

Институциональное закрепление практики проведения обзоров бюджетных расходов

Опыт стран ОЭСР

Титуан ШАССАНЬ, аналитик по вопросам политики – Отдел ОЭСР по государственному управлению и бюджетированию

БЮДЖЕТНОЕ СООБЩЕСТВО РЕМПАЛ

9 февраля 2026 г. – Париж





Почему обзоры бюджетных расходов важны?

- > Государственные финансы **во многих странах испытывают постоянное давление**
 - > Высокий и устойчивый уровень государственного долга
 - > Новые возникающие приоритеты (оборона, климатический переход, здравоохранение)
 - > Демографические изменения (рост расходов на пенсии и здравоохранение)
- > Необходимость повышения **качества, эффективности и результативности государственных расходов.**
- > Однако значительная часть **расходов «закреплена» в базовых ассигнованиях**
- > Традиционное бюджетирование часто строится на приростном подходе и **предполагает маргинальные корректировки**, а не пересмотр всей совокупности расходов
- > Именно эту проблему призваны решить обзоры бюджетных расходов.



Определение обзоров бюджетных расходов

Что такое обзоры бюджетных расходов?

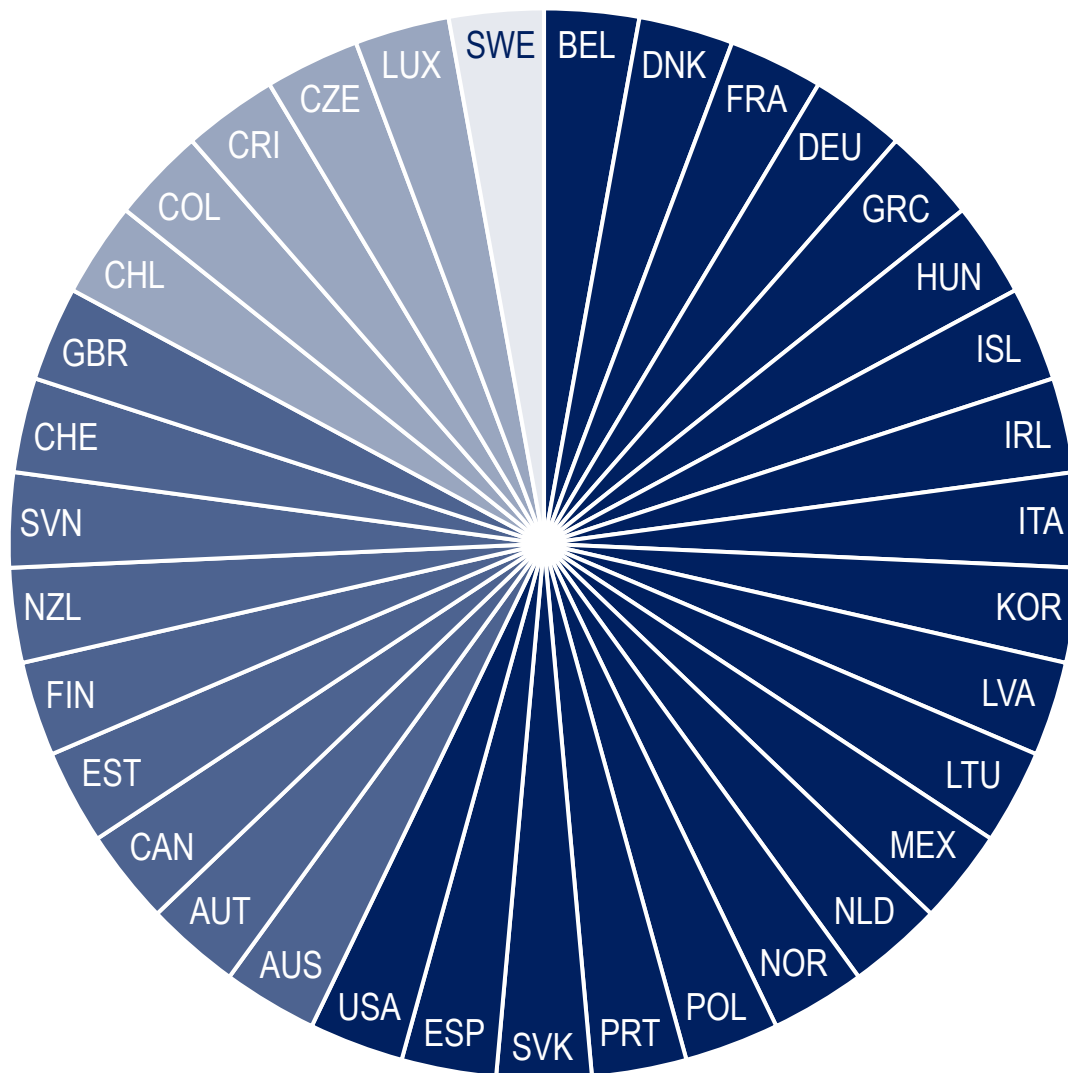
- > Обзоры бюджетных расходов – это инструмент систематического анализа *существующих государственных расходов*.
- > Благодаря им правительства получают механизм обеспечения *устойчивости государственных финансов*.
- > Формальная процедура, в рамках которой *Министерство финансов и отраслевые министерства работают вместе*.

