

Отчет о выполнении

Интеграция текущего и капитального бюджета («бюджета для целей развития»):

Вопросы, проблемы, опыт стран и дальнейшие шаги

Феридун Сарраф

Консультант Всемирного Банка

Июль 2005

Всемирный Банк

Рабочая группа по вопросам государственных расходов

Выполнено при финансовой поддержке из средств Программы

Государственных Расходов и Финансовой Подотчетности

(PEFA)

Оглавление

Резюме	3
Аббревиатуры и акронимы	4
1. Введение и контекст.....	5
2. Происхождение и институциональное развитие двойного бюджета	8
Происхождение	8
Двойной бюджет в развивающихся странах.....	9
Период с 1960-х до конца 1990-х: время после объявления независимости, строительства, планирования в целях национального развития, и программ государственных инвестиций.....	9
Конец девяностых – настоящее время: СББ, ССРР, отраслевой метод и эпоха бюджетной поддержки	12
3. Интеграция бюджетов: четыре основных элемента	13
Организационная и кадровая интеграция в единое министерство	13
Будущие шаги	15
Интеграция системы подготовки бюджета	16
Будущие шаги	18
Интеграция бюджетной документации и представления бюджета.....	18
Будущие шаги	19
Объединенные системы исполнения бюджета, учета и отчетности.....	20
Будущие шаги	21

Резюме

В развивающихся странах все еще сохраняется система двух бюджетов. В данной работе выявляются и описываются отечественные учреждения и практика работы доноров, которые обуславливали существование отдельных систем управления текущим и капитальным бюджетом (бюджетом развития) на разных этапах бюджетного цикла. В ней рассматриваются причины сопротивления переменам и уделяется внимание эволюции учреждений, которая может способствовать интеграции текущего и капитального бюджетов. На опыте нескольких развивающихся стран, добившихся прогресса на этом пути, в настоящем документе предлагается некое руководство для стран и других заинтересованных лиц по полной интеграции текущего и капитального бюджета, в том числе учреждений и управления процессами подготовки, исполнения и отчетности в рамках единой бюджетной системы. Руководству стран предлагаются рекомендации и возможный политический диалог со странами-клиентами при координации со стороны доноров, а также связанная с этим техническая помощь.

Данная работа является частью больших усилий Всемирного Банка и стран-партнеров по PEFA по развитию эффективности руководства в области государственных финансов, в том числе по разработке методологических принципов и распространению информации о конкретных проблемах реализации реформ. Управление государственными финансами включает в себя все стадии бюджетного цикла, в том числе подготовку бюджета, внутренний контроль и аудит, закупку, условия мониторинга и отчетности, и внешний аудит. Широкой задачей управления государственными финансами является достижение всеобщей фискальной дисциплины, выделение ресурсов на приоритетные нужды и эффективное ассигнование на государственные услуги.

Рабочая группа по вопросам государственных расходов – это совместная работа сети, состоящей из Финансового управления при Всемирном Банке, PREM, Закупочных сетей, Секретариата МВФ и PEFA, с целью помочь в совершенствовании системы управления государственными финансами в той или иной стране. Дополнительную информацию можно получить на www1.worldbank.org/publicsector/pe/StrengthenedApproach/index.htm

PEFA – это партнерство между Всемирным Банком, Еврокомиссией, Департаментом Международного Развития Великобритании, Швейцарским Государственным Секретариатом по экономическим делам, Французским министерством иностранных дел, Королевским Норвежским Министерством иностранных дел, Международным Валютным Фондом и Стратегическим Партнерством с Африкой. Более подробную информацию можно получить здесь: see www.pefa.org

Аббревиатуры и акронимы

AAP Assessment and Action Plan – План оценки и действий

CFAA Country Financial Accountability Assessment – Оценка Финансовой Подотчетности в Странах Мира

DFID Department for International Development – Департамент Международного Развития

GFSM Government Financial Statistics Manual – Руководство по Статистике Государственных Финансов

HIPC Highly Indebted Poor Countries – Бедные страны с высоким уровнем долга

IFMIS Integrated Financial Management Information System – Интегрированная информационная система для финансового руководства

IMF International Monetary Fund - Международный Валютный Фонд

MTEF Medium-Term Expenditure Framework – Среднесрочные рамки расходов

OECD Organization for Economic Co-operation and Development – Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

PER Public Expenditure Review – Анализ государственных расходов

PIP Public Investment Program – Программа госинвестиций

PRSP Poverty Reduction Strategy Paper – Стратегия борьбы с бедностью

ROSC Report on Observance of Standards and Codes – Отчет о соблюдении стандартов и кодексов

SNA System of National Accounts – Национальная система счетов

1. Введение и контекст¹

Знакомый симптом плохого управления государственными финансами в развивающихся странах, отмеченный в литературе о развитии государственных финансов, - завершённые капитальные проекты, которым не хватает текущих средств для адекватной работы: больницы, где не хватает средств для медицинского персонала, материалов и книг; или дороги, на содержание которых в госбюджете нет средств. Несмотря на то, что подсчет и составление бюджета текущих расходов, связанных с физическими активами, создаваемыми за счет госбюджета – это давно известный бюджетный принцип, проблемы возникают по нескольким причинам:

Плохое планирование и плохой обмен информацией между разными процессами; отсутствие планирования будущих расходов в рамках лимита ресурсов и невозможности координировать бюджетные операции, проводимые при финансовой поддержке доноров или из средств госбюджета. За последние годы расширение сферы приложения капитальных бюджетов в развивающихся странах путем включения, помимо капитальных расходов, также значительных сумм на т.н. текущие расходы «в целях развития», финансируемых в основном за счет средств доноров, лишь еще больше усложнило ситуацию. К тому же, нередко возникают опасения в связи с низким уровнем взаимодействия расширенного капитального бюджета или «бюджета в целях развития» с традиционным государственным текущим бюджетом.

Существующие системы двойных бюджетов, учета и отчетности не позволяют проводить полноценный анализ для планирования и бюджетного учета всех государственных операций или для оценки итогов и результатов. Двойной бюджет для одного и того же текущего вида деятельности, но с использованием разных источников – вещь вполне распространенная. Более того, правила государственного бухучета и банковских операций могут различаться не только в отношении текущего и капитального бюджета, но даже в отношении двух разных текущих бюджетов, один из которых финансируется из внутренних источников, а другой из внешних.

Последние инициативы и события в области управления государственными финансами требуют новых усилий в целях интеграции текущего бюджета и бюджета в целях развития. В основе этих инициатив лежат среднесрочные рамки расходов (MTEF), стратегии борьбы с бедностью (PRSP), выделение в бюджетах развивающихся стран и мониторинг расходов, направленных на борьбу с бедностью, системы финансовой отчетности, а также внедрение отраслевых и общегосударственных методов поддержки параллельно с традиционной поддержкой через отдельные проекты, как это делает большинство доноров.

Как показывает опыт, когда подготовка и исполнение текущего бюджета и бюджета в целях развития отделены друг от друга институционально, организационно и технически, между этими двумя бюджетами реальная координация практически невозможна.

