



Составление капитального бюджета в сфере государственных инвестиций: подход, принятый в Европейской комиссии

Бюджетное сообщество РЕМРАЛ
Тематический семинар по капитальному бюджетированию

27 марта 2025 г.

*Кристиана Белу Манеску
Генеральный директорат по экономическим и
финансовым вопросам
Европейская комиссия*

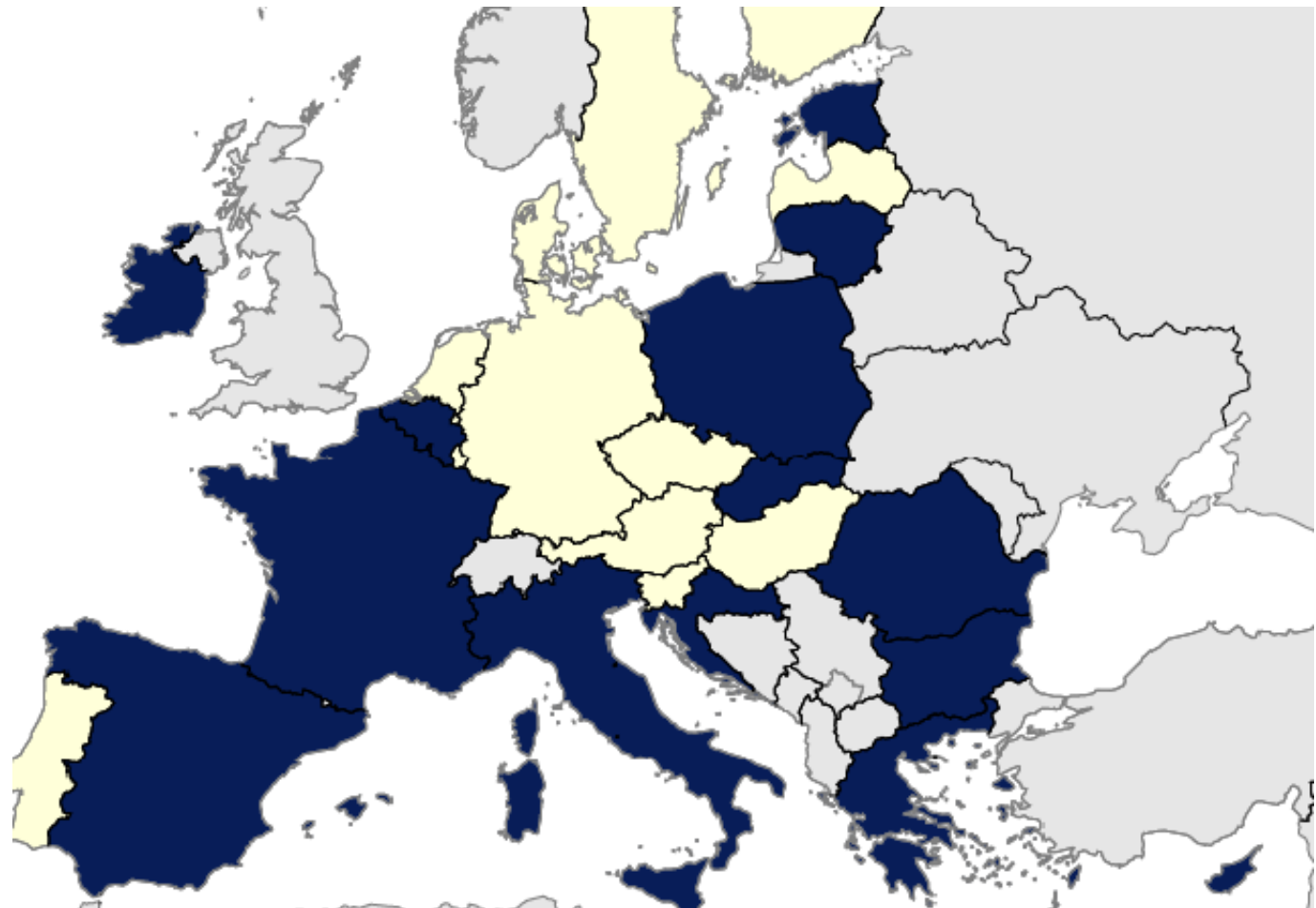
** Отказ от ответственности: Мнения, выраженные в слайдах и во время моего выступления, являются моими собственными и не могут быть приписаны Европейской комиссии.*

