

Практика составления капитального бюджета в странах участницах PEMPAL

Результаты тематического исследования

Динна Обри, Секретариат ЦПО PEMPAL ,
июнь 2011

Цели и рамки исследования

- *Исследование ставило своей целью выделить существующие практики составления капитального бюджета в странах участниках PEMPAL*
 - *Обмен опытом*
 - *Определение перспектив реформ*
 - *Поддержка дискуссий*
- *12 стран участниц PEMPAL участвовали в исследовании (из 17 представленных на этом событии)*
- *Данная презентация обобщает ключевую информацию, полученную в ходе исследования. Полная версия отчета также включена в дополнительный пакет материалов*

ЧАСТЬ I: РАЗМЕР И СТРУКТУРА КАПИТАЛЬНОГО БЮДЖЕТА



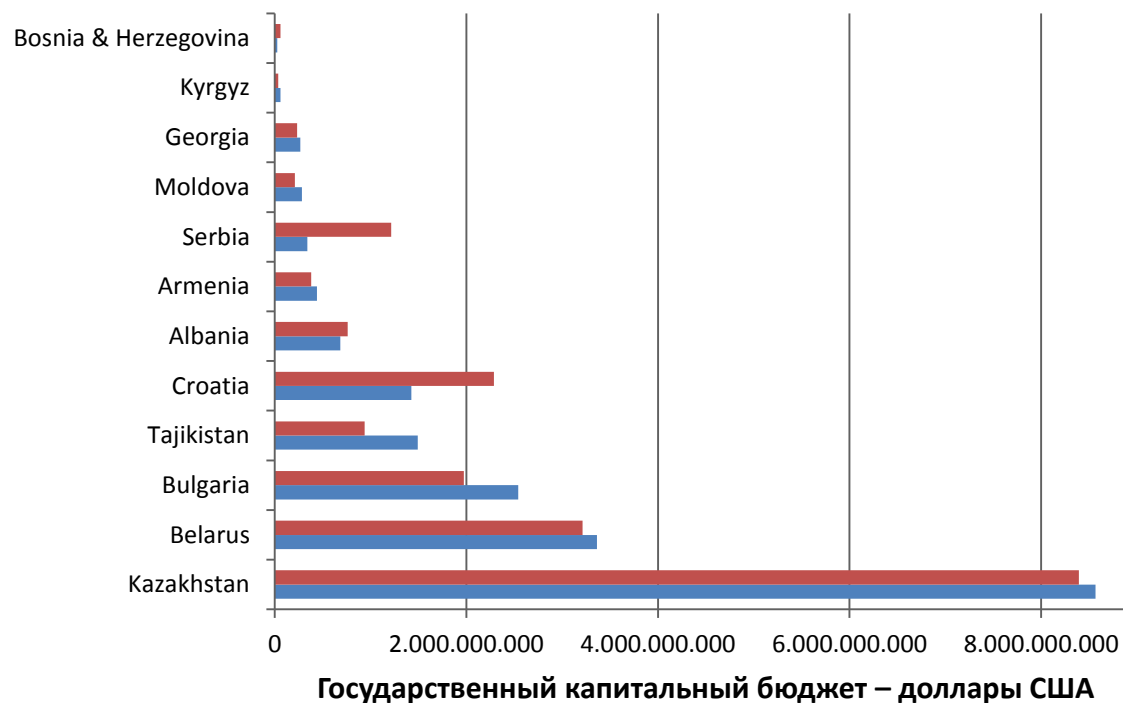
Размер государственного капитального бюджета в период с 2007 по 2010 гг. (доллар США)

Таблица 1:

Страна	2010	2009	2008	2007
Казахстан	8,568,469,872	6,455,826,481	13,973,523,989	8,392,095,186
Беларусь	3,364,713,000	4,431,816,000	4,072,242,000	3,211,858,000
Болгария	2,540,382,997	3,656,438,669	3,229,962,639	1,974,520,526
Таджикистан	1,492,743,420	1,458,651,374	1,310,756,233	939,826,471
Хорватия	1,424,568,235	1,570,114,114	2,434,643,785	2,288,127,763
Албания	684,518,575	1,112,084,160	1,127,323,780	761,425,430
Армения	439,520,000	520,760,000	572,250,000	380,607,000
Сербия	341,591,547	412,372,288	1,068,832,838	1,215,395,299
Молдавия	285,198,375	370,731,953	276,867,166	211,642,368
Грузия	266,852,807	232,029,343		
Киргизия	60,942,000	88,523,330	83,145,084	37,785,000
Босния и Герцеговина	26,076,330	26,460,244	48,533,460	59,306,820

