

Особенности проведения обзоров расходов в Ирландии: опыт для России

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

Решение задачи повышения эффективности бюджетных расходов и обеспечения их увязки с приоритетными целями государственной политики делает необходимым применение обзоров расходов как одного из инструментов управления общественными финансами. В настоящей статье подробно рассматривается опыт Ирландии по применению обзоров расходов, который отличается высоким уровнем организации их проведения — наличием действенной нормативной и методической базы, четким разделением ролей и полномочий участников, обязательной интеграцией разработанных предложений в проект бюджета, применением различных типов обзоров в зависимости от поставленных целей и задач. Авторы полагают, что эти особенности организации процесса подготовки обзоров расходов целесообразно использовать в Российской Федерации.

Ключевые слова:

обзоры расходов, федеральный бюджет, нормативная и методическая база подготовки обзоров, базовые бюджетные расходы, меры экономии

JEL: H50, H61, H68

За последнее десятилетие в странах ОЭСР существенно изменилась роль обзоров расходов в управлении бюджетными ресурсами. Из метода оценки эффективности, который эпизодически применялся в целях получения операционной экономии и сокращения бюджетного дефицита, обзоры расходов превратились в регулярно используемый инструмент экономии (оптимизации) и перераспределения бюджетных средств в контексте сдерживания роста агрегированного объема расходов и реализации приоритетов государственной политики.

Зарубежный опыт реновации обзоров становится актуальным и для России, где одной из важнейших задач бюджетной политики является значительное повышение эффективности бюджетных расходов, которая вышла на передний план в связи с принятием глобальных целей научно-технического прорыва и повышения качества жизни населения¹.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Возможность использования обзоров расходов как инструмента управления бюджетными расходами впервые была научно обоснована в работах таких известных специалистов в области БОР, как М. Робинсон, Т. Каристайн, А. Шик, К. Вандирендонк, Й. Хоуксворт, К. Клепсвик, Е. Лау, М. Марсель и др. [1–9]. В этих работах были сформулированы общие принципы проведения обзоров, типология и этапы их проведения, роль основных участников и организационные механизмы, что обеспечило быстрое распространение практики их применения.

В настоящее время обзоры расходов применяются в большинстве стран ОЭСР. При этом специалисты отмечают наличие как общих характеристик, на которых основывается их проведение, так и национальных особенностей в организации проведения обзоров и использовании их результатов в бюджетном планировании. Поэтому в предлагаемой статье сначала кратко сформулированы основные характеристики современных обзоров расходов. Затем подробно рассматриваются особенности проведения обзоров расходов в Ирландии — стране, где этот процесс отличает высокая степень развития нормативной и методической базы, а также четкое распределение ролей и ответственности ключевых стейкхолдеров. В заключительной части статьи представлены предложения по организации проведения обзоров в России с учетом международного опыта.

ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ОБЗОРОВ РАСХОДОВ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

В настоящее время широкое распространение получило определение, впервые данное М. Робинсоном, согласно которому обзор расходов является процессом регулярного анализа базовых расходов, включающего разработку и принятие мер по экономии бюджетных средств [1; 2].

В этом определении были 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 он мало чем отличается от анализа и оценки государственных программ).

На основе накопленного в последние годы опыта проведения обзоров в странах ОЭСР были установлены их классификация² и ряд дополнительных характеристик [10]. Как показал международный опыт, успешное внедрение обзоров расходов требует формирования соответствующей институциональной среды. Это закрепление нормативно-правовыми актами целей и задач проведения обзоров, полномочий участников, формирование механизмов организации и координации их деятельности, определение типов обзоров, их включение в бюджетный процесс, а также обеспечение стандартизации проведения обзоров на основе разработки и принятия методической базы. Особые успехи в этой области Ирландии выдвигают эту страну в качестве примера проведения обзоров.

² Обзоры делятся прежде всего на стратегические обзоры и обзоры экономичности. Стратегический обзор проводится в целях получения экономии путем сокращения объема/качества государственных услуг либо иных непосредственных результатов. Обзор экономичности направлен на снижение затрат на единицу услуг при неизменном объеме и качестве услуг. Обзоры также делятся на общие и выборочные. В общем обзоре объекты заранее не устанавливаются, а выборочные обзоры предполагают установление перечня тем.

