

Доклад № 48239-ВУ

# БЕЛАРУСЬ

## ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ И ФИНАНСОВАЯ ПОДОТЧЕТНОСТЬ (ГРФП)

Оценка эффективности управления  
государственными финансами

Апрель 2009 года

Департамент по управлению экономикой и борьбе с бедностью  
Регион Европы и Центральной Азии



Документ Всемирного Банка

Доклад № 48239-BY

# БЕЛАРУСЬ

## ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ И ФИНАНСОВАЯ ПОДОТЧЕТНОСТЬ (ГРФП)

Оценка эффективности управления  
государственными финансами

Апрель 2009 года

Департамент по управлению экономикой и борьбе с бедностью  
Регион Европы и Центральной Азии



Документ Всемирного Банка

## **ДЕНЕЖНЫЕ ЕДИНИЦЫ И ИХ ЭКВИВАЛЕНТЫ**

(по состоянию на 12 мая 2009 года)

Денежная единица = белорусский рубль (бел. руб.)

1 бел. руб. = 0,000361 доллара США

1 доллар США = 2 771 бел. руб.

## **ТАБЛИЦА МЕР И ВЕСОВ**

Метрическая система

Вице-президент	Шигео Катцу
Страновой Директор	Мартин Райзер
Директор сектора	Лука Барбоне
Заведующий сектором	Рон Майерс
Руководитель проекта	Уильям Доротинский Джунгхун Чо

Беларусь. Государственные расходы и финансовая подотчетность (ГРФП).  
Оценка эффективности управления государственными финансами

Подписано в печать 04.02.2010. Формат 60×84 <sup>1</sup>/<sub>8</sub>. Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл. печ. л. 15,81. Уч.-изд. л. 9,0. Тираж 150 экз. Заказ 77.  
Отпечатано в республиканском унитарном предприятии «Издательский центр Белорусского государственного университета».  
ЛП № 02330/0494178 от 03.04.2009. Ул. Красноармейская, 6, 220030, Минск.

## АББРЕВИАТУРЫ

бел. руб.	Белорусский рубль
в т.ч.	в том числе
ВБ	Ведение бизнеса
ВБ	Всемирный Банк
ВБФ	Внебюджетный фонд
ВВП	Валовый внутренний продукт
ГРФП	Государственные расходы и финансовая подотчетность
ГТК	Государственный таможенный комитет
ЕЗБ	Ежегодный Закон о бюджете
ЕКС	Единый казначейский счет
ЕЦА	Регион Европы и Центральной Азии, Всемирный Банк
КГК	Комитет государственного контроля
КРУ	Контрольно-ревизионное управление
КФОГУ	Классификация функций органов государственного управления
МВФ	Международный Валютный Фонд
млрд	миллиард
МНС	Министерство по налогам и сборам
МФ	Министерство финансов
МФС	Международная финансовая статистика
МЭ	Министерство экономики
НБРБ	Национальный банк Республики Беларусь
НДС	Налог на добавленную стоимость
ОЭ-УГФ	Отчет об эффективности управления государственными финансами
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
ПМР	Показатели мирового развития
ПСЭР	Программа социально-экономического развития
РГ	Рабочая группа
РОСК	Доклад о соблюдении стандартов и кодексов
СГФ	Статистика государственных финансов
УГФ	Управление государственными финансами
УПУ	Учреждение, предоставляющее услуги
ФСЗ	Фонд социальной защиты населения
ECSPE	Региональное управление Европы и Центральной Азии, Департамент по управлению экономикой и борьбе с бедностью, Всемирный Банк
ECSPS	Региональное управление Европы и Центральной Азии, Департамент по стратегии и операционной деятельности, Всемирный Банк

## ВЫРАЖЕНИЕ БЛАГОДАРНОСТИ

Группа специалистов по оценке эффективности ГРФП хотела бы выразить признательность за всестороннее сотрудничество и помощь со стороны должностных лиц Правительства Республики Беларусь. В частности, группа специалистов Всемирного Банка хотела бы отметить ведущую роль Главного управления бюджетной политики Министерства финансов в координации деятельности рабочей группы Правительства, в состав которой вошли высокопоставленные должностные лица соответствующих министерств и ведомств, включая Министерство финансов, Министерство экономики, Минский и Могилевский облисполкомы, а также Комитет государственного контроля. Особо следует отметить, что составленная рабочей группой самооценка, а также в высокой степени конструктивные и откровенные дискуссии в процессе составления оценки ГРФП продемонстрировали большую заинтересованность и желание сравнить систему УГФ Беларуси с международными стандартами, чтобы поднять систему УГФ Беларуси на новый уровень.

В состав группы специалистов входили Уильям Доротинский (соруководитель) Джунгхун Чо (соруководитель), Марина Баканова (ECSPE), Анна Л. Вилгорска (ECSPS), Раджив Суами (ECSPS), Людмила В. Мазай (ECCBY) и Джон Уиггинс (консультант по вопросам УГФ). Группе специалистов по оценке эффективности ГРФП помогли Мартин Райзер (ECCU2); Лука Барбоне, Рональд Майерс (ECSPE) и Асад Алам (ECCU3). Ценная информация была получена от Джеймса Брамби (PRMPS) и Франса Роншольта (секретариат ГРФП). Элизабет Долли Тежу (ECSPE) оказала неоценимую помощь в подготовке и согласовании отчета.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Резюме оценки</b> .....	viii
<b>A. Комплексная оценка эффективности УГФ</b> .....	viii
Реалистичность бюджета .....	ix
Полнота и прозрачность .....	ix
Составление бюджета в соответствии с целями политики .....	x
Предсказуемость и контроль в процессе исполнения бюджета .....	xi
Учет, ведение документации и отчетность .....	xii
Внешний контроль и аудит .....	xiii
<b>B. Оценка серьезности недостатков в системе УГФ</b> .....	xiii
<b>1. Введение</b> .....	1
A. Цели .....	1
B. Процедура .....	1
C. Методология .....	2
D. Охват .....	2
<b>2. Общая информация о стране</b> .....	5
A. Контекст и экономическая ситуация .....	5
B. Общая система государственного управления и стратегия развития системы государственного управления .....	8
C. Основания для реформирования системы УГФ .....	11
D. Описание результатов исполнения бюджета .....	12
Результаты исполнения бюджета .....	12
Распределение средств бюджета .....	12
E. Правовая и институциональная система УГФ .....	13
Ключевые факторы процесса УГФ в Республике Беларусь: роли и обязанности ....	13
Бюджетный процесс и график подготовки бюджета .....	14
<b>3. Оценка УГФ</b> .....	16
A. Реалистичность бюджета .....	16
PI 1: Совокупные показатели исполнения расходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом .....	16
PI 2: Структура расходов в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом .....	17
PI 3: Совокупные показатели исполнения доходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом .....	18
PI 4: Сумма задолженности по расходам и наблюдение за ней .....	19
B. Полнота и прозрачность .....	20
PI 5: Классификация бюджета .....	20
PI 6: Полнота информации, указываемой в бюджетной документации .....	21