Размер государственного капитального бюджета

Схема 1: Сопоставление государственного капитального бюджета: 2007 и 2010 гг. (доллар США)



*: 2009 данные для Грузии

■ 2007* ■ 2010

Какая доля общего бюджета отведена на капитальный бюджет (в %)

Таблица 2: Капитальный бюджет в процентах от общего принятого государственного бюджета в 2010 г. (доллар США)

Страна	Общий бюджет 2010	Капитальный бюджет 2010	Доля в %
Казахстан	31,290,098,960	8,568,469,872	27%
Беларусь	24,463,494,000	3,364,713,000	14%
Хорватия	22,282,426,078	1,424,568,235	6%
Болгария	18,964,987,270	2,540,382,997	13%
Сербия	10,070,119,032	341,591,547	3%
Грузия	3,914,413,200	266,852,807	7%
Албания	3,581,984,680	684,518,575	19%
Армения	2,507,140,000	439,520,000	18%
Молдавия	2,175,673,500	285,198,375	13%
Киргизия	1,429,220,490	60,942,000	4%
Босния и Герцеговина	1,086,016,000	26,076,330	2%

- *Схема 2: Капитальный бюджет в процентах от общего принятого государственного бюджета в 2010 г. (доллар США)*

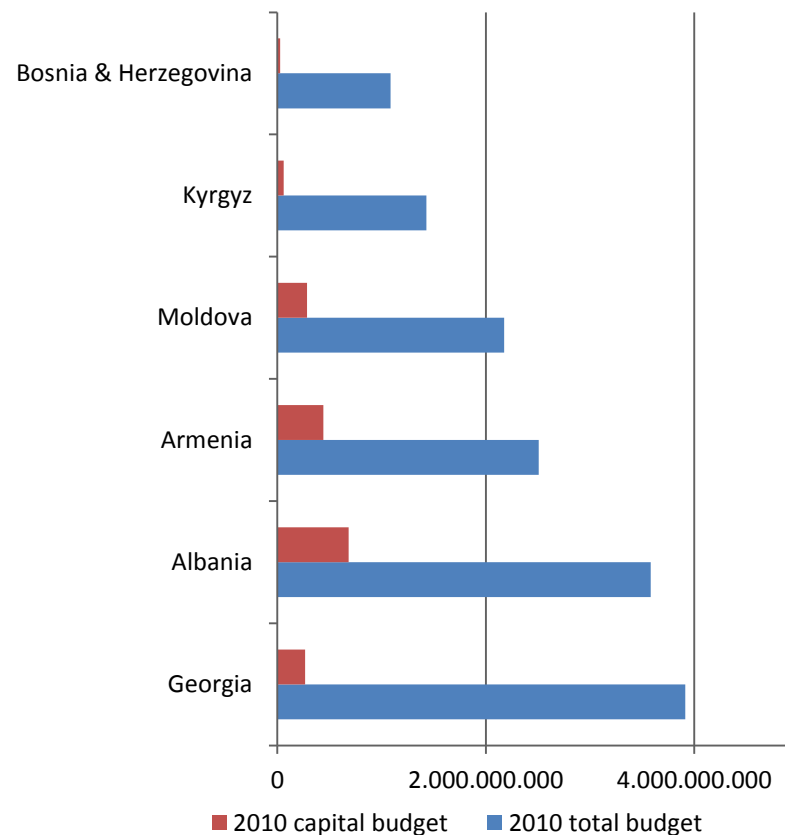
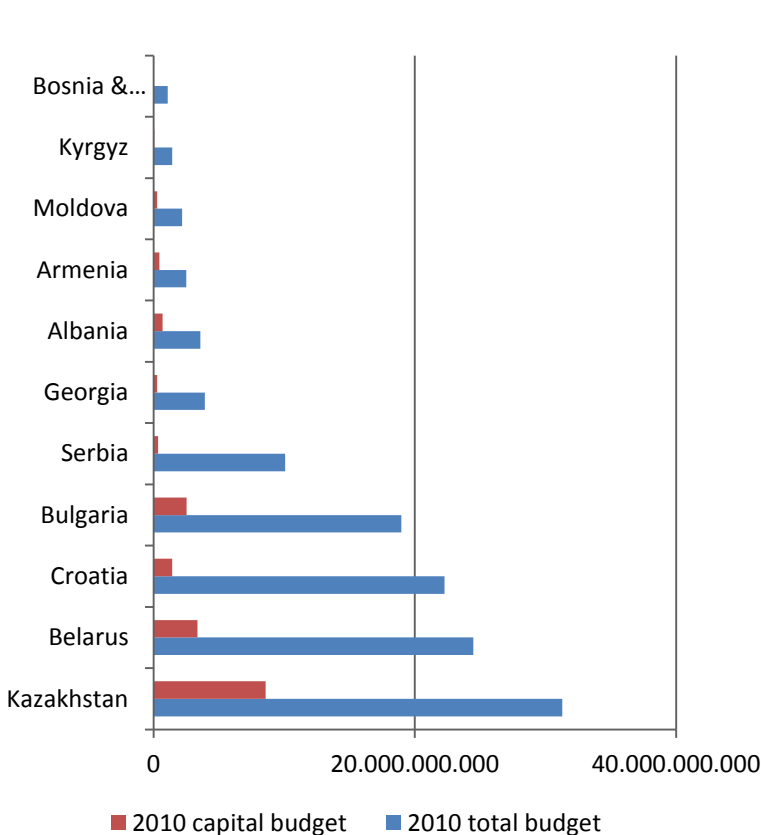