ОБЗОРЫ РАСХОДОВ В ИРЛАНДИИ

Начало формализации процесса проведения обзоров расходов в Ирландии связано с принятием в 1997 г. Министерством финансов Руководства по проведению обзоров расходов. В течение следующего десятилетия в это руководство неоднократно вносились изменения и дополнения. Действующая в настоящее время редакция была опубликована в марте 2007 г. под названием «Практическое руководство по оценке результативности и эффективности и обзору политики»³.

В конце 1990-х — начале 2000-х гг. обзоры расходов в Ирландии, как и в большинстве других стран, где они проводились, были составной частью оценки эффективности и результативности государственных программ и направлений политики. Поэтому набор нормативных и методических документов, используемых в процессе подготовки обзоров расходов в тот период, включал, в частности:

- правила анализа «затраты-выгоды» (1999 г.);
- руководство по оценке и управлению предложениями по государственным капитальными расходам (2005 г.);
- циркуляр по оценке результативности и эффективности (2006 г.);
- циркулярное письмо по проведению экспресс-оценки на соответствие общим условиям финансовых санкций в отношении многолетних инвестиционных пакетов (2007 г.).

В 2013 г. Министерством государственных расходов и реформы Ирландии был введен в действие Кодекс государственных расходов (далее — Кодекс), в состав которого были включены обновленные версии вышеперечисленных документов⁴.

Кодекс содержал целый ряд новаций, в том числе:

- требования к базовым расходам и инструкции по предварительной оценке и планированию текущих расходов;
- снижение порогов расходов с €30 млн до €20 млн при проведении предварительной оценки инвестиционных проектов по заявкам отраслевых министерств в Министерство государственных расходов и реформы на основе анализа «затраты-выгоды» и анализа эффективности затрат;
- обязательное проведение предварительной оценки инвестиционных проектов стоимостью более €20 млн;
- обязательное проведение предварительной оценки текущих программ/предложений по расходам с предполагаемой стоимостью свыше €20 млн и ежегодным уровнем расходов минимум €5 млн;
- замена существующих процедур экспресс-оценки инвестиционного проекта аудиторской оценкой качества; аудиторский отчет должен представляться в Министерство государственных расходов и реформы;
- введение новых требований к обзорам результативности и эффективности расходов и политики, в частности, ежегодный отбор направлений проведения обзоров. Каждый обзор должен включать стандартный отчет, содержащий традиционную оценку результативности и эффективности программ, которая обеспечивает сопоставимость оценки;
- введение нового вида оценки расходов — оценки конкретных направлений политики (*Focused Policy Assessments, FPAs*), которая обеспечивает более детализированный анализ программ, важный для решения конкретных задач отраслевых министерств и проведения предварительной оценки программ;

³ *Value for Money and Policy Review Initiative Guidance Manual*. URL: <http://publicspendingcode.per.gov.ie/wp-content/uploads/2011/11/VFM-Guidance-Manual-2007.pdf>.

⁴ *The Public Spending Code*. URL: <http://publicspendingcode.per.gov.ie/wp-content/uploads/2013/09/Circular-13-13.pdf>.

— обязательная публикация на интернет-сайте Министерства государственных расходов и реформы экономических параметров (ставка дисконтирования, расчетные цены), необходимых для проведения оценки и сопоставления проектов.

Обзоры расходов до мирового финансового кризиса 2007–2008 гг. и первый общий обзор расходов 2008 г.

В период до мирового финансового кризиса 2007–2008 гг. обзоры расходов в Ирландии в основном проводились отраслевыми министерствами в соответствии с Руководством по проведению обзоров расходов и были направлены на оптимизацию министерских бюджетов, не предполагая их сокращения⁵. После кризиса первый общий обзор расходов был подготовлен в 2008 г. Специальной группой (*Special Group on Public Service Numbers and Expenditure Programmes*), сформированной Правительством Ирландии исключительно из внешних экспертов.

Министерство финансов обеспечивало техническую поддержку, но не выполняло управленческих или контрольных функций в процессе подготовки обзора. Целевых показателей для Специальной группы не было установлено, хотя к этому времени уже были сделаны предварительные прогнозные оценки потребности в экономии средств для текущих расходов (€3 млрд) и капитальных расходов (€1,75 млрд) на 2010 и 2011 гг. [11].

Это был первый общий обзор в том смысле, что он не ограничивался перечнем объектов, которые подвергаются предварительной оценке. Специальная группа разработала стандарты отчетов для отраслевых министерств, в основе которых были положены вопросы результативности и эффективности в контексте бюджетирования, ориентированного на результат.