PI 7: Объем неучтенных государственных операций.....	23
PI 8: Прозрачность межбюджетных отношений.....	24
PI 9: Контроль за общим финансовым риском, связанным с деятельностью других единиц государственного сектора.....	26
PI 10: Доступ общественности к важнейшей финансовой информации.....	28
C. Составление бюджета в соответствии с целями политики.....	29
PI 11: Упорядоченность процесса подготовки бюджета на год и круг участников этого процесса.....	29
PI 12: Многолетняя перспектива финансового планирования, политики в отношении государственных расходов и бюджетной деятельности.....	30
D. Предсказуемость и контроль в процессе исполнения бюджета.....	32
PI 13: Прозрачность обязанностей и обязательств налогоплательщиков.....	32
PI 14: Эффективность налогообложения и регистрации налогоплательщиков.....	36
PI 15: Эффективность сбора налогов.....	38
PI 16: Предсказуемость наличия средств для принятия обязательств по расходам.....	39
PI 17: Учет кассовых остатков, задолженности и гарантий и управление ими.....	40
PI 18: Эффективность мер контроля за фондом заработной платы.....	42
PI 19: Конкуренция, эффективность расходования средств и контроль в сфере государственных закупок.....	44
PI 20: Эффективность внутреннего контроля за расходами, не связанными с заработной платой.....	46
PI 21: Эффективность внутреннего аудита.....	47
E. Учет, ведение документации и отчетность.....	49
PI 22: Своевременность и регулярность согласования счетов.....	49
PI 23: Наличие информации о ресурсах, получаемых учреждениями, оказывающими услуги.....	50
PI 24: Качество и своевременность отчетов об исполнении бюджета, представляемых в течение года.....	51
PI 25: Качество и своевременность годовых финансовых отчетов.....	52
F. Внешний контроль и аудит.....	53
PI 26: Сфера применения, характер внешнего аудита и принятие мер на основе его результатов.....	53
PI 27: Рассмотрение закона о бюджете на год законодательным органом власти...	55
PI 28: Рассмотрение заключений внешних аудиторов законодательным органом власти.....	57
<b>4. Процесс реформирования системы УГФ.....</b>	<b>58</b>
Завершенные и реализуемые реформы.....	58
Институциональные факторы, обеспечивающие поддержку процесса реформирования	58
Список литературы.....	59

## ПЕРЕЧЕНЬ ТАБЛИЦ

Таблица 1. Результаты оценки ГРФП.....	viii
Таблица 2. Административная структура Беларуси .....	3
Таблица 3. Беларусь: Отдельные экономические показатели, 2004–2008 годы .....	7
Таблица 4. Беларусь: Показатели консолидированного бюджета, 2005–2007 годы (в процентах ВВП) .....	12
Таблица 5. Фактические бюджетные ассигнования по секторам (в процентах от совокупных расходов консолидированного бюджета за минусом расходов центрального правительства и местных органов управления на обслуживание долга).....	12
Таблица 6. Фактические бюджетные ассигнования по экономической классификации (в процентах от совокупных расходов консолидированного бюджета без чистого кредитования) .....	13
Таблица 7. Общие фактические расходы в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом (в млрд. бел. руб.).....	17
Таблица 8. Расхождение в структуре расходов консолидированного бюджета (в млрд бел. руб.).....	17
Таблица 9. Совокупные показатели исполнения доходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным консолидированным бюджетом (в млрд бел. руб.).....	19
Таблица 10. Сумма задолженности по расходам (% всех расходов по результатам исполнения соответствующих бюджетов).....	20
Таблица 11. непогашенная сумма налоговых платежей .....	38

# РЕЗЮМЕ ОЦЕНКИ

## А. КОМПЛЕКСНАЯ ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ УГФ

1. Результаты оценки эффективности государственных расходов и финансовой подотчетности кратко представлены в Таблице 1 ниже.

Таблица 12. Результаты оценки ГРФП

	Показатель	Оценка
	<b>А. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМ УГФ: Реалистичность бюджета</b>	
PI 1	Совокупные показатели исполнения расходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом	C
PI 2	Структура расходов в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом	A
PI 3	Совокупные показатели исполнения доходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом	A
PI 4	Сумма задолженности по расходам и наблюдение за ней	A
	<b>В. КЛЮЧЕВЫЕ КОМПЛЕКСНЫЕ ВОПРОСЫ: Полнота и прозрачность</b>	
PI 5	Классификация бюджета	A
PI 6	Полнота информации, указываемой в бюджетной документации	A
PI 7	Объем неучтенных государственных операций	C+
PI 8	Прозрачность межбюджетных отношений	B
PI 9	Контроль за общим финансовым риском, связанным с деятельностью других единиц государственного сектора	A
PI 10	Доступ общественности к важнейшей финансовой информации	C
	<b>С. БЮДЖЕТНЫЙ ЦИКЛ</b>	
PI 11	Упорядоченность процесса подготовки бюджета на год и круг участников этого процесса	B
PI 12	Многолетняя перспектива финансового планирования, политики в отношении государственных расходов и бюджетной деятельности	D+
	<b>С(ii) Предсказуемость и контроль в процессе исполнения бюджета</b>	
PI 13	Прозрачность обязанностей и обязательств налогоплательщиков	C+
PI 14	Эффективность налогообложения и регистрации налогоплательщиков	A
PI 15	Эффективность сбора налогов	A
PI 16	Предсказуемость наличия средств для принятия обязательств по расходам	B
PI 17	Учет кассовых остатков, задолженности и гарантий и управление ими	C+
PI 18	Эффективность мер контроля за фондом заработной платы	A
PI 19	Конкуренция, эффективность расходования средств и контроль в сфере государственных закупок	C+
PI 20	Эффективность внутреннего контроля за расходами, не связанными с заработной платой	B+
PI 21	Эффективность внутреннего аудита	D+
	<b>С(iii) Учет, ведение документации и отчетность</b>	
PI 22	Своевременность и регулярность согласования счетов	A
PI 23	Наличие информации о ресурсах, получаемых учреждениями, оказывающими услуги	B

