



**РЕФОРМЫ ПРАКТИКИ СОСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТА КАПИТАЛОВЛОЖЕНИЙ  
14 – 17 июня 2011 г.; Минск, Беларусь**

**ОТЧЕТ**

**1. Введение**

В Минской встрече БПС участвовали 43 практикующих специалиста из 17 стран ПЕМ ПАЛ (Азербайджана, Албании, Армении, Беларуси, Болгарии, Боснии и Герцеговины, Грузии, Казахстана, Киргизской Республики, Македонии, Молдовы, Румынии, Сербии, Таджикистана, Турции, Хорватии и Черногории). В ней также приняли участие консультанты, фасилитаторы, переводчики и секретариат ПЕМ ПАЛ, всего 68 человек.

Встреча продолжалась 3,5 дня; участники заслушали презентации, участвовали в дискуссиях в форме открытой площадки и в подведении итогов. Исполком БПС собрался 15 июня 2011 г., чтобы обсудить новые кандидатуры и будущие мероприятия.

В повестке дня собрания БПС и в концептуальной записке можно найти исчерпывающую информацию о целях собрания, ожидаемых результатах деятельности, а также другие детали, касающиеся формата и содержания встречи. Дискуссия была дополнена результатами предварительного опроса, проведенного Всемирным Банком (ВБ), с целью собрать информацию об основных факторах процесса составления бюджета капиталовложений в странах-участницах ПЕМ ПАЛ. Эти результаты также нашли отражение в настоящем отчете.

**2. Дискуссия**

**2.1. Нынешний финансовый кризис серьезно сказался на бюджетах капиталовложений во многих странах ПЕМ ПАЛ.**

Из двенадцати стран, приславших ответы на опрос ВБ, в девяти сократились бюджеты капиталовложений, а в одиннадцати и девяти из них проекты были отложены или отменены, соответственно. Доля капиталовложений в общем бюджете этих стран варьируется от 2-3 процентов в Боснии и Сербии до 27 процентов в Казахстане. В разрезе по отраслям, на транспорт приходится самая большая доля, затем следует сельское хозяйство, строительство жилья и образование. В период кризиса, государственные инвестиции обычно сокращаются в первую очередь, несмотря на то, что они играют важнейшую роль в экономическом росте.

## **2.2. Множество недостатков организации и регулирования приводят к неэффективным решениям в процессе подготовки бюджета капиталовложений.**

Отдача от госинвестиций нередко очень низкая, что объясняется самыми разными причинами, имеющими место практически во всех странах мира, как в богатых, так и в бедных. Одна из причин – отсутствие должного анализа затрат и выгод, что приводит к низкому качеству отбора, выбора приоритетов и реализации проектов. Кроме того, множество стратегических документов, нередко пересекающихся друг с другом, снижают прозрачность и доверие общественности. Решения о капиталовложениях нередко основаны на доступности средств финансирования, а не на критериях эффективности (т.е., что мы получим за эти деньги). Отсутствие систематической оценки последствий обычно является отражением слабой технической методологии (напр., определение того, что есть капитальные инвестиции) и недостаточного уровня собственной подготовки в министерствах финансов и отраслевых министерствах. Нехватка фискального пространства нередко тормозит серьезные инфраструктурные проекты, которые могли бы принести в бюджет большой доход. Планирование капиталовложений часто оторвано от бюджетного процесса. Роли отраслевых министерств и министерства финансов слабо определены. По всем этим причинам, создание партнерств государственного и частного сектора и внебюджетный долг становятся привлекательным способом для отклонения от правил, критериев и лимитов, устанавливаемых государственными финансовыми органами.