Схема 3а: На какой сектор была выделена **наибольшая доля** капитального бюджета (доллар США и в %) в прошлом финансовом году?

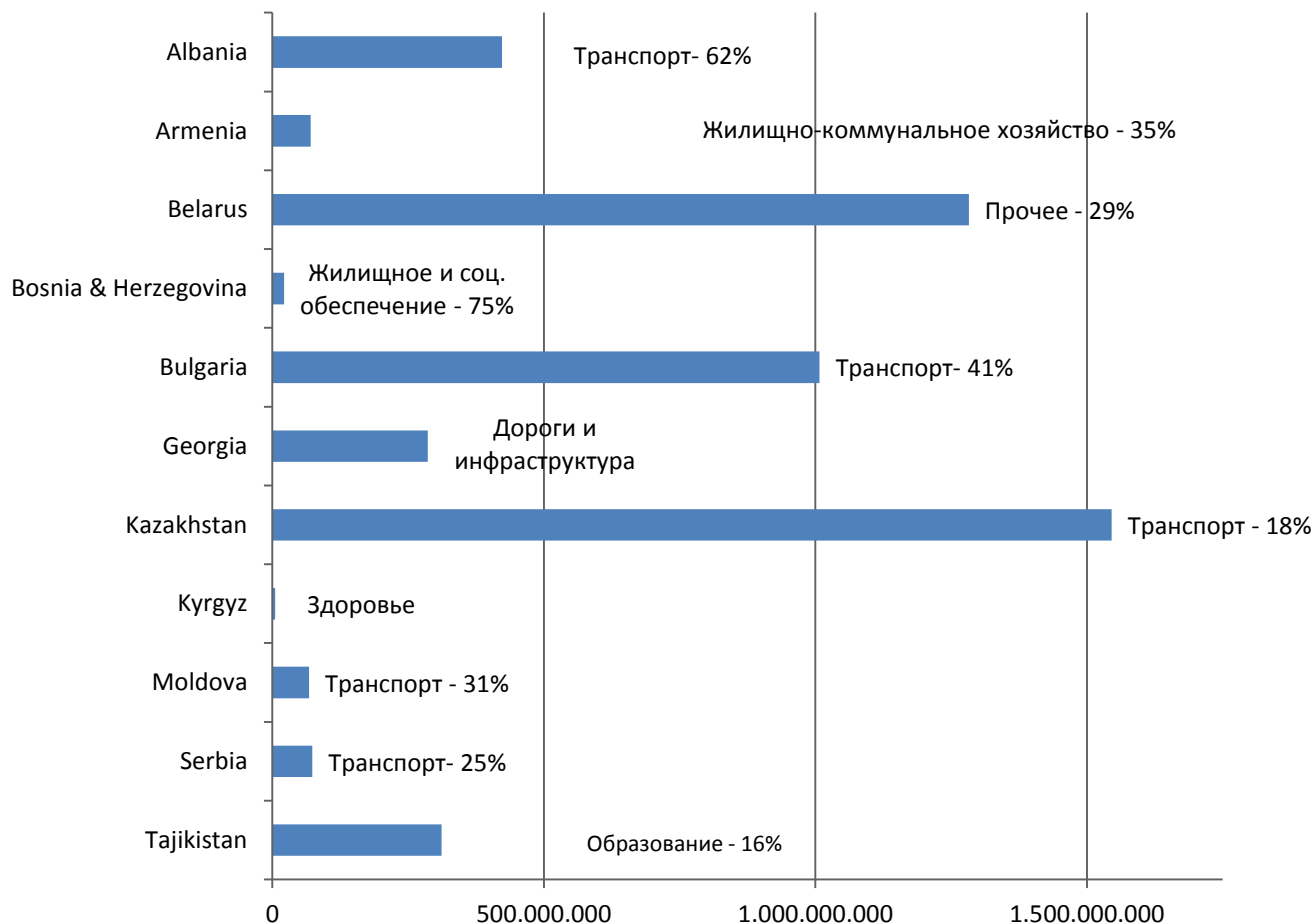


Схема 3в. На какой сектор была выделена **вторая наибольшая доля** капитального бюджета (доллар США и в %) в прошлом финансовом году?

