



Практика обзора бюджетных расходов в Нидерландах

Октябрь 2022 г.

Copyright © 2022 PEMPAL BCOP

Все права защищены. Никакие части настоящей публикации не могут воспроизводиться, передаваться или распространяться в какой-либо форме без предварительного письменного разрешения БС PEMPAL, за исключением некоммерческих видов использования, разрешенных законом об авторском праве. При любом изменении содержащихся в настоящей публикации рекомендаций относительно соглашений о сотрудничестве требуется ссылка с указанием того, что использовалась настоящая публикация с видоизменениями. Контакт: esalcher@worldbank.org

Значки © GOWI, Flat Icons и Freepik / Flaticon. Используются с разрешения GOWI, Flat Icons и Freepik / Flaticon. Для повторного использования требуется дальнейшее разрешение.

PEMPAL

СЕКРЕТАРИАТ PEMPAL

www.pempal.org



Бюджетное сообщество (БС)

И: BCOP@pempal.org

Содержание

Благодарности	2
Предисловие	3
Резюме	4
ГЛАВА 1. ИСТОРИЯ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЗОРОВ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В НИДЕРЛАНДАХ	6
Первые попытки и препятствия	7
Разработка и институциональное оформление текущей практики	9
ГЛАВА 2. ДЕЙСТВУЮЩАЯ ПРОЦЕДУРА ОБЗОРА БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ И ВЗАИМОСВЯЗЬ С ДРУГИМИ ИНСТРУМЕНТАМИ	12
Связь между обзорами бюджетных расходов и бюджетированием, ориентированным на результат	12
Действующая процедура ОР: стадии и основные правила	14
Иллюстративный пример обзора расходов и институциональный контекст	22
ГЛАВА 3. ПРИМЕР: ОБЗОР РАСХОДОВ НА ПРОГРАММЫ ПОДДЕРЖКИ ДЕТЕЙ	24
Почему была выбрана эта тема?	24
Задание на проведение обзора расходов и содержание обзора	26
Состав рабочей группы и роль Министерства финансов	27
Анализ текущей политики	27
Разработка альтернативных вариантов политики	31
Анализ: данные и метод	32
Подготовка, одобрение и опубликование доклада	37
Влияние, оказанное обзором расходов	39
ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ВЫВОДЫ	40
Список использованной литературы	42
Правительственные документы	44

Благодарности

Этот информационный продукт был разработан для Рабочей группы по программному и результативному бюджетированию (PPBWG), которая действует в рамках бюджетного сообщества практиков (BCOP) сети взаимного обучения управлению государственными расходами (PEMPAL). Решение о разработке продукта знаний и его содержание определялось руководством группы. Отчет подготовлен Ресурсной группой БС при поддержке Всемирного банка (Ирина Щербина,

координатор ресурсной группы БС; Маартен де Йонг, консультант и основной автор; Ричард Аллен, стратегический тематический советник; Наида Карсимамович Вукотич, член Ресурсной группы БС, Уильям Дж. Галлахер, редактор, и Кора Рейхардт, дизайнер).

Рабочая Группа BCOP благодарна рецензентам, в том числе членам PPBWG, за комментарии и замечания.

Предисловие

Настоящее исследование было проведено для Бюджетного сообщества (БС) сети «Взаимное обучение и обмен опытом в управлении государственными финансами» (PEMPAL). PEMPAL представляет собой сеть, которая призвана облегчать обмен профессиональным опытом и передачу знаний среди специалистов по управлению государственными финансами (УГФ) стран региона Европы и Центральной Азии (ЕЦА). В настоящее время в число членов сети входят представители 23 стран. Цель исследования – подготовить для Рабочей группы БС по программно-целевому бюджетированию и БОР (РГПЦБ) продукт знаний, в котором излагается

подход к проведению обзоров бюджетных расходов в отдельной развитой стране – в данном случае в Нидерландах. В первой главе рассматривается история проведения обзоров расходов и их институциональное оформление в Нидерландах. Во второй главе содержится описание действующей процедуры обзора расходов. В заключительной главе в качестве примера рассматривается обзор расходов на программы поддержки детей, который был проведен в 2010 году и оказал большое влияние. В заключении обобщаются извлеченные уроки, которые могут пригодиться странам, вводящим практику обзоров бюджетных расходов.

Резюме

Обзор бюджетных расходов (ОР) представляет собой процесс разработки и введения мер по экономии средств и повышению эффективности их использования, основанный на систематическом анализе базовых расходов. Обзоры расходов также используются как способ выявления альтернативных вариантов предоставления государственных услуг. Нидерланды имеют давнюю традицию проведения таких обзоров с применением подхода и методологии, которые изначально были разработаны в 1981 году и впоследствии немного скорректированы в середине 1990-х годов. Большинство проблем, возникавших в ходе первых попыток проведения обзоров расходов в 1970-х годах, были обусловлены недостаточной заинтересованностью отраслевых министерств и стремлением использовать процесс ОР для легитимизации увеличения расходов. Эти трудности были успешно преодолены путем укрепления институционального управления процедурой ОР и издания набора основополагающих правил по обеспечению беспристрастности и креативного подхода.

В отличие от большинства стран, в Нидерландах обзоры бюджетных расходов стали широко практиковаться задолго до того, как в 2002 году была введена практика бюджетирования, ориентированного на результат. Оба инструмента преследуют схожую цель и опираются на одни и те же правовые нормы, которые наделяют Министерство финансов полномочиями по сбору необходимой информации об актуальности, эффективности и результативности использования бюджетных средств.

Выбор тем для обзоров расходов осуществляется в рамках годового бюджетного цикла. Потенциальные темы предварительно выбираются Министерством финансов (Минфин) и утверждаются Кабинетом министров (высший орган исполнительной власти)

в рамках принятия Кабинетом решений по бюджету на следующий год. Выбранные темы, а также технические задания на проведение каждого обзора направляются в парламент, чтобы парламентарии могли их обсудить и прокомментировать.

Обзоры бюджетных расходов проводятся межведомственной рабочей группой в соответствии с техническим заданием (кругом полномочий), определенным Кабинетом. Минфин стратегически вовлекается в процесс ОР и формирование его итогов. Роль Минфина усиливается тем обстоятельством, что Минфин предоставляет секретаря для каждой рабочей группы и председательствует в координационном комитете, контролирующем весь процесс.

Рабочая группа предлагает альтернативные варианты политики и оценивает их финансовые и нефинансовые последствия. Зачастую это делается с помощью внешних экспертов. Рабочая группа сохраняет нейтралитет относительно предлагаемых ею вариантов, чтобы политическое руководство могло сделать выбор из альтернатив, отобранных беспристрастно.

Альтернативные варианты политики, сформированные в ходе обзора расходов, используются Минфином в бюджетном процессе и могут быть предметом политических дискуссий во время предвыборных кампаний и в начале срока полномочий нового правительства. Степень использования результатов ОР в бюджетном процессе разнится от одного обзора к другому, при этом результаты обзоров используются непредсказуемым и не всегда прямым образом. Минфин может также косвенно использовать выявленные в ходе ОР варианты экономии средств в качестве «рычага» при проведении переговоров по бюджету.

С учетом того, что в Нидерландах обзоры бюджетных расходов регламентируются не подробными пошаговыми руководствами, а общими процессуальными требованиями, основными операционными правилами и техническими заданиями, в последней главе углубленно анализируется обзор расходов на программы поддержки семей с детьми, состоявшийся в 2010 году и оказавший большое влияние, чтобы проиллюстрировать, как происходит процесс ОР в Нидерландах и как докладываются его результаты.

Упомянутый обзор расходов охватывал все финансируемые из государственного бюджета льготы и компенсации семьям с детьми; в ходе обзора было проанализировано 13 различных программ общей стоимостью 9,1 млрд евро. Цель обзора состояла в том, чтобы выявить варианты экономии средств в размере как минимум 20% по сравнению с базовыми расходами. После анализа результативности использования средств, существующих проблем и потенциальных улучшений действующей политики было разработано пять различных вариантов. По каждому варианту были оценены финансовые эффекты, степень управляемости бюджета и

социальные эффекты (например, влияние на величину располагаемого дохода, уровень участия в рабочей силе, развитие детей), а также определены возможные проблемы с реализацией предложенных альтернатив. Хотя выводы и рекомендации по итогам обзора не были сразу приняты правительством, они послужили информационной основой для решения о сокращении бюджета на 800 млн евро, принятого в 2014 году, и помогли сформировать масштабную повестку реформ политики по оказанию поддержки в сфере ухода за детьми, которая была объявлена правительством, пришедшим к власти в конце 2021 года.

ГЛАВА 1

ИСТОРИЯ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЗОРОВ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В НИДЕРЛАНДАХ

Обзор бюджетных расходов (ОР) представляет собой процесс разработки и введения мер по экономии средств и повышению эффективности их использования, основанный на систематическом анализе базовых расходов.¹ Разработка альтернативных вариантов политики с целью сокращения или перераспределения расходов может помочь правительствам усовершенствовать контроль над уровнем совокупных расходов, облегчить процесс определения приоритетности расходов и повысить результативность использования государственных ресурсов в рамках действующих программ и мер. Обзоры расходов завоевали популярность во многих странах как доступный правительствам инструмент для формирования бюджетного пространства и изменения приоритетности расходов в периоды серьезной ограниченности ресурсов, в особенности после глобального финансового кризиса 2008–2010 годов и пандемии COVID-19 2020–2022 годов.

В Нидерландах существует давняя традиция проведения обзоров бюджетных расходов с целью выявления возможных сокращений расходов или альтернативных вариантов политики. В международном сообществе специалистов по бюджетированию нидерландский подход к проведению ОР уже давно признается практикой, достойной похвалы.² В настоящей главе рассматриваются истоки и эволюция нидерландской процедуры с момента ее зарождения в 1981 году до нынешней формы, введенной в середине 1990-х годов. Представленное в главе описание охватывает некоторые проблемы, препятствия и трудности, с которыми столкнулись нидерландские специалисты при проведении обзоров расходов, а также способы их преодоления.

¹ Robinson 2014

² OECD 2007, Schick 2013, Robinson 2014, Shaw 2016.

Первые попытки и препятствия

В конце 1970-х и начале 1980-х годов в Нидерландах отмечался высокий уровень дефицита бюджета, достигший 8% ВВП.³ В связи с этим в стране был разработан институционально оформленный подход к систематической оценке государственного бюджета. Разработка нового подхода стала реакцией на применение традиционного инкрементного метода повсеместного сокращения расходов на равные процентные величины. Традиционному подходу были присущи серьезные недостатки: во-первых, он не учитывал приоритеты государства, а, во-вторых, меры, утратившие целесообразность или полезность, по большей части оставались нетронутыми. Кроме того, государственные организации могли легко переносить сокращения на нижестоящие уровни или на уровень местных правительств, используя аналогичную пропорциональную формулу.⁴

Подход, основанный на обзорах бюджетных расходов, был введен в 1980 году, но он опирался на серию неудачных экспериментов, которые состоялись в 1970-х годах и предусматривали проведение отраслевыми министерствами внутренней самооценки, нацеленной на сокращение расходов (процедура переоценки или *herwaardering*). При выборе для обзора той или иной темы непосредственно затронутые государственные служащие, как правило, использовали тактические приемы, позволявшие им либо предотвращать, ограничивать или отсрочивать болезненные результаты, либо дистанцироваться от них в дальнейшем. Была предпринята попытка придать новый импульс тому же подходу (процедура снижения приоритетности или *posterioriteiten*): глав отраслевых министерств просили указать расходы с самым низким уровнем приоритета, составляющие определенный процент от объема базового бюджета министерства. Результаты вновь не оправдали надежд. В той части, в которой отраслевые министерства выполняли требование сократить бюджеты на указанную сумму, они, следуя своей стратегии, предлагали нереалистичные сокращения расходов или приводили причины, по которым бюджет ведомства не может быть сокращен из-за существующих приоритетов правительства. Обе эти начальные процедуры

характеризовались принципом добровольного сотрудничества и не имели строгих сроков.⁵ Этим в основном может объясняться то, почему в результате отраслевые министерства не подготовили полезных предложений по существенному сокращению бюджетов ведомств.

Из применения этого начального подхода были извлечены следующие уроки:⁶

- инициатива проведения мероприятий по обзору расходов должна принадлежать Министерству финансов (Минфин);
- ответственность за формирование программы оценки и прогресс в ее результатах должна быть отделена от ответственности за проведение фактической оценки;
- для предотвращения влияния заинтересованных лиц на итоги оценки на протяжении всего периода проведения оценочных мероприятий следует сохранять конфиденциальность.

С учетом извлеченных уроков был предложен новый вид оценочного процесса. Он был назван «пересмотром» (*heroverweging*) и оказался более успешным. В рамках нового подхода темы для ОР предлагались министром финансов и утверждались Кабинетом. Обзоры расходов предполагалось проводить с целью выработки альтернатив, которые могут обеспечить экономию ресурсов. Предпочтение отдавалось вариантам, основанным на мерах по повышению экономической эффективности (продуктивности), но при необходимости и на мерах по снижению уровня предоставления услуг или корректировке целей политики. Могли рассматриваться только альтернативы, стоимость которых была такой же или ниже уровня базовых расходов. В каждом обзоре должен был быть выработан как минимум один вариант, предполагающий, что в течение четырех лет произойдет сокращение заложенных в бюджет расходов не менее чем на 20% по сравнению с существующими базовыми параметрами многолетнего бюджета.⁷ Новая процедура отличалась рядом важных характеристик в отношении состава рабочей группы, создаваемой для проведения

³ Kraan 2010.

⁴ Van Nispen 1993.

⁵ Kabel & Van den Berg 2010, Hardt & De Jong 2011.

⁶ Van Nispen 1993.

⁷ Debets 2008.

обзора, ее руководителя, методологии по оценке альтернатив, а также опубликования результатов (см. главу 2).

В 1980 году министр финансов направил в парламент первый список, содержащий 30 потенциальных тем для обзоров бюджетных расходов. В результате в 1981 году был подготовлен 31 отчет, а вскоре за этим последовала новая серия из 18 обзоров. К 1989 году было проведено более 100 обзоров расходов. Проведение каждого обзора контролировалось секретариатом, укомплектованным бюджетными инспекторами из Дирекции бюджета Министерства финансов. Альтернативные варианты расходования средств, которые разрабатывались в ходе обзора, в целом предусматривали либо снижение уровня предоставления государственных услуг, повышение эффективности и результативности расходования средств, либо совершенствование механизма распределения средств (посредством децентрализации, дерегулирования или передачи оказания государственных услуг в частный сектор). Предъявляемое рабочим группам требование предлагать варианты получения экономии, а также состав рабочих групп способствовали как развитию креативного подхода, так и формированию чувства причастности. Институциональному оформлению методологии ОР в начале 1980-х годов способствовали высокий уровень политической заинтересованности и новый акцент на многолетнем бюджетировании внутри бюджетного сообщества.⁸

На первом этапе пересмотренная процедура ОР предусматривала шесть последовательных стадий:⁹

1. Выбор подлежащих оценке программ с помощью как содержательных, так и процедурных критериев.
2. Описание мер текущей политики с точки зрения целей, инструментов и ресурсов, необходимых для достижения этих целей.
3. Оценка действующей политики с точки зрения достижения ее целей, результативности, эффективности, а также актуальности и своевременности.
4. Формирование вариантов потенциальной экономии средств по сравнению с заложенным в бюджет на среднесрочный период; при этом как

минимум один вариант должен был обеспечивать экономию в размере не менее 20%.