## **2.3. Теперь четче определены роли министерства финансов и отраслевых министерств.**

Роли различных органов должны быть четко определены, что нужно для эффективного бюджетного процесса. Как правило, отраслевые министерства отвечают за отбор и реализацию проектов; а министерства финансов отвечают за более широкие фискальные рамки и общегосударственные правила. Министерства финансов обеспечивают соблюдение метода «сверху» и контролируют (и, если нужно, урезают) лимиты, отведенные отраслевым министерствам. Отраслевые министерства обеспечивают соблюдение подхода «снизу вверх»; они должны обладать необходимыми навыками для оценки и управления процессами.

В десяти из одиннадцати стран ПЕМ ПАЛ, которые участвовали в исследовании ВБ, министерства финансов задают общие финансовые лимиты, а в семи из них они могут блокировать проекты по причине плохого качества их обоснования.

## 2.4. Главные принципы любого капитального бюджета следующие<sup>1</sup>:

### 2.4.1. Инвентаризация основных средств.

Совершенно необходимо знать, чем страна владеет, и сколько это стоит. Новая инвентаризация основных средств, проведенная в Великобритании, помогла найти целую сеть подземных труб, которой Министерство обороны пользовалось еще во время Второй мировой войны. Нефтяные компании с радостью купили ее. В пяти странах из двенадцати, ответивших на вопросы исследования ВБ, ведется специальный реестр активов всех проектов и их стоимости.

### 2.4.2. Стратегическое планирование. Единого рецепта стратегического планирования не существует.

Во всех двенадцати странах ПЕМ ПАЛ, ответивших на вопросы исследования ВБ, есть общегосударственные стратегии, и почти во всех есть также отраслевые и министерские стратегии, а в некоторых утверждены и стратегии в отношении государственных инвестиций. Тем не менее, несмотря на то, что отраслевые стратегии существуют, в них содержится недостаточно подробная информация, либо они носят слишком общий характер и не содержат точных инструкций по решению о приоритетности проектов. Исключением является Босния (Республика Сербская) и Таджикистан, в которых приняты четкие отраслевые стратегии.

С 2009 г. **Хорватия** утверждает стратегические программные документы, (основанные на стратегических планах отраслевых министерств), которые призваны помочь установить приоритеты в отношении крупных капитальных проектов на государственном уровне; в этом процессе полезным инструментом служит принятая новая методология оценки инвестиционного проекта (предписывающая необходимую документацию, критерии и требования к отчетности). С 2009 г. и в **Македонии** готовятся стратегические планы развития; был внедрен мониторинг каждого отдельного проекта, и предусмотрены меры подотчетности каждого отраслевого министерства за их реализацию. В **Республике Сербской** также есть программа госинвестиций и связанный с ней бюджет; отдельные проекты подают заявки на получение средств, основываясь на заранее установленных критериях. И в **Албании** есть интегрированная система планирования. Дабы избежать фрагментации, в Албании расходование государственных средств проходит в строгой связи с принятой политикой, с учетом процесса интеграции в ЕС. В **Украине** проводится связь между национальными стратегическими планами и бюджетом капитальных расходов, внедряется система оценки и отбора проектов, и определяются критерии управления государственными активами. В **Беларуси** принимаются пятилетние планы, в связи с которыми определяются приоритеты, а также отраслевые и региональные программы; каждый рубль связан с этими приоритетами. Инициативы в отношении инфраструктурных и социальных проектов исходят от отраслевых министерств и местных органов управления

---

<sup>1</sup> Рекомендуемая литература:

1. *A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management*, Policy Research WP 5397, The World Bank, August 2010.
2. *"Integration of Recurrent and Capital "Development" Budgets: Issues, Problems, Country Experiences, and the Way Forward"*. Implementation Note. The World Bank, July 2005.
3. *"The Green Book"*. Appraisal and Evaluation in Central Government. UK Treasury.