Раздельное существование текущего бюджета и бюджета в целях развития может иметь несколько измерений: (i) отдельные министерства центрального уровня руководят процессами и принимают разные решения, (ii) раздельные процессы планирования и

¹ Автор желает поблагодарить членов Рабочей группы по вопросам государственных расходов, особенно Bill Dorotinsky, Richard Allen, Tej Prakash, Mike Stevens, Nicola Smithers, Odile Keller, Bernard Myers и Frans Ronsholt, а также Julie Lynn из организации DFID за их полезные комментарии, сделанные в процессе подготовки настоящей работы. Редакционная помощь была предоставлена Rachel Weaving. Все оставшиеся ошибки лежат на совести автора.

ассигнования бюджетных средств, (iii) отдельные процессы оформления бюджетной документации; и (iv) отдельные процессы исполнения бюджета, учета, банковских операций и отчетности. Используются несколько разных терминов, таких как бюджеты «текущие» и «нетекучие», «обычные и особые», «некапитальные и капитальные», «текущие и капитальные», «текущие и инвестиционные», «текущие и особые или капитальные», «оперативные и в целях развития» и «текущие и в целях развития». В настоящем документе используются термины «текущие бюджеты и бюджеты в целях развития», потому что в большинстве развивающихся стран в настоящее время используются именно эти термины. Сегодня в развивающихся странах двойные бюджеты выражаются в текущих расходах, финансируемых за счет внутренних средств – т.н. «текущий бюджет», который отличается от того что называется «капитальным бюджетом или бюджетом в целях развития», который составляют средства из внешних источников финансирования и, все чаще и чаще, текущие расходы, плюс расходы, финансируемые из встречных фондов правительства (текущих или капитальных), плюс собственные капитальные финансируемые расходы правительства.²

Почти все организации, оказывающие техническую и финансовую помощь в рамках международных и некоторых двусторонних соглашений, советовали своим странам-клиентам предпринять шаги по интеграции текущих бюджетов и бюджетов развития. Например, в руководстве Всемирного Банка *Public Expenditure Management Handbook* («Руководство по управлению государственными расходами») разделение бюджетов на бюджет текущих расходов и бюджет в целях развития называется главным виновником невозможности связать планирование, политику и составление бюджета и плохих бюджетных результатов.³ А в другом документе Банка – “Country Financial Accountability Assessment (CFAA) Guidelines to Staff” («Внутреннее руководство по проведению оценки финансовой подотчетности в странах мира») есть требование запрашивать государственных чиновников о том, насколько адекватно интегрирован отдельный инвестиционный бюджет (если такой есть) с бюджетом текущих расходов.⁴ А Международный Валютный Фонд (МВФ) предупреждает своих фискальных экономистов о том, что система двойных бюджетов может быть основана на непоследовательных макроэкономических предпосылках, бюджетной классификации и правилах учета.⁵ В других советах и /или рабочих документах Всемирного Банка/МВФ поднимаются те же вопросы.⁶ Наконец, в большинстве исследований Всемирного Банка систем государственных расходов в странах мира, а также в отдельных отчетах МВФ о технической помощи, даются однозначные рекомендации в отношении интеграции бюджетов текущих расходов и бюджетов в целях развития в странах-клиентах.

Успехи развивающихся стран на пути интеграции бюджетов текущих расходов и в целях развития оказались весьма скудными. Одним из факторов, способствующих сохранению существующего положения, является устаревшее представление об экономическом

² В отличие от «капитальных расходов», для которых есть четкое и универсальное определение в национальной системе бухучета и экономической классификации государственных расходов, термин «расходы в целях развития» является условным и даже не всеобщим принятым термином, хотя и широко используется с 1960-х гг. в развивающихся странах.

³ *Public Expenditure Management Handbook*, World Bank, 1998, p. 53.

⁴ *CFAA Guidelines to Staff*, World Bank, 2003, p. 18.

⁵ *Guidelines for Public Expenditure Management*, International Monetary Fund, 1999, p.19.

⁶ См., например, *Fiscal ROSC Code and Manual of the IMF* (2001); *Country Assessment and Action Plan for HIPC's (HIPC-AAP) Guidelines* – совместная работа Всемирного Банка и МВФ (2003); справочник, подготовленный ОЭСР-SIGMA *Managing Public Expenditures--A Reference Book for Transition Countries* (2001); и руководство, выработанное Государственным департаментом международного развития правительства Великобритании (DFID) *Guidelines on Understanding and Reforming Public Expenditure Management* (2001).

развитии, в котором упор делается на капитальные расходы как ускоряющие экономический рост.

Еще один фактор – мотивы на институциональном уровне. Практика доноров тоже стремилась еще больше укоренить практику двойного бюджета. Доноры традиционно в основном занимались капитальными инвестициями, а желание привлечь донорские средства придает стране сильный импульс сохранять отдельный бюджетный процесс для целей развития, даже если использование донорами бюджетной поддержки проекту и вмешательство сразу нескольких доноров в финансирование текущих расходов может все больше менять этот стимул. Неумение обеспечить ресурсами для текущего содержания объектов капиталовложений дает некоторым органам стимул искать специально предназначенные или внебюджетные средства (напр., дорожные сборы). С другой стороны, некоторые министерства осуществляют свою деятельность через бюджет развития, который иным образом мог бы быть понят как текущие расходы, из-за действующих бюджетных стимулов. Наконец, простая динамика отдельных министерств финансов и развития или планирования, с собственными национальными направлениями деятельности, а также общее нежелание правительства сократить численность министерских портфелей, также работают против интеграции текущего бюджета и бюджета развития.

По всей видимости, запуск новой методологии, скоординированной с донорами, необходим, чтобы заняться этими препятствиями. Один такой метод предлагается в настоящей работе.⁷ В главе 2 рассматриваются вопросы происхождения и эволюции двойных систем бюджета, уделяя при этом внимание той институциональной динамике, которая может остановить или запустить интеграцию. В Главе 3 рассматриваются текущие проблемы и причины сопротивления переменам. Исходя из опыта страны, в ней даются практические рекомендации для достижения бюджетной интеграции и в отношении возможного политического диалога со странами-клиентами при координации доноров, при необходимой технической поддержке.⁸

⁷ Данная работа берет начало из более ранней работы, подготовленной для Рабочей группы по государственным расходам. По проблеме интеграции текущего и капитального бюджета, в той работе говорится следующее: «Банк и доноры по двусторонним соглашениям могли быть вновь взяты на себя руководство, начав всерьез учитывать приростные текущие издержки по финансируемым ими проектам. Они должны постоянно подчеркивать в диалоге с правительством необходимость изыскания фондов для существующих направлений экономической политики, прежде чем браться за инвестирование в новые капитальные объекты. К счастью, неуклонный прогресс в сторону бюджетной поддержки должен способствовать лучшей интеграции обоих бюджетов.» См. Mike Stevens, *Institutional and Incentive Issues in Public Financial Management Reform in Poor Countries*, October 2004, pp. 11-13.

⁸ Интеграция текущего бюджета и бюджета развития не может разрешить другие возможные проблемы управления государственными расходами, такие как плохой учет иностранной помощи и отчет по ней, или наличие крупных внебюджетных операций внутри бюджетной системы страны. Однако, она остается единственной реальной возможностью обеспечить координацию двух бюджетов. Как всегда, роль поддержки в процессе реформ нельзя недооценивать.