5. Принятие решения Кабинетом после консультаций с министром, курирующим оцениваемую программу.
6. Использование сэкономленных средств для сокращения дефицита бюджета.

Стадии 1, 5 и 6 были, по сути, процедурными, а стадии 2–4 — содержательными и, как правило, оформлялись в отчетах о проведении ОР в виде отдельных глав. Описание потенциальных вариантов характеризовалось единообразной структурой и основывалось на наборе вопросов, на которые обзор должен был ответить по каждому предлагаемому решению. Некоторые из этих вопросов имели унифицированный характер во всех обзорах расходов:

- Какова сфера политики?
- Какие статьи бюджетной классификации включены в обзор?
- Каков текущий объем расходов или доходов?
- Какова величина потенциальной экономии бюджетных средств, учитывая затраты на сбор доходов или реализацию политики?
- В течение какого периода может быть получена экономия средств?
- Может ли возникнуть какое-либо косвенное влияние на другие направления расходов?

Тот факт, что в то время в Нидерландах был традиционный постатейный бюджет, по-видимому, делал процесс сопоставления бюджета с направлениями политики несколько более сложным, чем в условиях нынешнего программного бюджета.

Эти стандартные вопросы дополнялись рядом более конкретных вопросов, касающихся политики. Например, в обзоре расходов 1981 года, который касался передачи функций по предоставлению государственных услуг в частный сектор, по каждому варианту экономии обзор должен был ответить на следующие вопросы:

- Какое воздействие окажет предложенный вариант на степень использования соответствующих государственных услуг или объекта?

⁸ Van Nispen 1993, Kabel en Van den Berg 2010.

⁹ Van Nispen 2015.

- Учитывает ли предложенное решение воздействие внешних факторов, использование товаров и услуг, которые правительство стремится продвигать, а также влияние этого решения на распределение доходов и богатства? Поясните вкратце.
- Каким образом структура и порядок определения цен предложенного варианта способствуют совершенствованию распределения ресурсов и более эффективному оказанию услуг?
- Какие имеются соображения в пользу и против предложенной формы (частичной) передачи оказания услуг в частный сектор?
- Какие конкретные шаги следует предпринять до представления предложения о передаче оказания услуг в частный сектор для принятия решения? Опишите вкратце.

Разработка и институциональное оформление текущей практики

В начале 1980-х годов в описанные выше подход и методологию проведения ОР был внесен ряд улучшений. С 1983 года сроки проведения обзоров были скорректированы для более точного соответствия бюджетному циклу, а результаты обзоров стали подлежать политической оценке Кабинетом. С 1984 года для усиления акцента на получении экономии средств стадия 3 (оценка текущей политики) была исключена, поскольку на практике отраслевые министерства использовали этот этап не для выявления вариантов экономии, а для запроса дополнительных средств. В середине 1990-х годов, когда экономические и бюджетные перспективы улучшились, был отменен обязательный вариант экономии в размере 20% (стадия 4), а сам инструмент обзора расходов был переименован в «Межведомственное исследование политики» (*Interdepartementaal Beleids Onderzoek* или IBO). Это следует интерпретировать как попытку сместить акцент с сокращений бюджета на повышение

результативности и эффективности расходования бюджетных средств.¹⁰ В отмене идентификации обязательного варианта 20-процентной экономии также сыграло роль давление со стороны отраслевых министерств.¹¹ Хотя подготовка некоторых отчетов новых видов действительно привела к улучшению структуры и реализации политики, из-за отмены обязательного требования выявления варианта 20-процентной экономии значимость обзоров расходов для бюджета снизилась. С 2000 года процедура ОР стала еще более «размытой», а количество отчетов IBO сократилось с примерно 10 до менее 5 отчетов в год (Kraan 2010).

В 2009 году, после глобального финансового кризиса, был объявлен обширный раунд обзоров расходов с четко обозначенной целью – изыскать варианты для сокращения бюджета. В этом раунде восстановили обязательный вариант с экономией в 20%, а выборочный подход уступил место общему: одновременно готовилась серия из 20 отчетов о результатах ОР с охватом более 80% расходов бюджета центрального правительства. Эти отчеты, которые были сданы в 2010 году, включали варианты потенциальной экономии на общую сумму в 40,7 млрд евро, что превысило общий целевой показатель экономии в размере 35 млрд евро.¹²

В 2019 году, стремясь повторить успех высвобождения бюджетного пространства десятилетием ранее, парламент Нидерландов попросил правительство начать еще один полный раунд обзоров расходов. На этот раз побудительной причины со стороны бюджета, требовавшей срочных действий, не было, поскольку государственный бюджет в то время исполнялся с профицитом. Заявленный парламентом мотив носил скорее упреждающий характер: парламент потребовал, чтобы министр финансов «*наметил реформы и действенные варианты политики в рамках подготовки к следующему спаду экономики или экономическому кризису, содержащему в себе как плюсы, так и минусы*».¹³

Учитывая благоприятную ситуацию с бюджетом в то время, рабочим группам по проведению обзоров расходов советовали разрабатывать как варианты экономии, так и варианты осуществления дополнительных расходов. В апреле 2020 года

¹⁰ Schoch & Den Broeder 2013.

¹¹ Debets 2008.

¹² Van Nispen 2015.

¹³ MoF 2019.

было сдано в общей сложности 16 отчетов, которые охватывали государственные расходы на сумму примерно 175 млрд евро, включая налоговые льготы и взносы по обязательному медицинскому и социальному страхованию.¹⁴ Количество предложений, предусматривавших увеличение расходов, превысило число предложений с мерами по экономии ресурсов в соотношении почти 2:1; кроме того, было несколько предложений, не имевших последствий для бюджета в чистом выражении.

Ретроспективный взгляд на более чем 300 обзоров бюджетных расходов, проведенных на протяжении последних 40 лет, позволяет разделить выбранные для обзоров темы на четыре широкие категории, которые частично пересекаются друг с другом и могут относиться к различным бюджетным программам.¹⁵

- обзор общего направления политики (например, климатической политики);

- фокус на конкретной теме, находящейся в ведении министерства (например, финансирование водохозяйственной деятельности);
- обзор темы, относящейся к совместной компетенции нескольких министерств (например, финансирование молодежной политики); а также
- обзор темы, прямо не отнесенной к компетенции какого-либо одного ведомства (например, государственное управление и ответственность за результаты).

История проведения обзоров бюджетных расходов в Нидерландах демонстрирует их разнообразие — они различаются по фокусу обзора, требованиям в отношении выявления возможностей экономии, а также по влиянию на бюджет. Основные четыре категории обзоров обобщаются в **таблице 1**.

Таблица 1. Виды и характеристики обзоров расходов в Нидерландах с 1980 года

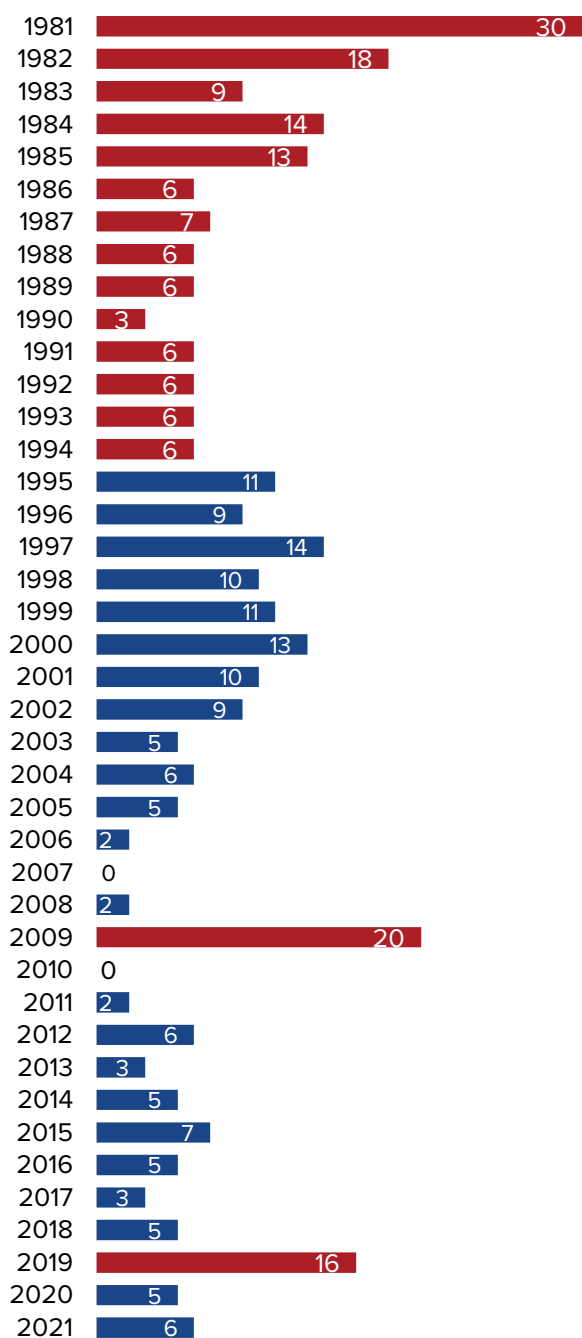
Вид обзора	Фокус	Требование в отношении вариантов экономии	Воздействие на бюджет
Первоначальные обзоры расходы (1980–1994 годы)	Формирование бюджетного пространства	По крайней мере один варианта экономии ресурсов как минимум на 20% по сравнению с текущими базовыми расходами	Значительное (со временем)
Межведомственный обзор политики (с 1995 года по настоящее время)	Повышение эффективности и результативности расходования средств	По усмотрению; текущий уровень базовых расходов остается неизменным, если в задании на проведение ОР не указано иное	Ограниченное
Общие обзоры расходов (2009–2010 годы)	Формирование бюджетного пространства	По крайней мере один варианта экономии ресурсов как минимум на 20% по сравнению с текущими базовыми расходами	Значительное (со временем)
Общие обзоры расходов (2019–2020 годы)	Разработка вариантов для подготовки к следующему экономическому спаду	Идентификация вариантов как увеличения, так и сокращения расходов; минимальное требование к экономии средств не установлено	Еще не известно*

*Влияние результатов общих обзоров 2019–2020 годов на деятельность нового коалиционного правительства, пришедшего к власти в декабре 2021 года, еще не оценено. На использование этих результатов, по-видимому, повлияла пандемия COVID-19, которая началась примерно во время опубликования отчетов.

¹⁴ При включении всех бюджетных расходов, налоговых расходов (льгот) и взносов по обязательному страхованию 175 млрд евро соответствуют примерно 40% от общих государственных расходов.

¹⁵ Kabel & Van den Berg 2010.

Рисунок 1. Количество обзоров расходов, проведенных в Нидерландах (по году запуска обзора)



- обзоры расходов, нацеленные на получение экономии
- обзоры расходов, нацеленные на повышение эффективности и результативности использования средств

Количество и виды обзоров расходов, проведенных в Нидерландах, менялись со временем. Их число достигало пиковых значений в начале 1980-х годов и позже в периоды двух раундов общих обзоров расходов. После сокращения количества обзоров в 2005–2010 годах показатель стабилизировался на уровне 3–7 обзоров в год. Эта динамика иллюстрируется на **рисунке 1**.

Резюме. Нидерланды имеют давнюю историю проведения обзоров бюджетных расходов. Большинство проблем, возникших на начальном этапе, были обусловлены недостаточной заинтересованностью отраслевых министерств и их попытками использовать процесс ОР для легитимизации увеличения расходов. Эти трудности были успешно преодолены путем укрепления институционального управления процессом ОР и издания набора основополагающих правил для соблюдения беспристрастности и стимулирования креативного подхода.

Источники: Schoch & Den Broeder 2013;
www.rijksfinancien.nl

ГЛАВА 2

ДЕЙСТВУЮЩАЯ ПРОЦЕДУРА ОБЗОРА БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ И ВЗАИМОСВЯЗЬ С ДРУГИМИ ИНСТРУМЕНТАМИ

В этой главе описано применение процедуры ОР в Нидерландах в настоящее время. После разъяснения связи с практикой программно-целевого бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат, поясняются круг полномочий, основополагающие правила и последовательные стадии проведения обзора расходов. В связи с разнообразием тем и видов обзоров, а также с учетом акцента на продвижение креативных решений, в стране применялись различные процедуры, и процесс ОР не регламентирован единым пошаговым руководством. Чтобы детально проиллюстрировать проведение обзора расходов в Нидерландах и продемонстрировать его практические итоги, был выбран конкретный обзор расходов (программы поддержки семей с детьми) (см. главу 3).

Связь между обзорами бюджетных расходов и бюджетированием, ориентированным на результат

В целом, оценка политики и обзоры бюджетных расходов укладываются в рамки общей традиции бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), поскольку и тот, и другой инструмент способствуют принятию решений о финансировании с ориентацией на конечный результат.¹⁶ В некоторых странах, в т.ч. в Нидерландах, обзоры расходов опираются на давнюю традицию оценки программ,

¹⁶ Schick 2014.

которая предшествовала введению бюджетирования, ориентированного на результат.¹⁷ То же самое относится к другим элементам современной архитектуры управления государственными финансами (УГФ) в Нидерландах, таким как среднесрочное бюджетное планирование (ССБП) и информационная система управления государственными финансами (ИСУГФ), которые были внедрены только в середине 1990-х годов. В Нидерландах традиционный постатейный бюджет был трансформирован в программно-целевой бюджет в 2002 году, более чем через два десятилетия после введения процедуры ОР. Это не означает, что два инструмента функционируют отдельно друг от друга. После введения БОР процесс оценки политики в целом выиграл от расширения доступности информации о результатах деятельности. Это облегчило проведение ретроспективной оценки политики и обзоров расходов, и при этом сделало их более качественными и в большей степени основанными на доказательствах.¹⁸

Положительное влияние БОР на проведение обзоров расходов не следует объяснять только использованием в ходе обзоров расходов показателей эффективности из бюджетной документации, хотя это действительно имеет место. Более важен постоянный акцент на взаимосвязи между финансированием и результатами деятельности (непосредственными и конечными) в диалоге Минфина с отраслевыми министерствами. Это оказало благотворное влияние на обзоры расходов и ряд других инструментов УГФ. В частности, практика БОР привела к усилению акцента на определение логики государственного вмешательства и использованию измеримых данных (например, статистики о производительности и международных критериев сравнительной оценки) для обоснования выбора политики. Таким образом было поддержано развитие аналитических навыков и знаний, требующихся для проведения ОР как на уровне отраслевых министерств, так и в министерстве финансов. Что касается получения экономии средств, процедура ОР, как правило, считается более успешной реформой, чем БОР.