План выступления

1. Обоснование рабочего направления «Управление государственными инвестициями» (УГИ) в Европейской комиссии (ЕК)
2. Некоторые соображения о том, как эффективное инвестиционное планирование может сократить перерасход средств, и инструменты составления капитального бюджета
3. Выводы

Обоснование: высокие потребности в инвестициях и многочисленные реформы в сфере УГИ в странах ЕС

- Значительные потребности в государственных инвестициях, связанных с обороной, конкурентоспособностью и «зеленым»/цифровым переходом в долгосрочной перспективе.
- Многочисленные реформы в сфере УГИ в государствах-членах, частично финансируемые Европейской комиссией



3 Примечание: Темно-синим цветом обозначены страны, где недавно были проведены или проводятся реформы в области управления государственными инвестициями, согласно данным обследования COM 2022.

Подход DG ECFIN

ЧТО

- Анализ для подготовительных комитетов Европейского совета по экономическим и финансовым вопросам (ECOFIN), который, *в числе прочего*, следит за **бюджетной политикой** стран-членов ЕС
- Элемент обычного **инструментария** ЕС для **макроэкономического наблюдения** (Европейский семестр и новая Система экономического управления)
- Регулярный **обмен передовым опытом** и обучение у коллег среди государств-членов
- Координация с DG REFORM в отношении технической поддержки, предоставляемой государствам-членам по запросу

Полезен для выработки общего понимания управления государственными инвестициями в странах-членах ЕС.

Подход DG ECFIN

КАК

- Разработка **рамочной основы оценки** и аналитическая работа на протяжении всего инвестиционного цикла (планирование, экспертная оценка/отбор, бюджетирование, реализация и ретроспективные оценки)
- Формирование депозитария данных: **проведение обследований во всех странах-членах** (второе обследование запланировано на апрель 2025 г.)
- Работа с **неформальным объединением национальных экспертов ЕС** в области управления государственными инвестициями
- Теоретическая поддержка СОМ **при оказании технической помощи** странам-членам ЕС в области УГИ

Основное внимание – «начальному этапу» (front-end) (проектная терминология) или «циклу формирования благоприятных условий» (терминология государственных инвестиций), что включает в себя:

- Стратегическое планирование
- Экспертная оценка/отбор
- Инструменты бюджетирования

Инвестиционный цикл: комплексный подход к планированию, отбору и бюджетированию



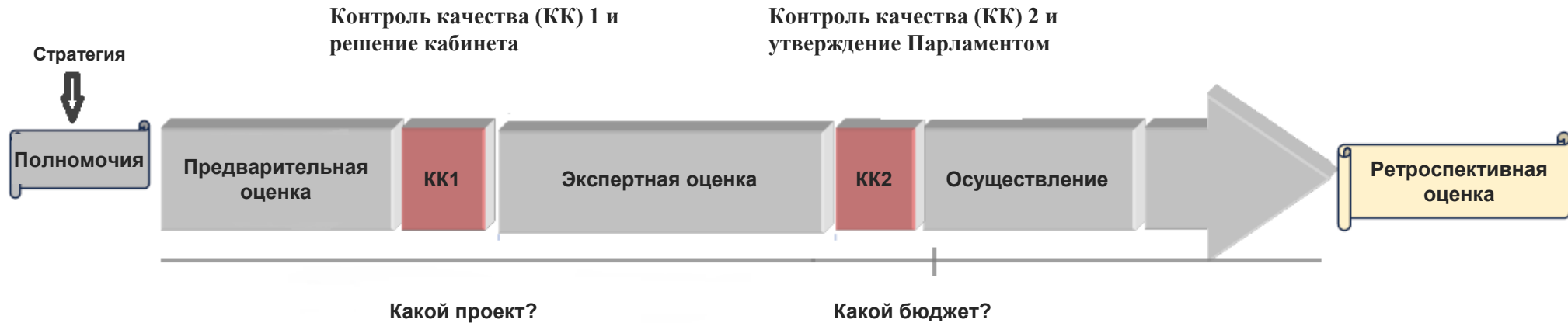
Источник: Belu Manescu, C. (2022)

