



## **КОНЦЕПЦИЯ**

### **РЕМ PAL 2011 Собрание Бюджетного ПС РЕФОРМЫ ПРОЦЕССА ПЛАНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТА КАПИТАЛЬНЫХ РАСХОДОВ Июнь 14-17, 2011 Минск, Беларусь**

#### **Основные сведения**

РЕМ PAL, сеть, созданная для обучения от равного к равному в области управления государственными расходами, была создана в 2006 году при помощи Всемирного Банка, ставит себе цель оказывать поддержку реформам в области управления государственными расходами и финансов в двадцать одной стране Европы и Центральной Азии, путем продвижения усилий, направленных на наращивание потенциала и обмена информацией.

РЕМ PAL объединяет практикующих специалистов самого высокого уровня в три Практикующих сообщества (ПС) по вопросам бюджета, казначейства и внутреннего аудита. Все три ПС регулярно проводят заседания с целью обмена опытом с коллегами и поиска практических решений по приоритетным вопросам, связанным с ходом реформы управления государственными финансами.

По отдельности, ПС также проводят свои заседания, где обсуждаются конкретные реформы, связанные с их родом деятельности, в зависимости от специфики данного ПС, На повестке дня бюджетного ПС стоят заседания и обучающие поездки, запланированные на текущий год, и связанные с вопросами планирования бюджета капитальных расходов, фискальными правилами и информационными системами для управления бюджетом.

Встреча, запланированная на 14-17 июня 2011 года в Минске, в Беларуси, будет посвящена вопросам практики планирования бюджета капитальных расходов в разных странах, находящихся на разных этапах реформы, с целью выявить наилучшие практические решения, которые можно будет внедрить в странах-участницах РЕМ PAL.

#### **Обоснование**

Государственные капитальные инвестиции могут способствовать экономическому росту государства и выполнению ее целей развития. Эффективные процессы капитального планирования, составления и выполнения бюджета капитальных расходов являются залогом социального и экономического развития страны и ее финансовой стабильности. Без систематического плана закупок, строительства и развития капитальных активов, государства не смогут оказывать необходимые услуги своим гражданам и деловому сообществу.

Государства могут иметь разные толкования слова «капитальные». Однако, в общем под ним понимают реальные активы со сроком эксплуатации более одного года. Однако, сюда же относятся и инвестиции в модернизацию или реабилитацию реальных активов, которые укрепляют или продлевают срок эксплуатации актива. В этом они отличаются от расходов на ремонт или содержание, которые предназначены лишь для того, чтобы

поддерживать актив в рабочем состоянии в течение запланированного срока службы (Jacobs, 2009, p.3).<sup>1</sup>

Как показывает опыт, без должным образом организованного бюджетного планирования капитальных расходов, содержание активов перестает соответствовать нормам, крупные проекты страдают от плохого управления и исполнения, а государства прибегают к займам, не учитывая при этом финансовую устойчивость. Поиск оптимального баланса между текущими и капитальными расходами остается проблемой номер один в области государственного бюджета. Кроме того, во многих странах планирование бюджета государственных инвестиций все еще страдает от слабой интеграции в стандартный процесс подготовки бюджета (Jacobs, July 2008).

Нередко в государствах устанавливаются специальные процедуры для капитальных или инвестиционных расходов. Однако, несмотря на необходимость в специальных методах для капитальных активов в целях эффективного управления ими, учет капитальных расходов отдельно от общих процессов составления бюджета, учета и отчетности может привести к плохому планированию и обмену информацией между различными звеньями процессов. В таком случае говорят о двойном бюджете<sup>2</sup>, который не дает возможности для проведения всестороннего анализа всех государственных доходов и расходов или оценки результатов. В свою очередь, это приводит к повышению уровня риска того, что невозможно будет содержать или вести такие капитальные проекты, в которых недостаточно текущих средств, напр. школы без учителей, больницы без оборудования, плохо содержащиеся государственные здания.