Инструкцией устанавливались следующие разделы отраслевых отчетов:

- цели программы;
- финансовые и трудовые ресурсы;
- показатели непосредственных результатов;
- способы оказания услуг, оценка достижения заявленных целей с учетом выделенных ресурсов;
- вероятные последствия прекращения программы;
- возможные варианты сокращения объемов программ и расходов на их реализацию, в том числе административных расходов, либо прекращение отдельных программ⁶.

Специальная группа рассматривала доступную информацию по каждой программе, анализировала результативность и текущий уровень расходов, проводила анализ процесса предоставления услуг, возможности повышения эффективности путем организационных изменений и (или) передачи на аутсорсинг. Процесс подготовки обзора носил характер «снизу вверх». По запросу Специальной группы каждое ведомство, участвовавшее в обзоре, предоставляло отраслевой отчет, содержащий оценки расходов отраслевых бюджетов и выполнения показателей отраслевых программ, а также предложения по размерам экономии расходов и анализ влияния этих предложений на непосредственные и конечные результаты. Ряд предложений разработало само Министерство финансов. Основываясь на всех этих материалах, Специальная группа подготовила и представила в правительство отчет по итогам общего обзора расходов за 2008 г., в котором было рекомендовано сократить численность рабочих мест в государственном секторе на 17,3 тыс.

⁵ Справедливости ради следует отметить, что еще в 1987 г. ирландское правительство пыталось бороться с ростом расходов и сформировало консультативный комитет по обзорам расходов, но результаты его деятельности не были заметными.

⁶ *Report of the Special Group on Public Service Numbers and Expenditure Programmes*. URL: <https://www.yumpu.com/en/document/view/443090/report-of-the-special-group-on-public-service-numbers-and->

и на 5 % уменьшить социальные выплаты⁷. Рекомендовалось получить общую годовую экономию бюджета в размере €5,3 млрд, что, по мнению разработчиков, не являлось максимально возможным объемом сокращения расходов [11]. В целом эти предложения были учтены при составлении бюджета на 2010 г. Впоследствии правительство официально признало, что гражданские служащие внесли существенный вклад в достижение целевых показателей экономии и оживление экономики. В 2009–2010 гг. расчетная экономия фонда оплаты труда и пенсионных выплат превысила €3 млрд⁸.

Порядок и результаты работы Специальной группы вызвали определенную критику со стороны Министерства финансов, которое фактически не имело контроля за работой внешних экспертов и не участвовало в разработке предложений по сокращению расходов. В связи с этим в 2011 г. Министерство финансов было разделено на два министерства с выделением Министерства государственных расходов и реформы, которому были переданы некоторые функции Министерства финансов, связанные с государственными расходами, в том числе текущее управление процессом обзоров и контроля за проведением реформ.

Общий обзор расходов на период 2012–2014 гг.

Обзор расходов, проведенный в 2011 г., получил название Comprehensive Expenditure Report 2012-14⁹. В марте 2011 г. к власти пришло новое правительство, разработавшее Программу послекризисного восстановления экономики Ирландии в 2011–2016 гг. Кроме того, в ноябре 2011 г. был обнародован План реформы государственного сектора. Эти документы содержали целый ряд бюджетных новаций, включая:

- введение среднесрочного трехлетнего горизонта планирования как в целом, так и по отдельным ведомствам;
- установление потолков общего объема расходов и потолков ведомственных бюджетов (отдельно по текущим и капитальным расходам);
- введение бюджетного правила (в соответствии с которым должна быть обеспечена сбалансированность бюджета в среднесрочной перспективе)¹⁰;
- переход от процедуры бюджетного планирования «снизу вверх» к планированию на основе прогноза общего объема расходов;
- введение Кодекса расходов, определяющего основы планирования, анализа и оценки расходов, стандарты, правила и процедуры;
- введение периодичности проведения общих обзоров расходов один раз в три года;
- переход к программному формату бюджета и бюджетированию, ориентированному на результат;
- повышение степени подотчетности парламенту и обществу.

Бюджетной реформе способствовала Программа помощи Ирландии по переходу к среднесрочному бюджетному планированию, реализуемая Правительством Ирландии совместно с ЕС и МВФ. Программа предусматривала организацию в Ирландии независимого консультативного органа в сфере планирования и исполнения бюджета (*Budget Advisory Council*) и принятие закона о бюджетной ответственности.

⁷ Рекомендации были сделаны в период, когда уровень безработицы в стране увеличился до 12 % в 2009 г. против 4,7 % в 2007 г.