Стратегическое планирование: ключевые элементы

Элемент	Подкомпоненты
Концепция высокого уровня	Пространственное планирование и координация; Направляет все местные/региональные стратегии; Четко определенные процессы мониторинга и оценки
Комплексные инвестиционные планы	Полное соответствие концепции; Интеграция всех видов использования и источников финансирования; Активное участие Министерства финансов
Среднесрочные ассигнования или лимиты финансирования	Закреплены в годовом бюджете
Мониторинг	Концепции Инвестиционного плана, результатов, стратегической согласованности
Прозрачность	Регулярная публикация (мониторинговых) отчетов Данные о реализации проекта в режиме реального времени
Политическая поддержка	

Экспертная оценка / Отбор

Модель Stage-Gate



Примечание: адаптированный вариант (Samset, Volden, Olsson, & Kvalheim, 2016) и Volden ([2025](#)).

- Несколько этапов перед принятием окончательного решения («контрольная точка»)
- Каждый этап заканчивается принятием решения о продолжении или отказе
- Внешний контроль качества поддерживает решение о строительстве
- Этапу предварительной оценки придается больший вес

Преимущества использования модели Stage-Gate при планировании

- Лучшее понимание рисков на ранних этапах
- Есть возможность рассмотреть разные способы финансирования на ранней стадии
- Дает обоснование для остановки проектов на ранних стадиях (хотя на практике это осуществить по-прежнему довольно сложно)

Примеры возможных результатов

- Сокращение перерасхода средств (*Welde, M., & Klakegg, O., 2024*)
- Ускоряет процессы принятия решений (*Samset, K. F., Volden, G. H., Olsson, N., & Kvalheim, E. V., 2016*)

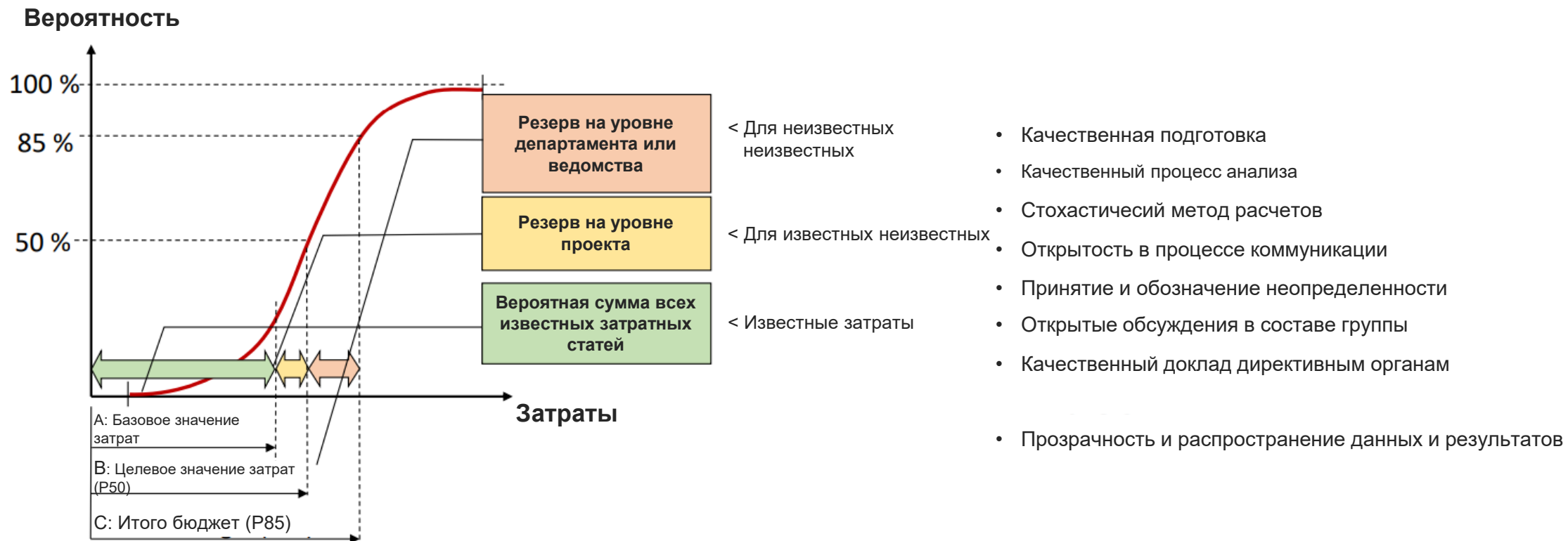
Одной из первых ее ввела Норвегия; также она применяется в Дании, Швеции, Ирландии, Нидерландах, Канаде, Австралии, США.