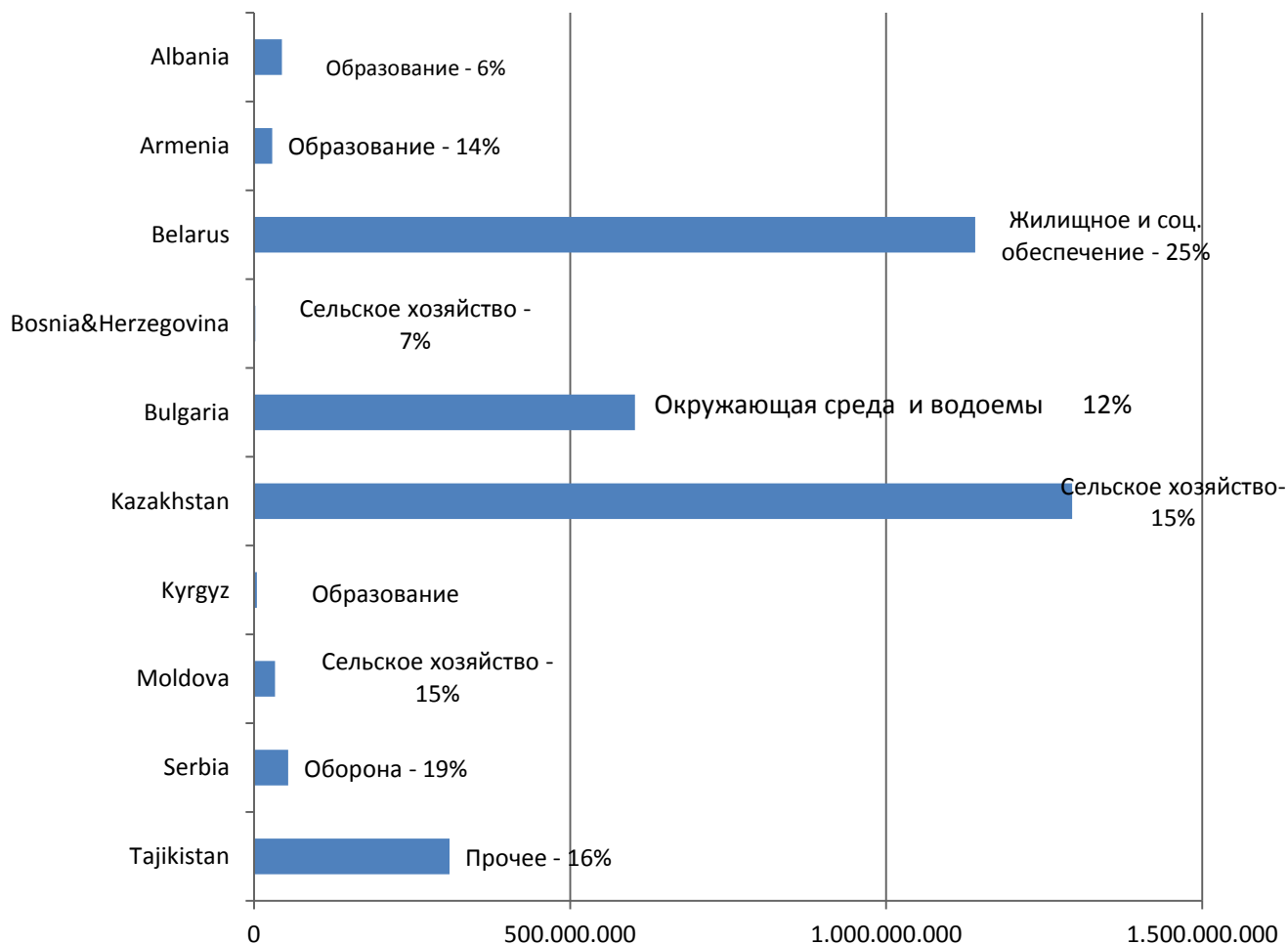
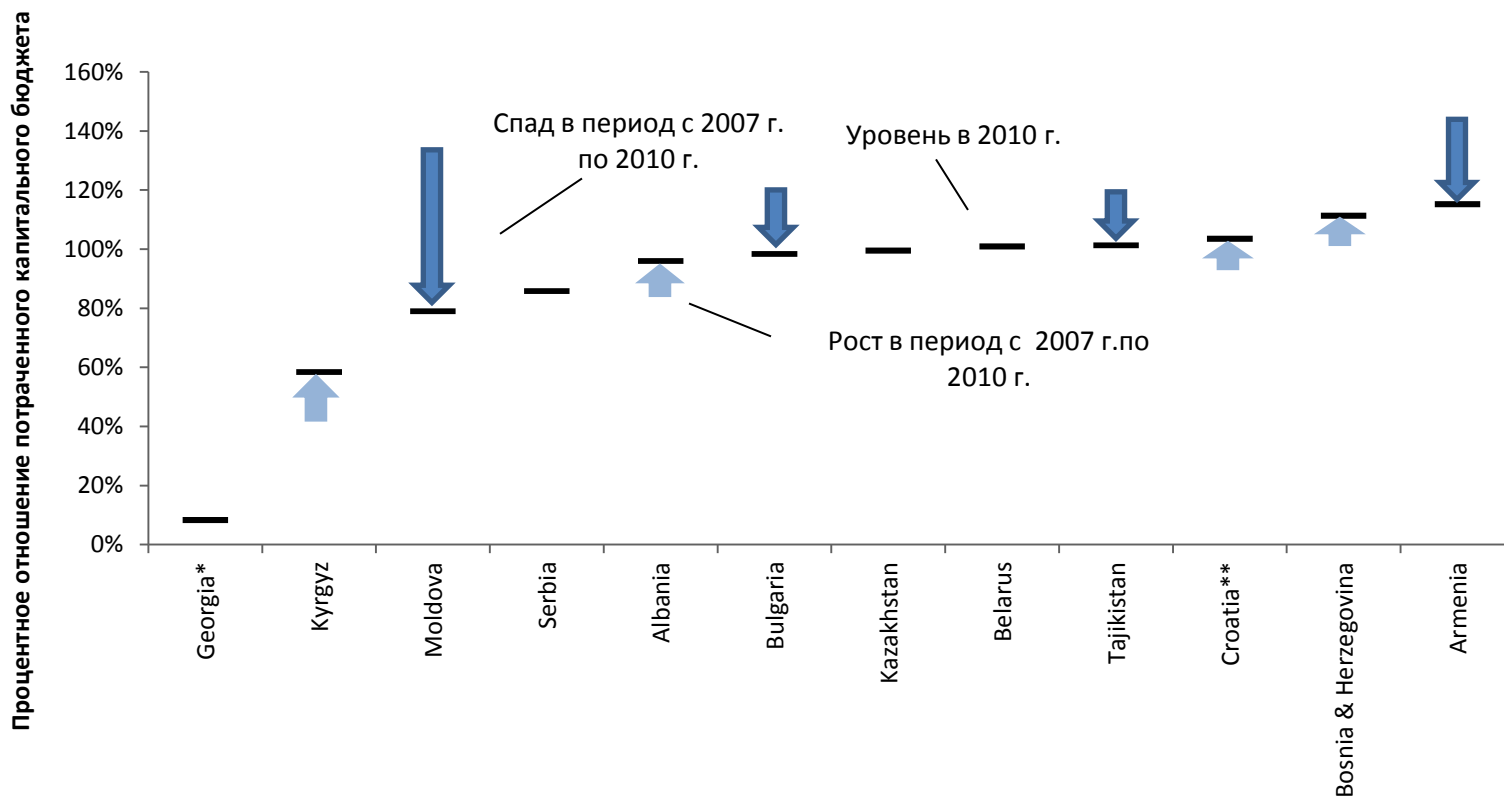


Схема 4: Исполнение капитального бюджета в 2007 и 2010 гг.



*: Грузия показывает рост в период с 2009 по 2010, который составляет менее 1%

** : Хорватия показывает рост в период с 2007 по 2009

Влияние недавнего финансового кризиса?

Все 12 стран дали ответы.