⁸ *Achieving Public Sector Agility at Times of Fiscal Consolidation, OECD Public Governance Reviews, 2015, p. 68.* URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264206267-en>.

⁹ *Comprehensive Expenditure Report 2012-14.* URL: <http://www.budget.gov.ie/Budgets/2012/Documents/CER%20-%20Estimates%20Final.pdf>.

¹⁰ Подробнее о применении бюджетного правила в Ирландии в рассматриваемый период см.: https://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2014/06/RIBF_March11.pdf.

Обзор расходов проводился в целях масштабной бюджетной консолидации, перераспределения расходов в соответствии с новыми приоритетами и задачами экономии бюджетных средств. На период 2012–2014 гг. были впервые определены приоритеты в работе правительства, которыми стали:

- поддержка нуждающихся, наиболее уязвимых категорий граждан;
- содействие экономическому росту и занятости;
- реформа сферы государственных услуг;
- поддержка материнства и детства.

Перед общим обзором были поставлены следующие задачи:

- предоставить правительству полный набор предложений по перераспределению (оптимизации) расходов в соответствии с государственными приоритетами;
- обеспечить достижение бюджетных целей;
- исследовать новые и инновационные способы реализации государственной политики в реформируемом государственном секторе.

Началу обзора предшествовал отбор тем, который проводило Министерство государственных расходов и реформы на основе предложений отраслевых ведомств. Министерство приступило к ежегодной подготовке Плана обзоров расходов по наиболее актуальным темам, имеющим высокий потенциал повышения эффективности расходов и влияния на политику. План обзоров должен был утверждаться правительством.

Общий обзор расходов на 2012–2014 гг. содержал также следующие основные требования к обзорам:

- охват всех направлений расходования средств;
- максимизация бюджетного пространства для проведения реформ;
- установление потолков расходов на 2012–2014 гг.;
- единые критерии, которым должны отвечать обзоры.

Были установлены следующие критерии оценки качества, реализации и иных аспектов выполнения программ расходов (табл. 1).

Таблица 1

Набор критериев для оценки степени выполнения программы расходов

Критерии качества программы	Критерии реализации программы	Дополнительные критерии выполнения программы
Наличие целей и их формулирование	Достижение заявленных целей программы (на основе анализа показателей результатов)	Отсутствие дублирования в решении задач
Соответствие целей приоритетам политики правительства	Эффективность (определение, достигается ли максимизация показателей непосредственных результатов при заданном уровне затрат)	Возможность межведомственного взаимодействия в целях повышения эффективности
Обоснованность подходов к решению проблем и достижению целей	Учет интересов всех стейкхолдеров	Применение комплексного подхода к решению задач на уровне организации в целом (наличие многофункциональных или общих центров предоставления услуг, применение электронного документооборота между департаментами, использование иных возможностей ИТ)
Наличие и качество показателей результатов		Использование аутсорсинга для оказания государственных услуг
Разработка альтернативных подходов к решению проблем, их оценка на основе анализа «затраты-выгоды» либо иной методике		
Обеспеченность финансовыми и иными ресурсами		

Источник: составлено авторами на основе *Comprehensive Expenditure Report 2012-14*, p. 84 (<http://www.budget.gov.ie/Budgets/2012/Documents/CER%20-%20Estimates%20Final.pdf>).

Эти критерии оценки программ легли в основу теста на результативность и эффективность, который должны были проходить все программы отраслевых министерств. Каждое отраслевое министерство получило инструкцию о проведении такой оценки, а также прошло тренинг по подготовке обзора на семинарах.

В обзоре на 2012–2014 гг. впервые перед отраслевыми министерствами была поставлена задача идентифицировать экономию средств в размере 5 % от уровня отраслевого потолка расходов на 2015 г., а также достичь цели увеличения бюджетного «пространства» для новых инвестиций в рамках установленных потолков расходов. Однако в связи с тем, что темпы экономического восстановления Ирландии к началу проведения обзора превысили прогнозируемые показатели, потребность в достижении экономии постепенно потеряла свою остроту.

Перед проведением обзора также было установлено, что им будут охвачены все расходы, кроме тех, по которым готовились специальные обзоры — обзор расходов на оплату труда госслужащих и обзор расходов на инфраструктуру (капитальные расходы).