Предназначение обзоров бюджетных расходов

- > Позволяют правительству управлять *совокупным* уровнем расходов
- > Выявляют возможности для *экономии* или *перераспределения* ресурсов
- > Повышают *результативность* программ и мер политики



Почти во всех странах ОЭСР проводятся или уже проводились обзоры бюджетных расходов



- Ежегодные обзоры бюджетных расходов
20 стран
- Периодические обзоры бюджетных расходов
9 стран
- На данный момент проведены только пилотные обзоры бюджетных расходов
5 стран
- В настоящее время рассматривается возможность проведения обзоров бюджетных расходов
1 страна



Основные принципы эффективных обзоров бюджетных расходов

- > **Политическое руководство** и поддержка имеют решающее значение для **определения целей и объема** обзора, а также для **обеспечения сотрудничества** между департаментами и **утверждения рекомендаций**.
- > **Министерство финансов отвечает** за процесс обзора бюджетных расходов.
- > Определение **четкого целевого значения экономии средств** может помочь придать обзору более сфокусированный характер.
- > Обзоры бюджетных расходов должны быть четко и непосредственно **связаны с бюджетным процессом**, решения по итогам обзоров должны быть отражены в следующем бюджете.
- > **Отчет и решения** по итогам обзора бюджетных расходов **должны быть опубликованы** в целях повышения прозрачности и подотчетности.
- > В некоторых случаях может потребоваться **мониторинг выполнения рекомендаций по итогам обзора бюджетных расходов**



Следует четко определить роли политического руководства и государственных служащих

- > Политическое руководство предоставляет мандат и обеспечивает поддержку
 - > Политическое руководство имеет особенное значение **в начале процесса**, когда определяются цели и объем обзоров бюджетных расходов, а также **в конце процесса**, когда принимаются окончательные решения об утверждении рекомендаций.
 - > *Обеспечивает, чтобы обзоры бюджетных расходов охватывали **значительную часть** бюджета и рассматривали темы, которые являются **ключевыми приоритетными областями** правительства.*
- > Государственные служащие проводят обзоры бюджетных расходов
 - > Государственные служащие готовят анализы и сценарии для обзора бюджетных расходов и выполняют рекомендации, принятые по итогам обзора.
 - > *Важно накапливать экспертные знания для проведения обзоров бюджетных расходов как в отраслевых министерствах, так и в министерстве финансов*