С юридической точки зрения, надзорная роль министра финансов в отношении как бюджетов, ориентированных на результат, так и обзоров расходов

основывается на предоставленных ему полномочиях запрашивать информацию об актуальности, результативности и экономической эффективности текущих и будущих мер государственной политики. В частности, Закон о правительственных счетах¹⁹ устанавливает, что министр имеет право отклонять предложения об осуществлении расходов либо в связи с общей бюджетной ситуацией, либо если предложение о расходах, как ожидается, не обеспечит достаточного соотношения цены и качества. В результате решения, имеющие последствия для бюджета, не могут быть представлены в Кабинет или Парламент до вынесения заключения министром финансов. В случае возникновения разногласий между отраслевым департаментом и Минфином окончательное решение принимается Кабинетом. Это позволяет министру финансов оказывать значительное влияние на уровень расходов отраслевых министерств и запрашивать всю информацию, необходимую для принятия решений.²⁰

Поскольку обзоры расходов и бюджетирование, ориентированное на результат, преследуют схожие цели повышения актуальности, эффективности и результативности использования бюджетных ресурсов, эти два инструмента можно лучше скорректировать, чтобы они дополняли друг друга. Это было продемонстрировано после того, как в раунде общих обзоров расходов 2009–2010 годов оказалось, что программно-целевые бюджеты имеют ограниченную информационную ценность для целей финансового анализа. Для исправления этого и устранения других недостатков информационной значимости БОР в Нидерландах было проведено радикальное переформатирование программно-целевых бюджетов. Реализованная в 2011–2013 годах реформа БОР под названием «Ответственное бюджетирование» была нацелена на сохранение преимуществ программного бюджетирования с одновременным снижением нереалистичных ожиданий относительно показателей эффективности и способа их использования.²¹ Более глубокая детализация информации об оценке затрат и видах используемых финансовых инструментов (например, субсидий, трансфертов гражданам или взносов в независимые государственные структуры) стала

¹⁷ De Jong & Ho 2019.

¹⁸ Van Nispen & Klaassen 2010.

¹⁹ Comptabiliteitswet 2016, art. 4.11-4-13.

²⁰ Schoch & Den Broeder 2013.

²¹ World Bank 2015.

реакцией на ранее использовавшуюся логику, которая предполагала ориентацию программного бюджета на конечный результат и в которой средства контроля исходных ресурсов считались по большей части излишними, если правительство достигало установленных целевых показателей конечных результатов. В то же время включение информации о результатах деятельности имело в большей степени избирательный характер и должно было удовлетворять критериям в отношении фактической роли министерства среди других заинтересованных сторон. На практике это означало, например, что целевые показатели конечных результатов в большинстве случаев исключались из бюджетных программ Министерства иностранных дел, но зачастую сохранялись в программах Министерства транспорта.

В результате реформы «Ответственное бюджетирование» представление бюджета стало более реалистичным, простым и прозрачным. В рамках реформы из бюджетной документации было исключено около 50% всех показателей.²² Мотивировка сокращения количества показателей была двойной. Во-первых, если показатель существовал только в бюджетах и годовых отчетах и не использовался ни парламентом для целей надзора, ни ответственным министерством для целей управления программами, то данные по этому показателю не стоило собирать, контролировать и проверять. Во-вторых, из-за аналитических сложностей при использовании показателей эффективности для оценки успеха программы (например, временные лаги, противоречащие друг другу цели, проблемы атрибуции) анализ конечных результатов лучше проводить с помощью оценки программ за несколько лет, а не ежегодно в рамках бюджетного процесса. Результаты оценки программ могут, как и показатели эффективности, сформировать полезную исходную базу для процедуры ОР. В этом смысле исключение показателей (преимущественно) конечных результатов и укрепление процесса оценки программ рассматривались как логический и приемлемый компромисс.

Резюме. В отличие от большинства стран в Нидерландах обзоры бюджетных расходов стали широко практиковаться задолго до того, как в 2002 году было введена практика бюджетирования, ориентированного на результат. Оба инструмента преследуют схожую цель и опираются на одни и те же правовые нормы, которые наделяют Министра финансов полномочиями по сбору необходимой информации об актуальности, эффективности и результативности использования бюджетных средств. Оценка результативности программ обычно слишком сложна для того, чтобы проводить ее в рамках годового бюджетного цикла. Больших успехов можно добиться путем проведения обзоров расходов и оценки политики на многолетней основе. Практика БОР может способствовать повышению качества и актуальности отчетов ОР, поскольку она расширяет доступность информации о результатах деятельности. В то же время при проведении реформы БОР не следует упускать из виду актуальность и наличие информации об исходных ресурсах.

Действующая процедура ОР: стадии и основные правила

В Нидерландах процедура ОР не закреплена в законодательстве с высокой степенью регламентации и не опирается на детальные описания самого процесса. Вместо этого Министерство финансов, гибко используя свои установленные законом общие полномочия по обеспечению актуальности, эффективности и результативности использования финансов, осуществляет стратегическое управление процессом ОР. Основная роль Минфина состоит в том, чтобы идентифицировать и рекомендовать темы для обзоров расходов, наблюдать за их проведением и контролировать их качество. Для обеспечения достаточного уровня качества и креативности процесс ОР характеризуется следующими вполне понятными процедурами и практиками (основные правила):

²² De Jong, Van Beek & Posthumus 2013.

- рабочая группа, осуществляющая подготовку ОР, возглавляется независимым руководителем, который не несет прямой ответственности за политику, рассматриваемую в ходе обзора;
- в рабочих группах представлен широкий спектр участников (отраслевые министерства, Минфин, эксперты из других ведомств, представители научного сообщества);
- рабочая группа обязана подготовить различные варианты осуществления расходов с оценкой последствий как для бюджета, так и для политики. В зависимости от технического задания, эти альтернативы должны включать как минимум один вариант, обеспечивающий чистую экономию средств в размере 20%;
- в рабочей группе запрещено применение права вето: ни один член группы не может заблокировать тот или иной вариант;
- итоговые отчеты о результатах ОР публикуются отдельно от документа, содержащего политическую оценку отчета.

Проведение обзора расходов требует значительных затрат времени и усилий со стороны и Минфина, и вовлеченного в обзор отраслевого министерства (или нескольких министерств). Точные затраты времени и требующийся объем ресурсов разнятся в зависимости от темы, наличия данных и количества вовлеченных заинтересованных лиц. Зафиксированных данных о средних затратах времени на проведение ОР не имеется. Оценки по итогам интервью показывают, что общие затраты времени, как правило, находятся в диапазоне 300–450 человеко-дней. Основная часть работы выполняется секретариатом, и ее объем достигает пика к концу третьей стадии (которая обычно занимает примерно три месяца), когда варианты уже разработаны и идет написание отчета. Рабочая нагрузка разделена между Министерством финансов и отраслевым министерством, однако, из-за того, что Минфин в большей степени вовлечен в процесс на определенных этапах (например, таких, как разработка ТЗ, проведение брифингов о процедуре ОР для членов рабочей группы, проверка финансовых расчетов), Минфин, по-видимому, отвечает за несколько большую часть всего процесса.

Как правило, процедура ОР включает в себя пять последовательных стадий, которые подробнее поясняются в следующих пунктах.²³

Стадия 1. Выбор тем для обзоров расходов

Как уже отмечалось, обзор расходов представляет собой инструмент, который применяется наряду с другими инструментами и процедурами, предназначенными для повышения актуальности, эффективности и результативности государственных расходов, в частности, такими, как программно-целевой бюджет, оценка бюджетных программ и другие формы оценки политики. С учетом того, что на высшем правительственном уровне ежегодно выбирается лишь небольшое количество тем, процедуру ОР можно стратегически использовать, применяя избирательный подход в отношении направлений, которые отнесены к числу приоритетных, или тех, где ожидаются существенные возможности для экономии средств. Отраслевые министерства также могут предлагать темы для обзоров расходов. Темы, предлагаемые Минфином, определяются в результате диалога между Минфином и отраслевым министерством. Как правило, Минфин представляет предложение по следующему раунду обзоров расходов на заседании Кабинета, на котором принимается решение по бюджету на следующий год. Представляемый Минфином список предлагаемых тем зачастую привязан к итогам переговоров о бюджете на следующий год, проведенных с отраслевыми министерствами. Во время заседания Кабинет официально утверждает обзоры расходов к проведению.

Строгих требований к отбору тем для обзоров расходов нет, но применяется несколько неформальных практических правил. Для обзора расходов часто выбираются темы, которые имеют межведомственный характер и большую значимость для бюджета. Кроме того, могут быть причины для озабоченности относительно эффективности и результативности расходования бюджетных средств. Для обеспечения политической приверженности и

²³ На основе работ Van Nispen 1993, Debets 2008, Kraan 2010, De Jong and Hardt 2011, Schoch and Den Broeder 2013, World Bank 2015, OECD 2016.

поддержки темы обзоров расходов, как правило, охватывают как можно больше министерств в течение четырехлетнего срока полномочий правительства. После принятия решения Кабинетом темы для проведения обзора расходов объявляются в бюджетном меморандуме. Меморандум прилагается к проекту бюджета на следующий год, который представляется в парламент в сентябре каждого года.

Резюме. Выбор тем для обзоров бюджетных расходов осуществляется в рамках годового бюджетного цикла. Потенциальные темы предварительно выбираются Минфином совместно с отраслевыми министерствами и утверждаются Кабинетом (высший орган исполнительной власти) в рамках принятия решений по бюджету на следующий год. Темы, выбранные для обзора расходов, а также техническое задание на его проведение направляются в парламент, чтобы парламентарии могли их обсудить и дать комментарии к предложениям.

Стадия 2. Подготовка структуры управления и технического задания; образование рабочей группы

Успех проведения обзора расходов в большой степени зависит от предварительной подготовительной работы. Во главе процесса ОР стоит Кабинет, а для контроля над этим политически чувствительным процессом создана тщательно проработанная структура управления. Эта структура, принятая в начале 1980-х годов, с тех пор осталась практически неизменной (**рисунок 2**). Для обеспечения качества процесса ОР создается межведомственный координационный комитет. В состав координационного комитета входят 6–8 высокопоставленных государственных служащих, включая руководителей высшего звена из Министерства финансов и ряда отраслевых министерств. Координационный комитет возглавляет Генеральный директор по бюджету.

В начале процесса ОР основная задача координационного комитета — согласовать задание на проведение обзора расходов и состав рабочей группы. В конце процесса координационный комитет проверяет, выполнила ли рабочая группа задание при проведении обзора расходов. Он может также запросить промежуточную информацию в процессе

проведения обзора. На протяжении 1980-х годов также функционировал министерский комитет по проведению ОР в составе глав нескольких отраслевых министерств, а также премьер-министра и заместителей премьер-министра. Основная задача этого комитета состояла в том, чтобы преодолевать политическое сопротивление процессу ОР в случае его возникновения. Это было важным на начальном этапе проведения обзоров расходов, когда они еще не были общепризнанным институционально оформленным процессом. Впоследствии министерский комитет был упразднен, чтобы предотвратить риск политического влияния на отчеты о результатах ОР.

Поддержку рабочей группе по проведению ОР оказывает секретариат, в котором представлены Минфин и министерства, наиболее активно вовлеченные в процесс. Секретариат подчиняется независимому руководителю рабочей группы по проведению ОР, выполняет основной объем аналитической работы и готовит проекты отчетов. В случае возникновения разногласий секретариат может принять решение о передаче проблемных вопросов на рассмотрение координационного комитета, но это случается редко. Следует подчеркнуть, что большинство отраслевых министерств признают, что полноценное сотрудничество в процессе ОР и выделение компетентных сотрудников для работы в рабочих группах и секретариате отвечает интересам министерств. Таким образом они могут добиваться того, чтобы в случае предложения сокращений бюджета или корректировки политики, эти предложения были, по крайней мере, наиболее разумными и осуществимыми. Считается, что при участии в обзоре расходов можно более действенно повлиять на решения по бюджету, чем если отдать это на откуп самому Минфину или полагаться на зачастую непредсказуемый политический процесс.

Состав рабочей группы по проведению ОР чрезвычайно важен для успешного обзора. Как уже отмечалось, для рабочих групп характерен неполитический состав: они обычно состоят из государственных служащих на уровне позиции директора. Как правило, кроме наиболее заинтересованных отраслевых министерств в рабочей группе также представлены Минфин и Офис премьер-министра. Минфин направляет в отраслевые министерства официальный запрос о назначении членов рабочей группы. В ответ на запрос заинтересованные министерства

Рисунок 2. Структура управления процедурой обзора расходов



Источник: на основе работы Van Nispen 1993.

предлагают кандидатов для участия в рабочей группе. При внесении предложения отраслевое министерство зачастую делает выбор в пользу сочетания конкретного экспертного опыта и более общих знаний. Иногда другое отраслевое министерство запрашивает возможность включить в рабочую группу своего представителя, если оно полагает, что тема обзора также затрагивает зону ответственности этого ведомства. В состав рабочих групп могут также включаться независимые эксперты, в частности научные работники университетов или исследовательских организаций, например, таких как Нидерландское бюро анализа экономической политики (CPB) и Нидерландский научный совет по государственной политике (WRR). На практике руководитель рабочей группы, как правило, избирается из действующих или бывших генеральных секретарей из несмежных направлений.

Еще один крайне важный исходный ресурс — техническое задание (круг полномочий), выдаваемое рабочей группе по проведению обзора расходов. Задание, как правило, представляет собой короткий документ объемом 1–3 страницы, который начинается с краткого анализа проблем, обусловивших выбор темы обзора. Затем следуют вопросы, на которые должен ответить обзор. Далее определяются требования к вариантам расходования средств, которые предстоит разработать (например, как

минимум один вариант, предполагающий чистое сокращение бюджета на 20%, и еще один вариант, нейтральный с точки зрения влияния на бюджет). Важный элемент задания — определение базового уровня расходов по выбранной теме (т.е. уровень расходов, предполагающий сохранение действующих мер политики), без которого не могут быть рассчитаны потенциальные варианты экономии бюджетных ресурсов. Обзор расходов обычно должен быть завершен в течение 6–8 месяцев. Как и сами темы, техническое задание включается в упомянутый выше бюджетный меморандум.

Резюме. Обзоры расходов проводятся межведомственной рабочей группой в строгом соответствии с техническим заданием (кругом полномочий), выданным Кабинетом (высший исполнительный орган правительства Нидерландов). Минфин вовлечен в процесс обзора и формирование его итогов стратегически. Его роль усиливается тем фактом, что министерство финансов представлено в секретариате и рабочей группе по каждому ОР, а также тем, что Минфин возглавляет координационный комитет, контролирующий весь процесс. Отраслевые министерства явно заинтересованы в том, чтобы способствовать высокому качеству процесса ОР.

Стадия 3. Описание текущей политики и разработка альтернатив

После того как фактический процесс обзора расходов начинается, рабочая группа проводит совещания раз в 4–8 недель. Первая задача — рассмотрение выбранного направления политики. Сюда включается анализ проблемы, на которую ориентирована политика, заинтересованных сторон, целей правительства, используемых правительством финансовых инструментов (например, субсидий, трансфертов, налоговых вычетов), а также вопросов нефинансового характера (законодательство, инспекции и т.д.). На практике большинство исходных данных собирается и анализируется секретариатом, который работает в тесном контакте с департаментами отраслевых министерств, отвечающими за политику и финансы, а также с сотрудниками инспекции бюджетного департамента Минфина. Некоторые отраслевые министерства, имеющие обширный опыт в моделировании и прогнозировании расходов, при представлении данных и анализа используют передовые аналитические инструменты, а другие пользуются базовыми файлами Excel.

После завершения предварительного процесса сбора и анализа данных основная задача рабочей группы состоит в том, чтобы разработать альтернативные пути реформирования текущей политики и ее исполнения. Эти альтернативные варианты должны содержать способы решения проблем, выявленных в ходе анализа, и отвечать на вопросы, поставленные в выданном рабочей группе задании. Кроме идентификации вариантов экономии, на рассмотрении рабочей группы могут находиться другие актуальные вопросы, в т.ч. следующие:

- Какие «узкие места» или трудности характеризуют реализацию текущей политики?
- Эффективно ли служит текущая политика целям и приоритетам правительства?
- Как политика влияет на поведение граждан и компаний?
- Какое воздействие окажет реализация конкретной задачи политики на бюджет?
- Какие меры могут быть полезными для снижения конкретных расходов, возникающих в выбранной сфере политики?