Окончание табл. 1

	Показатель	Оценка
PI 24	Качество и своевременность отчетов об исполнении бюджета, представляемых в течение года	B+
PI 25	Качество и своевременность годовых финансовых отчетов	C+
	C(iv) Внешний контроль и аудит	
PI 26	Сфера применения, характер внешнего аудита и принятие мер на основе его результатов	D+
PI 27	Рассмотрение закона о бюджете на год законодательным органом власти	B+
PI 28	Рассмотрение заключений внешних аудиторов законодательным органом власти	B+

### Реалистичность бюджета

2. **Работа системы УГФ Беларуси в период 2005–2007 годов содействовала реалистичности бюджета.** Система жесткого контроля, в том числе и управление казначейством, обеспечивает возможность исполнения принятого бюджета. В течение указанного периода разница между фактическими и утвержденными показателями бюджета была положительной (перевыполнение доходов), что отчасти было связано с высоким экономическим ростом и, следовательно, ростом доходов, а также с хорошей практикой использования консервативных макроэкономических прогнозов при подготовке бюджета<sup>1</sup>. Оценку «С» по показателю 1 «Совокупные показатели исполнения расходной части бюджета» следует рассматривать в этом контексте. За одним относительно небольшим исключением, за период 2005–2007 годов совокупные расходы государственного бюджета по каждому из основных функциональных разделов были, по крайней мере, на уровне, предусмотренном в первоначально представленном бюджете. Задолженность по расходам незначительна, что является отражением как положительной кассовой позиции в результате устойчивого экономического роста и роста доходов, так и наличия механизма жесткого финансового контроля.

### Полнота и прозрачность

3. **Система УГФ Беларуси обеспечивает представление довольно полной и всеобъемлющей информации.** Хотя всегда есть возможность для дальнейшего совершенствования, бюджетная классификация и полнота информации, включаемой в бюджетную документацию, в целом удовлетворяют требованиям передовой практики. Бюджет включает в себя ведомственную, функциональную и экономическую классификации расходов центрального правительства, налоговые и другие доходы. Предпринимаются шаги по внедрению программной классификации бюджета. Капитальные расходы представляются одной строкой, однако, условные и безусловные дотации нижестоящим органам управления включаются в бюджет. От субнациональных органов управления и даже от государственных предприятий также поступает хорошая информация, необходимая для управления фискальными рисками.

<sup>1</sup> Консервативные макроэкономические прогнозы фактически обеспечивают «подушку безопасности» или резервный фонд бюджета, увеличивая в максимально возможной степени вероятность формирования благоприятной ситуации с бюджетом (превышение доходов над расходами).

4. **Парламент получает очень подробную информацию при представлении республиканского бюджета**, который в настоящее время включает в себя Фонд социальной защиты населения и ряд других важных фондов, ранее находившихся вне бюджета. Также предоставляется информация о консолидированном бюджете, в состав которой входит информация о доходах и расходах сохранившихся внебюджетных фондов, а также прогнозы по доходам и расходам нижестоящих бюджетов.
5. **Общественности предоставляется некоторая как годовая, так и внутригодовая информация о предложениях по бюджету и об исполнении бюджета.** Публикуется некоторая информация о заключаемых контрактах. Однако отсутствует свободный доступ общественности к основной части подробной бюджетной документации, информации о средствах, которые выделяются отдельным учреждениям, оказывающим услуги населению (школам, больницам и т.д.), и отчетам внешнего аудита<sup>2</sup>.
6. К основным потенциальным направлениям совершенствования системы относятся контроль и управление квазифискальной деятельностью в рамках схем целевого кредитования, осуществляемого принадлежащими государству банками, более четкое распределение обязательств субнациональных органов управления по расходам, более эффективное использование информации для выявления и управления фискальными рисками и, что важнее всего, расширение доступа общественности ко всей ключевой документации по бюджету и его исполнению.

#### **Составление бюджета в соответствии с целями политики**

7. **В Республике Беларусь предпринимаются шаги по совершенствованию бюджета с тем, чтобы он лучше соответствовал целям политики, и последующие оценки ГРФП смогут зафиксировать прогресс, достигнутый в этом направлении.** К ключевым вопросам относятся более стратегическое использование предельных верхних показателей бюджета, полное внедрение программно-целевого планирования бюджета и дальнейшее внедрение системы среднесрочного планирования расходов (инициированное в 2008 году), в том числе и разработки анализа устойчивости долга.
8. **Ежегодный процесс подготовки бюджета в целом является упорядоченным,** т.е. график подготовки бюджета в целом понятен и соблюдается, а министерства и нижестоящие органы управления получают четкие указания касательно экономических и других предположений, на которые следует опираться при подготовке своих подробных бюджетных заявок и которые отражают результаты обсуждения между МФ и МЭ. Однако на этом этапе в Правительстве не проводится коллективное обсуждение относительной приоритетности расходов, а бюджетные организации не получают предельные верхние показатели по расходам, в рамках которых они должны составлять свои бюджетные заявки. В процессе подготовки бюджета МФ устанавливает предельные верхние показатели по расходам в качестве индикативных целевых показателей. В последние годы законодательные органы утверждали бюджет задолго до начала следующего финансового года.