через министерство экономики. Затем министерство финансов определяет объем ресурсов для капитальных инвестиций и, после уравнивания приоритетов, министерство финансов готовит документ к утверждению правительством и президентом. Все это совпадает с бюджетным процессом. В **Турции** через новый рамочный закон (№ 5018) принят целостный подход к государственному финансовому управлению и контролю; закон утверждает многолетний аналитический бюджетный процесс, институциональное стратегическое планирование, подход к составлению бюджета, основанный на результатах деятельности, а также внутренний контроль и аудит.

В **Австрии** разработана эффективная модель стратегического планирования, в которой нет места для больших сюрпризов при оценке расходов. И все же долгосрочное финансирование влечет за собой долгосрочные обязательства, продолжающиеся в течение нескольких политических (избирательных) сроков, и их иногда трудно объяснить политикам и общественности. В **Ирландии** правительство формулирует общегосударственную политику и утверждает лимиты по капитальным инвестициям<sup>2</sup>. С 2004 года капитальные инвестиции проходят по скользящим многолетним планам на пятилетней основе. Каждое отраслевое министерство, в рамках общих лимитов, обязано предусмотреть непредвиденные расходы, чтобы удовлетворить любые непредусмотренные нужды и дополнительные расходы; они должны планировать не только контрактную цену, но и рост цен и другие факторы, могущие возникнуть в ходе строительства. Такой подход увеличивает предсказуемость бюджетного процесса.

#### *2.4.3. Процесс определения и отбора проектов.*

Процесс отбора и оценки проектов должен быть нацелен на то, чтобы только «хорошие» проекты получали одобрение и финансировались. В этом процессе большую помощь может оказать анализ затрат и выгод, особенно если в нем рассматриваются и альтернативные варианты. Нередко излишний оптимизм приводит к нереалистичной оценке проекта. Поэтому любая оценка проекта должна быть многомерной и учитывать стратегии закупки, условия мониторинга и оценки, имеющиеся на местах экспертные знания и институциональное устройство.

Из одиннадцати стран, ответивших на опрос ВБ, в шести проводится экономическая оценка всех проектов, в двух – только проектов, чья сумма превышает определенный порог, в двух – только проектов в определенных отраслях, и в одной стране – только тех проектов, в которых предусмотрены госзакупки. Однако, во многих случаях нужны инструкции о том, как проводить экономический анализ, либо вовсе нет, либо есть, но плохого качества. Только в четырех странах есть официальные документы, в которых содержатся инструкции о том, как проводить экономический анализ – в Албании, Болгарии, Казахстане и Таджикистане. Кроме того, во многих случаях не проводится независимая проверка оценок. В трех странах проводится внешняя проверка некоторых проектов, а в одной стране – всех

---

<sup>2</sup>Рекомендуемая литература:

1. “Reforming Ireland’s Budgetary Framework; a Discussion Document” (March 2011) and a Comprehensive Review of all Expenditure; <http://www.finance.gov.ie/documents/guidelines/co2capapprais.pdf>.
2. 2005 Capital Appraisal Guidelines;
3. Infrastructure Investment Priorities (July 2010), National Recovery Plan (November 2010), Joint EU/IMF program (November 2010), Budget 2011 (December 2010) and Program for Government (March 2011).

проектов. В восьми странах составляются многолетние списки утвержденных проектов, и в пяти из них проекты ранжируются в порядке приоритетности (в Албании, Боснии, Казахстане, Киргизской Республике и Таджикистане). В двух странах министерство финансов разрабатывает и устанавливает стандарты оценки, а в одной стране проводится предварительный отсев проектов по заранее определенным критериям.

В **Словении** и **Ирландии** разработана солидная методология проектной оценки, с применением простой процедуры, критериев и документации для малых проектов, и более сложной процедуры для крупных проектов. В Словении, например, для проектов выше 2,5 миллионов евро требуется проведение анализа их осуществимости, а для проектов, воздействующих на окружающую среду и связанных с расходами на содержание, существует требование дополнительной отчетности. А недавно было введено новое требование – альтернативная оценка проектов. Инструкции и инициатива «Эффективности расходования средств», принятые в **Ирландии**, дают полезные советы и информацию о процессе оценки и методах анализа, планирования, реализации и управления проектами.