Каждый член рабочей группы может предложить свои альтернативные варианты. Ключевое правило состоит в том, что ни один член рабочей группы

не может наложить вето на идею, предложенную другим участником. На практике это может приводить к определенной напряженности, например, если один участник группы предлагает провести сокращение бюджета за счет другого министерства. В случае сохранения разногласий может вмешаться секретариат, при необходимости — с подключением координационного комитета, хотя такое случается редко. Формулирование альтернативных вариантов политики происходит на довольно поздней стадии процесса. Как финансовые, так и нефинансовые последствия альтернативных подходов должны оцениваться как можно более точно, и для этого часто привлекают внешних экспертов. В зависимости от конкретного задания, обычно изучается 3–6 альтернативных вариантов политики, которые излагаются в отчете нейтральным и сбалансированным образом. Это обеспечивает представление в Кабинет реалистичного и заслуживающего доверия набора альтернативных подходов. Перед руководителем рабочей группы стоит трудная задача согласования зачастую противоположных точек зрения внутри группы. До завершения отчета координационный комитет проверяет, соблюдены ли процедурные правила проведения обзора расходов, удовлетворяет ли техническое качество отчета минимальным стандартам, а также соответствует ли отчет техническому заданию.

Резюме. Рабочая группа предлагает варианты политики в соответствии с выданным ей заданием и оценивает их финансовые и нефинансовые последствия. Часто это делается с помощью внешних экспертов. Рабочая группа сохраняет нейтралитет относительно предложенных ею вариантов политики, чтобы политическое руководство могло выбрать из объективного набора альтернатив.

Стадия 4. Политическая оценка результатов и опубликование отчета

Для максимального повышения уровня доверия к отчетам о результатах ОР и подтверждения их независимого статуса сохраняется четкое разграничение между этапом технического анализа (не зависящим от текущих политических предпочтений) и процессом принятия политических решений. Это разграничение отражается в наличии отдельных процессов для подготовки самого отчета о результатах ОР, политической оценки отчета

(отдельный документ) и направления документов в парламент. Кабинет не вносит никаких изменений в сам отчет. Вместо этого принято направлять отчет в парламент вместе с политическим суждением Кабинета относительно проведенного анализа и представленных альтернатив.

Первыми отчет о результатах ОР получают министр финансов и глава ответственного отраслевого министерства (министерств). В течение 2–3 месяцев их сотрудники по стратегическим вопросам готовят заключение Кабинета, в которой дается политическая оценка вариантов, представленных в отчете. Это заключение обсуждается на заседании Кабинета, при необходимости корректируется и направляется в парламент вместе с отчетом о результатах ОР. Мнение Кабинета разъясняется в письме ответственного министра в адрес парламента. Как правило, Кабинет не принимает ни один из предложенных вариантов сразу же, а размышляет над ними и над результатами анализа в отчете. Иногда в мнении Кабинета также приводятся доводы в пользу или против определенных вариантов. Основываясь на мнении Кабинета, глава отраслевого министерства может объявить об изменении приоритетов или о дополнительном исследовании целесообразности реализации конкретных мер. Эти действия редко приводят к немедленным последствиям для бюджета.

После получения отчета о результатах обзора расходов и соответствующего мнения Кабинета парламент решает, будет ли он обсуждать отчет и в какой форме. Отчеты о результатах ОР публикуются на сайте Минфина в момент направления их в парламент. Иногда предложенные варианты политики могут быть реализованы самим министром и в этом случае парламент будет только проинформирован (например, «точная настройка» той или иной меры или перераспределение средств внутри бюджетной программы). Другие варианты могут требовать разработки нового законодательства или могут иметь существенные финансовые последствия и, следовательно, требовать одобрения парламентом.

Резюме. Подготовка отчета о результатах ОР и политическая оценка его содержания осуществляются отдельно в соответствии с разными процессами.

Стадия 5. Использование результатов

Стоит отметить, что реализация в ходе бюджетного процесса вариантов, предложенных в отчетах о результатах ОР, — далеко не линейный и не прямой процесс. Также следует подчеркнуть, что Минфин изыскивает варианты экономии средств и приоритизации расходов не только из обзоров расходов, но и из других источников.²⁴ Например, иницилирующим событием для разработки вариантов экономии может также стать перерасход бюджета, перевыполнение или невыполнение показателей БОР, оценка бюджетных программ, выпуск докладов национальных или международных исследовательских институтов или же выработка идей самими сотрудниками Минфина. Эти варианты фиксируются Минфином и могут быть предложены при появлении подходящей возможности. Такой возможностью могут стать переговоры по годовому бюджету или начало срока полномочий нового правительства. Некоторые из этих идей по альтернативным вариантам политики, возможно, существовали в той или иной форме и до проведения соответствующего обзора расходов. Аналогичным образом, некоторые идеи, возможно, были восприняты политиками впоследствии в несколько иной форме. Эти факторы в определенной степени мешают точно установить, какие именно варианты из обзора расходов стали толчком к внесению тех или иных изменений в политику или бюджет и в какой момент. Однако в целом Минфин рассматривает обзоры расходов как основной источник для формирования перечня вариантов экономии, который он держит под рукой для проведения переговоров по бюджету с отраслевыми министерствами.

По вышеуказанным причинам точную величину воздействия на бюджет, оказываемого в результате внедрения альтернативных решений по итогам обзоров расходов, оценить трудно. На эту тему проведено несколько интересных исследований. Например, в одном исследовании сообщается об использовании в среднем 25% от общей стоимости вариантов экономии, идентифицированных в обзорах расходов за период с 1983 по 1997 год.²⁵ Еще в одном исследовании сообщается, что процент принятых вариантов составил 31,7% за период 1981–1989 годов.²⁶ Отдельная категория использования результатов обзоров расходов — косвенное применение вариантов

²⁴ Schoch & Den Broeder 2013.

²⁵ Kraan 2010.

²⁶ Van Nispen 1993.

экономии Минфином. Это происходит, когда варианты потенциальной экономии используются в качестве рычага при проведении переговоров по бюджету. При таком использовании варианты экономии из обзоров расходов могут подготовить почву для сокращений расходов, которые не основываются на обзорах расходов как таковых, но в противном случае не были бы рассмотрены.²⁷ Важно подчеркнуть, что процесс ОР повышает уровень знаний и укрепляет переговорные позиции сотрудников Минфина при проведении переговоров по бюджету. Он также увеличивает способность государственных служащих распознавать ключевые сферы политики, в которые могут быть внесены изменения, и помогает сформировать в правительстве общий язык для обсуждения проблем политики, повышения эффективности предоставления государственных услуг, а также потенциальной экономии бюджетных ресурсов.

В раунде общих обзоров расходов 2009–2010 годов потенциальная экономия средств стала частью публичных дебатов о предвыборных манифестах политических партий в преддверии предстоящих выборов. Политические партии использовали результаты обзоров расходов на своих предвыборных платформах, а некоторые из вариантов экономии в итоге были включены в пакет мер по строгой экономии, представленный новым правительством в 2010 году. Оценки принятия Кабинетом 2010 года мер по экономии средств, предложенных в обзорах расходах, варьируют в диапазоне от 13²⁸ до 20%.²⁹ Объемы экономии, по-видимому, увеличились в последующие годы, когда было объявлено о нескольких дополнительных пакетах мер строгой экономии.

В последнем раунде общих обзоров расходов (2020–2021 гг.) отчеты были опубликованы за 11 месяцев до всеобщих выборов в марте 2021 года. Опубликование отчетов совпало с началом пандемии COVID-19. В результате в дебатах по вопросам политики доминировали чрезвычайные меры по преодолению кризиса в системе здравоохранения и поддержании экономики. Исследования того, в какой степени варианты политики, предложенные в этом раунде ОР, были приняты новым коалиционным правительством, которое приступило к выполнению своих полномочий

в декабре 2021 года, еще не проводились. Однако, учитывая запланированные новым правительством существенные меры по налогово-бюджетному стимулированию, по всей видимости, варианты увеличения расходов использовались чаще, чем варианты экономии.

Для привлечения внимания к результатам обзоров расходов и стимулирования их политического использования предложения, содержащиеся в отчетах о проведении ОР, размещаются на бюджетном сайте Минфина в интерактивном режиме, что позволяет пользователям выбирать набор мер и рассчитывать их совокупное влияние на бюджет.³⁰ В настоящее время из раунда обзоров за 2020–2021 годы можно выбрать в общей сложности 485 вариантов экономии и 183 варианта увеличения расходов. Например, по Министерству образования имеется 131 вариант, из которых 61 — меры по экономии средств. На **рисунке 3** иллюстрируется, как может повлиять на бюджет реализация вариантов экономии, идентифицированных в обзорах расходов, по трем министерствам. Суммы, показанные на графике, рассчитаны в сравнении с оценочными многолетними значениями базовых расходов (т.е. затрат на реализацию действующей политики). Следует отметить, что эффекты влияния на бюджет от реализации различных вариантов не обязательно могут суммироваться, поскольку они могут содержать меры, частично пересекающиеся или компенсирующие друг друга (например, предложение по ограничению той или иной меры политики по сравнению с предложением по полной ее отмене).

Резюме. Альтернативные варианты политики, сформированные в ходе обзоров расходов, могут использоваться Минфином в бюджетном процессе, а также на политическом уровне во время выборов и в начале четырехлетнего срока полномочий нового правительства. Использование результатов ОР в бюджетном процессе, как правило, является нелинейным, непредсказуемым и не всегда прямым. Минфин также косвенно использует варианты экономии из обзоров расходов в качестве рычага при проведении переговоров по бюджету.

²⁷ Van Nispen 1993.

²⁸ Van Nispen 2015

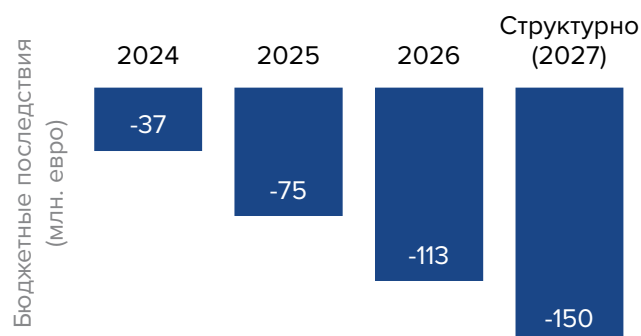
²⁹ Schoch and Den Broeder 2013

³⁰ <https://www.rijksfinancien.nl/brede-maatschappelijke-heroverwegingen>

Рисунок 3. Цифровое представление вариантов экономии, идентифицированных в ходе обзоров расходов (раунд 2020–2021 гг.)

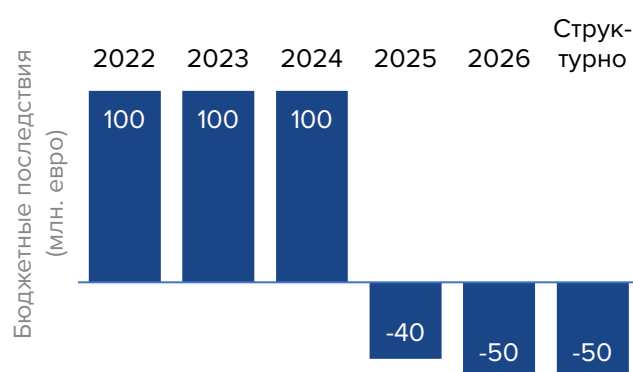
Министерство образования. Вариант экономии № 8: отмена надбавки для малокомплектных школ
Структурная экономия -150 млн евро

Этой мерой будут отменены надбавки для малокомплектных школ. Программа KST предусматривает специальное финансирование для малокомплектных школ. Однако программа распространяется не только на школы в малонаселенных районах, но и на территории, где необходимости в таком финансировании нет (крупные города), и, следовательно, программа является нерезультативной. Вместо полной отмены можно рассмотреть возможность введения надбавки за малонаселенность территории (мера 10). Отмена потребует внесения изменений в законодательство.



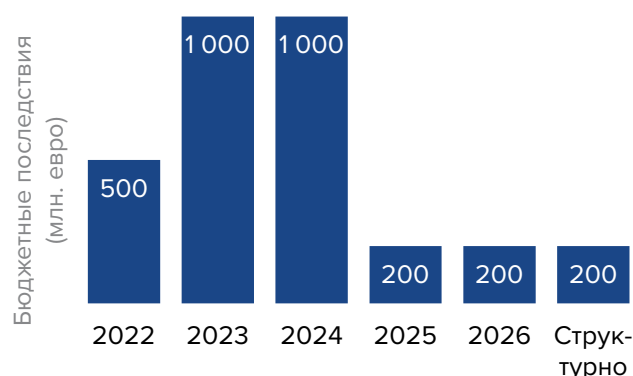
Министерство юстиции (JenV). Вариант экономии № 4: цифровизация сети обеспечения безопасности
Структурная экономия -50 млн евро

Во время пандемии коронавируса возможности, предлагаемые цифровизацией в сфере компетенции JenV, используются все чаще. Органы полиции расширили отделы по передаче донесений в режиме онлайн и проводят разбирательства с помощью цифровых технологий. Служба по иммиграции и натурализации (IND) также начала проводить собеседования с просителями убежища в цифровом формате. Кроме того, в судебной системе рассмотрение некоторых дел также проводится в цифровом формате. За счет инвестирования в общей сложности 300 млн евро в развитие ИКТ предполагается достижение целевого показателя структурной экономии в размере 50 млн евро с 2026 года.



Министерство сельского хозяйства. Вариант увеличения расходов № 4: программа ослабления воздействия животноводческих ферм на окружающую среду с отзывом прав на разведение животных с рынка
Структурное увеличение расходов 200 млн евро

В дополнение к ослаблению воздействия свиноводства на окружающую среду и добровольному выкупу расположенных вблизи природных заповедников фермерских хозяйств с пиковым уровнем азотных загрязнений, могут быть приняты дополнительные меры по обязательному или добровольному выкупу животноводческих хозяйств. В качестве меры объема во всех сделках можно использовать постепенное сокращение или аннулирование прав на животноводческое производство. Ожидается, что в течение 10 лет поголовье животных (молочного скота, кур, свиней) может сократиться в диапазоне от 5 до 15% (отчасти зависит от выбранного процента ликвидации хозяйств и объема ежегодных трансфертов).



Иллюстративный пример обзора расходов и институциональный контекст

Поскольку проведение обзоров расходов в Нидерландах регламентируется не детальными пошаговыми руководствами, а общими процессуальными требованиями, основными операционными правилами и техническими заданиями, процесс ОР лучше всего проиллюстрировать на примере конкретного обзора расходов, который является репрезентативным примером процесса ОР в целом. Не каждый проведенный обзор расходов представляет собой яркий и полноценный пример стандартного процесса ОР. Для выбора подходящего обзора для настоящего продукта знаний определили несколько критериев:

- Сфера политики, которая присутствует во многих странах и поэтому легко узнаваема.
- Область политики, по которой в большинстве стран скорее всего имеются детальные данные, и они не отнесены к категории секретных сведений.
- Сфера политики, на которую, как правило, приходится существенный объем государственных расходов.
- Область политики, которая не характеризуется сильной зависимостью от капитальных расходов или от применения местных правил администрирования и бухгалтерского учета.
- В отчете о проведении ОР содержится всесторонний анализ имеющихся данных.
- В отчете четко указаны последствия различных вариантов политики для бюджета.
- Отчет оказал существенное влияние на принятие политических решений и распределение бюджетных ресурсов.