Обзоры проводились отдельно по текущим и капитальным расходам. Требования к обзорам по капитальным расходам отличались от требований к текущим расходам. В отношении инвестиционных расходов отраслевые департаменты должны были учесть сценарные условия сокращения ассигнований на капитальные расходы до 70 % в 2011 г. и проранжировать инвестиционные проекты в рамках оставшихся 30 % ассигнований. По результатам проведения обзора Министерство по государственным расходам и реформе подготовило Отчет об инфраструктуре и капитальных инвестициях¹¹. Этот отчет и составленный по итогам отраслевых обзоров Общий обзор расходов на 2012–2014 гг. были представлены Министерством по государственным расходам и реформе в правительство до начала переговоров по бюджету на 2012 г. и среднесрочный период.

Ирландские специалисты отмечают, что при подготовке отчетов был использован опыт обзоров расходов Канады, Нидерландов и Великобритании. Общий обзор расходов на 2012–2014 гг. способствовал достижению бюджетных целей на 2012 г. и планируемый период 2013–2014 гг.

В целом результаты проведенных в 2008 и 2011 гг. обзоров расходов в Ирландии были признаны успешными как местными, так и международными экспертами. Реализация предложений, содержащихся в этих обзорах, позволила достичь экономии в размере €7,8 млрд, что составило большую часть общего сокращения расходов (€9,5 млрд) в 2009–2011 гг. [1].

В то же время опыт проведения отраслевых обзоров показал, что они не обеспечивают полного и глубокого охвата конкретных проблем, что привело к образованию нового вида обзоров — оценки конкретной политики (*Focused Policy Assessments, FPAs*)¹². Их стали применять для решения следующих задач:

- межведомственные вопросы (обзоры готовит Центральная служба оценки расходов самостоятельно либо совместно с отраслевыми министерствами);
- оценка отдельных расходных программ для решения наиболее актуальных задач, стоящих перед конкретными отраслями (секторами) экономики;
- предварительная оценка программ.

Сроки подготовки этих обзоров ограничиваются, как правило, тремя месяцами и не требуют создания управляющего комитета. Их подготовку возглавляет глава Центральной службы оценки расходов.

¹¹ *Infrastructure and Capital Investment 2012–2016: Medium Term Exchequer Framework. Department of Public Expenditure and Reform. November, 2011. URL: <http://www.dttas.ie/sites/default/files/publications/public-transport/english/infrastructure-and-capital-investment-2012-2016-medium-term-exchequer-framework/infrastructure-and-capital-investment-2012-20162.pdf>.*

¹² *Irish Government Economic and Evaluation Service. URL: <https://igees.gov.ie/publications/expenditure-reviewandevaluation/vfmr-initiative-fpas>.*

Общий обзор расходов на 2015–2017 гг.

В отличие от предыдущего обзора расходов подготовка общего обзора на 2015–2017 гг. носила более открытый характер. Ирландской общественности предложили представить свои предложения по экономии бюджетных расходов. В результате было отобрано более 60 предложений отдельных граждан и организаций, которые затем были направлены соответствующим отраслевым министерствам.

Еще одна особенность общего обзора на 2015–2017 гг. — отсутствие непосредственных целевых показателей сокращения бюджетных расходов, что было связано с продолжающимся ростом ирландской экономики, который позволил не проводить сокращение, а умеренно увеличивать государственные расходы¹³. В этих условиях общие обзоры расходов стали инструментом контроля и сдерживания роста расходов в рамках установленных общих и отраслевых потолков и обеспечения приоритизации государственных программ. В остальном порядок и организация проведения обзора не изменились и осуществлялись в полном соответствии с Кодексом государственных расходов.

Процесс подготовки обзора носил характер «снизу вверх», то есть основную ответственность за подготовку предложений по экономии несли отраслевые ведомства, которые своевременно представили отчеты в Министерство государственных расходов и реформ. Параллельно с общим обзором также проводился обзор капитальных расходов на этот период.

Новый отчет (*Comprehensive Expenditure Report 2015–2017*) был представлен Министерством государственных расходов и реформы в ирландский парламент 14 октября 2014 г. Он содержал распределение бюджетных ассигнований и государственные меры, включающие обязательства правительства по сокращению бюджетного дефицита (до уровня ниже 3 % в 2015 г.), а также потолки расходов на 2016 и 2017 гг. В отчете отмечалось, что за 2010–2015 гг. занятость в госсекторе сократилась на 10 %¹⁴.

Организационный механизм и процедуры проведения обзоров расходов в Ирландии

После 2008 г. существенно изменились организационный механизм и процедуры проведения обзоров расходов. Процесс работы с обзорами возглавила Руководящая группа (*Steering Group*) под председательством министра государственных расходов и реформы, состоящая из высших чиновников этого министерства и политических деятелей высокого ранга.