2. Происхождение и институциональное развитие двойного бюджета

Происхождение

Хотя двойной бюджет зародился в европейских странах, там он сохранялся в течение лишь короткого времени. Такая система была введена в конце тридцатых годов XX века, чтобы помочь правительству этих стран контролировать то, что заемные ресурсы используются только на капитальные расходы.⁹ После Второй мировой войны, после того, как страны перестали использовать в таком объеме заемные средства, бюджеты в них интегрировались. Такая перемена в методе отразила целый ряд факторов: массовые восстановительные работы после войны и увеличившиеся суммы текущих расходов, одновременно с принятием кейнсианской модели, связывающей государственные расходы, размер бюджетного дефицита и размер требуемых займов с фискальными и монетарными факторами и бизнес-циклом.¹⁰ Кроме того, вскоре выяснилось, что необходимость пожинать выгоду – финансовую, социальную или экономическую – характерна для всей гаммы государственных расходов.¹¹ Так, все согласилось с тем, что независимо от своих финансовых источников, текущие государственные расходы и капиталовложения взаимно дополняют друг друга в любом логическом сочетании, какое может понадобиться, и что оба вида расходов вместе дают результаты, если поместить их в контекст общего макрофискального баланса.¹²

Национальная Система Счетов, принятая в ООН (НСС), и *Руководство к Статистике Государственных Финансов* (РСГФ) от МВФ содержат положения о том, как в госбюджете и в бухгалтерском учете и статистике отдельно вести учетные записи о потреблении государственных средств и капиталовложениях. Но они не призывают к созданию двойной бюджетной системы. Раздельный учет государственного потребления и капиталовложений можно вести и в рамках единого государственного бюджета.

Сегодня как развитые, так и развивающиеся страны используют государственные займы и государственные доходы, чтобы финансировать как текущие, так и капитальные расходы. Что действительно имеет значение, так это общий объем бюджетного дефицита, в контексте макроэкономической стабильности и устойчивости в условиях нулевой инфляции. Заем средств не имеет никакого отношения к выделению заемных средств на

⁹ Подробную информацию о создании двойной бюджетной системы в Великобритании и Швеции в 1930-х – 1940-х гг. можно найти в: A. Premchand, “*Government Budgeting and Expenditure Controls--Theory and Practice*”, International Monetary Fund, 1983, pp. 292-302.

¹⁰ О выдающихся идеях Джона Мейнарда Кейнса, и его отстаивании принципов дефицитных расходов, среди прочих других источников, см. A. Premchand: “*Government Budgeting and Expenditure Controls--Theory and Practice*”, International Monetary Fund, 1983, PP. 4-10

¹¹ Правительство Великобритании, стремясь сдержать свой бюджетный дефицит в разумных пределах, в последние годы вернулось к золотому правилу ограничения капитальных расходов размером займов, но это следует рассматривать как попытку навязать самому себе меру фискальной дисциплины, которая не привела к созданию того или иного типа двойного бюджета.

¹² «В Соединенных Штатах время от времени давались рекомендации по внедрению отдельного капитального бюджета. Но они никогда ни к чему не приводили, преимущественно потому, что это могло бы привести к перегибам при выделении ресурсов в пользу «кирпича и бетона». Однако, бюджетные документы содержали специальный анализ инвестиционных расходов, только в целях информации, и не имели никаких последствий в плане учета или реализации для бюджетной структуры.» Более подробно см. A. Premchand, op. cit., p.302.

текущие и капитальные расходы, за исключением случаев, когда договор о займе связан с конкретным капитальным проектом.¹³

Двойной бюджет в развивающихся странах

В развивающихся странах содержание и покрытие текущих и капитальных расходов отличаются как от системы, существовавшей до Второй мировой войны (когда займы шли только на капитальные расходы), так и от концепции НСС и СГФ. Хотя размер дефицита государственного бюджета и займов не обязательно привязан к объему капиталовложений в данной стране, двойная бюджетная система на этапе подготовки, документации и представления, а также двойные системы ведения бухучета и отчетности, все еще остаются самой распространенной практикой. Какие для этого существуют исторические и институциональные причины?

Период с 1960-х до конца 1990-х: время после объявления независимости, строительства, планирования в целях национального развития, и программ государственных инвестиций

В шестидесятые годы XX века появляющиеся в развивающихся странах институты политического и экономического управления стремились перенять технические наработки западных демократических стран. Например, в большинстве англоязычных стран Африки применялись двойные бюджеты, где в основной части показывались доходы и, в основном, текущие расходы, а «под чертой» - «внебюджетные» средства, проценты и кредитование национализированного производства и малого количества местных бюджетов, где эти последние выполняли планы государственных капиталовложений.¹⁴ Во многих странах Африки, Латинской Америки и Ближнего Востока было принято планирование национального развития, у которого были европейские корни, и которое все еще использовалось в Бельгии, Франции и Испании. Неопытные министерства финансов не могли справиться с новыми задачами среднесрочного планирования в целях развития и оценкой капитальных проектов, поэтому для этих целей создавались министерства планирования, или развития или экономических дел. На деле же, вновь созданные министерства стали отвечать за определение, оценку, составление бюджета и даже

¹³ В отличие от развивающихся стран, бюджетная терминология в развитых странах содержит термин «капитальный бюджет», а не «бюджет развития», который мы используем здесь. В большинстве стран ОЭСР, капитальные проекты уже были завершены на протяжении последних нескольких десятилетий, и сегодня их расходы на содержание носят текущий характер, как и другие текущие расходы, среди которых в основном социальные выплаты. Это приводит к тому, что доля капитальных расходов составляет очень малую часть от общей суммы расходов в развитых странах. Снижение доли капитальных расходов в общей сумме расходов – все более типичная черта в развивающихся странах, но в этой группе причина такого явления кроется только в увеличивающейся сумме необходимых текущих расходов; нужда в капитальных расходах в этих странах будет еще долгое время оставаться высокой.

¹⁴ «Счета капитальных операций», принятые в Великобритании до 1960-х, отличается от понятия «капитальных расходов», которое используется в наши дни в некоторых принятых фискальных терминологиях (скорее устных, чем письменных). Этим термином определяется баланс государственных операций и как финансируется его дефицит. Кроме того, термин «счета или фонды капитальных операций» также употребляется в некоторых англоязычных странах Африки в другом значении, как перевод некоторых сумм министерского бюджета в специальный фонд. Иногда эта операция сопровождается зарезервированными доходами и расходованием этих средств вне основной системы учета и отчетности, с применением других классификаций, переносом фондов с одного года на другой, минимальной отчетностью или полным отсутствием таковой, и т.д.

бухгалтерский учет и отчетность по инвестиционным бюджетам, как первый, но все же очень уверенный шаг по направлению к системе двойного бюджета.

Нередко, министерства финансов и развития выпускали свои собственные отдельные инструкции касательно бюджетного процесса, так что метод двойного бюджета укоренился и в отраслевых министерствах.

Политически заметные пробелы в физической инфраструктуре, а затем и предпочтение капитальных проектов в процессе составления государственного бюджета помогли заложить основы для нового финансового влияния, отдав на откуп министерствам финансов лишь бюджет заработных плат госслужащих и обслуживание отдельных мелких министерств с минимальными оперативными расходами. Отсутствие координации между министерствами финансирования, планирования или развития, возможно также отразило и противоречия между их министрами и/или главами государства, которые, в некоторых случаях, *де факто* контролировали инвестиционные решения и их финансирование. Такие условия затрудняли внедрение консолидированных систем представления и классификации бюджета. Более того, некоторые существенные, но не предусмотренные текущие расходы явились следствием расширения инвестиционных проектов.¹⁵

Международные кредитные организации и широкие круги доноров увидели в новых министерствах больше возможностей, чем в слабых министерствах финансов, для ведения дел в области капитальных расходов, а также в области т.н. текущего расходования средств в целях развития. Вмешательство доноров еще больше закрепило на практике подготовку разных бюджетов разными организациями. Хотя с наступлением эры государственных инвестиционных программ (ГИП) в восьмидесятые годы XX века и были внедрены процедуры более тесной координации отбора и оценки, пришедшие на смену оценке каждого проекта индивидуально, это не изменило динамику составления двойных бюджетов. Кроме того, дополнительная донорская помощь на текущие расходы в целях развития и гуманитарные расходы привела к еще большим трудностям в координации с традиционными государственными бюджетами текущих расходов.

