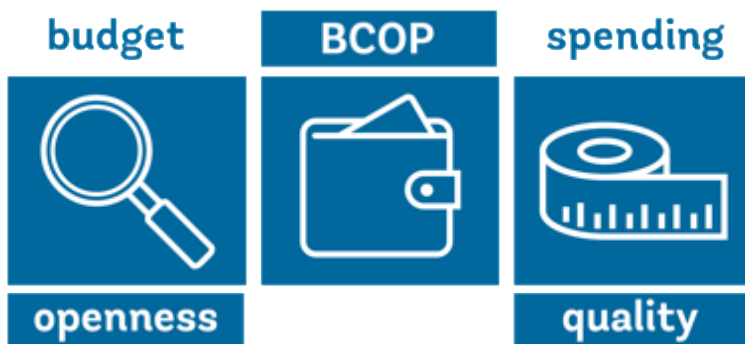




# БЮДЖЕТИРОВАНИЕ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА РЕЗУЛЬТАТ, И ОБЗОРЫ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ



Бюджетное сообщество PEMPAL (БС)  
Рабочая группа по программно-целевому бюджетному планированию  
(РГПЦБ)  
Краткое изложение обсуждения на видеоконференции  
5 ноября 2020 года

Ноябрь 2020 года

Copyright © 2020 PEMPAL BCOP

Все права защищены. Никакие части настоящей публикации не могут воспроизводиться, передаваться или распространяться в какой-либо форме без предварительного письменного разрешения БС PEMPAL, за исключением некоммерческих видов использования, разрешенных законом об авторском праве. При любом видоизменении содержащихся в настоящей публикации руководящих указаний относительно соглашений о сотрудничестве требуется включение цитаты с указанием того, что использовалась настоящая публикация с видоизменениями. Контакт: [kmalafeeva@worldbank.org](mailto:kmalafeeva@worldbank.org)



**Бюджетное сообщество (БС)**

T: +7 495 745 70 00 ext. 2038 or +7 499 921 20 38

E: [BCOP@worldbank.org](mailto:BCOP@worldbank.org)

W: [www.pempal.org](http://www.pempal.org)

# Содержание

**Что такое РЕМРАЛ, БС и РГПЦБ? .....4**

**Цели и структура совещания ..... *Error! Bookmark not defined.***

**Рассмотрение проекта продукта знаний «проведение быстрого  
обзора расходов для выявления мер по обеспечению  
сбалансированности бюджета».....6**

**Выводы и дальнейшие действия по окончательному  
утверждению продукта знаний ..... 166**



## Что такое PEMPAL, БС и РГПЦБ?

Сеть «Взаимное обучение и обмен опытом в сфере управления государственными финансами» (PEMPAL) представляет собой результат многосторонних усилий, который облегчает обмен профессиональным опытом и передачу знаний между специалистами-практиками по государственным финансам из стран региона Европы и Центральной Азии (ЕЦА). В состав сети PEMPAL входят три тематических практикующих сообщества (ПС): 1) бюджетное сообщество (БС); 2) казначейское сообщество (КС); и 3) сообщество по внутреннему аудиту (СВА), и ее основные доноры и партнеры по развитию программы – Государственный секретариат Швейцарии по экономическим вопросам (SECO), Министерство финансов Российской Федерации, Европейская комиссия (ЕК) и Всемирный банк (ВБ).

Основная цель БС – оказание поддержки министерствам финансов стран-участниц сообщества в проведении реформ, направленных на повышение результативности и подотчетности в сфере бюджета. Рабочая группа БС по программно-целевому бюджетному планированию (РГПЦБ) в основном занимается вопросами разработки и внедрения программного бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат, а также обзоров расходов с целью повышения результативности бюджетных расходов. С момента ее образования в 2016 году и по сей день, количество представителей было увеличено до 17 из 21 страны-участницы БС, а именно: Албании, Армении, Азербайджана, Республики Беларусь, Боснии и Герцеговины, Болгарии, Хорватии, Грузии, Косово, Кыргызской Республики, Молдовы, Северной Македонии, Российской Федерации, Сербии, Турции, Украины и Узбекистана.