Роли различных категорий заинтересованных сторон

Политическое руководство	Государственные служащие
<ul style="list-style-type: none">• Согласование процесса ОБР со стратегическими целями правительства• Предложение и утверждение тем для рассмотрения в рамках обзора• Утверждение технического задания• Предоставление мандата на проведение обзора• Официальное утверждение рекомендаций, содержащихся в итоговом отчете об обзоре бюджетных расходов• Обеспечение учета решений по итогам ОБР в бюджетном процессе	<ul style="list-style-type: none">• Формирование руководящей группы для надзора за проведением обзора бюджетных расходов• Формирование рабочей группы для подготовки анализов и проекта доклада (докладов)• Предоставление аналитического потенциала и соответствующих экспертных знаний• Подготовка технического задания и методических материалов• Исполнение и мониторинг решений, принятых по итогам обзора бюджетных расходов



Политическое руководство участвует в начальном и заключительном этапах процесса обзора

Определение цели и объема каждого обзора государственных расходов



Утверждение технического задания



Окончательное решение об утверждении рекомендаций по итогам обзора бюджетных расходов





Государственные служащие проводят обзор и выполняют рекомендации по его итогам

Подготовка анализа



Подготовка рекомендаций



Мониторинг и последующий контроль



Исполнение решений по итогам ОБР





Необходимо установить четкие механизмы управления

- > **Надежные механизмы управления обеспечивают устойчивость и независимость процесса обзора бюджетных расходов**
 - > Министерство финансов и отраслевые министерства играют конкретные роли в процессе проведения обзора
 - > **Руководящие группы** обеспечивают руководство и выступают в качестве «фильтра» между операционным и политическим уровнями
 - > **Рабочие группы** анализируют темы, охватываемые обзором бюджетных расходов, и готовят рекомендации
 - > *На уровень заинтересованности в обзоре бюджетных расходов могут повлиять стимулы*
 - Что делать с сэкономленными средствами?



Краткий перечень обязанностей в процессе проведения ОБР

	Минфин	Отраслевые министерства	Кабинет министров	Другие?
Обязанности	<ul style="list-style-type: none">• координирует процесс ОБР.• проводит анализ совместно с соответствующими отраслевыми министерствами в рамках рабочей группы• осуществляет методическое руководство и обеспечивает техническое качество• обеспечивает связь с бюджетом	<ul style="list-style-type: none">• Предоставляют отраслевые экспертные знания, данные и факты• Игрют важную аналитическую роль в рамках рабочей группы• Совместно с Минфином разрабатывают варианты политики и экономии средств в рамках рабочей группы• Несут ответственность за достижение результатов.	<ul style="list-style-type: none">• утверждает техническое задание• утверждает итоговый отчет по итогам ОБР• утверждает рекомендации по итогам ОБР	<ul style="list-style-type: none">• Управление государственного аудита• Специалисты по оценке политики• Внешние консультанты• Научные круги, НПО...



Единая структура управления при проведении обзора бюджетных расходов

Кабинет министров утверждает техническое задание (включая цели, объем, целевые значения, участников...)

1

КАБИНЕТ МИНИСТРОВ

Руководящий комитет назначает участников рабочей группы, дает указания и контролирует ход работы

2

РУКОВОДЯЩИЙ КОМИТЕТ
Под председательством Министерства финансов

Рабочая группа проводит анализ в рамках регулярных заседаний

3

РАБОЧАЯ ГРУППА
Под совместным председательством отраслевых министерств и Минфина

4

6

Кабинет министров утверждает рекомендации из отчета; они будут включены в следующий бюджет.

5

Руководящий комитет рассматривает и утверждает отчет по итогам обзора бюджетных расходов

4

Рабочая группа готовит отчет по итогам обзора бюджетных расходов, в котором излагаются варианты политики/экономии средств



Состав руководящего комитета



Руководящий комитет:

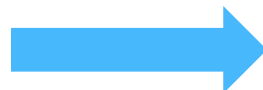
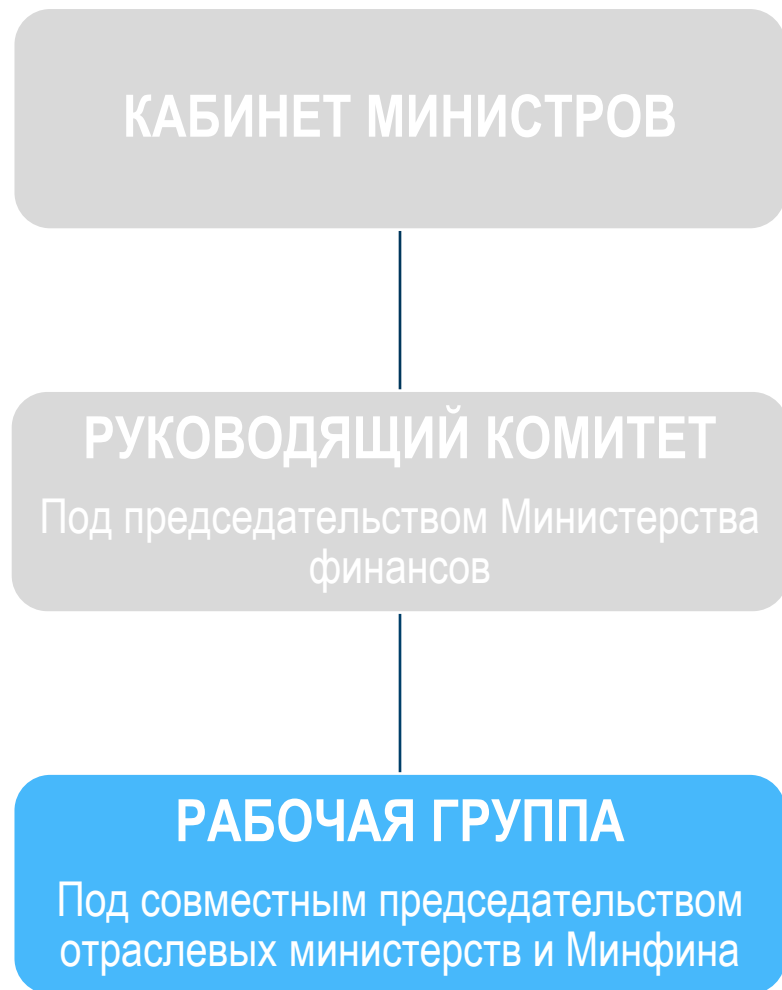
- > Под председательством министра финансов
- > Включает министра участвующего отраслевого министерства
- > Высокопоставленные должностные лица Минфина
- > Старшие должностные лица участвующих отраслевых министерств

Руководящий комитет проводит регулярные заседания (один раз в месяц или два месяца).

Он **действует в качестве «фильтра» между политическим и операционным уровнями**, обеспечивая независимость процесса ОБР



Состав рабочей группы



В состав рабочей группы входят:

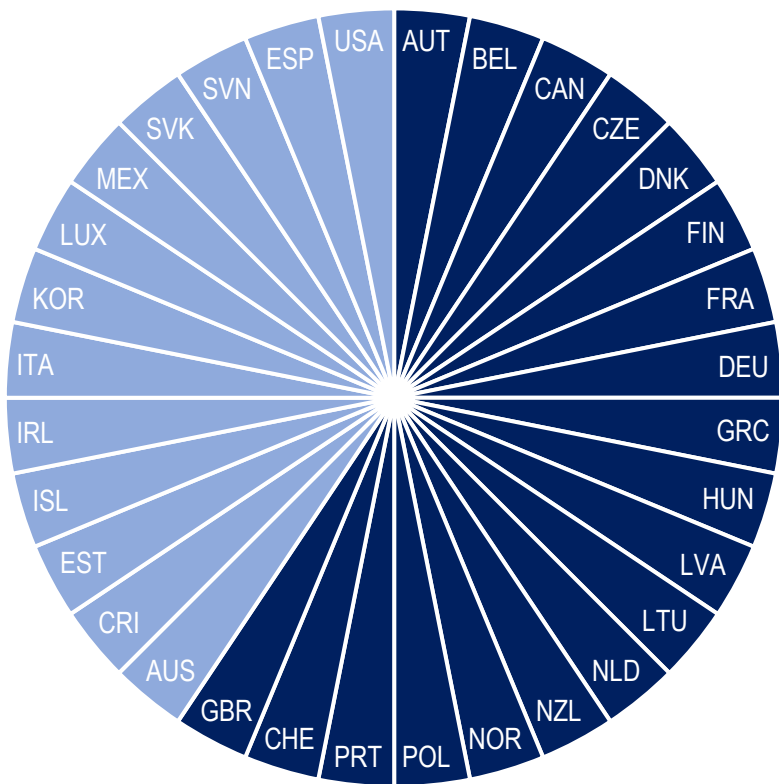
- > Сотрудники Минфина
- > Сотрудники участвующих отраслевых министерств (глубокие знания, доступ к заинтересованным сторонам и реализация)
- > Внешние эксперты (возможно)