В **Албании**, к примеру, отбор проводится на основе 200 отраслевых показателей, извлеченных из 38 отраслевых и межотраслевых стратегий. Эти показатели находят свое место в национальной стратегии. Отбор основан на политических приоритетах, разрабатываемых техническими группами (в которые входят начальники департаментов) в отраслевых министерствах, и оценке министерством финансов соответствия этих политических приоритетов национальным стратегическим задачам. Последнее слово остается за межведомственным комитетом, но в этом процессе принимают участие и доноры. Политические показатели затем последовательно переводятся в финансовые показатели.

#### *2.4.4. Составление бюджета проекта.*

В некоторых проектах серьезные суммы могут быть связаны с оперативными расходами и расходами на содержание. В странах ПЕМ ПАЛ к таким расходам относятся по-разному. В некоторых странах такие расходы учитываются и предусматриваются в бюджете, в других – нет. Из двенадцати стран, ответивших на опрос ВБ, в семи странах оперативные расходы учитываются только для новых инвестиций, а в трех учитываются расходы на содержание существующих капитальных проектов. Таджикистан – единственная страна, где полностью рассчитываются и предусматриваются в бюджете расходы на содержание и оперативные издержки.

#### *2.4.5. Мониторинг и оценка проектов.*

Всегда важно проводить анализ проектов, чтобы выяснить, что прошло хорошо, а что плохо, чтобы не допустить, например, строительства 3,5-полосной автодороги вместо 4-полосной. Реальные расходы по проекту нужно сравнивать с запланированными расходами и графиком, чтобы выяснить причины основного перерасхода средств и задержек. Однако, на практике, это очень не простая задача, потому что нередко финансовые показатели отсутствуют, либо в финансовом учете не учитываются все расходы, связанные с реализацией проекта. В отделах, отвечающих за мониторинг проектов, обычно не хватает людей, либо запрещено принимать на работу новых сотрудников; кроме того, нет хороших возможностей для повышения квалификации.

Хотя опыт подобной работы разный в разных странах ПЕМ ПАЛ, те отраслевые министерства, что ответили на опрос ВБ, обычно сами ведут мониторинг собственных проектов, а министерство финансов как центральный орган осуществляет надзор. В двух странах минфин отслеживает только те проекты, сумма которых превышает определенный порог, а еще в одной стране есть другой центральный орган, который и осуществляет мониторинг. В восьми странах минфины отслеживают реальные расходы, сравнивая их с проектными, а в шести странах составляются итоговые отчеты о качестве выполнения проекта. В шести странах проводится регулярный внешний аудит всех проектов. Тем не менее, мониторинг на каждой фазе реализации проекта, как правило, не проводится.

В **Словении** Счетная Палата делает неплохую работу, проводя арбитражный анализ и оценивая эффективность расходования средств. Она имеет право наложить санкции, в том числе предложить премьер-министру уволить того или иного министра. В **Албании** с июня прошлого года стали отслеживать достижения отраслевых министерств, основываясь на системе показателей и взвешенных баллов для каждого министерства, используя для этого разный свет/цвет и призывая министерства к ответственности за эти баллы. В **Македонии** также разрабатываются показатели эффективной деятельности для измерения эффективности результатов программы и для повышения прозрачности бюджетного процесса, и для этой цели предоставляется исчерпывающая информация о подпрограммах капиталовложений.

До недавнего времени, в **Ирландии** оценкой занимались в основном внешние консультанты, но и тут произошли перемены, и теперь к этой работе чаще привлекаются отечественные специалисты. Кроме того, больше внимания уделяется внутреннему аудиту.