## Бюджетное сообщество PEMPAL (БС)

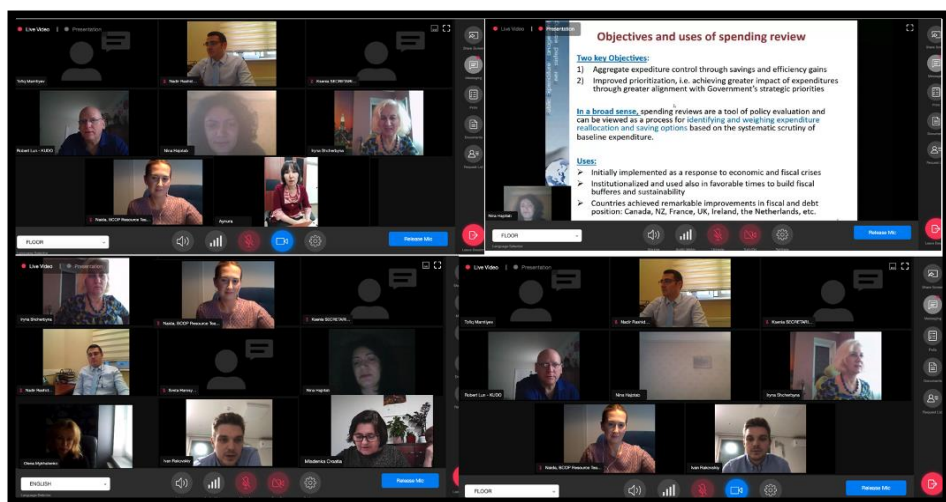
### Рабочая группа по программно-целевому бюджетному планированию (РГПЦБ)

#### Семинар видеоконференции по разработке продукта знаний (ПЗ)

#### *Проведение быстрого обзора расходов для выявления мер по обеспечению сбалансированности бюджета*

5 ноября 2020 года

#### Краткий обзор



## Цели и структура совещания

5 ноября РГПЦБ провела обсуждение первого проекта нового продукта знаний (ПЗ) «Проведение быстрого обзора расходов для выявления мер по обеспечению сбалансированности бюджета». Совещание проводилось в формате видеоконференции под председательством г-жи Ирины Щербиной, координатора ресурсной группы БС и старшего специалиста Всемирного банка по государственному сектору. На совещании представили первый проект вышеуказанного ПЗ РГПЦБ и дали возможность участникам БС предоставлять свои исходные данные/замечания по проекту ПЗ. Материалы совещания доступны на [сайте PEMPAL.org](http://сайт PEMPAL.org).

В своих примечаниях председатель **сообщила**, что на видеоконференции присутствуют 29 участников, включая 24 представителя 14 стран-участниц

БС (Албания, Армения, Азербайджан, Босния и Герцеговина, Беларусь, Болгария, Хорватия, Грузия, Казахстан, Косово, Молдова, Россия, Украина и Узбекистан). Председатель также прокомментировала ход работ к настоящему моменту по подготовке проекта ПЗ РГПЦБ, который вела Нина Хаджоян, эксперт ВБ, и поблагодарила двенадцать стран РЕМПАЛ, которые внесли свой вклад в этот ПЗ до этого года.

## Рассмотрение проекта продукта знаний «Проведение быстрого обзора расходов для выявления мер по обеспечению сбалансированности бюджета»

На первой сессии видеоконференции был дан обзор первой версии продукта знаний. Проект подготовлен на основе аналитических исследований, подкрепленных несколькими экспертными интервью и двумя мини-опросами стран РЕМПАЛ, проведенными БС в июле-августе и октябре 2020 года. Г-жа Нина Хаджоян представила предложенный план ПЗ, приведенный на Иллюстрации 1.

### Иллюстрация 1. Предлагаемый план продукта знаний о проведении быстрых обзоров расходов



#### Краткое описание продукта знаний

- **ЧАСТЬ 1.** Обзоры расходов: основные характеристики, виды и критерии успешности
  - Краткий экскурс в историю, цели и виды обзоров расходов (традиционных и быстрых), применение и критерии успешности
- **ЧАСТЬ 2.** Реализация быстрых обзоров расходов
  - Методологии, процессы и инструменты; связь с бюджетом; цели и область применения
- **ЧАСТЬ 3.** Контроль укрупненных фискальных показателей: дополнительные и альтернативные фискальные меры (включая внебюджетные меры)
- **ЧАСТЬ 4.** Заключение и рекомендации
  - Рекомендации в отношении процесса и инструментов, а также вопросов, требующих особого внимания; заключительные замечания
- **ПРИЛОЖЕНИЯ:** анализ ситуаций из практики, примеры, шаблоны

## Цели

**Цели ПЗ состоят в содействии странам-участницам в разработке методик и инструментов для реализации быстрых обзоров расходов** в качестве быстрой реакции на налоговый кризис, например текущий кризис, вызванный пандемией COVID-19. Примеры инструментов и шаблонов, которые будут включены в этот ПЗ, можно регулировать в каждой стране в зависимости от потребностей, обстоятельств, организационных правил и возможностей, и доступности данных.