---

<sup>2</sup> В соответствии с законодательством, граждане имеют право запросить отчет о результатах аудита, однако, административная процедура все еще слишком сложна, что препятствует изучению отчетов об аудите гражданами и средствами массовой информации.

9. **В 2008 году проект бюджета впервые сопровождался прогнозом расходов на планируемый год и один последующий год.** Правительство также начало вводить элементы программно-целевого планирования бюджета, которое ориентировано на координацию действий различных министерств и различных уровней органов управления для достижения определенных целей политики, например, в сфере образования и здравоохранения. Однако прогнозы расходов пока что не начали играть определяющую роль при планировании бюджета в последующие годы, программно-целевое планирование бюджета пока что не было интегрировано в процесс планирования бюджета на год и на среднесрочную перспективу, а инвестиции по-прежнему планируются отдельно (под руководством МЭ) от текущих расходов.

### **Предсказуемость и контроль в процессе исполнения бюджета**

10. **Система УГФ Беларуси, в том числе и система управления доходами и расходами, получила довольно хорошие оценки по контролируемым параметрам.** В рамках систем налогообложения и расходования средств особое внимание уделяется контролю, однако, предсказуемость расходов распорядителей средств основывается на квартальной росписи и не содействует операционной эффективности. Проводились мероприятия по совершенствованию налогообложения в целях повышения предсказуемости, но это было сделано после рассматриваемого периода, что необходимо будет отразить при последующем проведении оценки ГРФП. Система казначейства является надежной, и Беларусь, возможно, готова к внедрению информационной системы финансового управления второго поколения и дальнейшей модернизации казначейства. Особенно перспективными направлениями совершенствования системы является повышение предсказуемости доступности ресурсов для распорядителей средств, совершенствование консолидации и управления кассовыми остатками, совершенствование механизмов закупок для стимулирования конкуренции и повышения эффективности, полное внедрение более формализованной системы контроля за обязательствами и модернизация механизмов внутреннего аудита.
11. **Почти все поступления средств и платежи проходят через автоматизированную систему Казначейства, будь то на уровне центрального правительства или на уровне областей и районов.** В любом случае отделение казначейства производит проверку на предмет того, предусмотрены ли платежи в бюджете и обеспечены ли они финансированием в соответствии с утвержденной поквартальной росписью, а также соблюдены ли все надлежащие процедуры контроля и закупок. Потоки денежных средств центрального правительства практически в полном объеме централизованы на Едином казначейском счете (ЕКС) в НБРБ, но потоки средств областей и районов проходят через счета в (коммерческих) банках Беларусбанк и Агропромбанк. Учет данных, контроль и отчетность о долге представляются надежными и современными, хотя некоторые риски могут возникать в результате неконтролируемой выдачи гарантий нижестоящими органами управления по внутренним займам.
12. **На центральном и местных уровнях имеется серьезный аппарат контроля за соблюдением норм и положений законодательства.** Помимо процедур, предусмотренных и соблюдаемых в министерствах-распорядителях бюджетных средств или нижестоящих органах управления для обеспечения правильности операций, центральное и (или) местные контрольно-ревизионные управления (КРУ) МФ про-

водят регулярные проверки, иногда они представляют собой совместные проверки с Комитетом государственного контроля (КГК). В рамках этих проверок основное внимание уделяет всеобъемлющему анализу уже проведенных операций с целью выявления и исправления ошибок. Внутренний аудит, представляющий собой оперативное доведение до руководства информации об эффективности работы систем, за которые оно несет ответственность, едва ли существует в Беларуси, хотя в последнее время по результатам проведенных проверок КРУ отмечало возможности совершенствования систем для предотвращения повторного совершения ошибок. Аудит как инструмент повышения эффективности в настоящее время не находится в центре внимания.

13. **В соответствии с действующим законодательством (в виде Указа Президента), основная масса закупок должна осуществляться на конкурентной основе, а информация о результатах тендеров публикуется.** Тем не менее, некоторые из крупнейших контрактов могут заключаться и иногда действительно заключаются напрямую по решению Президента. В некоторых случаях предприятия, подающие заявку на участие в тендере для получения контракта, подконтрольны тем министерствам, которые заключают эти контракты. Значительная часть закупок стандартных товаров и услуг производится через ограниченное число государственных предприятий. Ценовой контроль за затратами по проектам в строительстве и гражданском строительстве существенным образом ограничивает какую-либо конкуренцию. Отсутствует центральный орган, отвечающий за сбор и публикацию последовательной и всеобъемлющей информации о государственных закупках и выступающий в качестве независимого арбитра в случае подачи жалобы проигравшими участниками тендера. Тем не менее, Правительство признает, что могут иметься основания для общей реформы, которая может дать значительные положительные результаты. В 2009 году Правительство Беларуси работает над проектом нового закона о закупках.

#### **Учет, ведение документации и отчетность**

14. **Существуют базовые системы учета, ведения документации и отчетности.** Регулярно производится сверка данных об операциях в системе Казначейства, как на центральном, так и на местном уровнях, и данных бухгалтерского учета, представляемых министерствами и нижестоящими органами управления. Бухгалтерский учет ведется каждым учреждением, предоставляющим услуги (школами, больницами, культурными центрами и т.д.), хотя эти данные не публикуются, а система внутреннего аудита / контроля не проводила проверки достоверности бухгалтерского учета данных учреждений, непосредственно предоставляющих услуги. Регулярно публикуются квартальные и годовые отчеты об исполнении доходов и расходов как республиканского бюджета (центрального правительства), так и консолидированного бюджета. Стандарты бухгалтерского учета, применяемые в Беларуси, (за исключением стандартов учета, используемых банками) представляют собой национальные стандарты, которые не соответствуют международным стандартам как для государственного, так и для частного секторов. Для внутреннего пользования в МФ готовится ряд других финансовых отчетов, но очевидно, что среди них нет консолидированного баланса или отчета о финансовых активах и пассивах. КГК готовит заключение по отчету об исполнении республиканского (но не консолидированного) бюджета, которое представляется на рассмотрение в Парламент, но не подтверждает достоверность каких-либо финансовых отчетов.