**Индекс Эффективности Государственных Инвестиций МВФ<sup>3</sup>** измеряет эффективность управления государственными инвестициями в 71 стране мира, из которых 40 – страны с низким уровнем доходов. В этом индексе собраны показатели четырех различных этапов: оценка проекта, отбор, реализация и анализ. Этот индекс помогает выявить аспекты составления бюджета капиталовложений, которые следует укрепить, а также риски, связанные с институциональным окружением. В среднем, в странах Европы и Центральной Азии процессы управления государственными инвестициями относительно более развиты, чем в странах Латинской Америки, Восточной Азии и Тихоокеанского региона.

#### *2.4.6. Диалог с политиками.*

Диалог этот может иметь большое значение и быть эффективным. Несмотря на это, госслужащие нередко не умеют спорить на политическом уровне, оперируя техническими аргументами, и поэтому важно построить доверие и установить добрые отношения между госслужащими и политиками. Госслужащие должны убедиться в том, что политики понимают их аналитические выкладки, а политики, выступая перед публикой, должны переводить их в простые сообщения. Поверх всякого предложения должна находиться ясная математика, демонстрирующая действенность реформы.

---

<sup>3</sup>Рекомендуемая литература: “Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency”, WP/11/37; International Monetary Fund, 2011.

#### *2.4.7. Отсевание проектов капиталовложений.*

Как только начинается фаза реализации проекта, всегда хорошо пересмотреть обоснование проекта, его значение и ожидаемое воздействие. Могут измениться обстоятельства вокруг проекта, однако отмена проекта уже может быть болезненной с политической точки зрения. Найдется не так уж много стран, у которых хватило мужества подчистить свои портфолио, и нередко «плохие» проекты продолжают до бесконечности.

#### *2.4.8. Обучение.*

Специальное обучение имеет большое значение для успешной оценки, планирования и реализации государственных инвестиционных проектов. Программа обучения должна включать такие вопросы как закупка, управление проектом, оценка проекта и политический анализ. В Ирландии, к примеру, было создано национальное финансовое агентство развития, которое дает консультации по финансам и рискам по всем крупным проектам.

### **3. Участники собрания БПС рассмотрели варианты тем, которые можно было бы обсудить на будущих мероприятиях. Были предложены следующие:**

- Показатели эффективной деятельности и результативности, применяемые в процессе установления приоритетности проектов, слежения за их ходом и оценки: установление критериев; определение показателей, ожидаемых результатов, и их привязывание к финансовым ресурсам; перевод нефинансовых показателей в финансовые; внесение контрольных показателей.
- Перечисления между бюджетами: опыт федеральных организаций; обсуждение с местными организациями; контроль и слежение.
- Роль таких учреждений как парламент, Совет министров, министерство финансов.
- Терминологический глоссарий, возможно в сотрудничестве с международными институтами.
- Бюджетный анализ: модель Boost от Всемирного Банка.
- Вспомогательные информационные системы в бюджетном процессе: определение методологии.

### **4. Собрание исполкома БПС, 15 июня 2011 г.**

#### *4.1. Укрепление лидерских групп БПС.*

Исполком БПС обсудил представленные кандидатуры и выражение интереса о членстве в исполкоме. Исполком пришел к согласию, что для продвижения работы БПС нужно укреплять лидерскую группу. В сети есть большой запас знаний; необходимы слаженные коллективные действия для более эффективного использования этих знаний. Нужно применять коллективный (командный) метод в лидерской группе. Голосование по выбору состава исполкома БПС членами БПС было назначено на пятницу, 17 июня. Каждому члену БПС будет помогать команда/заместитель, так что если какой-то член исполкома будет отсутствовать, его заменит другое лицо.

#### *4.2. Следующее мероприятие/тема/место*

На собрании 17 июня членов БПС также попросили подумать о месте проведения следующего мероприятия БПС и темах для будущих дискуссий. Некоторые члены могут быть заинтересованы в семинаре по модели Boost Всемирного Банка.

Подготовила: Сенка Мавер  
21 июня 2011 г.