**Используемая в настоящем продукте знаний концепция быстрых обзоров расходов** отличается от традиционных обзоров расходов тем, что проводятся в экстренных обстоятельствах и ограниченных временных рамках, чтобы реагировать на фискальное давление в некоторых обстоятельствах. Однако вместе с тем они схожи с традиционными обзорами с точки зрения процессов, включая вовлечение линейных министерств и необходимость ведущей роли главного исполнительного органа, кабинета правительства, администрации президента или аппарата премьер-министра. Несмотря на то, что они менее детализированы, чем традиционные обзоры, и предполагают использование менее сложных методологий, быстрые обзоры расходов также отличаются от обычного анализа расходов, выполняемого министерствами финансов в рамках регулярного процесса бюджетного планирования.

**К быстрым обзорам расходов также применимы основные цели традиционных обзоров.** Это касается следующего: i) контроль выполнения агрегированных показателей расходов за счет экономии средств и повышения эффективности, а также ii) совершенствование системы определения приоритетов, т.е. повышение результативности расходов путем обеспечения их более строгого соответствия стратегическим приоритетам правительства. Канада, Новая Зеландия, Франция, Великобритания, Ирландия, Нидерланды добились заметных улучшений бюджетной и долговой позиции, а также в оптимизации государственного сектора с помощью обзоров расходов. На иллюстрации 2 показаны виды общих обзоров расходов и отличительные характеристики быстрого обзора расходов.

## Иллюстрация 2. Характеристики традиционных и быстрых обзоров расходов



### Виды обзоров расходов

| Направление / фактор | Виды обзоров расходования бюджетных средств         |
|----------------------|---|
| Область применения   | Всесторонний или избирательный                      |
| Регулярность         | Систематический или несистематический               |
| Выбор темы           | Дискреционный или автоматический                    |
| Связь с бюджетом     | Циклический или интегрированный в бюджетный процесс |
| Размах (диапазон)    | Горизонтальный или вертикальный                     |
| Основная тема        | Анализ эффективности или стратегических вопросов    |
| Фактор времени       | Традиционный или быстрый                            |

**Примечание:** Допускается и рекомендуется сочетать обзоры расходов различных видов: всесторонние и выборочные, горизонтальные и вертикальные, в отношении эффективности и стратегических вопросов. Обзоры, касающиеся вопросов эффективности, могут обеспечить экономию максимум в размере 2%.

#### Три отличительных черты быстрого обзора расходов

1. Такой обзор расходов должен быть проведен в короткий срок.
2. Времени для проведения «углубленного» анализа нет, поэтому необходимо использовать менее сложные инструменты.
3. Процессы проведения таких обзоров являются простыми и стандартизированными.

6

Чтобы проиллюстрировать эту концепцию, докладчик использовал один из примечательных примеров – обзор расходов бюджета Новой Зеландии 1991 года. Хотя его процесс не был столь быстрым и оптимизированным, чтобы его можно было считать поистине быстрым обзором расходов, и предусматривал повторное проведение в течение трех лет, подход, использованный в Новой Зеландии, включал ряд конкретных компонентов, которые вместе с необходимыми коррективами с учетом потребностей и обстоятельств страны могут применяться при проведении быстрого обзора расходов. Требовалось найти возможности для большой экономии средств; процесс был прозрачным, открытым и справедливым и предусматривал вовлечение государственных чиновников при активной ведущей роли Кабинета министров. Все линейные министерства попросили провести обзоры своих базовых расходов и предложить сценарии их сокращения на 5 процентов, 10 процентов и 15 процентов. Одновременно по ряду отдельных секторов был проведен дополнительный углубленный анализ расходов. Меры, предложенные линейными министерствами, были рассмотрены тремя различными комитетами, включая комитет Кабинета высокого уровня по принятию политических решений. После этого раунда обзоров расходов бюджеты Новой Зеландии были профицитными вплоть до мирового финансового кризиса 2008-2009 годов. В то же время в



стандартный цикл бюджетного планирования был добавлен процесс корректировки исходных показателей, в рамках которого министерства должны были заполнять короткую форму для выявления мер, которые не вносят достаточного вклада в реализацию текущих приоритетов правительства.