- Недавний финансовый кризис повлек всеобщее сокращение капитального бюджета в 9 странах.
- Стал причиной приостановки некоторых проектов в 11 странах.
- Стал причиной отмены некоторых проектов в 9 странах.
- Повлек изменения типов финансируемых проектов в 3-х странах.

ЧАСТЬ II: ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА



Кто несет ответственность за составление и управление капитальным бюджетом государственного фонда?

Страна	МФ	Другое центральное министерство	Иное
Беларусь		x	
Сербия			Несколько министерств в пределах их компетенции
Болгария	x		
Киргизия	x		
Хорватия	x		
Казахстан			Администраторы бюджетных программ, Министерство Экономического Развития и Торговли, Министерство Финансов
Грузия			Совместно с соответствующими финансирующими организациями
Босния и Герцеговина			Пользователи бюджета подают заявки на капитальный бюджет в Министерство Финансов. Министерство Финансов предоставляет предложения, которые должны быть одобрены Правительством Республики Сербской, и Правительство РС и Национальное Собрание РС принимают предлагаемые заявки.
Молдавия	x		
Таджикистан	x		
Албания			все отраслевые министерства и министерство Финансов
Армения	x		

- Министерство Финансов также несет ответственность за составление и управление капитальным бюджетом донорского финансирования в 7 из этих стран

ЧАСТЬ III: СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРИОРИТЕТОВ И ПЛАНИРОВАНИЕ



Какие существуют стратегические планы?

- Все страны имеют общегосударственную стратегию (одна из которых Национальная Стратегия снижения бедности)
- Все страны имеют секторальные или министерские (за исключением Грузии)
- Некоторые страны имеют государственные инвестиционные стратегии.

Управляют ли данные секторальные стратегии приоритизацией проектов?

- Большинство стран отметили, что несмотря на то, что секторальные стратегии существуют, они не достаточно детализированы и имеют слишком общий характер, для управления приоритизацией проектов
 - За исключение Боснии и Герцеговины (Республика Сербская) и Таджикистана, которые имеют четко определенные секторальные стратегии.

Существует ли Государственный Инвестиционный План для координации и направления внешних ресурсов?

- 5 из 12 стран имеют ГИП (Беларусь, Болгария, Киргизская Республика, Босния и Герцеговина, Таджикистан)
- ГИП четко интегрирован в процесс планирования бюджета в Болгарии, Боснии и Герцеговине, и Таджикистане.
- Имеет отдельные звенья в Беларуси и Киргизской Республике

ЧАСТЬ IV: ИДЕНТИФИКАЦИЯ, ОЦЕНКА И ВЫБОР



Существует ли официальное определение капитальных проектов?

Страна	Да	Официальное определение	№
Беларусь			x
Сербия			x
Болгария	x	Капитальный проект – выполнение всех видов деятельности, связанных с созданием одной инвестиционной идеи в соответствии с ее осуществлением в рамках границ запланированного бюджета, периода времени, и качества.	
Киргизия	-	-	-
Хорватия	x	Бюджетный Закон дает определение; инвестиции или капитальные инвестиции – это инвестиции увеличения и сохранения стоимости активов; земельные инвестиции, здания, оборудование и другие нематериальные активы, включая инвестиции в подготовку и обучение, развитие новых технологий, инвестиции в качество жизни, и другие инвестиции, приносящие доход.	
Казахстан		Инвестиционные бюджетные программы – комплекс действий по созданию (формированию) новых объектов или реконструкция старых, в том числе создание, осуществление, и развитие информационных систем; финансируемые из бюджета в течение определенного периода времени и завершенные.	x
Грузия	x	Капитальный проект – это проект, направленный на рост активов и поддержание их в рабочем состоянии. Стоимость проекта включает все связанные с программой расходы, а именно: покупка территории и материалов, проделанная работа, архитектурные и инженерные работы и т.д.	
Босния и Герцеговина			x
Молдавия			x
Таджикистан			x
Албания	x	Инвестиционными проектами являются те, которые: 1. Приводят к росту активов 2. Продолжительность которых более 1-ого года 3. Стоимость которых более 1 000 000 лек	
Армения			x

Стандарты оценки проекта

- 4 страны имеют официальные документы, являющиеся руководством к ведению экономического анализа:
 - Албания
 - Болгария
 - Казахстан
 - Таджикистан

Роль Министерства Финансов в оценке проекта

Из 11 ответивших стран:

- В 10-ти странах, МФ устанавливает предельный финансовый уровень
- В 7-ми странах МФ может заблокировать проекты по причине слабой обоснованности.
- В 2-ух странах МФ разрабатывает и устанавливает оценочные стандарты и проводит принятие проектов (Болгария и Албания)
- В 1-ой стране МФ проводит предварительный отбор проектов вопреки установленным критериям (Молдавия)

Какие типы оценок сделаны?