Некоторые примеры из опыта стран ЕС

- Процедура предварительной оценки имеет широкое распространение, однако во многих государствах-членах отсутствуют ее ключевые элементы.
- Внешний контроль качества относительно распространен, хотя и имеет ограниченный охват (например, только фонды ЕС или отдельные сектора).



Вероятностная оценка затрат



Источник: Welde, M. (2025) [“In search of success: Projects governance through the Norwegian state project model”](#), Irish Fiscal Advisory Council 2025, Conference “Path for the Public Finances 2025”

Инструменты бюджетирования

Ключевые инструменты бюджетирования

Выгоды

Прозрачность

Четкое представление о доступных ресурсах

Подотчетность

Многолетние бюджеты с соответствующим временным горизонтом

Многолетние ассигнования для покрытия обязательств

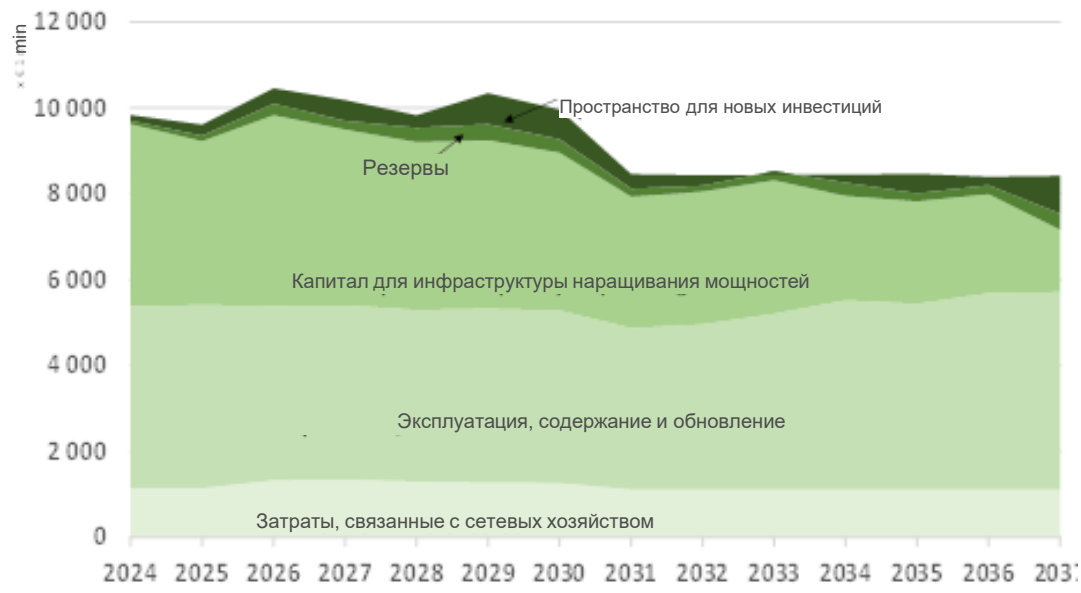
Механизмы переноса остатка на последующие периоды

Долгосрочное бюджетирование для финансирования эксплуатационных расходов



Пример: Голландский фонд мобильности

Распределение средств по состоянию на 2024 г.