### **Компоненты реализации**

**Во время обсуждения представили несколько инструментов, которые можно использовать при проведении обзоров расходов.** При этом с учетом ограниченных временных рамок быстрых обзоров эти инструменты должны быть относительно простыми и оптимизированными. Примеры простых инструментов включают следующее: анализ структуры бюджета и трендов (компонентов бюджетных расходов по функциям, подфункциям, программам, экономическим категориям, а также динамики развития); анализ отклонений от бюджетных проектировок (причин перерасхода и недостаточного освоения средств); анализ вариантов политики для различных альтернативных уровней (включая анализ рисков, связанных с потенциальным сокращением расходов, а также возможным воздействием на достижение непосредственных и конечных результатов); проведение сравнительного анализа (сравнение удельных затрат на оказание услуг / осуществление вмешательств по различным поставщикам/агентствам); анализ логических структур, дерева принятия решений и т.д. Во время презентации были показаны примеры шаблонов, которые можно использовать в ходе быстрых обзоров, в том числе для анализа предложений по экономии средств, дерева принятия решений по обзору программ, а также для анализа нефинансовых последствий сокращения различных расходов с точки зрения эффективности деятельности. На иллюстрации 3 показан пример проведения сравнительного анализа в Канаде.

### Иллюстрация 3. Пример проведения сравнительного анализа в Канаде



## Сравнительный анализ внутренних служб: CBSA Канада

Поскольку данные в объеме, необходимом для сравнительного анализа эффективности распределения ресурсов для внутренних служб, отсутствуют, CBSA провело свой анализ для сравнения с результатами исследования, касающегося работников государственной службы.

- Хотя соответствующие расходы ведомства в отношении внутренних служб в целом соответствуют открытым государственным данным, такие показатели, как MAF и данные исследования, касающегося работников государственной службы, свидетельствуют о том, что **аналогичный уровень результативности работы не достигается**.
- Ряд факторов приводят к усложнению ситуации, связанной с внутренними службами в CBSA.

**Распределенная операционная модель также приводит к усложнению:**

- Значительное присутствие регионов;
- Многочисленность населенных пунктов, включая удаленные; и
- Высокое значение ЭПЗ в целом.

**Сложная система управления и совместная отчетность:**

- Распределенная система отчетности за программы; и
- Большое количество программ.

**Полномочия и статус:**

- Полномочия по осуществлению реализации и проверке зависят от объема требований;
- Ведомства определяют объем открытых государственных документов.

| Внутренняя служба         | ЭПЗ | Расходы<br>(в миллионах) | % расходов<br>органа |
|---------------------------|-----|--------------------------|----------------------|
| 3.3 Финансовое управление | 241 | \$24,9                   | 1,6%                 |

| Внутренняя служба                | Распределение по функциям 05, среднее за 3 года (%)<br>Итого расходы |            | CBSA:<br>Применение принципов 15<br>долл. |
|----------------------------------|--|------------|---|
|                                  | Сравнительный показатель<br>%  | CBSA:<br>% |   |
| Управление и надзор              | 18,0%  | 21,0%      | 65,38 млн. долл.                          |
| Службы информационных технологий | 22,8%  | 33,3%      | 97,64 млн. долл.                          |
| Службы финансового управления    | 10,4%  | 6,8%       | 19,86 млн. долл.                          |
| Службы управления надзора        | 20,3%  | 18,1%      | 65,14 млн. долл.                          |
| Службы управления недвижимостью  | 13,2%  | 4,3%       | 12,69 млн. долл.                          |
| Коммуникации                     | 4,7%   | 2,8%       | 8,21 млн. долл.                           |
| Службы управления информацией    | 2,7%   | 2,8%       | 8,27 млн. долл.                           |
| Юридические службы               | 2,6%   | 7,5%       | 21,28 млн. долл.                          |
| Службы закупок                   | 1,3%   | 2,0%       | 5,99 млн. долл.                           |
| Материальные службы              | 2,2%   | 0,8%       | 2,48 млн. долл.                           |
| Прочие                           | 1,5%   | 0,0%       | -   |
| Итого CBSA                       | 100,0%   | 100,0%     | 292,95 млн. долл.                         |

Что касается охвата и фокуса, обычно первыми кандидатами целевых направлений расходов для проведения быстрого обзора являются потенциально избыточные расходы; за ними следуют горизонтальные виды расходов по всему сектору государственного управления / государственному сектору. В условиях текущей пандемии COVID-19 примеры потенциальных избыточных трат могут включать расходы на проезд и проживание, праздничные, массовые культурные и спортивные мероприятия, расходы на обучение на местах, рекламные мероприятия и т.п. Далее, для быстрого формата обычно подходят горизонтальные виды обзоров, в том числе обзоры расходов на административное управление / содержание административных органов, закупки, льготы и трансферты, расходы на обслуживание долга, а также на фонд оплаты труда государственных служащих и капитальные проекты; при этом необходимо отметить, что при рассмотрении двух последних категорий следует проявлять особую осторожность. В этой связи докладчик привел пример уровней сокращения расходов в соответствии с практикой, применяемой в частном секторе. В этом примере сокращения первого