Как до внедрения ГИП, так и в течение этой эпохи, основное внимание уделялось расчету текущих расходов, которые понадобятся капитальным проектам после их завершения, но на практике министерства финансов никто не ставил в известность, и поэтому они либо не желали, либо не имели финансовых возможностей для выделения необходимых средств. Нехватка текущих средств лишь усугубляла уже существующие проблемы в связи организационным разделением двух бюджетов. Можно возразить, что основной причиной недостатка бюджетных средств на текущие расходы по завершённым капитальным проектам была, и все еще сохраняется, общая финансовая напряженность в развивающихся странах. Однако, в ответ можно констатировать, что такую финансовую напряженность можно было заранее спрогнозировать, еще до начала проектов. И наоборот, можно сказать, что другие расходные приоритеты всегда вытесняли текущие расходы, которые были нужны этим проектам. Оба эти аргумента указывают на недостаток координации между бюджетом текущих расходов и бюджетом в целях развития.

¹⁵ В некоторых странах, несмотря на то, что министр финансов мог стоять во главе комиссий по планированию или министерства планирования, управление последними, тем не менее, осуществлялось непосредственно из кабинета президента. Более подробно см. I. Linert and F. Sarraf, "Systemic Weaknesses of Budget Management in Anglophone African Countries", IMF Working Paper, 2001, IMF Website.

Менее часто упоминаемая в этих обстоятельствах проблема – двойной бюджет или накладки по одним и тем же видам текущей государственной деятельности. Нередко, отраслевым министерствам удавалось получить фонды из двух источников на одно и то же дело, путем ведения сепаратных переговоров с министерством финансов и министерством планирования. Им это удавалось не только потому, что в бюджеты, направленные на цели развития, закладывался значительный процент текущих расходных средств, не связанных ни с капиталовложением, ни с проектом, помимо собственно капитальных расходов, но и потому, что министерства финансов не обладали всей полнотой необходимой информации, ни по текущим расходам, следующим из инвестиционных проектов, ни по независимым текущим расходам, финансируемым за счет средств доноров — и эта проблема продолжает оставаться актуальной в большинстве развивающихся стран.

В нескольких странах подготовка двойных бюджетов в плане их содержания, классификации и даже графиков привела к тому, что на рассмотрение в парламент представляются два разных бюджета. Даже в тех странах, где время представления бюджетов удалось совместить, вся документация, классификация и форма представления обоих бюджетов существует раздельно. Как правило, бюджеты текущих расходов пользуются классификацией по отраслевым министерствам и / или программам и статьям расходов этих министерств, в то время как бюджеты капитальных проектов и расходование текущих средств в целях развития представляются в виде списка проектов, в основном с указанием источников их финансирования, но практически без разбивки по статьям расходов.

Основной удар двойной бюджетной системы на исполнение бюджета и отчетность был нанесен капитальными или текущими проектами, финансируемыми за счет средств доноров. Такие проекты обычно требовали от правительства ввести отдельные счета для встречного финансирования со стороны данного государства, и хранить такие фонды вместе с фондами доноров на специальных банковских счетах, вне поля зрения центрального казначейства или начальников финансовых служб. Такие специальные счета, главным образом в коммерческих банках, управлялись с помощью гибких правил расходования, нередко в обход национальной бюджетной системы, подрывая тем самым задачи целостного государственного учета, банковского дела и управления денежными средствами. Более того, чтобы обеспечить доступность для текущих расходов по отдельным капитальным проектам, государственные власти были вынуждены создавать такие специальные механизмы как внебюджетные фонды и трастовые счета, операции на которых подлежали отдельному учету и следовали отдельным банковским правилам. Все это привело к значительному ухудшению отчетности и задержкам при составлении государственных отчетов, из-за трудностей согласования государственных учетных записей с государственными банковскими операциями. Хотя во многих странах центральные казначейства и финансовые службы выпускали инструкции, требующие от отраслевых министерств отчетов по их операциям, на практике эти отчеты были неполными или несвоевременными.

В отраслевых министерствах создавались специальные отделы управления проектами, в обязанности которых входил учет и производство банковских операций по денежным составляющим внешних займов и грантов и встречных фондов правительства. Поскольку такие операции с текущими и капитальными средствами никак не классифицировались с точки зрения направления расходов, на практике, в ходе исполнения бюджета, принятие решений по учету расходов по статьям поручалось отраслевым министерствам. Некоторые отраслевые министерства не пользовались стандартной государственной

классификацией, которая применялась для традиционных текущих расходов, что еще больше увеличивало число проблем с учетом и отчетностью.

Конец девяностых – настоящее время: СББ, ССРР, отраслевой метод и эпоха бюджетной поддержки

С конца 90-х годов XX века, на динамику отношений между донорами и клиентами оказывали влияние следующие факторы: новая политика финансовой помощи и новые инструменты, такие как СББ, мониторинг расходов, связанных с борьбой с бедностью, методы помощи целым отраслям и бюджету. Более того, идя навстречу насущным потребностям в сфере здравоохранения, образования и других отраслях в бедных странах, некоторые доноры значительно расширили свою финансовую помощь на текущие расходы. Новые методы сказываются на процессе консультаций, условиях получения фондов, необходимых данных, а также на технической помощи, направленной на поддержку интегрированного подхода к текущим издержкам и капиталовложениям. В проверках государственных расходов (PER) перешли на внутриотраслевой и межотраслевой анализ, и стали сочетать текущие расходы и расходы на развитие, а там, где есть такие данные – обращать внимание на совместное действие обоих видов расходов на бюджетные результаты, в том числе, на экономический рост, борьбу с бедностью и содержание основных фондов. Однако, в то время как большинство развивающихся стран по крайней мере начали использовать среднесрочные рамки расходов вместо пятилетних государственных планов и государственных инвестиционных программ, ежегодные программы и бюджеты, выделяемые на текущие виды деятельности и цели развития, до сих пор составляются разными организациями самостоятельно.

В некоторых развивающихся странах произошло слияние министерств финансов с министерствами планирования или развития, в то время как остальные не торопятся это сделать. Организационное разделение министерств планирования и финансов получило институциональное закрепление в культуре и политике нескольких стран. Озабоченность политиков в связи с возможной отменой министерского портфеля, в сочетании с возрождением обоих министерств на институциональном уровне, является характерной чертой для многих развивающихся стран. С другой стороны, размышляя над отменой того или иного министерского портфеля, следует учитывать, что правительства могут пользоваться своей властью и создавать столько кабинетных должностей, сколько они хотят – например, создать министерское место для проблем экологии, или разделить министерство торговли и промышленности надвое.