## Внешний контроль и аудит

15. **Существуют установленные процедуры рассмотрения представляемого Правительством проекта бюджета в Парламенте.** До недавнего времени основное внимание преимущественно уделялось республиканскому бюджету, а не консолидированному государственному бюджету (т.е. бюджету сектора органов государственного управления). На 2008 год была представлена более полная информация о прогнозе экономического развития и более подробные данные о налогово-бюджетной политике. Помимо формальных процедур после представления проекта бюджета Правительством, в ходе подготовки проекта бюджета с парламентариями проводятся неформальные консультации, которые рассматриваются как элемент, оказывающий более важное влияние на содержание проекта бюджета.
16. **Внешний аудит в Республике Беларусь не придерживается международных стандартов, причем Комитет государственного контроля (КГК) подотчетен Президенту, а не Парламенту.** Осуществляемый КГК аудит преимущественно сосредоточен на проверке соответствия операций всем нормам соответствующего законодательства. По словам бывшего Председателя Парламентской комиссии, отвечающей за рассмотрение бюджета и его исполнения, Парламент, как правило, поддерживал рекомендации, предлагаемые КГК в его ежегодном заключении по отчету об исполнении бюджета, включая их в свои рекомендации правительству. В целом, отсутствуют достаточные доказательства того, что внешний аудит вносит какой-либо вклад в повышение эффективности предоставления государственных услуг, и внешний аудит делает лишь скромный вклад в повышение подотчетности правительства перед общественностью. Имеются возможности для модернизации процедур внешнего аудита и более широкой публикации результатов его работы.

## В. ОЦЕНКА СЕРЬЕЗНОСТИ НЕДОСТАТКОВ В СИСТЕМЕ УГФ

17. **Перед системами УГФ стоят три цели: макрофискальная дисциплина, стратегическое распределение ресурсов и операционная или техническая эффективность.** Абстрагируясь от подробной оценки системы УГФ, важно соотнести выводы с данными тремя целями, чтобы лучше оценить относительный риск.
18. **В Беларуси имеется эффективным образом функционирующая фискальная система, которая позволяет финансировать и исполнять бюджет, обеспечивая население государственными услугами сравнительно высокого качества.** Однако система контроля тяжеловесна, сосредоточена на соблюдении норм и положений и требует большого количества ресурсов, а также имеется риск того, что поддержание системы в ее нынешнем состоянии может препятствовать желаемому совершенствованию распределения ресурсов и повышению операционной эффективности.
19. **Действующие в настоящее время в Беларуси административные структуры, в первую очередь, нацелены на обеспечение соблюдения всех применимых норм и положений.** Контрольный аппарат сам по себе обременителен с административной точки зрения и вынуждает тех, кто отвечает за обеспечение государственными услугами, сосредотачивать свои усилия на надлежащем соблюдении норм и требований, а не на наиболее эффективном обеспечении услугами. В то же время

отсутствие прозрачной финансовой отчетности по государственным предприятиям, составляемой по международным стандартам, указывает на наличие рисков того, что слишком много ресурсов, возможно, потребляется неэффективными и убыточными предприятиями «реального» сектора. Таким образом, имеются широкие возможности для переориентации различных аспектов системы УГФ для повышения значимости эффективности; к ним следует отнести создание стимулов для обеспечения любого заданного уровня государственных услуг при минимальных затратах.

20. **Макрофискальная дисциплина.** В рассматриваемый период (2005–2007 годы) доходы были устойчивыми, благодаря высокому экономическому росту. При таких условиях способность систему УГФ поддерживать фискальную дисциплину не подвергалась проверке. Тем не менее, можно ожидать, что надежная система казначейства и структура контроля обеспечат сдерживание расходов при условии урезания бюджета. К основным направлениям, которые вызывают озабоченность, относятся совершенствование контроля и отчетности о квазифискальной деятельности и деятельности государственных предприятий, обязательства которых могут поставить фискальную дисциплину под угрозу. Более того, бюджет, в более высокой степени ориентированный на цели политики, лучше обеспечил бы защиту программ системы социальной защиты, а также позволил бы обеспечить усиление мер по поиску возможностей бюджета при упорядоченном его урезании и более целевое использование ограниченных ресурсов для финансирования стратегических приоритетов.
21. **Стратегическое распределение ресурсов.** В настоящее время в бюджетном процессе не наблюдается высокой степени ориентации на цели политики или стратегии. Предпринимаются шаги по внедрению системы среднесрочного планирования бюджета, которая призвана лучше увязать отраслевые планы и национальные цели развития с бюджетом. Первые шаги по внедрению программно-целевого планирования бюджета, которое обеспечивает более совершенное определение использования ресурсов министерствами, будут также содействовать усилению стратегической направленности расходов министерств.
22. **Операционная эффективность.** Как указано выше, действующая в настоящее время система УГФ Беларуси ориентирована на контроль. Министерства не обладают значительными полномочиями по определению назначений на расходы, а их возможность повышения эффективности расходов или совершенствования их производительности ограничена в связи с проблемой предсказуемости потоков средств и необходимостью соблюдать нормативные правила и требования казначейства. Действующая система планирования бюджета сверху вниз и система контроля за расходами не содействуют более эффективному использованию имеющихся ресурсов, причем это направление, возможно, будет привлекать значительно больше внимания в предстоящие годы по мере того, как перспективы экономического роста будут становиться более ограниченными.

# 1. ВВЕДЕНИЕ

## А. ЦЕЛИ

- 1.1 Данный отчет об эффективности управления государственными финансами (ОЭ-УГФ) подготовлен в ответ на обращение Правительства Республики Беларусь с просьбой произвести оценку эффективности государственных расходов и финансовой подотчетности (ГРФП), чтобы определить соответствие белорусской системы управления государственными финансами (УГФ) международным стандартам в целях повышения результативности и эффективности государственных расходов. Также планируется представить базовую оценку белорусской системы УГФ, которая содействовала бы разработке стратегии реформирования УГФ, и с которой можно было бы сопоставлять систему УГФ в будущем при оценке ее совершенствования. Данный отчет охватывает базовый период по декабрь 2008 года<sup>3</sup> и включает в себя дополнительную информацию по просьбе властей. В тексте отражены отдельные изменения, имевшие место после декабря 2008 года, однако, они не повлияли на оценки. Быстрый прогресс по ряду направлений будет надлежащим образом учтен при проведении последующих оценок ГРФП.