Источник: Министерство инфраструктуры и водного хозяйства Голландии

16 Примечание: Голландский фонд мобильности является бюджетным фондом, на который не распространяется процедура принятия решений по центральному бюджету.

- Скользящий горизонт T+14 лет
- Четкая разбивка на капитальные и эксплуатационные расходы в долгосрочной перспективе
- Ясность в отношении доступного пространства для новых инвестиций
- Сопровождается строгими/четкими правилами инициирования проектов.
- Предварительная оценка начинается только при наличии 75 % финансирования, а для проведения полной оценки требуется 100 % финансирования.

Некоторые примеры из опыта стран ЕС

- Ограниченное использование ассигнований по обязательствам
- Ограниченное использование сметы на содержание и эксплуатацию
- Институциональные аспекты: некоторая информация доступна только на уровне министерств
- В большинстве стран отсутствует информация об использовании и качестве долгосрочных бюджетов

11. Как составляется бюджет для капитальных инвестиций? (количество респондентов)



Источник: Обследование COM 2022

Выводы

- Согласно опыту Норвегии и исследованиям Группы по изучению опыта и концепций, **благодаря более эффективному планированию можно сократить перерасход средств.**
- **Благодаря вероятностным оценкам затрат** можно обеспечить более реалистичное бюджетирование
- С помощью оценок многолетних затрат и ассигнований для финансирования обязательств можно определить размер **зарезервированных средств на протяжении жизненного цикла проекта**
- Среднесрочные бюджетные рамки для инвестиций помогают определить **бюджетную емкость для новых проектов**
- Значительная часть бюджета расходуется на цели **содержания и ремонта.**

Дальнейшие шаги

- В этом году будет начато второе обследование УГИ в ЕС, и до конца года будет подготовлен отчет, посвященный инструментам оценки/отбора и бюджетирования.
- Дальнейшая работа с экспертной группой ЕС по УГИ
- Больше внимания будет уделено вопросу качества УГИ в ежегодных инструментах макронаблюдения ЕС
- Готовится к выходу книга “*Governance of Public Investment Projects: A comparative perspective*” (Управление государственными инвестиционными проектами: сопоставительный анализ) под ред. Vedran Zerjav, Morten Welde, Gro Holst Volden (Concept Research Group и Норвежский университет естественных и технических наук), опубликована Wiley.

Библиография

Belu Manescu, C. (2021), “[Public investment management in the EU: key features and practices](#)”, European Economy Discussion Paper No. 154, European Commission.

Belu Manescu, C. (2022), “[New evidence on the quality of public investment Management in the EU](#)”, European Economy Discussion Paper No. 177, European Commission.

Belu Manescu, C., (2024), “[The Planning of Public Investments in the EU Member States: Long-term Strategy, Selection, and Budgeting Issues](#)”, European Economy Discussion paper no. 213, European Commission.

Samset, K. F., Volden, G. H., Olsson, N., & Kvalheim, E. V. (2016). *Governance Schemes for Major Public Investment Projects: a comparative study of principles and practices in six countries*. Ex Ante Academic Publisher; The Concept research program; Norwegian University of Science and Technology.

Valden, G. H., & Samset, K. (2017). Governance of Major Public Investment Projects: principles and practices in six countries. *Project Management Journal*, 90-108.

Welde, M., & Klakegg, O. (2024). Avoiding cost overrun through stochastic cost estimation and external quality assurance. *IEEE Transaction on Engineering Management*, nr. 71.

Спасибо за внимание!



© European Union 2020

Unless otherwise noted the reuse of this presentation is authorised under the [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) license. For any use or reproduction of elements that are not owned by the EU, permission may need to be sought directly from the respective right holders.

Slide ²¹xx: [element concerned](#), source: [e.g. Fotolia.com](#); Slide xx: [element concerned](#), source: [e.g. iStock.com](#)