уровня преимущественно незаметны для сотрудников и клиентов/бенефициаров, в частности сокращение бюджета на поездки руководства, отмена некоторых второстепенных мероприятий, уменьшение трат на содержание парка автомобилей, отсрочка закупок новых компьютеров и перенос планов по расширению объектов и т.д. Сокращения второго уровня, – в частности, «замораживание» найма новых работников, потенциальное сокращение работников с низкой производительностью, сокращение зарплат некоторых высокопоставленных руководителей, пересмотр договоров субподряда, - будут иметь последствия для служащих и основных клиентов/бенефициаров. К сокращениям третьего уровня относятся самые глубокие и сложные сокращения, такие как увольнение ключевых сотрудников и рассмотрение возможности закрытия или реструктуризации организации. Однако, как уже отмечалось, при рассмотрении потенциальных сокращений фонда оплаты труда или работников в государственном секторе следует проявлять крайнюю осторожность - особенно на основе результатов быстрого обзора расходов. Международные организации призывают правительства быть чрезвычайно аккуратными в отношении подобных потенциальных мер в текущих обстоятельствах COVID-19, учитывая дисбалансы, к которым они могут привести в условиях текущих экономических и социальных уязвимостей, а также потенциальные последствия, которые могут проистекать в некоторых странах из коллективных договоров, регламентирующих занятость и заработную плату в государственном секторе. Реструктуризацию и оптимизацию уровня занятости в государственном секторе нельзя проводить исключительно на основе быстрого обзора расходов – для этого необходимы тщательный функциональный анализ системы государственной службы и обзоры институциональной структуры.

**Докладчик порекомендовал подходить выборочно и очень осторожно к корректировке проектов осуществления капиталовложений в рамках быстрого обзора расходов, учитывая экономические, социальные и экологические соображения.** Притом что сокращение некоторых капиталовложений с целью закрытия потребностей бюджета может быть приемлемым, особенно применительно к проектам на ранних этапах, следует находить оптимальный баланс между этими мерами и необходимостью увеличения темпов экономического роста. Следовательно, введение капитальных инвестиций, способствующих росту, может поддерживать контрциклические меры экономической политики. На иллюстрации 4 показаны примеры критериев, на которые можно опираться при проведении двух видов рассмотрения в отношении капитальных

проектов: на предмет их потенциального сокращения и ускорения реализации/ увеличения инвестиций.

#### **Иллюстрация 4. Примеры критериев для принятия решений об отмене капитальных проектов или ускорении реализации / увеличении объемов инвестиций**

##### Критерии для переноса на более поздние сроки и отмены проектов (для иллюстрации)

| Основная матрица принятия решений   | Отложить | Отменить |
|---|----------|----------|
| Проект одобрен, но не начат   | Да       | Да       |
| Проект начат, но объем расходов по нему не превысил 10%                                 | Да       | Нет      |
| Проект находится на этапе реализации, соотношение затраты-выгоды после завершения >1,5  | Нет      | Нет      |
| Проект находится на этапе реализации, соотношение затраты-выгоды после завершения < 1,5 | Да       | Нет      |
| Проект находится на этапе реализации, соотношение затраты-выгоды после завершения < 1,0 | Да       | Да       |
| <i>Дополнительные аргументы</i>   |          |          |
| Создание большого количества рабочих мест   | Нет      | Нет      |
| Значительная синергия с другими проектами   | Да       | Нет      |
| Высокая стоимость отмены проекта  | Да       | Нет      |
| Значительные социальные и экологические риски   | Нет      | Нет      |

##### Критерии для включения проектов в пакет мер стимулирования (для иллюстрации)

| Принцип                   | Критерии для иллюстрации   |
|---------------------------|--|
| <b>Своевременность</b>    | Есть возможность реализовать проекты в установленный срок.<br>Для немедленной реализации должен быть доступен широкий круг проектов.   |
| <b>Нацеленность</b>       | Высокое соотношение между выгодами и затратами (выгоды/затраты > 1,5)<br>Дополнительный положительный эффект (помимо оценки соотношения выгод/затрат) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Экономический</li> <li>• Социальный</li> <li>• Экологический</li> </ul><br>Высокий потенциал создания новых рабочих мест<br>Значительная синергия с другими проектами, включая SNG и частный сектор<br>Использование льготного финансирования |
| <b>Временный характер</b> | Проекты должны обеспечить устойчивый рост в долгосрочной перспективе при наличии ограниченного долгосрочного фискального эффекта.<br>Они не должны требовать значительно финансирования по окончании льготного налогового периода.   |