После обсуждения с сотрудниками Министерства финансов Нидерландов был подготовлен короткий список обзоров, отвечающих перечисленным критериям. Из этого списка Рабочая группа бюджетного сообщества PEMPAL по программно-

целевому бюджетированию и БОР выбрала обзор расходов на программы поддержки детей, поскольку он соответствует большинству из вышеперечисленных критериев и охватывает направление политики, затрагивающее несколько министерств и ведомств.

Обзор расходов на реализацию программ поддержки детей — один из серии общих обзоров, проведенных в 2009–2010 годах. В этом обзоре анализировался круг программ и мер политики, предусматривающих субсидирование гражданам части затрат на содержание детей. Эти программы преследуют разные цели и включают в себя предоставление детских пособий, налоговых льгот и субсидий на оплату услуг по дневному уходу за детьми. По итогам обзора расходов были внесены предложения по сокращению расходов за счет оптимизации и корректировки существующих программ.

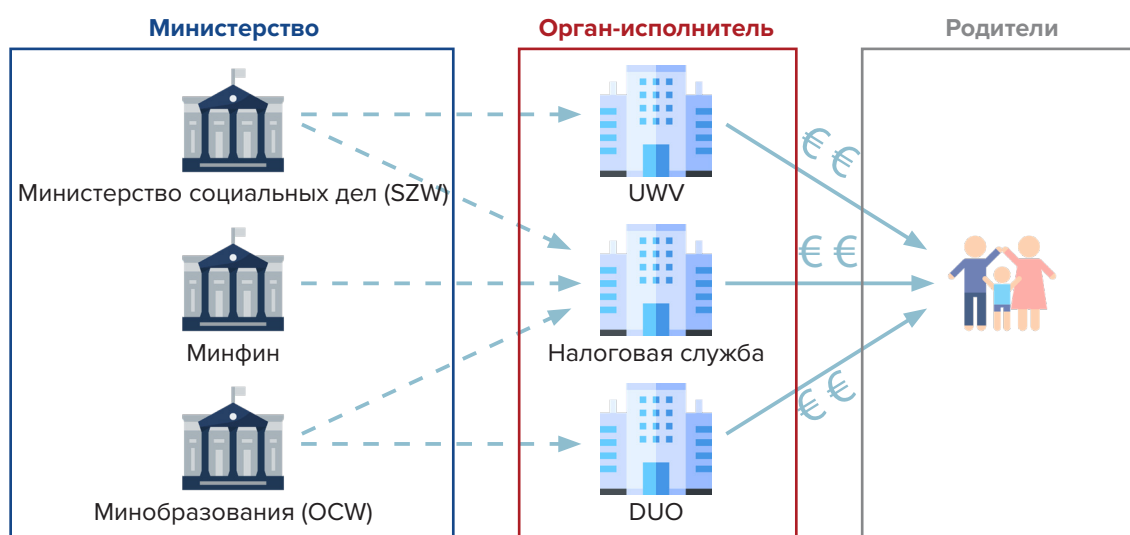
Данный обзор расходов будет использован в третьей главе для иллюстрации нидерландского процесса ОР и опубликования его результатов. Однако перед тем как перейти к более подробному описанию, будет полезно вкратце охарактеризовать институциональный контекст выбранной темы обзора расходов в Нидерландах, включая описание организаций, отвечающих за определение и реализацию соответствующей политики.

Политика в области поддержки детей затрагивает несколько государственных организаций. Главная заинтересованная сторона — Министерство социальных дел и занятости (SZW), которое отвечает за разработку большинства мер по финансовой поддержке родителей. Реализация программ (включая выполнение финансовых расчетов, проверку соответствия требованиям для участия в программе и осуществление фактических трансфертов родителям) осуществлялась органами-исполнителями центрального правительства, в частности Агентством по страхованию работников (UWV) и Налоговой службой. Министерство образования отвечало за реализацию Закона об оказании поддержки в сфере обеспечения ухода за детьми через Исполнительную службу системы образования (DUO). Субсидии родителям на оплату услуг по уходу за детьми предоставлялись в виде налогового зачета (налоговой субсидии) домохозяйствам.

С организационной точки зрения в Нидерландах одни исполнительные агентства функционируют как подразделения, непосредственно подчиненные соответствующему министерству (например, Налоговая служба), а другие имеют с соответствующим министерством отношения «принципал–агент» (например, Агентство по страхованию работников (UWV)). На **рисунке 4** показаны основные заинтересованные стороны, вовлеченные в процесс обзора расходов на реализацию программ поддержки детей. Из графика исключены Управление статистики Нидерландов (CBS) и Нидерландское бюро анализа экономической политики (CPB), которые предоставляют необходимые демографические, статистические и экономические данные. Представление организационных структур в Нидерландах на **рисунке 4** по-прежнему корректно применительно к сегодняшнему дню, за исключением того, что в 2012 году ответственность за предоставление родителям поддержки по оплате услуг по уходу за детьми была перенесена с Министерства образования на Министерство социальных дел.

С 2010 года тема программ поддержки детей была предметом нескольких обзоров расходов и оценок бюджетных программ, и каждый раз ее изучали под другим углом. Среди примеров можно привести обзоры расходов 2019–2020 годов, посвященные системам распределения налоговых льгот, политике на рынке труда и начальному образованию. Кроме того, проводились оценки бюджетных программ по компенсации расходов на уход за детьми и поддержанию доходов родителей в 2015 и 2018 году соответственно. Однако обзор расходов 2010 года по-прежнему является авторитетным источником: он дал толчок проведению дополнительного анализа и разработке политики Министерством социальных дел и Нидерландским бюро анализа экономической политики.³¹ В коалиционном соглашении нового правительства от 2020 года были адаптированы некоторые из предложений, выдвинутых по итогам обзора 2010 года.

Рисунок 4. Программы поддержки детей: институциональный контекст (ситуация в 2010 году)



³¹ Ministerie van SZW 2020 and Van Elk and Koot 2020

ГЛАВА 3

ПРИМЕР: ОБЗОР РАСХОДОВ НА ПРОГРАММЫ ПОДДЕРЖКИ ДЕТЕЙ

В этой главе мы подробнее проанализируем общий обзор расходов на программы поддержки детей, чтобы проиллюстрировать процесс проведения ОР в Нидерландах, описанный во второй главе. Этот обзор был одним из серии 20 обзоров, вошедших в обширный раунд обзоров расходов в период Великой рецессии 2007–2012 годов. Обзор был объявлен в меморандуме о бюджете на 2010 год и представлен парламенту в сентябре 2009 года вместе с проектом бюджета на 2010 год. В меморандуме приводился перечень сквозных вопросов политики, которые предстояло проанализировать. В апреле 2010 года отчет о результатах обзора расходов на реализацию программ поддержки детей был опубликован вместе с 19 другими отчетами этого обширного раунда обзоров.

Почему была выбрана эта тема?

Обзор касался всех финансируемых из государственного бюджета компенсаций и льгот родителям с детьми и предусматривал обзор 13

различных программ общей стоимостью 9,1 млрд евро, из которых 7,0 млрд евро составляли бюджетные расходы, а 2,1 млрд евро приходилось на программы налоговых вычетов. Основанием для обзора стало то, что программы поддержки детей разрабатывались в течение более 70 лет, при этом они преследовали разные цели и задачи, которые не обязательно были согласованными и поддерживающими друг друга. В программах ставились следующие цели: компенсация семьям части расходов на содержание детей; способствование вовлеченности родителей в рынок труда; а также стимулирование развития детей.

Хотя многие программы поддержки семей с детьми представляли собой программы по предоставлению налоговых льгот, к которым не применялись требования бюджетирования, ориентированного на результат, некоторые из них отражались в бюджете как программы расходов (или их часть) и включали показатели эффективности, измеряющие достижение указанных трех целей. Один из примеров — субсидии на оплату услуг по уходу и присмотру за детьми. В этой программе был зафиксирован серьезный перерасход бюджета, а ее результаты несколько разочаровали с точки зрения конечных итогов, несмотря на

Врезка 1. Данные о бюджете и результатах одной из исследованных программ поддержки семей с детьми

Бюджетный документ	Министерство образования (OCW), статья 24 «Уход за детьми»
Общая цель программы	Уход за детьми в дошкольных учреждениях позволяет родителям сочетать трудовую деятельность и воспитание детей и помогает детям развивать свои таланты. Детям в возрасте от 0 до 4 лет посещение детского сада дает возможность лучше подготовиться к старту начального образования

Показатели	2006	2009
Показатели непосредственных результатов		
% детей в возрасте 0–4 лет, получающих компенсацию расходов на оплату услуг по уходу	34	61
% детей в возрасте 4–12 лет, получающих компенсацию расходов на оплату услуг по уходу	9	22
Показатели конечных результатов		
% домохозяйств с самым маленьким ребенком в возрасте 0–4 лет, в котором оба родителя работают как минимум 12 часов в неделю	63	71
% домохозяйств с самым маленьким ребенком в возрасте 4–12 лет, в котором оба родителя работают как минимум 12 часов в неделю	60	67

Источник: бюджет Министерства образования на 2011 год.

Расходы	Численность детей, получающих услуги по присмотру и уходу	Чистые государственные расходы	Чистые государственные расходы в расчете на одного ребенка
2005	37 000	667 млн евро	1 779 евро
2008	715 000	2 169 млн евро	3 034 евро

Источник: Commissie van Rijn 2009.

гораздо более высокие непосредственные результаты (**врезка 1**), что указывает на возможные недостатки в разработке политики. Программа считалась проблематичной и была предметом отдельных независимых исследований, которые способствовали выбору этой темы для проведения обзора. Дополнительные аргументы в пользу проведения рассматриваемого обзора состояли

в том, что на программу приходилась большая доля государственных расходов (приблизительно 5% от общего объема бюджетных и налоговых расходов), объем программы стремительно рос и, следовательно, ее обзор мог выявить возможности существенной экономии. Последний довод состоял в том, что комплексного рассмотрения программ поддержки семей с детьми ранее не проводилось.

Задание на проведение обзора расходов и содержание обзора

В задании на проведение обзора расходов рабочую группу просили разработать альтернативные варианты политики в следующей формулировке:

Рабочую группу просят разработать варианты политики, которые обеспечат структурную экономию средств по обозначенным расходам. В соответствии с правилами общего обзора расходов, как минимум один вариант должен обеспечить в структурном плане экономию 20% чистых расходов в 2010 году. В зависимости от результатов содержательного анализа, рабочая группа может также представить варианты экономии, превышающие 20%. В описании вариантов политики внимание будет

уделяться как минимум следующим аспектам: эффективности (с точки зрения запланированной цели), контролируемости расходов и доходов, влиянию на уровень доходов и практической осуществимости мер. Рабочую группу просят там, где это необходимо, определить связи со смежными мерами политики.

Для определения того, на какие программы и финансовые средства нацелен обзор расходов, в задании на проведение ОР была представлена соответствующая таблица (таблица 2). Хотя этот перечень программ определил содержание обзора расходов, рабочей группе рекомендовали включать в анализ и разработку вариантов и другие направления политики, в частности начальное образование и программу по предоставлению дополнительных часов в детских садах для детей из малообеспеченных семей.

Таблица 2. Программы поддержки семей с детьми,³² включенные в обзор расходов (млн евро)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
a. Детские пособия	3 390	3 352	3 310	3 273	3 244	3 222
b. Сумма трансфертов в расчете на одного ребенка	1 045	940	1 059	1 060	1 060	1 060
c. Льготы по оплате услуг по уходу за детьми	2 825	2 612	2 763	2 853	2 905	2 962
d. Налоговая скидка для родителя, находящегося в отпуске по уходу за ребенком	78	90	90	90	90	90
e. Комбинированная налоговая скидка, предоставляемая родителям	1 250	1 255	1 265	1 265	1 265	1 265
f. Налоговая скидка, предоставляемая родителю-одиночке	345	355	365	365	365	365
g. Дополнительная налоговая скидка, предоставляемая родителю-одиночке	175	175	175	175	175	175
h. Налоговый вычет по расходам на детей	22	22	23	23	25	25

³² Названия программ на нидерландском языке: (a) Kinderbijslag, (b) Kindgebonden budget, (c) Kinderopvangtoeslag, (d) Ouderschapsverlofkorting, (e) Combinatiekorting, (f) Alleenstaande ouderkorting, (g) Aanvullende alleenstaande ouderkorting, (h) Kindertoeslag vrijstelling Box 3, (i) Aftrek levensonderhoud kinderen, (j) Wet Tegemoetkoming Onderwijsbijdragen en Schoolkosten and (k) Tegemoetkoming onderhoudskosten thuiswonende gehandicapte kinderen (TOG).

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
i. Налоговый вычет по расходам на обеспечение детям средств к существованию	200	205	210	215	220	220
j. Льготы по оплате обучения в школе	106	34	33	32	31	31
к. Пособия по обеспечению средств к существованию ребенку с инвалидностью	60	30	34	38	41	42
Всего	9 496	9 070	9 327	9 389	9 421	9 457

Источник: Министерство финансов (2010).

Состав рабочей группы и роль Министерства финансов

Рабочая группа, на которую было возложено проведение обзора расходов, состояла из семи государственных служащих, занимавших руководящие позиции в Министерстве образования, Министерстве социальных дел, Министерстве по делам молодежи и семьи,³³ Министерстве финансов и Офисе премьер-министра. В соответствии с основными правилами ОР, группу возглавлял генеральный директор из Министерства экономических дел — ведомства, которое не несло ответственности за изучаемые меры политики. Секретариат состоял из трех членов, представлявших Министерство финансов, Министерство образования и Министерство по делам молодежи и семьи. Кроме постоянных членов, участие в заседаниях рабочей группы также принимали представители вовлеченных в процесс министерств, действительный член Нидерландского бюро анализа экономической политики, а также эксперт по вопросам политики из Министерства социальных дел. В ходе обзора рабочая группа провела консультации с 20 специалистами в рамках экспертных встреч с научными сотрудниками и представителями различных профсоюзов и отраслевых организаций (например, учреждений начального образования, учреждений по уходу за детьми, региональных правительств).

Анализ текущей политики

Первая задача рабочей группы состояла в том, чтобы собрать данные о действующей политике и программах поддержки семей с детьми и сделать выводы об их результативности, существующих проблемах, а также о потенциальных сферах для улучшений. Основным источником информации были бюджетные данные. Хотя общий объем расходов на такие программы в период с 2002 по 2009 год почти удвоился (с 5322 млн евро или 1,1% ВВП до 9495 млн евро или 1,7% ВВП), он остается сопоставимым со средним показателем по странам ОЭСР.

С помощью данных о расчетном количестве получателей и общих расходах можно определить средний размер поддержки, получаемой семьями. Данные о количестве домохозяйств-получателей имелись, но информации о количестве детей — получателей поддержки в наличии не было, поскольку программы налоговых льгот были адресованы родителям и данные о количестве детей в них не фиксировались (таблица 3).

С помощью данных из исследования, проведенного Национальным управлением статистики (CBS), можно определить фактические расходы, связанные с детьми, по различным типам домохозяйств при различных уровнях дохода. Таким образом связанные с детьми расходы по 48 различным категориям

³³ Министерство по делам молодежи и семьи — недолго существовавшее министерство (2007–2010 годы) с относительно небольшой штатной численностью. Оно было создано с учетом значимости, которую Кабинет придавал делам семьи в тот период.

