том числе анализ чувствительности, сценарный анализ; экономические методы, в том числе анализ «затраты-выгоды», «затраты-эффективность», «затраты-полезность», многокритериальный анализ).

При этом одна из наиболее сложных задач при подготовке проведения обзоров расходов — формирование адекватной информационной базы. Информация, создаваемая в процессе оценки результативности и эффективности программ, полезна для решения задач, связанных с управлением финансами и формулированием государственной политики предоставления услуг. Но эта информация малоприменима в решении задач расчета величины экономии и перераспределения ассигнований в процессе подготовки бюджета.

При обзоре расходов оценка носит особенный, селективный характер (обзор проводится с применением дезагрегированных показателей, в т. ч. показателей затрат), поэтому укрупненные данные, используемые при оценке результативности и эффективности программ, оказываются неприменимыми. Часто информация, необходимая для проведения обзора, известна только отраслевым специалистам, без участия которых обзор не может быть успешно выполнен. Таким образом, проведение обзоров расходов наряду с методической базой требует формирования обширной специализированной информационной базы.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Под обзором расходов понимается процесс регулярного анализа базовых расходов, включающий разработку и принятие мер по экономии бюджетных средств. Наличие значительных различий в системе управления общественными финансами в разных странах не позволяет сформировать единую для всех стран методологию и методику проведения обзоров расходов. В то же время, как показывает лучшая международная практика, для эффективного проведения обзоров необходимо придерживаться следующих основных принципов:

1. Обзор расходов должен стать частью бюджетного процесса:
 - проводиться на регулярной основе;
 - интегрироваться в бюджетный календарь;
 - отчеты, содержащие варианты сокращения расходов, должны быть представлены в центральные органы власти на стадии подготовки бюджета, когда принимаются решения по принятию новых бюджетных обязательств. Рассмотрение вариантов сокращения расходов должно проходить одновременно с рассмотрением предложений по новым расходам;
 - частота проведения обзоров должна соответствовать периодичности подготовки бюджета.
2. Имеется набор определенных требований, в соответствии с которыми обзоры расходов:
 - охватывают как ежегодно принимаемые (дискреционные) расходы, так и расходы, не связанные с бюджетным законодательством (мандатные расходы);
 - сочетают стратегический обзор и обзор экономичности;
 - в фокусе обзора — идентификация вариантов экономии ресурсов;
 - обзоры отделены от процесса разработки предложений по увеличению расходов, кроме мер, связанных с экономией (расходы ради экономии);
 - не включают крупные капитальные проекты, которые находятся на стадии реализации;
 - не включают более широкие меры реформирования общественных финансов;
 - не содержат меры по увеличению налогов, кроме мер по налоговым расходам.
3. Полномочия участников обзора:
 - общее управление осуществляют высшие исполнительные органы власти (либо органы в их ведении). В их полномочия входит: одобрение порядка проведения, критерии идентификации вариантов экономии, механизмы взаимодействия участников процесса обзора, окончательное решение по выбору мер экономии;
 - министерство финансов осуществляет функции текущего управления и контроля, методического обеспечения и сохраняет за собой право представлять в высшие органы власти собственные предложения по сокращению расходов;
 - ответственность за разработку вариантов экономии лежит на отраслевых министерствах (кроме модели «сверху вниз»);
 - внешние эксперты оказывают консультационную и техническую поддержку.
4. Институциональные предпосылки:
 - целевые показатели экономии должны быть установлены до проведения обзоров;

- должна быть разработана и принята нормативная и методическая база проведения обзоров (в т. ч. порядок проведения обзора, формы отчетности, инструкции по проведению обзора);
- должна быть сформирована информационная база для проведения обзоров, расчета вариантов экономии средств.

Успешный опыт проведения обзоров расходов в странах с различным уровнем экономического развития дает основания сделать вывод о целесообразности его использования в качестве инструмента управления общественными финансами в Российской Федерации. Изложенные выше принципы могут быть использованы при подготовке к проведению обзоров расходов и их интеграции в бюджетный процесс.