## В. ПРОЦЕДУРА

- 1.2 В начале 2008 года группа специалистов организовала вводный семинар с участием белорусских партнеров и основных заинтересованных сторон, главная цель которого заключалась в разъяснении методологии оценки и определении тех вопросов, которые необходимо решить в ходе оценки. Основным партнером со стороны Правительства Республики Беларусь при подготовке ОЭ-УГФ является Министерство финансов (МФ). МФ создало межведомственную рабочую группу (РГ) по проведению оценки эффективности ГРФП, которую возглавил Первый Заместитель Министра финансов, и в состав которой вошли представители различных управлений МФ и других основных заинтересованных государственных ведомств.
- 1.3 РГ составила первичную самооценку, результаты которой послужили отправной точкой для рассмотрения данного вопроса группой специалистов в рамках основной миссии в апреле 2008 года. Данная группа специалистов Всемирного банка изучила составленную Правительством самооценку, а также сопровождавшие ее документы и аналитические материалы; по мере необходимости запросила дополнительные документы и аналитические материалы; и провела встречи с представителями РГ и основных заинтересованных сторон. На данном этапе работы велось подробное обсуждение оценки со многими заинтересованными сторонами, в том числе и с руководством и специалистами Министерства экономики (МЭ), Министерства по налогам и сборам (МНС), Государственного таможенного комитета (ГТК), Министерства образования, Министерства здравоохранения, Министерства транспорта, Фонда социальной защиты населения (ФСЗ), Комитета государственного контроля (КГК),

---

<sup>3</sup> Для анализа были взяты последние три полных бюджетных года, за которые данные были доступны группе специалистов к январю 2009 года, т.е. это был период 2005–2007 годов.

Комиссии по бюджету, финансам и налоговой политике Парламента, Минского и Могилевского областных и Бобруйского районного исполнительных комитетов. После этого группа специалистов Всемирного банка подготовила проект ОЭ-УГФ в соответствии с Системой оценки эффективности ГРФП, стремясь при этом изучить и понять фактические материалы, представленные по каждому показателю. Проект отчета подробно обсуждался с основными партнерами с белорусской стороны в ходе последующей миссии в октябре 2008 года, когда была получена дополнительная информация, и были скорректированы некоторые из предлагаемых оценок. После данной миссии были внесены изменения в отчет с тем, чтобы отразить результаты этих дискуссий. В феврале 2009 года группа специалистов обсудила с РГ уточненный проект отчета, получила некоторую более актуальную информацию и дополнительные данные и пересмотрела отдельные части отчета на основе данной дополнительной информации.

### **С. МЕТОДОЛОГИЯ**

- 1.4 Методология оценки эффективности ГРФП изложена в документе «Система оценки эффективности управления государственными финансами» (который также доступен на русском языке по адресу [www.refa.org](http://www.refa.org)). Она основывается на 28 показателях, охватывающих все аспекты системы УГФ страны. Следует особо отметить, что оценка эффективности ГРФП, по сути, ориентирована на прошлое и основывается на рассмотрении данных о фактическом управлении государственными финансами в течение последних 2–3 полных финансовых лет. Каждый показатель оценивается по шкале от А до D. По трем показателям, связанным с работой доноров, оценки не выставлялись, поскольку в рассматриваемый период финансирование со стороны доноров было ограниченным.
- 1.5 Основными источниками информации, использованными при составлении данного ОЭ-УГФ, являются: (а) материалы самооценки, подготовленные РГ Правительства Республики Беларусь; (б) официальные документы Правительства Республики Беларусь и статистические данные; (в) внешние оценки и доклады (ВБ, МВФ); и (г) встречи с пользователями и поставщиками информации об УГФ (в том числе и с государственными чиновниками, представителями партнерских организаций развития и профессиональными советниками по вопросам белорусских налоговой и правовой систем). В пределах своих ограниченных возможностей группа специалистов, изучавшая данные, стремилась к «триангуляции» информации. Неправительственные организации не принимали участия в проведении оценки.

### **Д. ОХВАТ**

- 1.6 И, наконец, при оценке ГРФП основное внимание уделяется работе системе УГФ на национальном уровне. При этом оценка на национальном уровне стремится охватить всю систему УГФ, включая комплексные вопросы, доходную часть и бюджетный цикл от составления бюджета до его исполнения и контроля за его исполнением, а также отчетность и аудит. Ряд показателей разработан для того, чтобы определить, каким образом национальный уровень системы взаимодействует с органами управления регионов и поставщиками государственных услуг на местном уровне. В каждой стране существуют свои механизмы, применяемые для такого взаимодействия: в некоторых федеральных государствах нижестоящие органы управления мо-

гут быть совершенно независимы от центрального правительства в плане того, как они себя финансируют, а также какие государственные услуги они должны предоставлять и на каких условиях, в то время как в большинстве стран с централизованной системой органы управления на региональном уровне могут быть просто частью центрального правительства.

- 1.7 Система Беларуси занимает промежуточное положение: области и районы имеют некоторую ограниченную свободу принятия решений как в части своих доходов, так и в части расходов, однако, общий размер и параметры их бюджетов преимущественно определяются центральным правительством, которое также отвечает за сбор практически всех налоговых доходов даже при наличии некоторой свободы местных органов управления в установлении ставок налогов. В этой связи крайне важно, чтобы оценка тех показателей, которые касаются общего планирования бюджета и его реалистичности, производилась на основе консолидированного бюджета, включающего областные и районные бюджеты, а не только республиканский бюджет.