Таблица 3. Данные о количестве получателей и среднем размере полученной поддержки

	Сумма, предусмотренная в бюджете на 2010 год (млн евро)	Кол-во домохозяйств	Число детей	В среднем на одно домохозяйство (евро)	В среднем на одного ребенка (евро)
Детские пособия	3 352	1 913 000	3 469 000	1 752	810
Сумма трансфертов в расчете на одного ребенка	940	1 100 000	2 200 000	856	427
Льготы по оплате услуг по уходу за детьми	2 612	420 000	691 000	6 219	3 780
Налоговая скидка для родителя, находящегося в отпуске по уходу за ребенком	90	65 000	Нет данных	1 385	Нет данных
Комбинированная налоговая скидка, предоставляемая родителям	1 255	945 000	Нет данных	1 328	Нет данных
Налоговая скидка, предоставляемая родителю-одиночке	355	400 000	Нет данных	888	Нет данных
Дополнительная налоговая скидка, предоставляемая родителю-одиночке	175	180 000	Нет данных	972	Нет данных
Налоговый вычет по расходам на детей	22	340 000	Нет данных	65	Нет данных
Налоговый вычет по расходам на обеспечение детям средств к существованию	205	229 000	Нет данных	895	Нет данных
Льготы по оплате обучения в школе	34	57 288	59 000	593	576
Пособия по обеспечению средств к существованию ребенку с инвалидностью	30	35 000	37 000	857	811

Источник: Министерство финансов (2010).

домохозяйств можно сравнить с размером пособий/льгот, на которые имеют право эти домохозяйства. Проведенный анализ показал, что домохозяйству, состоящему из одного родителя с одним ребенком и живущему на социальные пособия, государство возмещает 116% расходов, связанных с ребенком. Для домохозяйства, в состав которого входят два родителя

с одним ребенком, и в котором один родитель работает и имеет заработок, в 2,5 раза превышающий средний доход, уровень компенсации государством расходов на ребенка падает и составляет лишь 10%. Внутри доходных категорий процент возмещения расходов существенно колебался в зависимости от типа домохозяйства. Как правило, в любой доходной

Таблица 4. Пример процента компенсации государством расходов, связанных с детьми

Тип домохозяйства и категория дохода	Средние расходы (евро)	Пособия/ льготы (евро)	Процент компенсации средних расходов
Один родитель, 2 ребенка (2 и 6 лет) – социальные пособия	5 550	6 170	111%
Один родитель, 2 ребенка (2 и 6 лет) – минимальная зарплата	6 810	6 150	90%
Один родитель, 2 ребенка (2 и 6 лет) – средняя зарплата	9 270	6 930	75%
Один родитель, 2 ребенка (2 и 6 лет) – средняя зарплата x 1,5	11 770	6 040	51%
Один родитель, 2 ребенка (2 и 6 лет) – средняя зарплата x 2	14 190	6 040	43%
Один родитель, 2 ребенка (2 и 6 лет) – средняя зарплата x 2,5	16 400	6 040	37%

Источник: Министерство финансов (2010).

категории родители-одиночки получали самую большую компенсацию (например, 75% расходов для домохозяйства со средним доходом и 2 детьми), затем следуют домохозяйства с двумя работающими (50%), а самый низкий процент возмещения отмечается у домохозяйств с одним работающим (40%).

Меньший процент возмещения расходов на содержание детей среди домохозяйств с более высоким уровнем доходов согласуется с целью политики государства по поддержанию доходов. Однако слишком высокий процент компенсации для домохозяйств с самыми низкими доходами может идти вразрез с целью стимулирования участия этих групп населения в рабочей силе, поскольку тем самым они теряют финансовую мотивацию к трудоустройству. Таким образом, как и другие программы поддержания доходов, программы поддержки семей с детьми способствовали попаданию людей в ловушку бедности. Как видно из **таблицы 4**, процент возмещения расходов, связанных с содержанием детей, у домохозяйств, состоящих из одного родителя с двумя детьми, резко падает при увеличении доходов.

Был проведен отдельный анализ для сравнения ситуации, когда родители пользовались услугами официальных учреждений по уходу за детьми, с ситуациями, когда они не прибегали к таким услугам (**таблица 5**). При устройстве детей в учреждения с

дневным пребыванием расходы, связанные с детьми, существенно возрастают, но при этом значительно увеличивается размер государственной компенсации. Анализ показал, что для домохозяйств с относительно высокими доходами процент компенсации расходов на детей по программам поддержки детей при устройстве детей в официальные учреждения по уходу за детьми довольно резко вырос, в то время как среди домохозяйств с самыми низкими доходами разницы практически не было. Таким образом, несмотря на существенные расходы на оплату услуг по уходу за детьми у домохозяйств со средними и высокими доходами, финансовое положение этих домохозяйств в результате устройства детей в детские сады с дневным пребыванием фактически улучшилось. Этот результат не распространяется на домохозяйства, где работающие получают минимальную зарплату. Еще один важный вывод состоял в том, что расходы на детей младше 3 лет были выше, чем на детей в возрасте 4–11 лет, а расходы на детей в возрасте 12 лет и старше вновь возрастали.

В результате анализа программ поддержки семей с детьми рабочая группа по проведению обзора расходов пришла к ряду выводов:

- Система программ поддержки семей с детьми была сложной.
- Граждане не имели ясного представления о системе в целом.

Таблица 5. Разница в степени компенсации расходов на детей для различных категорий домохозяйств при использовании и неиспользовании услуг учреждений по уходу за детьми

	Использование услуг учреждений по уходу за детьми				Неиспользование услуг учреждений по уходу за детьми
	Расходы на оплату услуг по уходу за детьми (евро)	Компенсация расходов на оплату услуг по уходу за детьми (евро)	Чистые расходы на оплату услуг по уходу за детьми (евро)	Процент компенсации (все затраты)	Процент компенсации (все затраты)
Один родитель, минимальная зарплата (4 дня пребывания в детском саду в неделю)					
Ребенок 2 лет	11 954	11 273	681	94%	93%
Ребенок 6 лет	7 222	6 718	504	99%	109%
Двое работающих, средняя зарплата + средняя зарплата x 0,5 (3 дня пребывания в детском саду в неделю)					
Ребенок в возрасте от 0 до года + ребенок 2 лет	17 932	15 457	2 475	66%	29%
Дети в возрасте 2 и 6 лет	13 479	11 192	2 287	63%	32%
Два работающих, средняя зарплата x 1,5 + средняя зарплата (3 дня пребывания в детском саду в неделю)					
Ребенок в возрасте от 0 до года + ребенок 2 лет	17 932	13 242	4 690	52%	24%
Дети в возрасте 2 и 6 лет	13 479	8 014	5 465	43%	26%

Источник: Министерство финансов (2010).

- Упрощение могло бы повысить результативность системы.
- Двойственность целей — стимулирование участия в рабочей силе и поддержание доходов — ограничивали степень достижения обеих целей.
- Компромисс между двумя целями создал дилемму в отношении наиболее действенного подхода к борьбе с бедностью: некоторые программы способствовали попаданию в ловушку бедности.
- Действенность инструментов вовлечения в трудовую деятельность была ограниченной из-за их сложности и структуры стимулов.
- Адресность поддержания доходов могла бы обеспечиваться более эффективно.
- Доступные компенсации сильно различались в сравнении с затратами, связанными с детьми.
- Мало что было известно о том, какие именно программы поддержки детей благотворно влияли на развитие детей.

Разработка альтернативных вариантов политики

С учетом описанного выше анализа текущей ситуации, рабочая группа рассмотрела, какие варианты политики должны быть изучены. Задавая направление этому процессу, рабочая группа приняла следующие решения:

- Все варианты должны обеспечивать экономию 20% средств текущего бюджета для облегчения сопоставимости.
- Все варианты должны способствовать упрощению системы.
- В дополнение к вариантам политики следует представить расширенный перечень отдельных мер по упрощению и оптимизации программ.
- Во всех существующих программах следует идентифицировать проявления неэффективности и найти пути их устранения в рамках всех вариантов.
- Учитывая относительно ограниченные знания о результативности программ, а также политический характер темы, рабочая группа должна предложить широкий круг вариантов для облегчения политического выбора.
- В связи с тем, что в действующей политике преследовались противоречащие друг другу цели, рабочая группа должна разработать варианты, в которых одной цели будет отдан приоритет над другой.
- С учетом предварительных наблюдений, более тесная связь между системой образования и учреждениями по уходу за детьми может способствовать вовлечению родителей в трудовую деятельность.
- Действующая система сильно акцентирована на родителях. Следует разработать варианты, предусматривающие, что в центре программ должны находиться дети.
- Родители-одиночки представляют собой специфичную уязвимую группу, и на нее должны быть ориентированы некоторые варианты с целью как сокращения бедности, так и повышения уровня вовлеченности в рынок труда.

В общей сложности рабочая группа разработала пять альтернативных подходов, при этом каждый, согласно оценкам, должен был сэкономить 20% средств текущего бюджета. Подготовленные варианты были

нацелены на решение одной или более проблем, выявленных в ходе анализа действующей системы. Кроме того, был определен расширенный перечень отдельных мер по упрощению, который был включен в виде приложения к отчету с оценками их влияния на бюджет. Отмечалось, что величины возможной экономии, идентифицированные в каждом варианте, нельзя суммировать во всех случаях из-за взаимодействия между различными мерами и соответственно эффектами их влияния на бюджет. Были предложены следующие варианты:

Вариант 1. Упрощение

В этом варианте акцент был сделан на оптимизации и упрощении программ, чтобы сделать систему менее сложной. Это было достигнуто за счет сокращения количества программ до пяти и корректировки критериев предоставления государственной поддержки. Программы тем не менее по-прежнему в определенной степени ограничивали эффективность друг друга, поскольку в этом варианте не было определено, какая из двух противоречащих друг другу целей — поддержание доходов или вовлечение в трудовую деятельность — является приоритетной. Было выделено два подварианта: вариант 1А, обеспечивающий наибольшую экономию по программам налоговых скидок, и вариант 1В, обеспечивающий наибольшую экономию по программам компенсаций.

Вариант 2. Дифференциация по возрасту

В этом варианте рабочая группа попыталась подстроить цели политики под циклы развития детей. Это означало, что в рамках программ родители получали больше времени для ухода за младенцами благодаря предоставлению им оплачиваемого декретного отпуска после рождения ребенка продолжительностью 6 месяцев. За этим периодом следовал этап, когда родители могли сделать выбор: остаться дома и присматривать за ребенком или выйти на работу. На этом этапе предоставляемые программами финансовые стимулы не были нацелены на выбор того или иного решения. После этого этапа по мере взросления детей в этом варианте предусматривались субсидии на оплату детского сада в более существенном размере, что могло стимулировать родителей к трудоустройству.

Вариант 3. Детский бюджет

За счет сокращения программ, нацеленных на стимулирование вовлеченности в рынок труда, в этом варианте баланс целей политики смещался в сторону поддержания доходов. Предлагалось, чтобы родители одновременно получали «детский бюджет» в расчете на каждого ребенка, размер которого частично определялся бы с учетом доходов родителей. Располагая этим пособием, родители сами бы делали выбор: выйти на работу, сидеть дома с ребенком или устроить его в детский сад с дневным пребыванием.

Вариант 4. Вовлечение в трудовую деятельность

В отличие от варианта 3, в четвертом варианте приоритетным было вовлечение в трудовую деятельность; при этом предусматривалось значительное сокращение программ, нацеленных на поддержание доходов родителей. Вариант 4 уменьшал возможность попадания в ловушку бедности для родителей-одиночек.

Вариант 5. Новая школа

Вместо оказания родителям финансовой поддержки, в этом варианте родителям, имеющим детей в возрасте 4 года и старше, предоставлялась возможность бесплатно устроить детей в новую школу, которая будет открыта каждый рабочий день с 8 до 18 часов. Что касается родителей с детьми младше 4 лет, для них предполагалось сохранить субсидию на оплату услуг по уходу за детьми. Объем связанных с детьми бюджетных расходов на поддержание доходов родителей оставался на уровне, составляющем примерно половину от объема текущих расходов.

Анализ: данные и метод

Предложенные варианты были протестированы на предмет финансовых эффектов, управляемости бюджета, а также социальных эффектов, таких как уровень располагаемого дохода, участие в рабочей силе, развитие детей и уход за детьми на дому. Также были рассмотрены вопросы, связанные с реализацией предложенных вариантов. Для проведения этих видов

Рисунок 5. Влияние предложенных пяти вариантов на бюджет в среднесрочной перспективе (в млрд евро)

	2011	2012	2013	2014	2015	Структурно
Вариант 1. Упрощение	Модуль 1	0	1,8	1,8	1,8	1,8
	Модуль 2	0	1,7	1,8	1,8	1,8
Вариант 2. Дифференциация по возрасту	2011	2012	2013	2014	2015	Структурно
	0	1,6	1,7	1,8	1,8	1,8
Вариант 3. Детский бюджет	2011	2012	2013	2014	2015	Структурно
	0	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Вариант 4. Вовлечение в трудовую деятельность	2011	2012	2013	2014	2015	Структурно
	0	1,6	1,7	1,8	1,8	1,8
Вариант 5. Новая школа	2011	2012	2013	2014	2015	Структурно
	0	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8

Источник: Министерство финансов (2010).

анализа рабочая группа использовала информацию и знания, имеющиеся у отраслевых министерств. Для оценки влияния на уровень участия в рабочей силе рабочая группа получила специализированную помощь от Нидерландского бюро анализа экономической политики (CPB). Результаты этого анализа представлены в отчете о результатах обзора расходов.

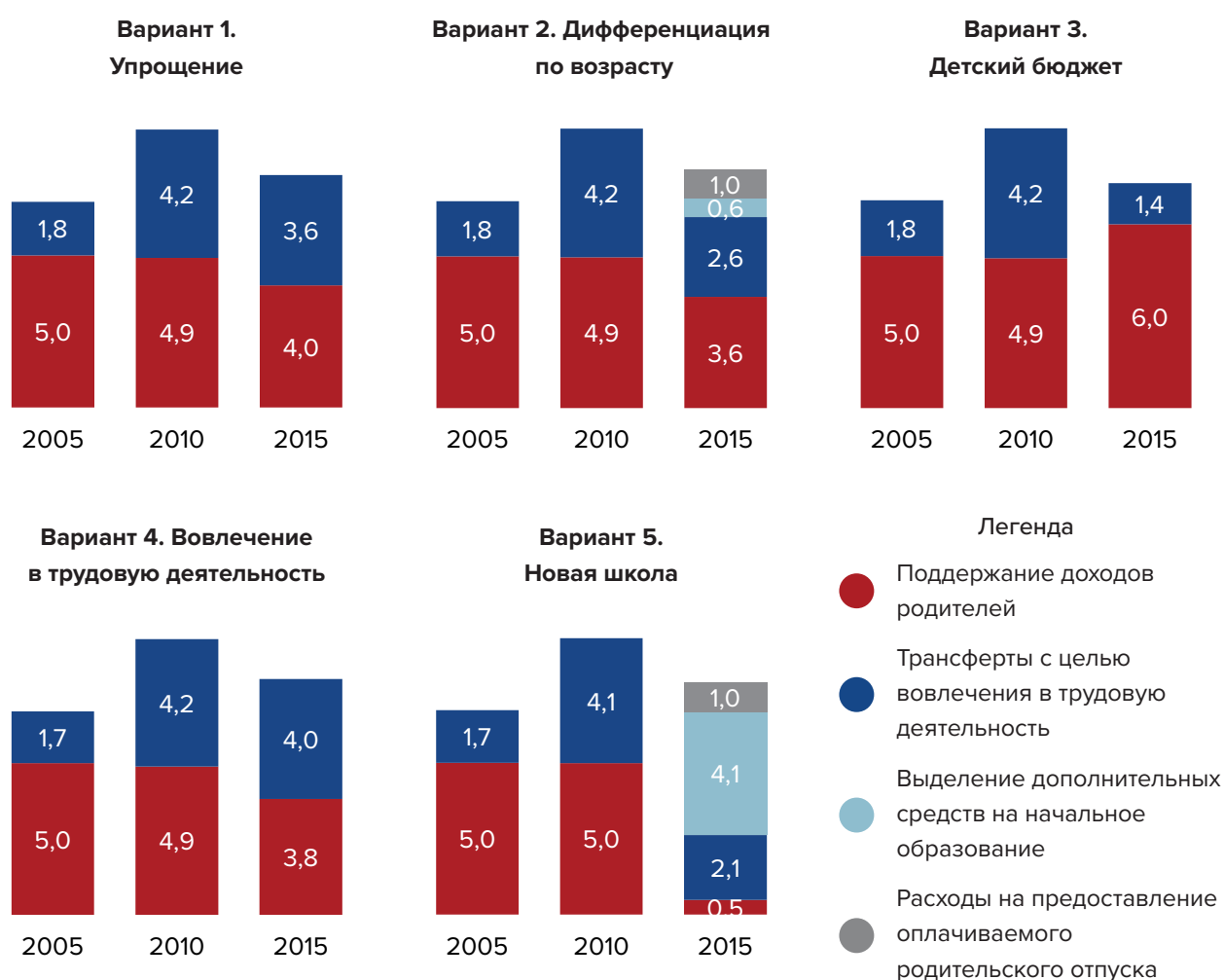
Анализ влияния на бюджет

Влияние на бюджет оценивалось на период 2011–2015 годов (рисунок 5). Показанные числа не являются надежными оценками поведенческих эффектов от воздействия предложенных мер;

также не учитывались затраты на их реализацию, поскольку это предмет другого обзора расходов. Хотя совокупные величины структурной экономии по всем вариантам были схожими, поэтапное распределение этой экономии на протяжении 2011–2015 годов варьировало.