С течением лет, кадры, занятые в министерстве планирования или развития все лучше оплачивались, пользуясь всяческими льготами и высококвалифицированной профессиональной помощью, по сравнению с кадрами министерства финансов. Их привилегированное положение отчасти отражало дополнительные финансовые возможности, связанные с проектами, финансируемыми из внешних источников. Это обстоятельство может быть причиной трудностей, связанных с интеграцией двух министерств.

У отраслевых министерств есть сильные побудительные мотивы к составлению и защите системы отдельных бюджетов, потому что это дает им возможность претендовать на дополнительные фонды через проекты донорской помощи и расширять свою деятельность, не обращая внимания на будущие расходы. Среди таких проектов могут быть как те, что рассчитаны на капиталовложения, так и те, что предназначены для

выполнения текущих специальных или независимых операций. Отраслевым министерствам выгоднее отстаивать свои бюджеты не в одном центральном бюджетном ведомстве, а в двух разных министерствах центрального уровня, так как они могут выгодно воспользоваться тем, что у министерств нет подробной информации.

Сегодня больше, чем когда-либо, назрела необходимость интеграции текущего бюджета и бюджета для целей развития в развивающихся странах:

- займы правительства больше не ограничиваются займами на капитальные расходы;
- только целостный анализ текущих и капитальных расходов может выявить те расходы, предназначенные для целей борьбы с бедностью, которые будут иметь либо непосредственный эффект (напр., перечисления на социальные нужды и адресные компенсации, а также некоторые другие социальные расходы), либо косвенный эффект, благодаря тому, что ускоряют экономический рост;
- часть внешних концессионных займов, и большая сумма грантов используются для покрытия текущих расходов, дополняя, таким образом, государственный бюджет текущих расходов; и
- несмотря на опыт нескольких десятков лет, никто не учитывает текущие расходы по капитальным проектам, отчасти по причине отсутствия координации между двумя отдельными бюджетами.

3. Интеграция бюджетов: четыре основных элемента

Полноценная и содержательная интеграция бюджетов развития и текущих расходов в развивающихся странах требует:

- организационной и кадровой интеграции,
- интегрированной подготовки бюджетов,
- объединения бюджетной документации и представления бюджета, и
- объединения систем учета и отчетности.

В данной главе по очереди обсуждаются все четыре элемента, извлекаются уроки из прошлого опыта. Интеграция бюджетов – та область, в которой развивающиеся страны могут большему научиться друг от друга, чем от развитых стран. Поскольку развитые страны завершили интеграцию своих текущих и капитальных бюджетов несколько десятилетий назад, и фактор доноров к ним не применяется, нижеследующие рекомендации не основаны на опыте развитых стран.

Организационная и кадровая интеграция в единое министерство

Анализ отраслевой политики в среднесрочной перспективе и связанный прогноз текущих расходов и расходов в целях развития тесно связаны с годовым бюджетным процессом, в рамках которого они воплощаются в оперативные программы и соответствующие ассигнования. Соответственно, любое организационное разделение этих двух задач, будь то на этапе разработки среднесрочных рамок или составления годового бюджета может разрушить их целостность и качество. Необходимую связь между отраслевым анализом и

ежегодными бюджетными ассигнованиями, с одной стороны, и координированием текущих и капитальных расходов, с другой стороны, можно сохранить при условии, что сотрудники, занимающиеся среднесрочными рамками расходов (МТЕФ) и ежегодным бюджетом на уровне центрального бюджетного органа и в отраслевых министерствах, будут относиться к этим функциям как к единой задаче.

Соблюдение принципа взаимодополнительности текущей деятельности и инвестиционных проектов, в сочетании с измерением их результатов, требует целостного подхода к открытию, анализу и финансированию правительственных программ. При таком подходе учитываются как текущие, так и капитальные расходы по каждой программе, либо, если бюджет строится не по программам, учитываются расходы по взаимосвязанным административным подразделениям того или иного отраслевого министерства. Для этого нужна полная организационная интеграция, не только общие методы анализа, которыми пользуются кадровые сотрудники разных подразделений. К тому же, такая интеграция позволит сберечь и так скудные экспертные ресурсы в области анализа экономической политики и составления бюджета.

Отраслевые министерства должны принять ту же модель во избежание двойных бюджетов еще до того, как их бюджетные предложения поступят в центральный бюджетный орган. Большинство внешних доноров первоначально обращаются в отраслевые министерства, чтобы узнать о возможности финансирования их текущих и/или капитальных расходов, до того как предложения и традиционный текущий бюджет министерства поступают в центральный бюджетный орган для последующего анализа и утверждения. По этой причине, интеграция текущего бюджета с бюджетом в целях развития, а также их интеграция в процесс планирования среднесрочных расходов, имеет такое же важное значение на уровне отраслевых министерств, как и на уровне центрального бюджетного органа.

Как в развитых, так и в развивающихся странах, решения по крупным инфраструктурным проектам могут приниматься на уровне центрального аппарата правительства (кабинетом президента, кабинетом министров, и даже законодательным органом), а не на уровне министерства финансов и планирования. Однако такая практика не оправдывает сохранения отдельного министерства или какой-то комиссии по планированию. Это не отменяет необходимости сочетать подготовительную работу по таким проектам (анализ технической осуществимости, оценку, составление годового бюджета, и т.д.) с основным государственным планированием среднесрочных расходов и использованием системы подготовки ежегодного бюджета, чтобы обеспечить покрытие оперативных расходов и расходов на содержание после завершения капитальных работ. Также это не отменяет необходимости установить связь между крупным проектом и циклом подготовки государственного бюджета и другими текущими видами деятельности и капитальными проектами государства.

По всей видимости, только организационное слияние может способствовать координации крупных капитальных проектов (даже тех, что утверждаются центральным аппаратом правительства) и остального бюджета (как правило, утверждаемым министерствами планирования и донорами по согласованию с отраслевыми министерствами) с текущим государственным бюджетом в адекватной информированной среде. В рамках единого интегрированного министерства сотрудники будут лучше информированы о текущих операциях и внутренних источниках финансирования проектов с финансированием из внешних источников, и смогут гармонизировать эту информацию с остальным бюджетом (т.е. текущие расходы, финансируемые из внутренних источников, и расходы по капитальным проектам). Интеграция также совершенно необходима во избежание двойных бюджетов, с учетом быстро растущего объема иностранной помощи в виде

текущих расходов в целях развития, которые дополняют традиционные текущие расходы, но при этом остаются частью бюджета в целях развития. Многие из этих последних текущих операций, такие как капитальные проекты, могут быть сопряжены с долгосрочными расходами после завершения донорского финансирования.

В некоторых развивающихся странах были преодолены основные препятствия политического и бюрократического характера, и произошла интеграция министерств финансов и планирования или развития.¹⁶ В нескольких англоязычных развивающихся странах произошло слияние министерств финансов и планирования или развития¹⁷ и, что интересно, в большинстве франкоязычных стран Африки этот этап был завершен.¹⁸ В нескольких странах со средним уровнем доходов, в том числе в Мексике, в Парагвае, Шри-Ланке и Таиланде, а также в некоторых восточно-европейских странах, например, в Чехии, министерства планирования или развития закрылись и были поглощены министерствами финансов.

Тем не менее, в нескольких других развивающихся странах, главным образом на Среднем Востоке и в Африке, а также в странах бывшего Советского Союза, все еще сохраняются два отдельных министерства: одно для подготовки текущего бюджета (как правило, этим занимается министерство финансов), а другое министерство, или комиссия, или какая-то независимая организация занимается подготовкой бюджета в целях развития, как правило, осуществляя при этом функцию планирования среднесрочных расходов.