Текущее руководство и методическую поддержку стала обеспечивать созданная в рамках Министерства государственных расходов и реформы Центральная служба оценки расходов (*The Central Expenditure Evaluation Unit*). Она была создана еще в 2006 г. и выполняла в основном технические функции. После мирового финансового кризиса ее полномочия были существенно расширены: она стала не только осуществлять мониторинг хода подготовки обзоров расходов, но и собирать отраслевые обзоры в единый документ — сводный обзор, готовить общие рекомендации по результатам обзоров, а также в случае необходимости проводить собственные исследования.

С целью эффективного проведения обзоров расходов в новом формате Правительством Ирландии в 2012 г. был сформирован независимый консультативный орган — Ирландская государственная служба по экономике и оценке (*The Irish Government Economic and Evaluation Service, IGEES*)¹⁵. Она была сформирована как межведомственная

¹³ В Ирландии, как и в других странах еврозоны, рост государственных расходов привязан к потенциальному реальному росту экономики и зафиксирован на три года.

¹⁴ *Comprehensive Expenditure Report 2015–2017*. URL: <http://www.budget.gov.ie/Budgets/2015/Documents/Part%20I%20Report%20of%20the%202014%20Comprehensive%20Review%20of%20Expenditure.pdf>.

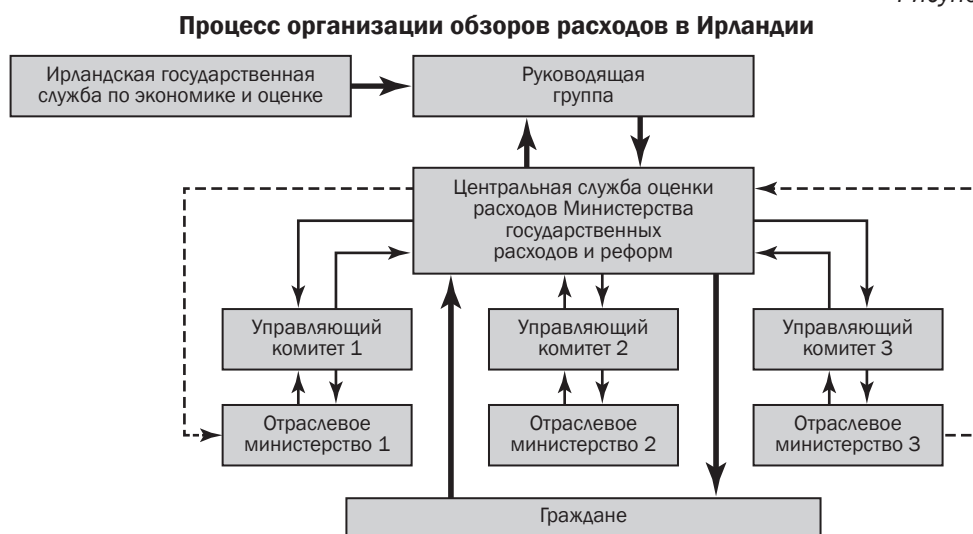
¹⁵ См. <http://igees.gov.ie/>.

служба, в которую вошли представители Министерства здравоохранения, Министерства государственных расходов и реформы и Министерства финансов. Главной задачей Службы стало обеспечение стандартов проведения анализа и оценки результативности и эффективности государственной политики и поддержки правительственных реформ. Кроме того, Служба должна была ежегодно согласовывать с Министерством государственных расходов и реформы темы обзоров¹⁶.

Непосредственную ответственность за подготовку отраслевых обзоров несут управляющие комитеты (*steering committees*), которые создаются отраслевыми министерствами и включают представителей Министерства государственных расходов и реформы. Возглавляют управляющие комитеты независимые председатели, которые непосредственно не отвечают за конкретную область обзора. Управляющие комитеты контролируют процесс подготовки отраслевых обзоров расходов.

Схематически процесс подготовки обзоров расходов в Ирландии изображен на рис. 1.

Рисунок 1



Источник: составлено авторами.