Библиография / References

1. Robinson M. 3rd Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Spending Review. Paris, 3–4 June 2013. Available at: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2013\)6&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)6&doclanguage=en).
2. Robinson M. Spending Reviews. *OECD Journal on Budgeting*, 2014, vol. 13, no. 2. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-13-5jz14bz8p2hd>.
3. Vandierendonck C. Public Spending Reviews: design, conduct, implementation. European Commission. Economic Papers 525, July 2014. Available at: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp525_en.pdf.
4. Lau E. Proposal for analysis of spending reviews. 7th Annual meeting of SBO Network on Performance & Results. OECD, 09–10 November 2011. Available at: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/49041813.pdf>.
5. Schick A. The Metamorphoses of Performance Budgeting. Working Party of Senior Budget Officials. OECD, Paris, 3–4 June 2013. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-13-5jz2jw9szgs8>.
6. Schick A. Lessons from the Crisis. *OECD Journal on Budgeting*, 2012, vol. 12, no. 3. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-12-5k47tb29wn6h>.
7. Marcel M. Budgeting for Fiscal Space and Government Performance beyond the Great recession (Draft). OECD, 2012. Available at: <http://www.oecd.org/eco/public-finance/Budgetingforfiscalspace.pdf>.
8. Hawkesworth I., Klepsvik K. Budgeting Levers, Strategic Agility and the Use of Performance Budgeting in 2011/2012. *OECD Journal on Budgeting*, 2013, vol. 13, no. 1. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-13-5k3ttg15bs31>.
9. Thomas Th., Skrok E. Country Cases: Thinking about spending reviews in EU new member states (NMS): design choices. PEMPAL, Yerevan, 12 February, 2015. Available at: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/5_tthomas_spending-reviews_eng-30x.pdf.
10. Kennedy F., Howlin J. Spending Reviews in Ireland — Learning from Experience. *OECD Journal on Budgeting*, 2016, vol. 16, no. 2, pp. 93–108. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-16-5jg30cchf0g0>.
11. Harris J., McCrae J. Preparing for the Next Spending Review. A Briefing Note. Institute for Government. Available at: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Spending%20review%20briefing%20note%20final.pdf>.
12. Achieving Public Sector Agility at Times of Fiscal Consolidation. OECD Public Governance Reviews, 2015. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264206267-en>.
13. Quality of Public Finances: Spending Reviews for Smarter Expenditure Allocation in the Euro Area. Key insights from April-May 2017 Commission survey addressed to euro area Member States. European Commission, 2017. Available at: https://www.consilium.europa.eu/media/23582/eg-15-june-2017_note-on-spending-reviews.pdf.

N. A. Begchin, O. V. Bogacheva, O. V. Smorodinov

Spending Reviews as an Instrument for Public Finance Management in OECD Countries: Theoretical Aspect

Authors' affiliation:

Nikolai A. Begchin (e-mail: 0276@minfin.ru), Ministry of Finance of the Russian Federation, Moscow 109097, Russian Federation

Olga V. Bogacheva (e-mail: bogacheva@nifi.ru), ORCID 0000-0002-2821-0988, Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation; Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences, Moscow 117997, Russian Federation

Oleg V. Smorodinov (e-mail: osmorodinov@nifi.ru), ORCID 0000-0003-3195-1637, Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Abstract

This article is focused on the conceptual framework of spending reviews. The authors claim that after the global financial crisis (2007–2008), the role of spending reviews in OECD countries has drastically increased. Originally a technical tool for the evaluation of government programs' efficiency and effectiveness, it has evolved into the key instrument of public finance management. Many countries have started using such reviews both for the identification of inefficient expenditures/programs and for re-allocation of public resources in line with new medium-term policy priorities. The article examines the present-day interpretation of this concept, offers classification of spending reviews, analyzes legal environment and organizational models of planning and preparation of spending reviews in various OECD countries. As a result, the authors formulate a set of necessary conditions for the successful implementation of spending reviews, including legal, organizational and institutional conditions, and data requirements. Spending reviews should be integrated into the budget preparation process, stakeholders' roles should be determined prior to conducting spending reviews, policy priorities should be clearly determined. As Russia moves towards adopting spending reviews as the key public expenditures management instrument, putting these pre-requisites in place becomes an immediate challenge.

Keywords:

comprehensive and selective spending reviews, strategic review, fiscal measures, medium-term instrument of expenditure planning, performance based budgeting, global financial crisis

JEL: H50, H61, H68