Будущие шаги

После того, как в той или иной стране принимается принцип организационной интеграции, могут быть рассмотрены несколько вариантов реализации этого процесса:

- В условиях маленькой страны, лучше всего интегрировать задачи макроэкономического и макрофискального анализа вместе с координацией помощи, отраслевым анализом, МТЕФ, проектным анализом, ежегодным бюджетом и казначейскими функциями в рамках министерства планирования и финансов (или министерства с эквивалентным названием).
- В условиях страны среднего размера, функция макроэкономического анализа может быть поручена небольшой организации, не входящей в министерство планирования и

¹⁶ Информация об опыте и практике разных стран, помимо изучения бюджетных документов стран в Фискальной Библиотеке МВФ, сайтов Всемирного Банка и МВФ, а также соответствующих вебсайтов стран, была получена из консультаций с некоторыми руководителями рабочих групп и членами миссий Всемирного Банка, которые были вовлечены в оказание технической помощи в странах, упомянутых в данной работе.

¹⁷ **Бангладеш** (Министерство финансов и планирования), **Ботсвана** (Министерство финансов и планирования развития), **Эфиопия** (Министерство финансов и экономического развития), **Ямайка** (Министерство финансов и планирования), **Лесото** (Министерство финансов и планирования развития), **Гамбия** (Гос. Департамент финансов и экономических дел), **Уганда** (Министерство финансов, планирования и экономического развития). **Танзания** (Министерство финансов). В Танзании произошло слияние функций планирования и составления бюджета расходов в целях развития в рамках Бюджетного Департамента Министерства финансов.

¹⁸ **Камерун** (Ministère de l'Économie et des finances), **Острова Зеленого Мыса** (Ministère des finances et de la planification), **Центрально-Африканская Республика** (Ministère de l'économie, des finances, du budget et de la coopération internationale), **Коморос** (Ministère des finances, du budget et de l'économie), **Гвинея** (Ministère de l'économie et des finances), **Гвинея Биссау** (Ministère de l'Économie et des finances de Guinée Bissau), **Мадагаскар** (Ministère de l'Économie, des finances et du Budget), **Нигер** (Ministère des finances du plan et de l'Économie), **Руанда** (Ministère des finances et de la planification économique), и **Того** (Ministère de l'Économie, des finances et de la privatisation)

финансов, а остающиеся задачи, в том числе макрофискальный анализ и подготовка лимитов ресурсов должны быть консолидированы в министерстве планирования и финансов.

- В крупных странах, функции макрофискального анализа, координации помощи, отраслевого анализа, МТЕФ, оценки проектов и составления ежегодного бюджета могут стать обязанностями министерства планирования и бюджета, а отдельное министерство финансов может взять на себя функции казначейства, помимо традиционного надзора над налоговыми органами.¹⁹

Интеграция системы подготовки бюджета

Когда главный и основной шаг на пути слияния министерств финансов и планирования или развития будет сделан, следующим шагом будет сближение кадровых сотрудников, занятых подготовкой бюджета в рамках единого бюджетного департамента под надзором одного руководителя. Слияние министерств финансов и планирования или развития, хотя и является необходимым, тем не менее не устранил существование двойных бюджетов, если только функции составления текущего бюджета и бюджета в целях развития не будут полностью интегрированы в рамках нового министерства. Опыт (напр., Гамбии, Лесото и Мадагаскара) показывает, что если этого не происходит, практика вынудит вернуться к *координации* двух бюджетов, а это никогда еще не работало, вместо продолжения попыток добиться бюджетной *интеграции*.

Даже если создается единый бюджетный департамент для выполнения обеих функций, реальной интеграции не произойдет до тех пор, пока ответственность за среднесрочное планирование расходов и годовой бюджет по отраслям, с учетом как текущих, так и капитальных расходов, не будет возложена на одних и тех же кадровых сотрудников. В Лесото, например, произошло слияние министерств финансов и развития и планирования, так что остался один министр и один постоянный секретарь, отвечающие за оба бюджета, однако сотрудники, работающие над бюджетом развития, как и раньше при двух министерствах продолжали работать отдельно от сотрудников, занятых разработкой текущего бюджета; в результате реальной интеграции так и не случилось.

Несколько факторов, в основном, касающихся учреждений и стимулов, негативно влияют на процесс объединения бюджетной подготовки. Политики, как правило, предпочитают отдельно обсуждать капитальные расходы, поскольку с их помощью создаются физические объекты основных фондов, которые они могут показать своему электорату (даже если они понимают, что эти объекты никогда не будут оказывать реальные услуги). В их глазах, текущий бюджет просто исчезает в чреве бюрократической машины, которой они не доверяют.

Более того, старая парадигма, согласно которой государственные инвестиционные расходы имеют преимущество над текущими расходами, все еще живет в умах многих деятелей. Даже если доноры расширяют свою поддержку, покрывая в том числе необходимые, но при этом игнорируемые расходы, правительственные органы, покуда это в их возможностях, все еще предпочитают новые капитальные расходы расходам на содержание уже существующих капитальных объектов и оказание текущих услуг.

¹⁹ Термин «казначейские функции» здесь употребляется для обычных задач правительства, связанных с учетом, выплатами и управлением кассовыми сборами и долгом, а не с задачами фискальной политики и бюджета государства, как это принято в нескольких странах (Австралии, Канаде и Новой Зеландии).

На расходы на цели развития не устанавливаются какие-либо лимиты, и в любое время могут открыться направления деятельности с финансированием из средств доноров, с условием встречного финансирования со стороны государства или без него. Это вполне соответствует интересам отраслевых министерств и помогает поддержать статус-кво.²⁰

Текущие расходы финансируются, в основном, из внутренних источников, хотя эта практика сейчас быстро меняется за счет все увеличивающегося участия доноров и растущей поддержки из консолидированного бюджета текущих расходов и расходов в целях развития. Текущие операции, финансируемые из национального бюджета, очень ненадежны; на них сказывается сокращение бюджетных ассигнований по всем направлениям на этапе подготовки бюджета и дефицит поступлений. Проекты развития (как капитальные, так и текущие), с другой стороны, в основном финансируются из средств доноров, и их финансовое обеспечение оказывается более стабильным. По той же причине доноры предпочитают финансировать оперативные расходы в рамках капитальных проектов, либо независимые текущие расходы в наиболее важных отраслях, потому что и они мало доверяют стабильному ассигнованию средств из национальных бюджетов.

Как уже было сказано выше, в некоторых странах, даже после слияния министерств финансов и планирования или развития, встречаются такие препятствия организационного характера, как сговор сотрудников, прежде работавших отдельно над бюджетом текущих расходов и развития, направленный на сохранение статус-кво раздельной подготовки бюджета.

Эти внутренние институциональные факторы взбунтовались против интеграции бюджетов текущих расходов и развития на стадии подготовки бюджета. Доноры, как правило, не требуют, чтобы проекты, которые они готовы поддержать, исключались из процесса подготовки государственного бюджета, однако это утверждение может не относиться к этапу исполнения бюджета и отчетности, которые описаны ниже. Очевидно, что когда бюджет завершен, в нем должно найтись место для всех проектов, согласованных с донорами. Если в течение года обсуждаются и открываются новые проекты с участием доноров, страна-получательница помощи должна включить их в пересмотренный или дополнительный бюджетный документ (например, текущий государственный бюджет с финансированием из собственных источников), который подается в законодательный орган, так что соблюдается условие целостности бюджета.