Управляющий комитет, обеспечивающий подготовку отраслевого обзора, как правило, состоит из пяти человек, включая председателя, одного ведущего оценщика, одного представителя Министерства государственных расходов и реформы (руководителя подразделения, отвечающего за данное бюджетное ассигнование) и двух специалистов с опытом проведения обзоров расходов/аудита (это могут быть либо служащие министерства, либо внешние эксперты). Для членов комитета, кроме ведущего оценщика и председателя, работа в нем является не основной, а дополнительной. Должен быть соблюден принцип отсутствия конфликта интересов. Основная роль управляющего комитета заключается в том, чтобы выработать приемлемые предложения по экономии расходов и определить дальнейший ход их внедрения.

В задачи управляющих комитетов, созданных отраслевыми министерствами, входят подготовка проектов технических заданий обзоров расходов, определение целей программы, по которой проводится обзор, программной логической модели (логическая цепь: цели, задачи, мероприятия, результаты), методологии обзора, включая требуемые данные,

¹⁶ *Comprehensive Expenditure Report 2015–2017*, p. 123.

план-график подготовки обзора. Все материалы до рассмотрения на заседании управляющего комитета направляются в Центральную службу оценки расходов Министерства государственных расходов и реформы на согласование. Готовые материалы направляются на одобрение помощнику секретаря Министерства государственных расходов и реформы.

Техническое задание на проведение обзора должно быть также согласовано с отраслевым министерством. При необходимости проводятся согласительные процедуры между помощником секретаря Министерства государственных расходов и реформы и соответствующим отраслевым министром.

Непосредственным разработчиком отраслевого обзора расходов является ведущий оценщик. Он не должен работать в той сфере, по которой проводится обзор. До первого заседания управляющего комитета ведущий оценщик готовит презентацию обзора, проект технического задания, программную логическую модель и методологию обзора. Управляющий комитет не проводит встреч с заинтересованными лицами. Ведущий оценщик информирует председателя о ходе работы. Использование внешних консультантов, как правило, не разрешается, за исключением особых случаев, когда требуются специальные консультации. Аутсорсинг обзоров запрещен. Оплата подготовки отраслевых обзоров проводится за счет средств отраслевых ведомств, предназначенных для этих целей.

Отчеты готовятся в течение 6–9 месяцев, выполнение календарного плана обязательное. Если процесс подготовки отраслевого обзора не может быть завершен в установленный срок, то председатель управляющего комитета информирует об этом главу отраслевого департамента, который запрашивает продление срока у главы Центральной службы оценки расходов Министерства государственных расходов и реформы. При этом срок не может быть увеличен более чем на три месяца.

Итоговую версию отчета управляющий комитет передает отраслевому министру и генеральному секретарю соответствующего отраслевого министерства, копия направляется в Министерство государственных расходов и реформы. До публикации отраслевого обзора соответствующий министр готовит для правительства меморандум, который содержит основные результаты и предложения, а также ответы на поставленные вопросы. Отчет публикуется на портале отраслевого министерства. Отчеты отраслевых министерств поступают в комитеты парламента как информационный ресурс для обсуждения оценок бюджетных ассигнований на очередной год.

Уроки для России

Опыт Ирландии в проведении обзоров расходов позволяет сделать ряд выводов, которые могут оказаться полезными для внедрения этого инструмента в российскую практику.

В частности, проведение обзоров расходов способствовало выявлению существенной экономии бюджетных расходов и перенаправлению бюджетных ассигнований на решение приоритетных задач. Проведение обзоров расходов было увязано со среднесрочными целями бюджетно-налоговой политики и стратегическими целями государственной политики социально-экономического развития Ирландии. В процессе подготовки обзоров расходов обязательно учитывается соответствие предлагаемых вариантов экономии (оптимизации) бюджетных расходов государственным приоритетам. Для России применение обзоров расходов в качестве инструмента управления общественными финансами приобретает особую актуальность в связи с указом Президента Российской Федерации № 204 от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Проведение обзоров расходов будет способствовать экономии бюджетных средств и перенаправлению высвободившихся ресурсов на решение приоритетных задач, перечисленных в данном указе.

Успешный опыт проведения обзоров расходов в Ирландии во многом был связан с наличием развитой нормативно-правовой и методической базы, обеспечивающей

дисциплину и четкий порядок взаимодействия участников на всех этапах подготовки обзоров, а также стандартизацию подготовки отчетов. Важно также подчеркнуть, что на протяжении последних десяти лет методическая база постоянно совершенствовалась в ходе реформирования бюджетной сферы и государственного сектора, обеспечивая повышение эффективности проведения обзоров расходов. В Российской Федерации необходимо разработать и принять пакет нормативных правовых и методических документов, которые должны обеспечить высокий уровень эффективности и результативности обзоров расходов и их интеграцию в бюджетный процесс.