Из 11 ответивших стран:

- Все страны проводят финансовые и экономические анализы. Большинство также проводит анализы окружающей среды и технические анализы.
- 6 стран проводят социальные анализы и анализы рисков (Болгария, Киргизия, Хорватия, Казахстан, Таджикистан, Армения).

В каких случаях проводится экономическая оценка?

Из 11 ответивших стран:

- 6 стран проводят экономические оценки всех проектов.
- Болгария и Албания только проектов выше определенного лимита.
- Молдавия и Армения только проектов в определенных секторах.
- Сербия только проектов по государственным закупкам.

Существует ли независимый анализ оценок?

Из 10 ответивших стран:

- в 6-ти странах не существует независимый анализ оценок.
- В 3-х странах существует независимый анализ для всех проектов (Армения, Болгария, Казахстан).
- В Киргизской Республике существует независимый анализ оценок для всех проектов.

Какие факторы и критерии влияют на выбор проектов?

Из 12 ответивших стран:

- Наличие финансирования и государственная или секторальная стратегия оказывают наибольшее влияние
- Политические приоритеты также являются важным фактором

ЧАСТЬ V: СОСТАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТА



Планирование капиталовложения

Из 12 ответивших стран:

- 7 стран включают единовременную выплату на операционные расходы **НОВЫХ** инвестиций в Рамках Среднесрочного Бюджета (МТБФ). Это Сербия, Болгария, Киргизская Республика, Казахстан, Молдавия Таджикистан и Албания.
- 3 страны включают единовременную выплату на поддержание **существующего** капитала в рамках МТБФ (Болгария, Албания, Армения)

Планирование капиталовложения

Из 12 ответивших стран:

- В 4-х странах ожидаемые расходы по содержанию и операционные расходы не полностью определены или не учитываются в капитальных планах. (Беларусь, Болгария, Хорватия, Армения)
- В 5-ти странах они частично определены и частично учитываются (Сербия, Киргизия, Казахстан, Босния и Герцеговина, Молдавия)
- В 2-х они определены, но не учитываются (Грузия, Албания)
- Они полностью определены и учитываются в Таджикистане

Всеобъемлемость Капитального Бюджета

Что включает в себя капитальный бюджет?

Страна	Проекты правительственных фондов	Иностранные финансируемые проекты	Программы капиталовложений и расходы, произведенные внебюджетными фондами	Государственные и частные Проекты сотрудничества
Беларусь	x			
Сербия	x	x	x	
Болгария	x	x	x	
Киргизия	x	x		
Хорватия	x	x		
Казахстан		x		x
Грузия	x	x		
Босния и Герцеговина	x			
Молдавия	x	x	x	
Таджикистан	x	x		
Албания	x	x		
Армения	x		x	
Число ответов	<u>11</u>	<u>9</u>	<u>4</u>	<u>1</u>

Многолетний список утвержденных проектов

Из 12 ответивших стран:

- В 4-х странах не существует списка утвержденных проектов
- 8 стран имеют такой список, 5 из которых перечисляют проекты в порядке приоритета (Албания, Босния и Герцеговина, Казахстан, Киргизия, Таджикистан)
- В 7-ми из этих стран список включает проекты, финансируемые донорами

ЧАСТЬ VI: УТВЕРЖДЕНИЕ



Роль Парламента

Из 12 ответивших стран:

- Парламент имеет:
 - Полномочие утверждать/отвергать или увеличивать/уменьшать агрегированные расходы в капитальном бюджете в 6-ти странах.
 - Полномочие добавлять/убирать проекты с индивидуальным капиталом в рамках существующего максимума в 3-х странах (Болгария. Босния и Герцеговина и Молдавия)
 - Не имеет полномочий (Армения)

Уровень обязательного резервного фонда

Из 12 ответивших стран:

Страна	Уровень					Прочее
	Проект	Программа	Сектор	Министерство	Экономическая категория	
Беларусь		x		x		
Сербия				x	x	
Болгария	x	x	x	x	x	
Киргизия			x	x	x	
Хорватия						У нас нет капитального бюджета, наш капитальный бюджет включен в общий бюджет.
Казахстан	x					
Грузия		x		x	x	
Босния и Герцеговина				x		
Молдавия	x		x	x	x	
Таджикистан		x				
Албания		x	x	x	x	
Армения	x		x	x	x	
Число ответов	<u>4</u>	<u>5</u>	<u>5</u>	<u>9</u>	<u>7</u>	