По всей видимости, лишь малое число развивающихся стран сумели добиться полной интеграции своих процессов подготовки бюджета. В Танзании и Уганде были достигнуты кое-какие успехи на пути интеграции этапа подготовки бюджетов текущих расходов и развития под эгидой единой организационной единицы. За исключением стран ОЭСР, еще в нескольких странах со средним уровнем доходов, в том числе в Бразилии и некоторых восточно-европейских странах, таких как Чехия, Македония и Словения, завершился этот этап интеграции, однако, как уже было сказано, из-за различных условий, в данной работе мы выбрали примеры стран с низким доходом.

²⁰ Встречные государственные фонды – единственная часть бюджета развития, за которую отвечают министерства финансов в ходе бюджетных переговоров в отраслевыми министерствами. В результате, та часть, которая финансируется из внешних грантов и займов, практически не анализируется департаментами, отвечающими за текущий бюджет.

Будущие шаги

Чтобы завершить интегрированную подготовку бюджетов в стране, в которой уже произошло слияние министерств финансов и планирования, по всей видимости, единственной реальной альтернативой будет создание отраслевых подразделений внутри единого бюджетного департамента. Каждый руководитель подразделения и его коллектив вместе будут нести ответственность за выработку отраслевой политики, анализ программ и составление годового бюджета. Такие информированные и специализированные отраслевые подразделения будут иметь дело с текущими и капитальными операциями отраслевых министерств, как в среднесрочных рамках, так и в рамках годового бюджета.

При таком предлагаемом устройстве, отраслевые проекты иностранных доноров должны координироваться бюджетными департаментами, а не отдельной структурой, занимающейся иностранной помощью, а отраслевые министерства должны будут проводить свои бюджетные предложения через бюджетный департамент, хотя они получить встречное финансирование по своим операциям с иностранной поддержкой или нет.

В настоящее время, отдельные департаменты, отвечающие за бюджеты текущих расходов и бюджеты развития, не владеют полной информацией обо всех операциях отраслевых министерств, финансируемых из иностранных источников. Более того, большинство ныне действующих отделов координации иностранной помощи имеют дело лишь с административными формальностями иностранной помощи, а как только проект, осуществленный при донорской поддержке, утвержден, отраслевые министерства отказываются присылать им (или бюджетным департаментам или даже центральному казначейству) свежие финансовые данные.²¹

Оптимальное для бюджетного департамента количество отраслевых подразделений зависит от размера страны и ее организационных и человеческих ресурсов. Также, в зависимости от размера страны и количества таких подразделений, ответственность за проведение макрофискального анализа и определение лимитов ресурсов может быть возложена на того же директора бюджетного департамента, либо на другой департамент внутри объединенного министерства.

Интеграция бюджетной документации и представления бюджета

Интеграция документации и представления бюджета текущих расходов и бюджета развития – в отличие от интеграции на этапе подготовки бюджета – получает все более широкое распространение в некоторых развивающихся странах. По всей видимости, этот

²¹ Мы не ставим себе целью обратиться к проблеме координации иностранной помощи, но следует сказать, что отделы, созданные специально для координации иностранной помощи, редко имели успех. Во-первых, они не владеют всей полнотой информации по притоку иностранных средств. В некоторых странах, доноры обращаются к разным органам на центральном уровне, не только к отраслевым министерствам. Например, в **Гамбии**, ПРООН сотрудничает с кабинетом президента, а некоторые доноры по двусторонним соглашениям работают с Госдепартаментом Иностранных Дел, в то время как другие доноры обычно сотрудничают с Госдепартаментом финансов и экономических дел. В **Кении** отдел по координации иностранной помощи имеет минимальное взаимодействие, или вообще никак не взаимодействует, с сотрудниками, которые готовят отдельные текущие бюджеты и бюджеты развития в двух министерствах. Необходимость правительства вести административную работу, связанную с иностранной помощью, не должна умалять участие бюджетного департамента во всех деталях операций иностранной помощи.

элемент интеграции может иметь место независимо от интеграции системы подготовки бюджета.

В некоторых странах признали, что улучшенная бюджетная документация полезна во многих смыслах, в том числе, чтобы показать, что правительство начинает кое-какие реформы и улучшить рабочие отношения с заинтересованными лицами внутри страны и за рубежом. Реформа бюджетной классификации, вместе с автоматизацией процесса подготовки и публикации бюджетной документации, сыграла важную роль в повышении качества бюджетной документации.

Объединение видов бюджетной классификации и документации хоть и необходимо в целях полной интеграции бюджетов текущих расходов и развития, не означает, что оба бюджета будут готовиться сами по себе и сами по себе же выполняться в интегрированном виде. Однако, в тех странах, где это было достигнуто, интегрированная документация представляет собой платформу для полной интеграции двух бюджетов.

За последние годы в некоторых странах произошло объединение до того отдельно существовавших бюджетов текущих расходов и развития в единый документ, который представляется на рассмотрение в их законодательные органы. В этом смысле, хорошими примерами являются Ямайка, Намибия, Папуа Новая Гвинея (ПНГ), Сьерра-Леоне, Гамбия, и др. В таких странах как Ямайка, ПНГ и Шри-Ланка, и – с бюджета 2004 г. – и Гамбия, также пользуются реформированной, объединенной объектно-экономической классификацией для текущего бюджета и проектов развития в административных подразделениях отраслевых министерств и их программах.²²

В других странах (напр., в Гайане и Лесото), бюджетный документ объединен, но имеет два раздела: текущий бюджет с классификацией по программам и объектам расходов, и бюджет развития, с классификацией по программам. В некоторых же странах, документация оказывается еще менее полезной. В Нигерии, например, составляется консолидированный бюджет, но в нем бюджет развития обозначен одной строкой на каждый проект, и притом отдельно от текущего бюджета. Еще в нескольких странах до сих пор составляются и представляются в парламент два бюджета, причем в большинстве случаев без необходимой классификации по объектам расходов или программам в случае проектов развития.²³ Как в Танзании, так и в Уганде, во многом произошла интеграция на этапе подготовки текущего бюджета и бюджета развития, однако до сих пор составляются два бюджетных документа и в этом виде, отдельно, они представляются в парламент.

Будущие шаги

Очевидно, что следует двигаться в направлении объединения классификации и документации текущего бюджета и бюджета развития. Этому может способствовать

²² Более подробно о разных видах бюджетной классификации см.: *Guidelines for Public Expenditure Management*, International Monetary Fund, 1999, IMF Website, PP.10-11.

²³ Необходимость выявить классификацию по объектам расходов для проектов развития имеет две основные причины: (i) сейчас практически забыли о том, что капитальный проект сам обладает классификацией по объектам, такой как анализ технической осуществимости, покупка земли, развитие территорий, закупка оборудования, строительство, и т.д.; и (ii) сегодня, в нескольких развивающихся странах большинство проектов развития уже не носят статус капитальных, а просто направлены на текущие операции, финансируемые за счет доноров или выделенных доходов, которые обычно удерживаются и тратятся отраслевыми министерствами, либо выделяются во внебюджетные фонды, такие как дорожные или больничные фонды, в которых нередко не применяется стандартная бюджетная классификация.