В дополнение к идентификации возможностей экономии, по каждому варианту была представлена разбивка общих расходов с указанием объемов средств, выделенных на меры по поддержке достижения цели вовлечения в трудовую деятельность, по сравнению с целью поддержания доходов. Также были представлены данные за прошлые периоды и прогнозные оценки по будущим пособиям, наряду с оценкой затрат на реализацию новых мер по вариантам 2 и 5 (рисунок 6).

Рисунок 6. Предполагаемое влияние пяти предложенных вариантов на бюджет



Источник: Министерство финансов (2010).

Анализ влияния на уровень участия в рабочей силе и последствий с точки зрения попадания в ловушку бедности

С целью оценки эффектов воздействия разработанных вариантов на предложение труда Нидерландское бюро анализа экономической политики (CPB) провело имитационное моделирование с помощью существующей модели множественных индикаторов с множественными причинами (MIMIC). Эта модель была адаптирована для имитационного моделирования выбора родителей в отношении количества отработанных дней и устройства детей в официальные учреждения по уходу за детьми. Результаты анализа показали влияние с точки зрения попадания в ловушку бедности для различных категорий по уровню доходов, выраженное в виде эффективной предельной налоговой ставки. Чем ниже эта ставка, тем выше процентный прирост располагаемого дохода в результате увеличения

валового дохода и, следовательно, тем сильнее мотивация к поиску оплачиваемой работы. Рабочая группа выразила удивлением тем, что, как показали результаты моделирования, положительное влияние на уровень экономической активности было весьма ограниченным, даже по варианту 4 (Вовлечение в трудовую деятельность).

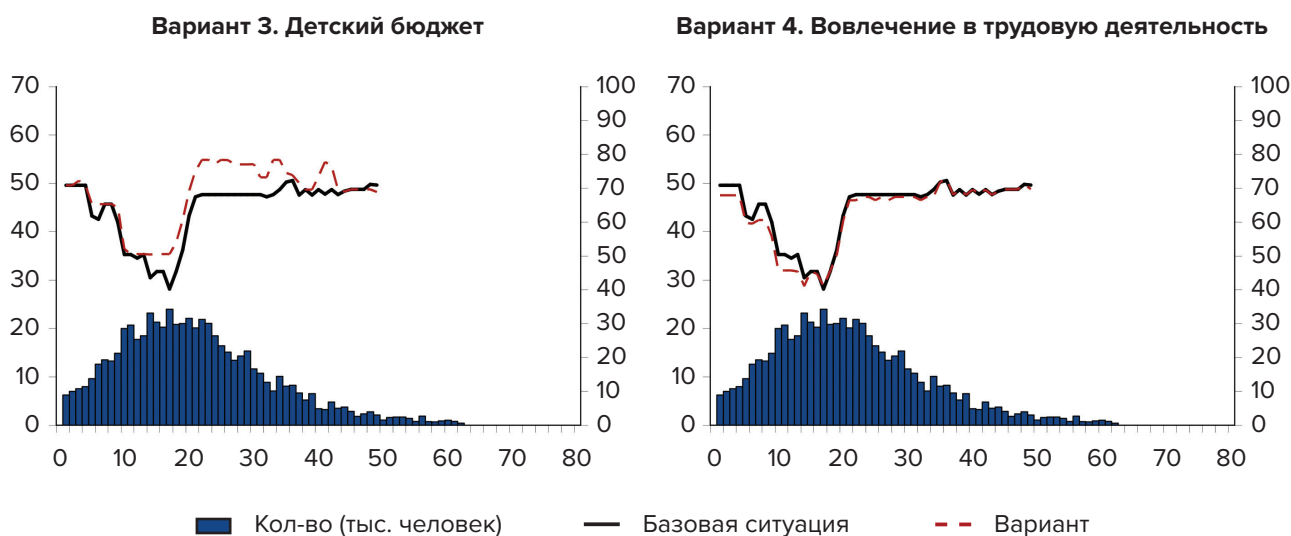
Предполагаемые эффекты воздействия на предложение труда и занятость показаны в **таблице 6**, а на **рисунке 7** иллюстрируется предполагаемое влияние двух вариантов с точки зрения попадания в ловушку бедности. Вариант 3, в котором в приоритет поставлено поддержание доходов, явно приводит к повышению эффективной предельной ставки налога для большинства работающих со средними и высокими доходами, что ослабляет мотивацию к поиску оплачиваемой работы. Четвертый вариант, нацеленный на стимулирование участия в трудовой деятельности, показывает относительно небольшую степень воздействия.

Таблица 6. Предполагаемые эффекты влияния каждого варианта на предложение труда и занятость (изменение в %)

	Вариант 1a	Вариант 1b	Вариант 2	Вариант 3	Вариант 4	Вариант 5
Предложение труда (часы)	0,1	0,0	-0,3	-0,9	0,1	0,0
• Основные кормильцы	0,3	0,1	0,1	-1,3	0,2	0,4
• Партнеры	-0,2	-0,1	-1,2	-1,5	0,0	-0,7
• Родители-одиночки	1,1	0,1	-1,1	-6,7	1,2	0,6
Предложение труда (число работников)	-0,2	-0,1	-0,3	-0,4	0,0	-0,2
Уровень безработицы	0,0	0,1	0,1	0,3	0,0	0,2
Предложение труда (часы, частный сектор)	0,1	-0,1	-0,5	-1,5	0,1	-0,2
Производство (частный сектор)	0,1	-0,1	-0,5	-1,3	0,1	-0,3

Источник: Министерство финансов (2010).

Рисунок 7. Анализ последствий с точки зрения попадания в ловушку бедности



Левая ось: эффективная предельная ставка налога в расчете на каждую группу доходов в 1000 евро.
Правая ось: число лиц (тыс. человек)

Источник: Министерство финансов (2010).

Анализ влияния на доходы домохозяйств

Влияние каждого варианта на уровень доходов домохозяйств рассчитывали двумя способами. Во-первых, влияние на располагаемые доходы домохозяйств рассчитывали для выборки домохозяйств, состоящей из 24 комбинаций «домохозяйство – уровень дохода». В **таблице 7** показано, что негативное влияние 20-процентного сокращения программ поддержки детей по-разному затрагивает различные группы родителей в каждом варианте. В вариантах 1, 2 и 3 скромные эффекты распределены относительно равномерно по большинству категорий родителей, а вариант 5 оказывает сильное негативное воздействие на большинство родителей-одиночек.

Во-вторых, эффекты влияния на население в целом оценивали с помощью микроимитационной модели (MICROS), построенной на основе репрезентативной выборки. В моделировании использовался файл данных 2005 года, к которому были добавлены допущения о количестве отработанных часов по каждому типу семьи. В результате получили точечную диаграмму разброса данных, которую разбили по типам домохозяйств (родитель-одиночка, один работающий, два работающих), а также с учетом того, пользовались ли домохозяйства услугами официальных учреждений по уходу за детьми. Пример этого анализа иллюстрируется на **рисунке 8**. На графиках видно, что влияние взятого для примера варианта значительно варьирует для домохозяйств с низкими доходами, при этом многие из них сталкиваются с падением доходов, особенно те, кто не пользуется услугами официальных учреждений по уходу за детьми.

Таблица 7. Сводное изложение ожидаемых эффектов влияния пяти предложенных вариантов на уровень доходов домохозяйств

Вариант	Влияние на доходы домохозяйств
Вариант 1. Упрощение	В обоих модулях у 85% домохозяйств с детьми происходит сокращение доходов в диапазоне от 0 до 5%. В выигрыше оказываются примерно 5% домохозяйств. В модуле 1 относительно сильно страдают доходы у одиноких родителей. В модуле 2 отмечаются отрицательные выбросы значений среди тех, кто пользуется услугами официальных учреждений по уходу за детьми
Вариант 2. Дифференциация по возрасту	Большинство домохозяйств с детьми (примерно 65%) теряют доходы в диапазоне от 0 до 5%. Около четверти домохозяйств теряют от 5 до 10% доходов, в особенности те, кто пользуется услугами официальных учреждений по уходу за детьми. Положительное влияние на доходы зафиксировано примерно у 5% домохозяйств. Отмечается довольно большой разброс величин влияния на доходы среди родителей-одиночек. Домохозяйства с самыми низкими доходами во многих случаях теряют от 5 до 10% доходов
Вариант 3. Детский бюджет	Наблюдается большой разброс значений по эффектам влияния на доходы. Примерно 50% домохозяйств оказываются в выигрыше. Из них примерно у 20% доходы увеличиваются более чем на 5%. Около 20% домохозяйств потеряют более 5% доходов. Примерно у 10% потери составят более 10%. Эффекты влияния на доходы чаще положительны для групп с относительно низкими доходами. Среди тех, кто пользуется услугами официальных учреждений по уходу за детьми, влияние на доходы почти всегда отрицательно
Вариант 4. Вовлечение в трудовую деятельность	Примерно у 80% домохозяйств влияние на доходы составляет от 0 до -5%. У 10% домохозяйств доходы увеличиваются. Вследствие увеличения стимулов к участию в трудовой деятельности доходы особенно резко падают у родителей-одиночек, живущих на пособия
Вариант 5. Новая школа	Примерно у 99% домохозяйств эффект влияния на доходы отрицательный. Это объясняется отменой большинства финансовых пособий и льгот. У 70% родителей-одиночек отрицательное влияние на доходы превышает 10%. Выгоды от того, что больше не нужно платить за услуги по уходу за детьми, невелики, поскольку чистые расходы и так уже были небольшими, а возможности устройства в детский сад детей старше 4 лет ограничены. В действительности выигрывают в основном группы домохозяйств, у которых доходы примерно втрое превышают средний уровень и которые пользуются услугами учреждений по уходу за детьми

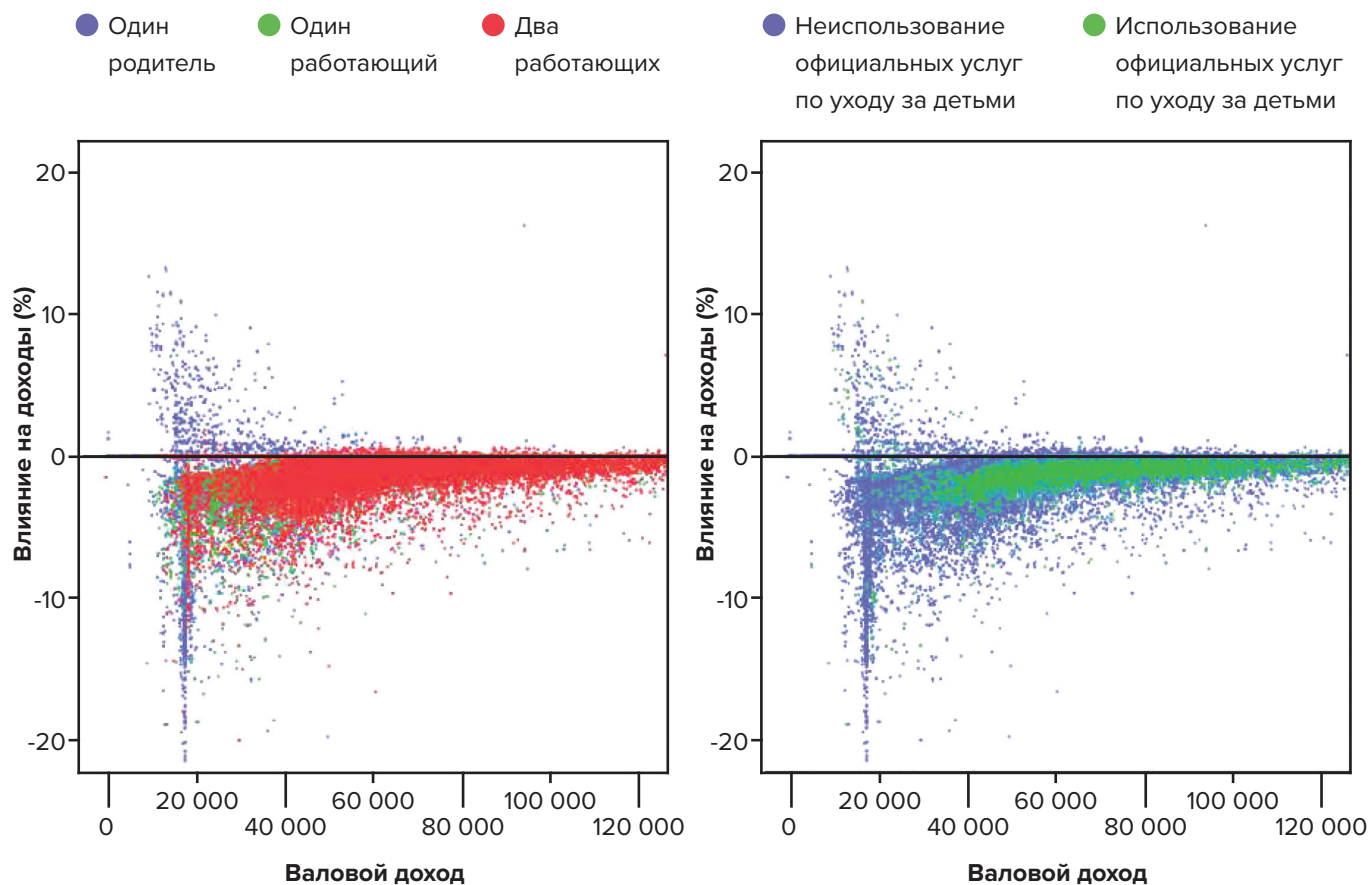
Источник: Министерство финансов (2010).