Проводит заседания регулярно (не реже одного раза в месяц)



В большинстве стран ОЭСР используются как руководящие комитеты, так и рабочие группы

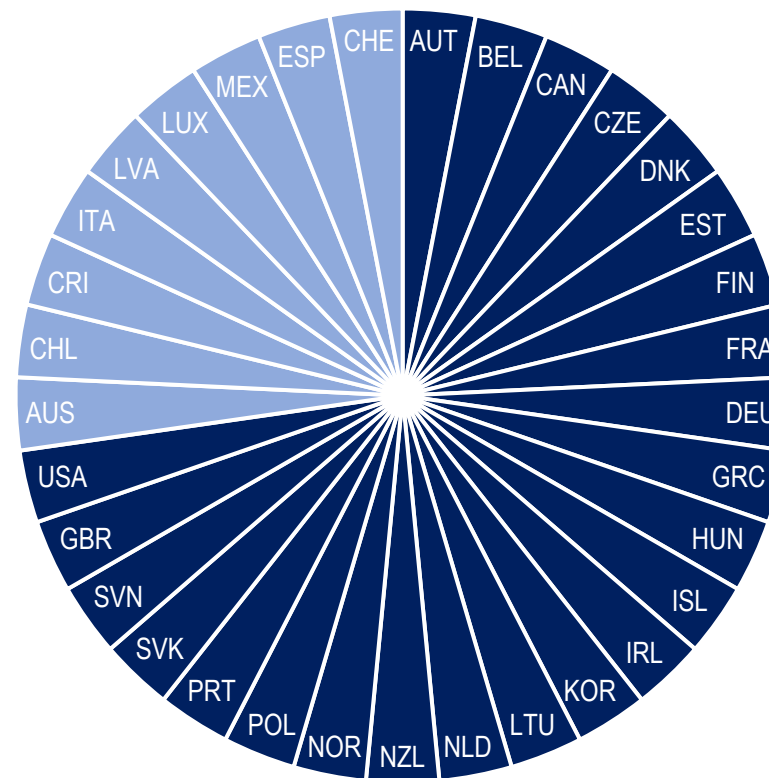
Руководящий комитет для каждого обзора бюджетных расходов



● Нет
13 стран, 39%

● Да
19 стран, 61%

Рабочая группа для каждого обзора бюджетных расходов



● Нет
9 стран, 24%

● Да
24 страны, 76%



Техническое задание помогает заручиться поддержкой отраслевых министерств

- > Процесс проведения обзора бюджетных расходов должен начинаться с составления **технического задания**
- > Техническое задание готовится **совместно Минфином и участвующими отраслевыми министерствами**
- > Такая совместная подготовка позволяет заручиться **поддержкой отраслевых министерств и обеспечить их ответственное участие** в процессе проведения ОБР
- > Содержание технического задания:
 - > **Тема обзора**: что входит в его объем и что из него исключено
 - > **Конкретные цели** обзора
 - > **Целевое значение экономии средств**, если применимо

» Разработка технического задания

Objective

The 20XX spending review process will analyse expenditures within the area of ... to analyse how well expenditure within the area is aligned with the government's policy objectives, if they are delivered effectively and efficiently and to identify potential savings measures to be taking into consideration in the 20XX budget, and onwards, to assist the government in meeting its medium-term fiscal targets.