простая и исходящая из уровня подготовки данной страны компьютеризированная система бюджетной документации, а также реформа бюджетной классификации и проекты создания интегрированной информационной системы для целей финансового управления (IFMIS), с учетом уровня подготовки данной конкретной страны.²⁴

Объединенные системы исполнения бюджета, учета и отчетности

Интеграция этих систем – неотъемлемая часть интеграции процесса управления бюджетом в развивающихся странах, и может быть, самая трудная. Почти во всех развивающихся странах до сих пор используются отдельные системы учета и отчетности по текущему бюджету и бюджету в целях развития, что отчасти отражает отдельные процессы подготовки бюджета, отдельные классификации бюджета и счетов, а также отдельные банковские операции, которые используются для двух бюджетов. Помимо собственных мотивов, свою важную роль в сохранении двойной системы сыграли и доноры. Последних в настоящее время вынуждают меняться, и поэтому среди доноров и органов государственной власти распространяется идея о необходимости использовать существующие в странах системы.²⁵ Получение этого четвертого элемента интеграции зависит от успеха интеграции бюджетной документации и классификации – направления, в котором некоторые страны уже добились успеха, как только что было сказано.

В целом, не было предпринято сколько-нибудь значимых усилий в направлении интеграции процесса исполнения бюджета, учета и отчетности в развивающихся странах.

Во-первых, как уже было сказано, только в нескольких странах документация и структура ассигнований по проектам развития выходят за пределы единичной статьи по каждому проекту, независимо от размера проекта и природы его операций (текущих или капитальных).²⁶ Такое положение дел дает полную свободу действий исполнительной ветви (и донорам) решать вопрос о классификации расходов по проекту в ходе исполнения бюджета – при этом такая свобода действий не распространяется на статьи текущего бюджета. Несмотря на то, что на первый взгляд эта проблема относится к бюджетной документации, на практике она еще и выливается в отдельные процессы учета и отчетности.

Во-вторых, только в нескольких странах (возможно в тех, где уже произошло объединение классификаций в бюджетных документах) классификация проектов развития (которая определяется в течение года) совпадает с классификацией текущего бюджета.

В-третьих, как отмечалось выше, отдельные банковские операции, которые существуют для проектов развития вне обычных казначейских операций, почти всегда приводят к

²⁴ Отметим, однако, что проект IFMIS сам по себе может не способствовать более легкой интеграции текущего/капитального бюджета, ни улучшению системы учета и отчетности, если бюджетная классификация и классификация счетов, принятые в стране, не прошла реформу, и особенно если проект слишком сложен и нагружен второстепенными задачами, не учитывающими возможностей страны обеспечить их содержание.

²⁵ См. *Joint Declaration of Aid Effectiveness, Ownership, Harmonization, Results, and Mutual Accountability*, Paris, March 2005.

²⁶ Другая проектная информация находится в бюджетной документации, такая как место проведения проекта, источник финансирования (внутренний или внешний, и, если внешний – кредит это и/или грант), и даже подробное описание видов деятельности по проекту. Тем не менее, никакие из этих сведений (какими бы полезными они ни были) не достаточны для системы учета и отчетности; их нельзя просто объединить с данными о текущих гос. расходах, в которых есть подробная классификация по объектам расходов, предоставляющая основу для гос. системы финансовой отчетности и плана счетов.

серьезным проблемам при согласовании бюджетных учетных записей и банковских операций в рамках процесса учета и отчетности. Некоторые текущие расходы (финансируемые либо донорами, либо за счет встречных государственных средств в бюджетах в целях развития), вместе с капитальными расходами, следуют более гибкой модели расходования средств и, иногда, другим правилам ведения бухучета. Более того, отчетность по операциям, финансируемым за счет средств, потраченным за пределами страны донорами, ведется несвоевременно и в ней не применяются стандартные государственные классификации учета и отчетности.

Раздельный учет и отчетность по бюджетам развития, как правило, отражает сильные мотивы всех заинтересованных лиц. Системы, принятые в странах, которые с точки зрения доноров являются слабыми, в сочетании с прямыми и косвенными льготами (в виде пособий, ссуд, командировочных, и т.д.) сотрудникам, занятым в ходе подготовки и исполнения проектов развития, способствовали принятию на практике более гибких условий учета и платежей, которые все еще находятся вне поля зрения основных государственных систем учета и отчетности. До сих пор, как доноры, так и отраслевые министерства, имели самые твердые основания для того, чтобы отстаивать сохранение этих условий, хотя эта ситуация может и меняться, а доноры в настоящее время рассматривают возможности использования тех систем учета и отчетности, которые были приняты в странах, хотя эти системы и следует реформировать.

Во многих странах правила для бюджетов развития намного гибче, чем правила для текущего бюджета, и в том числе позволяют переносить неиспользованные бюджетные ассигнования на следующий год. Как только какой-то проект оказывается в бюджете развития (независимо от того, какова его природа – капитальный он или текущий), его очень трудно исключить из этого бюджета, каким бы медленным не было его выполнение. Более того, во многих странах к бюджету для целей развития применяются упрощенные правила перераспределения средств между статьями расходов, даже если для него утверждена классификация по статьям расходов или так он представлен, хотя такое перераспределение может потребовать одобрения со стороны доноров, что в любом случае проще, чем правила перераспределения средств между статьями расходов, применимые к национальному бюджету текущих расходов.

К сожалению, такие решения как введение единого казначейского счета для банковских операций по всем государственным транзакциям ни к чему не привели, по причине уже отмеченного отсутствия стимулов у отраслевых министерств и донорских организаций. Кроме того, банковские операции – это лишь часть требования к полностью интегрированной системе исполнения бюджета, учета и отчетности.

Будущие шаги

Доноры в этом играют более серьезную роль, чем в других трех аспектах бюджетной интеграции. Положительный момент в том, что согласие доноров помочь укрепить и использовать существующие в странах системы в целях своего вмешательства в основном направлено на процессы учета и отчетности, что может помочь в этой части интеграции текущего бюджета и бюджета в целях развития.

В этой связи, предлагаются следующие действия:

- Объединение в процессе подготовки как текущего бюджета, так и бюджета в целях развития, включая все проекты, финансируемые за счет доноров, независимо от их особых качеств и необходимости, обеспечивая тем самым здоровую основу для учета и отчетности.
- Реформа и объединение бюджетных классификаций для текущих средств и средств для целей развития в контексте функциональной, административной и экономической классификации, а по возможности, и в рамках программной структуры. Также следует позаботиться об объединении бюджетной документации и представления, а также определиться с классификацией расходов по проектам развития в бюджетных документах, в качестве основы для учета и отчетности вместе с текущими расходами.
- Обязать доноров использовать классификацию расходов, принятую в стране-клиенте, в отчетах о суммах, которые они потратили в связи с данным проектом за пределами данной страны.
- Пока процессы исполнения бюджета, учета и отчетности не будут после интегрированы, отраслевые министерства должны привести свои учетные книги с банковскими операциями по проектам, финансируемым за счет доноров, в отношении тех средств, которые распорядители проектов получают и тратят вне системы центрального казначейства, и немедленно отчитаться по этим операциям перед центральным казначейством и финансовыми службами.
- Наконец, чтобы ускорить интеграцию текущего бюджета и бюджета для целей развития, следует использовать возможности рекомендаций донорам и странам-клиентам, выраженные в Совместной Парижской Декларации об Эффективности Помощи (март 2005).