**Кроме представленных мероприятий по быстрому обзору расходов, докладчик сообщил о дополнительных/альтернативных мерах, возможность принятия которых можно рассмотреть в экстренных ситуациях.** Они включают в себя так называемые меры «под чертой», в частности такие, как вливание капитала, приобретение активов, предоставление кредитов, уступка долга, в том числе через внебюджетные фонды. Можно также рассмотреть возможность принятия условных обязательств в форме гарантий, а также осуществления квазифискальных операций, включая осуществление государственными предприятиями некоммерческих операций от имени правительства (субординированные и льготные займы, гарантии, пакеты поддержки и стабилизационные фонды). Притом такие альтернативные меры могут помочь распределить

фискальные последствия кризиса на несколько лет, учитывая тщательно и прозрачно эти транзакции, связанные с ними фискальные риски и потенциальные проблемы с устойчивостью бюджета.

**На совещании обсуждали результаты мини-опросов, проведенных БС в июле-августе и октябре 2020 года.** В этом опросе в сумме 12 стран-участниц РЕМПАЛ поделились информацией о своем опыте и соображениях относительно мер по обеспечению сбалансированности бюджета и связанных с этим проблемах. Респонденты были из Албании, Армении, Азербайджана, Беларуси, Боснии и Герцеговины, Болгарии, Хорватии, Сербии, Косово, Молдовы, Российской Федерации и Казахстана. Как показал опрос, среди мер балансировки бюджета, реализованных респондентами опроса, отмечались следующие: обзор программ и целевых показателей деятельности; рассмотрение необходимости оптимизации государственных инвестиций; создание резервного фонда; и пересмотр методологии расчета лимитов по базовым расходам; а также осуществление заимствований. Кроме того, респонденты также учитывали или внедряли урезания расходов на управление и содержание государственных органов; новые заявки на финансирование; дискреционные расходы; проведение спортивных и культурных мероприятий и праздников; некоторые виды государственных инвестиций. В числе общих проблем в проведении анализов для определения мер баланса бюджета, упомянутых странами РЕМПАЛ указывают дефицит времени; нехватку возможностей; отсутствие методологии и вспомогательных инструментов; сопротивление и нежелание сотрудничать со стороны линейных министерств; отсутствие нормативной базы, которая могла бы обосновывать и поддерживать эффективность работы и процессы стратегического обзора.

**На совещании представили предварительные рекомендации, предложенные в продукте знаний для их учета во время разработки методологии и при проведении быстрых обзоров расходов (как показано на иллюстрации 5).**

**Среднесрочная и долгосрочная перспективы, возможность реализации которых целесообразно рассмотреть после быстрого обзора расходов, включают следующее:** i) наращивание потенциала в области ИКТ и расширение использования цифровых решений; ii) укрепление системы бюджетирования, ориентированного на результат, и управления по результатам в целях устранения пробелов в данных и

повышения качества данных; iii) формирование резервов на случай непредвиденных расходов и регулярное их пополнение в периоды относительно нормальной ситуации; iv) совершенствование системы управления государственными капиталовложениями и определения их приоритетности; v) укрепление системы внешнего и внутреннего аудита для обеспечения чрезвычайно важной ретроспективной отчетности о расходах, связанных с противодействием COVID-19; vi) разработка плана возвращения бюджета на устойчивую траекторию и совершенствование системы управления бюджетом; а также vii) рассмотрение возможности проведения оптимизации государственного сектора после возвращения в нормальную колею. Эта презентация будет сопровождаться обсуждением за круглым столом, как часть сессии 2 совещания.

## Иллюстрация 5. Предварительные общие рекомендации

### Рекомендации: Процесс и инструменты

**Рекомендация 1.** Необходимо обеспечить политическую поддержку высших органов власти в отношении ключевых этапов процесса пересмотра расходов.

**Рекомендация 2.** Следует обеспечить диалог отраслевых министерств с ЦБО и правительством.

**Рекомендация 3.** Необходимо широко внедрять быстрый обзор расходования бюджетных средств в рамках регулярного бюджетного процесса, официально одобрить некоторые простые средства для проведения обзора расходования в рамках бюджетного анализа.

**Рекомендация 4.** Рекомендуется определить и довести до сведения соответствующих лиц бюджетные приоритеты в самом начале процесса, а также выявлять второстепенные области, которые необходимо проанализировать на предмет возможного сокращения расходов и последующей реализации подобного сокращения.