Ожидаемые эффекты влияния на развитие детей

Анализ влияния на развитие детей основывался на качественной оценке имеющейся информации, но результаты анализа не считались убедительными. В целом ожидалось, что варианты, приводящие к снижению доходов малообеспеченных домохозяйств,

будут негативно сказываться на развитии детей, а варианты 2 и 4, как предполагалось, должны были оказать положительное влияние благодаря увеличению продолжительности родительского отпуска и дополнительным инвестициям в официальную систему оказания услуг по уходу за детьми.

Рисунок 8. Пример имитационного моделирования: оцененный эффект влияния варианта 4 (вовлечение в трудовую деятельность) на уровень доходов



Источник: Министерство финансов (2010).

Подготовка, одобрение и опубликование доклада

Как и в других отчетах из раунда общих обзоров расходов 2009–2010 годов, в рассматриваемом отчете в начале документа приводилось удобное для читателя сводное изложение альтернативных вариантов политики. Затем следовало разъяснение анализа и разработанных вариантов. В отчет было включено несколько приложений технического характера. Во **врезке 2** в обобщенном виде представлена структура отчета.

Как отмечалось выше, обычно к отчету о результатах обзора расходов прилагается документ, в котором излагаются точки зрения Кабинета и его политическое суждение относительно вариантов, рассмотренных в ходе обзора расходов. С учетом того, что на момент опубликования отчета об обзоре расходов 2010 года, посвященного программам поддержки детей, Кабинет сложил полномочия, этот этап был исключен.

1. Программы поддержки детей в перспективе

- 1.1. Введение
- 1.2. Тема обзора
- 1.3. Правомерность вмешательства государства
- 1.4. Тенденции в социальной сфере, влияющие на расходы
- 1.5. Сколько родители получают и сколько тратят?

2. Обоснование предложенных вариантов

- 2.1. Обзор системы: система сложна, цели противоречат друг другу
- 2.2. Нехватка информации о результативности программ
- 2.3. Родители-одиночки с детьми
- 2.4. Выводы

3. Варианты

- 3.1. Принципы разработки и описания
- 3.2. Полный список вариантов
- 3.3. Вариант 1
- 3.4. Вариант 2
- 3.5. Вариант 3
- 3.6. Вариант 4
- 3.7. Вариант 5
- 3.8. Другие актуальные программы и регулятивные нормы

Использованная литература

Приложения

1. Техническое задание на проведение рабочей группой обзора расходов на программы поддержки детей
2. Состав рабочей группы и список органов/экспертов, с которыми состоялись консультации
3. Полный перечень мер
4. Описание программ
5. Другие источники, упомянутые в отчете
6. Эффекты влияния предложенных вариантов на доходы и вовлечение в трудовую деятельность

Влияние, оказанное обзором расходов

поскольку был представлен переходным правительством после всеобщих выборов. Новое правительство, которое приступило к выполнению своих полномочий в октябре 2010 года, решило сократить объем бюджетных ассигнований на предоставление субсидий на оплату услуг по уходу за детьми примерно на 200 млн евро без существенного реформирования всей системы. Это сокращение бюджета сочли обоснованным, поскольку многие родители, получая от государства щедрые субсидии, вместо устройства детей в официальные учреждения по уходу за детьми прибегали к неформальным договоренностям (например, оставляли детей с бабушками и дедушками). После того, как это правительство досрочно ушло в отставку и в 2012 году ему на смену пришло новое правительство, было согласовано проведение структурных реформ.

В коалиционном правительственном соглашении 2012 года нашли отражение предложения, сформулированные в ходе обзора расходов. Хотя ни один из пяти вариантов не был принят точно в таком виде, как предлагалось в отчете, разработчики планов реформ явно отталкивались от варианта 1 (Упрощение системы) и варианта 4 (Вовлечение в трудовую деятельность). Правительственное соглашение гласит:

Мы реформируем и ограничиваем механизмы по оказанию поддержки детям. Цель состоит в том, чтобы упростить систему, повысить уровень экономической активности и поддержать доходы тех, кто в этом больше всего нуждается. Количество программ по оказанию поддержки детям будет сокращено с девяти до максимум четырех. Две из них совместно нацелены на поддержание доходов, а две другие — на стимулирование вовлеченности в рынок труда.

Запланированные реформы включали в себя внесение восьми изменений в программы пособий/компенсаций и отмену двух программ по предоставлению налоговых вычетов. Кроме того, было запланировано к 2017 году увеличить сокращение бюджетных ассигнований на существующие программы поддержки детей примерно до 930 млн евро (таблица 8).

В 2014 году министр по социальным делам подготовил новый законопроект по реализации этой реформы (Закон о реформировании программ поддержки семей с детьми (*Wet hervorming kindregelingen*)). До принятия этого законопроекта первоначальные планы Кабинета пришлось немного скорректировать (уменьшив размер экономии до 800 млн евро), чтобы получить поддержку большинства в парламенте.

Спустя более десяти лет после опубликования отчета о результатах обзора расходов некоторые из его идей по-прежнему актуальны. Правительство, которое пришло к власти в январе 2022 года, намеревается дополнительно реформировать систему поддержки детей посредством замены субсидий на оплату услуг по уходу за детьми прямым государственным трансфертом учреждениям, предоставляющим услуги по уходу за детьми, что близко к идеям варианта 5 (Новая школа), предложенного в ходе обзора расходов 2010 года.

Таблица 8. Совокупные последствия для бюджета в связи с реформированием программ поддержки детей

	2013	2014	2015	2016	2017
Совокупные последствия для бюджета (млн евро)	-2	19	-521	-767	-930

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ВЫВОДЫ

Обзоры бюджетных расходов становятся все более популярным инструментом, используемым национальными правительствами во всем мире с целью формирования бюджетного пространства и выявления возможностей экономии ресурсов. В Нидерландах процедура обзоров расходов имеет схожие характеристики с обзорами расходов в ряде других стран ОЭСР, в частности в Великобритании, Австралии, Канаде и Дании.³⁴ При этом у нидерландской процедуры есть и отличия, в том числе сильный акцент на разработке вариантов политики и непрерывная 40-летняя история применения процедуры ОР, которая отражает важность местных институциональных условий. Примечательные особенности нидерландской модели ОР — степень вовлечения отраслевых министерств и использование их специальных экспертных знаний в области политики; поддержание нейтрального статуса процесса ОР с ограждением его от влияния политических взглядов и заинтересованных лиц; а также требование единогласия при принятии Кабинетом решений относительно вариантов политики, предложенных в ОР.

40-летняя история проведения обзоров расходов в Нидерландах позволила сделать 11 конкретных выводов:

- Обзоры расходов образуют один из элементов более широкой «экосистемы», в рамках которой уровни финансирования оцениваются наряду с использованием смежных инструментов, таких как бюджетирование, ориентированное на результат, среднесрочное бюджетное планирование, а также периодическая оценка бюджетных программ.
- Планирование проведения обзоров расходов в рамках бюджетного цикла может быть полезным для институционального оформления процедуры ОР, однако в Нидерландах результаты обзоров расходов редко учитываются непосредственно при формировании бюджета на следующий год.
- Несмотря на понятное сопротивление со стороны отраслевых министерств, участие в обзорах расходов дает им возможность использовать свои знания и опыт при разработке возможных вариантов повышения эффективности и получения экономии бюджетных ресурсов. Зачастую этим вариантам отдается предпочтение перед предложениями Минфина, которые могут быть в меньшей степени аналитически проработанными (например, предложения о повсеместных сокращениях расходов) или политически мотивированными.

³⁴ Kraan 2010

- Процесс обзора расходов служит для Минфина ценным инструментом в бюджетном процессе, поскольку он повышает уровень знаний сотрудников Минфина, необходимых для ведения переговоров по бюджету, и дает им рычаг воздействия в форме потенциальных вариантов экономии средств. Этому способствует прямое вовлечение сотрудников финансового ведомства в процесс ОР.
- Следует поддерживать четкое разграничение между этапом технического анализа (не зависящим от политических предпочтений или влияния заинтересованных лиц) и процессом принятия политических решений. Этап технического анализа должен осуществляться в соответствии с основными правилами, четко доведенными до всех.
- Формирование рабочих групп для проведения обзоров расходов – один из важнейших факторов успеха. Для обеспечения баланса между содержательностью и креативным подходом в состав рабочих групп должны входить представители отраслевых министерств и других организаций, обладающие соответствующими знаниями и навыками, независимые эксперты и сотрудники Минфина, а руководитель рабочей группы должен занимать нейтральную позицию.
- Возможности членов рабочих групп по проведению обзоров расходов должны обеспечивать баланс между знаниями и навыками, относящимися к экономическим и бюджетным вопросам, специальным опытом в рассматриваемых сферах политики, аналитическими, а также политическими и коммуникативными навыками.
- Рабочие группы зачастую используют знания и опыт сторонних специалистов (например, приглашают независимых экспертов в качестве членов группы или для проведения ознакомительных визитов) в рамках технической и аналитической стадии ОР.
- Как правило, не все требующиеся данные можно всегда сразу же получить. Следовательно, рабочим группам нередко приходится искать информацию за пределами официальных файлов и реестров министерств и обращаться для этого к данным, собранным такими организациями, как национальное статистическое управление, университеты и аналитические центры, а также международные организации. Новые идеи могут возникать благодаря творческому подходу к выявлению дополнительных источников данных и проведению их анализа инновационными способами.
- Структура управления должна обеспечивать поддержку обзоров расходов на самом высоком политическом уровне. Она должна создавать возможности для выявления и передачи на вышестоящий уровень любых технических или административных проблем, возникающих в ходе проведения обзора, или же попыток препятствовать его процессу.
- До того, как будут приняты решения по результатам обзоров расходов и, возможно, реализованы меры, направленные на повышение эффективности и результативности бюджетных программ, может пройти много времени. Минфин должен держать выводы и результаты обзоров расходов под рукой и терпеливо ждать, когда появится подходящая возможность для включения соответствующих мер в бюджет.

Список использованной литературы

Debets, R. (2008), Performance Budgeting in the Netherlands, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 7/4, <https://doi.org/10.1787/budget-v7-art22-en>

De Jong, M., I. van Beek and R. Posthumus (2013), Introducing accountable budgeting: lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 12/3, <https://doi.org/10.1787/budget-12-5k455r12vs37>

De Jong M., Ho A. T. (2019). Lessons about Integrating Performance with Budgeting in High-Income Countries - An Evolving Exercise. In Ho AT, de Jong M, Zhao Z, (Eds.) *Performance Budgeting Reform: Theory and International Practice*. New York: Routledge.

<https://www.routledge.com/Performance-Budgeting-Reform-Theories-and-International-Practices/Ho-Jong-Zhao/p/book/9781138483293>

Hardt, Ł and De Jong M. (2011), *Improving the Quality of Governance in Poland through Performance Based Budgeting*. Report made possible by grant from Ernst & Young Better Government Programme.

https://www.researchgate.net/publication/316452086_Improving_the_Quality_of_Governance_in_Poland_through_Performance_Based_Budgeting

Kabel D.L. and Van den Berg P.C.J.M. (2010). Achtergrond en opzet van de brede heroverwegingen. *Tijdschrift voor openbare financiën*, vol 42/2

https://www.wimdreesfonds.nl/uimg/wds/b51730_att-tvof-editie-jaargang-42-2010-nummer-2.pdf

Kraan D.J. (2010). Uitgaven heroverwegingen in OESO landen. *Tijdschrift voor openbare financiën*, vol 42/2

https://www.wimdreesfonds.nl/uimg/wds/b51730_att-tvof-editie-jaargang-42-2010-nummer-2.pdf

OECD (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264034051-en>

Robinson, M. (2014), *Spending reviews*, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 13/2,

<https://doi.org/10.1787/budget-13-5jz14bz8p2hd>.

Schick, A. (2014), The metamorphoses of performance budgeting, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 13/2.

<https://doi.org/10.1787/budget-13-5jz2jw9szgs8>

Schoch, M. and C. den Broeder (2013), Linking information on policy effectiveness and efficiency to budget decisions in the Netherlands, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 12/3

<https://doi.org/10.1787/budget-12-5k468nqj2n28>

Shaw T (2016). Performance Budgeting Practices and Procedures. *OECD Journal on Budgeting*, vol 15/3.

<https://doi.org/10.1787/budget-15-5jlz6rhqdvhh>.

Van Elk, R en Koot, P (2020). *Doorrekening scenario's kindvoorzieningen*. Study by the Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) requested by the Ministries of Social Affairs and Education.

<https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-Doorrekening-scenarios-kindvoorzieningen.pdf>

Van Nispen, F. K.M. (1993). *Het dossier heroverweging*, Delft: Eburon

Van Nispen, F. K. M. and H.L. Klaassen (2010). Heroverweging: Een beleidsanalytische manier van bezuinigen. *TPC: Tijdschrift voor Public Governance, Audit and Control* 8(4): 4–10.

https://www.researchgate.net/publication/260197502_Heroverweging_Een_beleidsanalytische_manier_van_bezuinigen

Van Nispen, F. K. M. (2015): *Policy Analysis in Times of Austerity: A CrossNational Comparison of Spending Reviews*, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*

<http://dx.doi.org/10.1080/13876988.2015.1005929>

Van Nispen, F.K.M and De Jong, M. (2017). Evidence-Based Fiscal Policy: Speaking Truth to Power? Chapter in Mike Howlett (ed). *Routledge Handbook on Comparative Policy Analysis* (by International Library on Policy Analysis).

https://www.researchgate.net/publication/319679950_Evidence_Based_Budgetary_Policy_Speaking_Truth_to_Power

World Bank (PEMPAL). *Toward Next- Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*, edited by Ivor Beazley and Donald P. Moynihan, 91 – 123 . Washington DC : World Bank.

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25297/9781464809545.pdf?sequence=2>

Правительственные документы

Eerste Kamer der Staten-Generaal (2014). Wetsvoorstel 33.716: *Wet hervorming kindregelingen*

Ministerie van Financiën (2009). *Miljoenennota 2010*.

Ministerie van Financiën (2010). *Het kind van de regeling – rapport brede heroverwegingen 5*.

Ministerie van Financiën (2010). *De Startnota en de begrotingsregels 2011-2015*. Bijlage 3 Budgettaire verwerking regeerakkoord.

Ministerie van Financiën (2012). *De Startnota*. Bijlage departementale tabbladen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010). *Begroting 2011*

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2011). *Begroting 2012*

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2013). *Begroting 2014*

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2020). *Eindrapport scenariostudie vormgeving kindvoorzieningen – een scenariostudie naar de vormgeving van voorzieningen voor gezinnen met kinderen van 0 tot en met 12 jaar*.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1981). *Heroverweging Openbaar Vervoer*

Rapport Commissie Van Rijn (2009). *Van Beter Subsiëren Naar Beter Organiseren - Eindrapport Commissie Kinderopvang*, April 2009, Den Haag

Rijksoverheid (2012). *Bruggen Slaan - Regeerakkoord VVD-PvdA*

Rijksoverheid (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*. Coalitieakkoord 2021 – 2025 - VVD, D66, CDA en ChristenUnie

Tweede Kamer der Staten Generaal (1981). Zitting 1980-81, 16 625, nr.8. *Deelrapport 3 Heroverweging Profijtgedachte en Privatisering*

Tweede Kamer der Staten Generaal (1981). Zitting 1980-81, 16 625, nr 12. *Deelrapport 8 Heroverweging Groei Belastingdienst*

Tweede Kamer der Staten Generaal (2019). Vergaderjaar 2018–2019, 32359, nr 3. Letter to Parliament July 11th 2019 announcing 2019/20 round of comprehensive SR's