Scope

The total expenditure within the area of ... is X million Euros. The task of the working group is to identify at least X% of the total expenditure to be reallocated within another area of the same ministry.

Tasks

- I. To examine recent spending trends and potential spending pressures within the area.
 - a. How will these trends affect the annual and medium-term budget without policy changes?
- II. To examine whether there is scope to improve the efficiency of expenditure.
 - a. Can services or activities be delivered at a lower cost?
- III. To examine if there is low-priority spending within the area that can be reallocated to high-priority areas.
- IV. To examine the overall performance of the programme by looking at available evidence (existing performance information, evaluations).
- V. To examine whether there is scope to improve the efficiency of the area through its design or administrative arrangements, or remove duplications.

The review will identify a menu of potential options within the area of ... that will be presented to the Cabinet to consider. The options will assist the Government's medium-term fiscal consolidation tasks. The Ministry of ... will be allowed to use up to X% of the identified savings to reallocate within other areas to meet the government priorities

Organisation

The review will be conducted by a working group consisting of X representatives from the Ministry of Finance and X representatives from the Ministry of X, as well as external and independent experts. The working group will be chaired by a senior official in the Ministry of X. The working group is supervised by a steering committee that reviews an intermediate report and approves the final report of the working group. The review process is coordinated by the spending review team in the State Budget Department.

Timeline

- I. By xx, finalise *Task X*
- II. By xx, submit a preliminary report to the Steering Committee.
- III. By xx, submit the final report to the Steering Committee.



Техническое задание

I. Цель


II. Объем

III. Задачи

IV. Организация

V. График

Шаблон технического задания: цель

I.	Цель	
II.	Объем	
III.	Задачи	
IV.	Организация	
V.	График	

Важно включить **четкое целевое значение экономии средств**, чтобы сосредоточить процесс обзора бюджетных расходов на достижении реальных бюджетных результатов

В рамках данного обзора будут проанализированы расходы в области [указать область] в целях:

- > Определения потенциальных мер, позволяющих добиться экономии в размере не менее [X]% в бюджете на 20[XX] год (и в дальнейшем), чтобы помочь правительству достичь среднесрочных фискальных целей.
- > Оценки увязки расходов с целями государственной политики.
- > Оценки результативности реализации программ и эффективности управления ими.



Шаблон технического задания: цель (пример целевых значений)

Страна	Обзор	Целевое значение
Канада	Комплексный обзор расходов (2025)	<p>Организации должны представить предложения по экономии до 15% от базового уровня, зафиксированного в обзоре, к 2028–2029 гг. и далее на постоянной основе.</p> <p>Целевое значение в 2% для приоритетных областей, таких как оборона и общественная безопасность.</p>
Дания	Обзор расходов полиции и органов прокуратуры (2025)	1,1 млрд датских крон, что соответствует 2% от базового уровня расходов
Нидерланды	ИВО	Общее правило: определить не менее одного варианта сокращения расходов на 10–20% в течение следующих четырех лет.

Шаблон технического задания: объем

I. Цель

II. Объем

III. Задачи

IV. Организация

V. График

В объем обзора входит следующее:

[бюджетная статья/мероприятие/программа/подпрограмма].

Общий объем расходов в этой области составляет [X] млн [евро], что соответствует [X]% бюджета правительства/министерства в [последний бюджетный год].