Таблица 2. Административная структура Беларуси

Учреждения	Число учреждений	Расходы в 2007 году (миллионов бел. руб.)	В % от совокупных расходов в 2007 году
Центральное правительство *	<p>Администрация Президента, Парламент – Национальное Собрание (Палата Представителей и Совет Республики), Совет Министров, Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Хозяйственный Суд, Генеральная прокуратура, Центральный банк (Национальный банк), Комитет государственного контроля</p> <p>24 министерства (архитектуры и строительства, внутренних дел, жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, иностранных дел, информации, культуры, лесного хозяйства, обороны, образования, налогов и сборов, по чрезвычайным ситуациям, природных ресурсов и охраны окружающей среды, промышленности, связи и информатизации, сельского хозяйства и продовольствия, спорта и туризма, торговли, транспорта и коммуникаций, труда и социальной защиты, финансов, экономики, энергетики, юстиции)</p> <p>7 государственных комитетов (государственной безопасности, военно-промышленный, по имуществу, по науке и технологиям, по стандартизации, пограничный, таможенный)</p> <p>8 государственных организаций, подчиненных Совету Министров (концерны: Белорусский государственный концерн пищевой промышленности «Белгоспищепром», Белорусский государственный концерн по нефти и химии, Белорусский государственный концерн по производству и реализации товаров легкой промышленности, Белорусский государст-</p>	19 414 474	41

Окончание табл. 2

Учреждения	Число учреждений	Расходы в 2007 году (миллионов бел. руб.)	В % от совокупных расходов в 2007 году
	венный концерн по производству и реализации фармацевтической и микробиологической продукции, Белорусский производственно-торговый концерн лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности; Белорусский республиканский союз потребительских обществ; Республиканский центр по оздоровлению и санаторно-курортному лечению населения; Комитет по делам религии и национальностей) 13 других государственных ведомств и организаций (в т.ч. Национальный статистический комитет, Национальное кадастровое агентство и т.д.)		
Автономные государственные ведомства	1 (Фонд социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты <sup>**</sup> )	10 386 450	22
Субнациональные органы управления	7 областных бюджетов (6 областей и город Минск) 130 бюджетов базового уровня (118 районов и 12 городов областного подчинения) 1 426 бюджетов первичного уровня (1 348 сельских, 64 поселковых и 14 городов районного подчинения)	17 825 922	37
Всего		53 734 938	100

\* Включает министерства, ведомства и децентрализованные органы.

\*\* Правовой статус: «Внебюджетный фонд республиканского бюджета». С 2004 года ФСЗ утверждается ЕЗБ вместе с республиканским бюджетом, но при этом является отдельным целевым фондом и включается в систему казначейства.

## 2. ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ О СТРАНЕ

- 2.1 В данном разделе представлена информация о Республике Беларусь и экономической ситуации в стране, что поможет достаточно хорошо понять ключевые характеристики системы УГФ и более широкий контекст реформирования УГФ.

### А. КОНТЕКСТ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ

- 2.2 Республика Беларусь не имеет выхода к морю. Ее территория составляет 20,8 миллиона га, а население – 9,7 миллиона человек, причем более 70 процентов населения проживают в городах. Страна занимает стратегически важное географическое положение между ЕС и Россией и граничит с Латвией, Литвой, Польшей, Российской Федерацией и Украиной. У Республики Беларусь имеется потенциал для обеспечения высокого уровня доходов своего населения. Страна имеет доступ к растущим рынкам, обладает богатыми сельскохозяйственными и лесными ресурсами, а уровень образования населения является высоким. Тем не менее, чтобы воспользоваться этими возможностями, стране необходимо решить ряд критически важных проблем.
- 2.3 После получения независимости в 1991 году Беларусь столкнулась с проблемами, аналогичными тем, с которыми столкнулись другие страны СНГ: переход от плановой к рыночной экономике, предание политического процесса гласности и сохранение обеспечения базовыми услугами в условиях огромных изменений. Республика Беларусь осуществила ограниченные, но, тем не менее, достаточные для первоначального этапа реформы, причем внешние условия становились все более благоприятными, что позволило обеспечить значительный экономический рост и не допустить резкого падения доходов на душу населения, которое наблюдалось во многих соседних с Беларусью странах. В настоящее время страна занимает одно из лидирующих мест среди стран СНГ по уровню доходов, а уровень бедности является одним из самых низких в регионе ЕЦА (см. Таблицу 3).
- 2.4 Несмотря на некоторые сходства, опыт Беларуси довольно сильно отличается от опыта других стран с переходной экономикой в данном регионе. Особо следует отметить то, что правительство играет значительно более активную роль в Беларуси, чем в соседних странах с переходной экономикой, подтверждением чему служат относительно большой размер государственного бюджета и другие средства влияния государства на распределение ресурсов. Совокупный размер бюджета правительства в Беларуси (почти 50% ВВП) остается одним из самых больших в регионе ЕЦА. В некоторых случаях это способствовало снятию остроты проблем контроля в части налоговых и бюджетных процессов, которые сильно беспокоили некоторые другие страны бывшего Советского Союза. Относительно высокие уровни социальных расходов содействовали сохранению в Беларуси системы социальной защиты, которая представляется сравнительно надежной.
- 2.5 В Беларуси сохранилась значительная степень государственного контроля в экономике, причем большая часть промышленности и сельского хозяйства остаются в государственной собственности. Осуществляется частичный контроль за заработной платой и ценами на многие товары первой необходимости. Налоговая нагрузка вы-

сока (налоги и сборы, взимаемые органами управления, составляют около 50 процентов ВВП), а необычайно большое число различных налогов ведет к тому, что налогоплательщики вынуждены производить многочисленные различные платежи с высокой периодичностью. Помимо того, что налоговая система играет такую сдерживающую роль, возможности для предпринимательской деятельности значительно ограничены и за счет административных препятствий. Аналогичным образом, расходы сектора органов государственного управления соответствуют примерно половине ВВП. До 2005 года совокупные расходы (потребление, инвестиции и трансферты) снижались в процентах от ВВП, поскольку внутренние цены на энергоносители постепенно повышались с тем, чтобы покрыть их себестоимость. Впоследствии в результате повышения цен на энергоносители, которое пока что не было перенесено на внутренних потребителей, данная тенденция сменилась на противоположную. В результате этого вновь сформировался дефицит бюджета, и произошло существенное ухудшение состояния сальдо счета текущих операций.