По мере расширения практики проведения обзоров в Ирландии возрастала роль центрального финансового органа в текущем управлении и мониторинге хода подготовки обзоров. Важно отметить, что в составе этого государственного органа — Министерства государственных расходов и реформ — было сформировано специальное подразделение, отвечающее за подготовку обзоров расходов (Центральная служба оценки расходов). Представляет интерес и используемая Ирландией организационная модель проведения обзоров расходов, в рамках которой ключевую роль в непосредственной подготовке обзоров играют управляющие комитеты. Применительно к России управленческая «вертикаль» проведения обзоров расходов может выглядеть следующим образом. Правительственная комиссия по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов обеспечивает стратегическое руководство процессом подготовки обзоров расходов. Минфин России осуществляет оперативное управление процессом, методическое и организационное обеспечение рабочих групп, которые занимаются непосредственной подготовкой обзоров.

В Ирландии применяются разные типы обзоров расходов. Общие обзоры расходов непосредственно интегрированы в трехлетнее бюджетное планирование. Предложения по экономии и перераспределению бюджетных средств включаются в состав документов по проекту бюджета и вносятся в парламент страны. Общие обзоры дополняются выборочными обзорами — оценками конкретной политики (FPAs), которые Министерство государственных расходов и реформы проводит отдельно от общих обзоров. Эти оценки играют важную роль в поиске потенциальных источников экономии и способствуют повышению эффективности общих обзоров. В Российской Федерации процесс внедрения нового инструмента управления финансами, на наш взгляд, целесообразно начинать с выборочных обзоров расходов — пилотных проектов по обзору расходов в рамках отдельных государственных органов и государственных программ Российской Федерации.

Библиография / References

1. Robinson M. Spending review. 3rd Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, 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*, 2013, iss. 2, pp. 81–122. OECD, 2014. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v13-2-en>.
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. *OECD Journal on Budgeting*, 2013, iss. 2, pp. 49–80. OECD, 2014. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v13-2-en>.
6. Schick A. Lessons from the Crisis. *OECD Journal on Budgeting*, 2012, 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 2011/12. *OECD Journal on Budgeting*, 2013, 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. Бегчин Н. А., Богачева О. В., Смородинов О. В. Обзоры расходов как инструмент управления общественными финансами в странах ОЭСР: теоретический аспект // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 3. С. 49–63 [Begchin N. A., Bogacheva O. V., Smorodinov O. V. Spending Reviews as an Instrument for Public Finance Management in OECD Countries: Theoretical Aspect. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, 2018, no. 3, pp. 49–63 (in Russ)].
11. Kennedy F., Howlin J. Spending reviews in Ireland – Learning from experience. *OECD Journal on Budgeting*, 2016, no. 2, pp. 93–108. OECD, 2017. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-16-5jg30cchf0g0>.

O. V. Bogacheva, O. V. Smorodinov

Features of Spending Reviews in Ireland: Experience for Russia

Authors' affiliation:

Olgа 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

Since the beginning of the recent financial and economic crisis (2007–2008), spending reviews have played an important role in Ireland's efforts to increase the fiscal space available to government for new, higher priority policies. This goal has been achieved by applying a systematic process of identification of ineffective and inefficient saving programs. The authors of the article claim that experience of Ireland in organization of spending review process could be useful for implementation of this instrument in Russia. First, the case of Ireland clearly demonstrates that regular review of baseline expenditures requires more active role from the government and the Ministry of Finance in allocation of all budget resources. It is also obvious that commitment of the top political and official level is vital for the final success in implementation of this instrument in Russia. As for the Ministry of Finance, it should play a key role in designing the spending reviews' format, advising the top political level on the selection of topics, scope and parameters of spending reviews, and identification of spending options. Second, success of spending reviews in Ireland is backed by strong legal and methodological framework which regulates rights and responsibilities of each participant in the review preparation process. Formation of such framework is the key prerequisites of successful implementation of spending reviews in Russia. Third, it should be noted that Ireland applies various types of spending reviews depending on a goals set. In Russia, it is advisable first to conduct a number of pilot selective reviews focused on government programs and particular ministries and agencies. After accumulating sufficient expertise, it would be appropriate to conduct a comprehensive spending review

Keywords:

spending reviews, federal budget, baseline budget expenditures, legal and methodological framework, saving measures

JEL: H50, H61, H68

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2018-5-34-45>