**Рекомендация 5.** Следует рассмотреть возможность более широкого использования цифровых решений при планировании и исполнении бюджета.

**Рекомендация 6.** Рекомендуется привлекать внешних экспертов.

**Рекомендация 7.** Необходимо рассмотреть возможность введения временных послаблений в отношении официальных процессов, органов и делегированных полномочий в случае необходимости проведения быстрых сокращений расходов и перераспределения.

**Рекомендация 8.** Следует сформировать понятный механизм политического контроля в отношении процесса, установить особый порядок рассмотрения расходов, связанных с борьбой с COVID, и обеспечить наличие прозрачности и эффективных средств для их контроля.

**Рекомендация 9.** Рекомендуется включать в бюджетные предложения обязательные стратегические вопросы и вопросы эффективности, а также рассмотреть возможность сочетания целевых (векторных) секторальных обзоров с комплексными или горизонтальными обзорами.

**Рекомендация 10.** Следует рассмотреть возможность использования гарантий, прямых и косвенных бюджетных займов, квазифискальных мер для смягчения ожидаемых в ближайшее время фискальных последствий кризиса.

22





## Рекомендации: Вопросы, требующие особого внимания

**Рекомендация 11.** Следует рассмотреть возможность применения комплексного, но относительно поверхностного подхода к реализации обзора расходования бюджетных средств.

**Рекомендация 12.** Горизонтальные обзоры расходования средств рекомендуется проводить без «углубленного» анализа с использованием относительно простых аналитических средств.

**Рекомендация 13.** Рекомендуется использовать избирательный подход при принятии решений в отношении сокращения или переноса на более поздние сроки затрат капитального характера.

**Рекомендация 14.** Необходимо рассмотреть возможность применения временных прогрессивных мер по сокращению зарплаты государственных служащих.

!!! При этом следует обратить внимание на возможные ограничения и отрицательные последствия в большинстве стран РЕМРАЛ, в частности, в период пандемии COVID. Что касается проведения **быстро** обзора, то к числу возможных мер можно отнести прекращение найма новых сотрудников и (в редких случаях) добровольный отказ высокопоставленных чиновников от выплаты бонусов.

**Рекомендация 15.** Рекомендуется обратить внимание на расходы на содержание государственных органов с целью выявления возможных направлений экономии или сокращения затрат: потенциально такие расходы могут быть наименее болезненными.

**Рекомендация 16.** Следует рассмотреть возможность проведения целевых обзоров в сфере социального обеспечения: совершенствование механизма административного управления, каналов распределения средств и определения целевых социальных групп может обеспечить значительный положительный фискальный эффект.

## **Выводы и дальнейшие действия по окончательному утверждению продукта знаний**

На второй сессии встречи состоялось обсуждение в формате «круглого стола». Были согласованы следующие выводы и дальнейшие действия по регулировке/расширению следующей версии ПЗ:

- 1. В следующей версии ПЗ следует четко указать и пояснить существенные отличия сроков и процесса быстрого обзора расходов по сравнению с традиционным обзором, а также различия между быстрым обзором и анализом, выполняемым министерствами финансов в ходе обычного бюджетного цикла. В конце ПЗ следует пояснить, что в представленных примерах из Новой Зеландии и Канады обзоры расходов довольно продолжительны, как в отношении процессов, так и по объему. Таким образом, они не полностью подходят для быстрых обзоров расходов согласно определению РГПЦБ по этому ПЗ, тем не менее, определенные части можно использовать для быстрого обзора расходов. Среди различий между традиционным и быстрым обзорами расходов, в ПЗ следует подчеркнуть, что одним из важнейших отличий является этап разработки. Традиционная форма отличается сложной структурой обзора, и ее разработка и утверждение занимает до трех месяцев. Более того, в продукте знаний необходимо провести более четкое разграничение между быстрым обзором расходов и анализом в рамках стандартного бюджетного цикла, и уменьшить акцент на традиционные обзоры и уделить больше внимания четким определениям понятий и советам по проведению быстрых обзоров расходов. Также следует рассмотреть трудности, связанные с проведением быстрого обзора, поскольку необходимость его проведения может возникнуть и вне подходящего этапа бюджетного цикла.**
- 2. В следующей версии ПЗ следует признать и пояснить необходимость в охвате расходов, обычно включаемых в быстрый обзор, а также состав комитетов/ групп, проводящих обзоры расходов или контролирующих их проведение, чтобы упростить и сделать более реалистичным внедрение за короткое время, доступное для проведения быстрого обзора расхода. Она должна включать четкое пояснение того, что в отношении охвата расходов, проведение любого углубленного анализа по конкретным секторам/функциональным направлениям может оказаться**