Таким образом, текущие исследования и опыт подсказывают, что процесс работы над бюджетом капитальных расходов должен быть полностью интегрирован в процесс среднесрочного государственного планирования бюджета и финансового управления, а необходимые капитальные расходы должны учитываться в широком государственном контексте, с учетом отраслевых долгосрочных стратегий и целей (Dorotinsky, 2008).

В книге Всемирного Банка «*Public Expenditure Management Handbook*» (*Руководство по управлению государственными расходами*) описывается разделение текущего бюджета и бюджета с учетом целей развития<sup>3</sup> как самая большая ошибка, ведущая к невозможности объединить планирование, политические меры и составление бюджета, а также к плохим бюджетным результатам. Международный Валютный Фонд<sup>4</sup> также предупреждает, что двойные бюджетные системы могут базироваться на непоследовательных макроэкономических предпосылках, бюджетных классификациях и правилах бухгалтерского учета.

Опыт также показывает, что когда подготовка и исполнение бюджета текущих расходов и бюджета с учетом целей развития оказываются отделенными друг от друга и в институциональном, и в организационном, и в техническом плане, реальную

---

<sup>1</sup> Капитальные расходы имеют четкое и универсальное определение в национальной системе бухучета и экономической классификации государственных расходов. Более подробную информацию см. IMF, Government Financial Statistics Manual, 2001, European System of Accounts, and the United Nations' System of National Accounts.

<sup>2</sup> Двойной бюджет – это отдельный бюджет для текущих расходов и отдельный для капитальных расходов.

<sup>3</sup> Бюджет для целей (или с учетом) развития состоит обычно из капитальных расходов (а все чаще и текущих расходов), финансируемых из внешних источников; плюс из расходов, финансируемых из фондов правительства на основе партнерства (текущие и капитальные); плюс капитальных расходов, финансируемых за государственный счет (Sarraff, 2005, p2).

<sup>4</sup> Guidelines for Public Expenditure Management, IMF, 1999 as referenced in Sarraf, 2005

координацию между этими двумя циклами осуществлять очень сложно. Разделение этих двух процессов может проходить по множеству измерений:

- Отдельные процессы планирования и распределения бюджета
- Отдельные центральные министерства (или отделы внутри одного министерства), которые управляют этими процессами и принимают решения
- Отдельные процессы ведения бюджетной документации
- Отдельные процессы, связанные с исполнением бюджета, ведением учета, банковскими операциями и отчетностью (Sarraf, 2005)

В большинстве стран ОЭСР была достигнута высокая степень интеграции текущих и капитальных бюджетов. В некоторых странах (напр., в Новой Зеландии, Великобритании, Норвегии) были разработаны очень сложные стратегии управления государственными капитальными активами и новыми программами инвестиций. Усилия, направленные на расширение срока, отведенного для инвестиционного планирования, состояли, в том числе, во внедрении среднесрочных бюджетных рамок (MTBFs). В большинстве стран ОЭСР в настоящее время составляются подробные MTBF, несмотря на то, что реформа такого типа оказалась очень требовательной и с теоретической, и с практической точки зрения. В частности, отраслевые министерства испытывают трудности при разработке достоверных многолетних бюджетных расчетов (Jacobs, 2008).

В странах с низким доходом был достигнут не высокий прогресс в плане интеграции текущего и капитального бюджета, а институциональные поощрения, донорское финансирование и существующая практика еще больше способствуют тому, чтобы и дальше разделять эти процессы.<sup>5</sup> Текущие расходы по капитальным проектам так же игнорируются в этих странах, отчасти по причине отсутствия координации между двумя отдельными бюджетами. Кроме того, невозможность обеспечить ресурсами текущее содержание капитальных инвестиций также подстегивает к тому, чтобы искать внебюджетные источники доходов, такие как дорожные фонды. Слабые бюджетные стимулы также подстегивают министерства к тому, чтобы осуществлять такие виды деятельности, которые классифицируются как текущие, за счет средств бюджетов для целей развития (Jacobs, 2009).