ЧАСТЬ VII: ИСПОЛНЕНИЕ



Причины не потраченного капитального бюджета

Из 11 ответивших стран:

- Причины не потраченного бюджета объясняются задержками при подготовке проектов и в системе государственных закупок в последние годы
- Дефицит бюджетного дохода и сложные административные процедуры также являются важным фактором для некоторых
- Беларусь, Босния и Герцеговина, Казахстан, Таджикистан, Армения не сталкивались с такой проблемой в 2010 г.

ЧАСТЬ VIII: КОНТРОЛЬ И ОТЧЕТНОСТЬ



Кто контролирует капитальный бюджет?

Из 12 ответивших стран:

- В 10-и странах отраслевые министерства контролируют собственные проекты, тогда как МФ обеспечивает централизованный контроль над всеми проектами в Болгарии, Киргизской Республике, Казахстане Грузии, Молдавии и Таджикистане
- В Болгарии и Албании МФ контролирует только проекты выше определенного уровня
- В Беларуси другое центральное ведомство контролирует капитальные проекты

Какой тип контроля осуществляется?

Из 12 ответивших стран:

- Всего, МФ 8-ми стран проводит контроль реальной и проектной стоимости, в 6-ти странах готовят отчет по факту о качестве исполнения проекта
- В Болгарии, Киргизской Республике, и Молдавии все три контроля осуществляются МФ:
 - Контроль реальной и проектной стоимости
 - Отчет по факту о качестве исполнения
 - На соответствие донорским / фондам ЕС

Как собираются данные об уровне проекта?

Из 12 ответивших стран:

Страна	Через Казначейскую систему	Отчеты отраслевых министерств и регистрация в отдельной базе данных	Комбинация варианта А и Б
Беларусь		x	
Сербия			x
Болгария		x	
Киргизия		x	
Хорватия		x	
Казахстан		x	
Грузия			x
Босния и Герцеговина			x
Молдавия			x
Таджикистан	x		
Албания			x
Армения			x
Число ответов	<u>1</u>	<u>5</u>	<u>6</u>

Регистр учета активов

Из 12 ответивших стран:

- Все проекты и их показатели заносятся в регистр учета активов в 5-ти странах (Беларусь, Болгария, Казахстан, Таджикистан и Албания)
- В двух странах не заносится (Киргизская Республика и Армения)
- 5 стран не знали

Внешний Аудит

Из 11 ответивших стран:

- Все проекты проходят внешний аудит в Беларуси, Болгарии, Киргизии, Молдавии, Таджикистане и Албании.
- В Армении также, но только для проектов выше определенного уровня
- 3 страны не знали
- В БиГ не проходят

Часть IX: ПРИОРИТЕТЫ РЕФОРМ И ЗАДАЧИ



Приоритеты Реформ

Из 12 ответивших стран:

- Политические реформы (на пример стратегия управления приватизацией) – 7 стран занимают 1-е место
- Процессуальные реформы (двойные процессы, среднесрочный подход) 6 стран занимают 1-е место
- Информационные реформы (совершю директив, реестров) 5 стран занимают 2-е место

Задачи реформ

12 ответивших стран:

Страна	Процессы ограничен ия	Информ. Ограни чения	Институт ограни чения	Слабость центральных органов для оказания давления для принятия стандартов, правил	Огранич ения кадровы х ресурсов	Политичес кие ограничен ия	Системны е ограничен ия	Нехватка финансовых ресурсов	Сотрудниче ство в донорами	Сотрудниче ство с отраслевым и министерст вами
Беларусь	1	3	2	7	3	5	6	4	7	6
Сербия	3	1	3	2	1	4	3	3	5	4
Болгария	2	3	2	5	4	4	3	6	4	2
Киргизия		4				3		1		2
Хорватия	6	2	2	3	2	3	3	2	4	4
Казахстан		2		1	3					
Грузия	1	6	5	6	5	3	5	2	2	
Босния и Герцегов ина	3	3	2	4	1	4	2	1	2	4
Молдавия	6	3	6	2	2	1	2	5	7	4
Таджикис тан					2	2	1			3
Албания	7	6	7	2	5	7	1	3		4
Армения	1	2				1				
<u>Средний ранг</u>	3	2.8	3.2	3.9	2.7	3.4	2.9	3	4.4	3.7