	2019	2020	2021	2022	2023
Инфраструктурный фонд, кроме сетевых расходов	4 102	3 464	3 535	3 100	3 843
Безопасность дорожного движения (гл. 12, ст. 14)	50	41	37	36	35
Общественный транспорт и железнодорожная инфраструктура (гл. 12, ст. 16)	13	14	14	14	14
Судоходство и порты (гл. 12, ст. 18)	39	35	5	5	5

Шаблон технического задания: задачи

I.	Цель
II.	Объем
III.	Задачи
IV.	Организация
V.	График

Примеры задач:

- I. Изучить последние тенденции в расходах и потенциальные факторы, оказывающие давление на расходную часть в данной области
 - I. Как эти тенденции повлияют на годовой и среднесрочный бюджет при отсутствии изменений в политике?
- II. Изучить возможности повышения эффективности расходов.
 - I. Можно ли предоставлять услуги или реализовывать мероприятия с меньшими затратами?
- III. Изучить, есть ли в данной сфере расходы с низким приоритетом, которые можно перераспределить в сферы с высоким приоритетом
- IV. Изучить общую эффективность программы на основе имеющихся данных (имеющаяся информация об эффективности, оценки, аудиты...)
- V. Изучить возможности для повышения эффективности данной области за счет структурных решений или оптимизации административного устройства или устранения дублирования.



Шаблон технического задания: организация

I.	Цель
II.	Объем
III.	Задачи
IV.	Организация
V.	График

Обзор будет проводиться рабочей группой, состоящей из [...] представителей Министерства финансов и [...] представителей Министерства [...].

Председателем рабочей группы будет старшее должностное лицо из [Министерства ...]. Рабочая группа работает под надзором Руководящего комитета, который утверждает заключительный отчет. Координация процесса обзора осуществляется [указать название группы] в Министерстве финансов.

Члены рабочей группы: [указать должности и департаменты/подразделения]

Члены руководящего комитета: [указать должности и департаменты/подразделения]

Шаблон технического задания: график

I.	Цель
II.	Объем
III.	Задачи
IV.	Организация
V.	График



- I. К [указать дату] завершить подготовку анализа, показателей и сравнительной оценки, которые будут использоваться для подготовки предложений по экономии средств.
- II. К [указать дату] завершить разработку вариантов политики и определить те из них, которые могут быть реализованы в рамках бюджета на [20XX] год, а также те, которые требуют дополнительного анализа.
- III. К [указать дату] представить предварительный отчет руководящему комитету.
- IV. К [указать дату] представить окончательный отчет Кабинету министров.



Результаты обзоров бюджетных расходов должны учитываться в бюджетном процессе

> Увязка с бюджетным процессом

- > Необходима систематическая интеграция обзоров бюджетных расходов в процесс подготовки государственного бюджета.
- > *Обзоры бюджетных расходов следует проводить регулярно, так чтобы они воспринимались как естественная часть бюджетного процесса*

> Увязка со среднесрочными программами

- > Использование среднесрочной перспективы может повысить результативность обзоров бюджетных расходов.
- > *Важное значение имеют устойчивые и достоверные базовые бюджетные показатели на многолетнюю перспективу*

> Интеграция с другими инструментами УГФ

- > Информация об эффективности может быть весьма полезной; она должна быть доступной и использоваться в процессе проведения обзоров бюджетных расходов.
- > *Важно иметь качественную информацию об эффективности.*



Связь с бюджетным процессом

Как обзоры бюджетных расходов связаны с бюджетным процессом?





Следует периодически актуализировать систему проведения обзоров бюджетных расходов

- > *Систему следует актуализировать с учетом постоянно меняющихся вызовов*
 - > Более активное и широкое применение обзоров бюджетных расходов демонстрирует, как они меняются с учетом условий и приоритетов конкретной страны.
 - > Система проведения обзоров бюджетных расходов должна учитывать изменения во внешней среде, в которой она функционирует, а также предусматривать анализ своих сильных сторон и выявлять потенциальные слабые места в действующей системе.
 - > *Для того, чтобы обзоры бюджетных расходов оставались эффективным инструментом поддержки бюджетных решений и решений по вопросам политики, необходимо иметь **специальный персонал, который будет помогать координировать и отслеживать проведение этих обзоров из года в год и вносить необходимые коррективы.***

Есть ли вопросы?

УЗНАЙТЕ БОЛЬШЕ: [OE.CD/BUDGET](https://oe.cd/budget)

titouan.chassagne@oecd.org