### **Задачи**

Задачи встречи БПС «Реформа процесса составления бюджета капитальных расходов»:

- Провести анализ практики планирования бюджета капитальных расходов в странах РЕМ ПАЛ и обсудить варианты ее улучшения;
- Выявить ключевые ориентиры для эффективного бюджетного планирования, установки приоритетов и исполнения;
- Обсудить препятствия на пути реформы планирования бюджета капитальных расходов и потенциальные варианты их устранения.
- Распространить информацию об удачных практических решениях и участвовать в дискуссии о том, как применить такие практические решения в странах РЕМ ПАЛ.

### **Результаты**

Участники узнают:

- О хороших практических решениях в области капитального бюджета (на примере конкретных стран, из разных руководств и других источников информации).
- Об основных шагах в бюджетном цикле капитальных расходов, который охватывает этапы планирования, бюджета, реализации и аудита, а также о

---

<sup>5</sup> После подписания Парижской Декларации и Плана Действий в Аккре, такая практика меняется, а доноры все чаще используют бюджетную поддержку и многосторонние инструменты для оказания помощи.

главных ориентирах для эффективного планирования капитальных расходов, установления приоритетов и процесса исполнения бюджета.

- О текущих практических вопросах в составлении бюджета капитальных расходов в странах-участницах РЕМ PAL.
- Выявление основных препятствий на пути реформ и как их преодолевать.

### **Участники**

Предусмотрено, что на этой встрече соберутся до 50 участников, в том числе участники Бюджетного ПС и внешние эксперты.

### **Формат**

Формат предусмотрен следующий: встреча будет длиться 3,5 дня и будет строиться на основе инициативы участников; предусмотрена также групповая экскурсия по приглашению МФ Беларуси. На каждом заседании будет обеспечиваться синхронный перевод на английский/русский/боснийский. В конце пройдет встреча Исполнительного комитета БПС, на которой участники обсудят будущие мероприятия по плану, оценят проведенную работу и проголосуют за потенциальные кандидатуры дополнительных членов в Исполком БСП.

Возможные виды деятельности во время встречи БСП:

- **Анализ** текущего положения и прогресса реформ в области бюджета капитальных расходов в странах-участницах РЕМ PAL (анализ будет проводиться с помощью предварительно сделанного исследования, результаты которого будут представлены на встрече);
- **Информация и презентации** о РЕМ PAL и другие методы, применяемые в разных странах; и
- **Дискуссии при участии фасилитаторов** (на которых будут обсуждаться методы, принятые в разных странах РЕМ PAL, результаты исследования и будет раздаваться информация).

### **Партнеры**

Собрание бюджетного ПС по вопросам бюджета капитальных расходов организовано в сотрудничестве с целым рядом важнейших партнеров, таких как Всемирный Банк, Министерство финансов Беларуси и Министерство финансов Российской Федерации, SIGMA/ОЭСР, InWent, SECO, а также Центр повышения квалификации в области финансов, исполняющего роль секретариата РЕМ PAL.

### **Контактное лицо**

Bojana Crnadak (Бояна Црнадак)  
РЕМ PAL Secretariat - Center of Excellence in Finance  
Cankarjeva 18  
1000 Ljubljana  
Slovenia/Europe  
Тел: +386 1 369 6333  
Факс: +386 1 369 6242  
E-mail: bojana.crnadak@cef-see.org

**Список литературы:**

Dorotinsky, Bill (2008), Capital Budgeting and Public Financial Management – Part 1, published on IMF PFM Blog February 20, <http://blog-pfm.imf.org>

Dorotinsky, Bill (1996), 'Ukraine Creating Fiscal Space for Growth: A Public Finance Review' sourced IMF Public Financial Management (PFM) blog, February 20, <http://blog-pfm.imf.org>

Feridoun Sarraf, (2005), 'Integration of Recurrent and Capital Development Budgets: Issues, Problems, Country Experiences, and the Way Forward, World Bank, Public Expenditure Working Group, World Bank, Washington.

Jacobs, Davina, (2009), 'Capital Expenditures and the Budget' in IMF's Public Financial Management Technical Guidance Note, April, <http://blog-pfm.imf.org>

Jacobs, Davina, (2008), 'A Review of Capital Budgeting Practices' published on IMF PFM Blog, July 9, <http://blog-pfm.imf.org>

World Bank, (1998) Public Expenditure Management Handbook, Washington