нереалистичным в текущих обстоятельствах. В ПЗ следует также пояснить, что, учитывая потребности в наличии фискального пространства, по всей вероятности, будет целесообразным подвергнуть большинство или даже все секторы широкому анализу (но относительно неглубокому в сравнении с углубленным форматом); поскольку в отдельных случаях можно выделить некоторые виды расходов как категории, исключаемые из обзора, но их, по-видимому, нужно будет узко определить – в отличие от охвата всех секторов<sup>1</sup>. Как вариант, в зависимости от масштаба потребностей в бюджетном пространстве, некоторые страны могут рассмотреть возможность исключения из обзора целых секторов, таких как здравоохранение, образование, поддержка частного сектора (из-за воздействия пандемии на эти секторы), а все остальные могут быть подвергнуты широкому (и более поверхностному по сравнению с углубленным) обзору. Еще один вариант – выбор конкретных целевых направлений для анализа в рамках быстрого обзора расходов, но с более узким охватом и с применением упрощенного методологического подхода<sup>2</sup>. Это следует включить в ПЗ.

- 3. Последующие дополнения ПЗ могут включать:** шаблоны с перечислением конкретных вопросов для линейных министерств, на которые они должны ответить в процессе подготовки предложений по экономии средств/ коррективке приоритетов в ходе быстрого обзора расходов; а также дополнительные шаблоны для анализов, которые должны выполняться министерством финансов; общую стандартную методику институционализации быстрых обзоров расходов, вместе с пояснением того, что разработка такой методологии занимает много времени и может ограничить возможности для проявления дополнительной гибкости, поскольку специфические обстоятельства могут потребовать других инструментов.
- 4. В следующей версии были переформатированы и изменены главы ПЗ.** Данный отчет должен в первую очередь содержать меньше информации о традиционных обзорах расходов, содержать четкие определения понятий и проводить разграничение между традиционным обзором расходов, быстрым обзором расходов и регулярным анализом

---

<sup>1</sup> Например, в России в 2020 году был проведен всеобъемлющий быстрый обзор расходов, в ходе которого были выявлены возможности для экономии по всем функциональным направлениям и секторам; при этом отдельные виды расходов были исключены из обзора, в частности расходы на оказание социальной поддержки определенным категориям граждан.

<sup>2</sup> Россия использовала подобный подход при проведении другого быстрого обзора в 2020 году, сосредоточившись на расходах, связанных с институтами развития. Что касается состава комитетов/групп, занимающихся проведением и контролированием быстрого обзора расходов, участники предложили проработать этот вопрос в продукте знаний.

расходов в рамках стандартного бюджетного цикла. Следующие его главы должны включать рекомендации по проведению быстрых обзоров расходов, определять роли участников и процессы, включать рекомендуемые конкретные шаблоны, стандартные вопросы и формы, а также некоторые элементы методологии или проект инструкций (важно отметить, что анализ рисков должен сохраняться и включаться в шаблоны).

- 5. Были согласованы решения о дальнейших процедурных действиях.** Они включают переработку и обновление проекта отчета с учетом комментариев, поступивших в ходе этой дискуссии, а также дополнительных письменных комментариев, которые были даны ресурсной группой и г-ном Айвором Бизли, старшим специалистом ВБ по государственному сектору и рецензентом продукта знаний. Следующая версия отчета будет направлена членам РГПЦБ для подготовки письменных комментариев. При необходимости может быть проведена дополнительная видеоконференция до завершения работы над продуктом знаний.

*Настоящий отчет о мероприятии подготовлен PEMPAL и доступен на английском, русском и боснийском-сербском-хорватском языках. За разрешением на использование, воспроизведение или перевод настоящего отчета или содержащейся в нем информации на другие языки обращайтесь к руководителю проекта Арману Ватяну по электронной почте [avatyran@worldbank.org](mailto:avatyran@worldbank.org). Вопросы технического характера можно направлять Найде Чаршимамович Вукотич ([naidacar@gmail.com](mailto:naidacar@gmail.com)) и Ирине Щербина ([ishcherbyna@worldbank.org](mailto:ishcherbyna@worldbank.org)). С дополнительной информацией о PEMPAL, БС и РГПЦБ можно ознакомиться на сайте программы [www.pempal.org](http://www.pempal.org).*



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

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



**THE WORLD BANK**  
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP



MINISTRY OF FINANCE  
OF THE RUSSIAN FEDERATION



European Union