- 2.6 В последние годы в Республике Беларусь наблюдался высокий экономический рост, который в среднем составлял почти 10 процентов в год за период с 2004 по 2007 годы. Данный рост сопровождался повышением производительности труда и ростом энергоэффективности. Более того, важными факторами, содействовавшими таким высоким темпам экономического роста, являлись существенное улучшение условий торговли (преимущественно условий торговли энергоносителями) и высокие темпы роста в странах – торговых партнерах. Централизованная экономическая система распределяла эти выгоды, получаемые за счет благоприятных условий торговли, в экономике в виде повышения заработной платы и трансфертов, что стимулировало повышение внутреннего спроса. В этот период потребление домашних хозяйств росло в среднем в реальном выражении почти на 13 процентов в год, что содействовало сокращению индекса численности бедного населения с 27,1 процента населения в 2003 году до 7,7 процента в 2007 году, причем разрыв в доходах оставался небольшим и довольно стабильным. Рост инвестиций был также высок, причем реальный рост валовых вложений капитала в основные фонды составлял 21,5 процента в год в среднем за период с 2004 по 2007 годы.
- 2.7 Высокие показатели роста сопровождались улучшением макроэкономической политики, хотя в последние несколько лет появились признаки перегрева экономики. Ценовой контроль и привязка обменного курса содействовали снижению инфляции до одноразрядных показателей к 2006 году. При этом высокий рост и совершенствование управления бюджетными ресурсами позволяли поддерживать низкий уровень государственного долга (11,6 процента ВВП по состоянию на конец 2007 года). Валовый внешний долг также был сравнительно низким, менее 30 процентов ВВП в 2007 году, причем около двух третьих этого показателя составляет краткосрочный долг. Тем не менее, в связи с тем, что быстрый рост заработной платы и кредита стимулировал внутреннее потребление, а налогово-бюджетная политика была ослаблена за счет целевого кредитования, профицит счета текущих операций в размере 1,4 процента ВВП в 2005 году сменился дефицитом в размере 6,6 процента ВВП в 2007 году. Разрыв между внутренними сбережениями и инвестициями быстро расширялся, а основная часть потребности во внешнем финансировании удовлетворялась через увеличение краткосрочного заимствования (особенно банковского заимствования и торговых кредитов), в то время как ПИИ играли более ограниченную роль. Хотя уровень международных резервов повысился с 0,5 месяца импорта

в 2004 году до 1,6 месяца импорта в 2007 году, он по-прежнему намного ниже пруденциальной нормы в размере трех месяцев импорта.

- 2.8 Несмотря на высокие показатели экономического роста и улучшение макроэкономической политики, наблюдавшиеся в последние годы, в конце 2008 года в экономике Беларуси присутствовал ряд источников макрофинансовой уязвимости, которые впоследствии оформились в результате внешних шоков, связанных с экономическим и финансовым кризисом последнего времени. К таким характеристикам относятся негибкий режим курсообразования, высокая зависимость от субсидирования энергоносителей со стороны России, высокая степень концентрации экономики (в плане производства, экспорта, налоговой базы), большой размер сектора органов государственного управления и ограниченность роли частного сектора.
- 2.9 Последствия глобального финансового и экономического кризиса начали проявляться в Беларуси в октябре 2008 года в форме давления на платежный баланс. На состоянии счета текущих операций отрицательным образом сказалось ухудшение условий торговли (в связи с сокращением субсидирования энергоносителей со стороны России и падением цен на основные виды экспорта, такие как удобрения) и снижение спроса на экспорт в результате рецессии в странах, которые являются торговыми партнерами Беларуси. Имеющееся финансирование стало резко ограниченным в результате сокращения рискованных позиций на мировых финансовых рынках и притока внешнего капитала в страны с зарождающимися рыночными экономиками. Правительство пыталось сохранить привязку своей валюты к доллару США за счет быстро убывающих резервов. В условиях такого нарастающего давления Правительство обратилось за финансовой помощью к МФИ и двусторонним донорам (Россия).

Таблица 3. Беларусь: Отдельные экономические показатели, 2004–2008 годы

	2004 год	2005 год	2006 год	2007 год	2008 год
ВВП (номинальный, млн долл. США)	22 716	30 210	36 962	45 276	60 302
ВВП на душу населения (текущий в долл. США)	2 356	3 091	3 798	4 615	6 229
ВНД на душу населения, метод Атласа (текущий в долл. США)	2 160	2 760	3 470	4 220	..
<i>% изменение по сравнению с предыдущим годом</i>					
Реальный ВВП	11,4	9,4	10,0	8,6	10,0
Потребительские цены	18,1	10,3	7,0	8,4	14,8
Дефлятор ВВП	22,7	18,9	10,8	12,1	20,5
<i>% ВВП</i>					
Баланс сектора органов государственного управления	0,9	0,4	1,4	0,4	1,4
Сальдо счета текущих операций	-5,2	1,7	-3,9	-6,6	-8,4
Валовые внутренние инвестиции	28,5	28,5	32,2	34,1	37,2
ПИИ, чистые	0,7	1,0	1,0	3,9	3,9
Валовый внешний долг	21,8	17,0	18,5	27,7	26,1
Государственный долг	8,9	8,3	8,8	11,6	13,0
Внешний государственный долг	3,6	2,6	2,3	6,5	6,7

Окончание табл. 3

	2004 год	2005 год	2006 год	2007 год	2008 год
Официальные резервы (в месяцах импорта товаров и услуг)	0,5	0,9	0,7	1,6	0,9
Индекс условий торговли товарами (2000 г. = 100)	106,6	119,7	124,3	121,1	134,4
Уровень безработицы, %*	1,9	1,5	1,2	1,0	0,8
Удельный вес населения с доходами ниже черты бедности (национальное определение)	17,8	12,7	11,1	7,7	6,1
Коэффициент Джини (концентрация доходов)	25,4	25,6	26,2	27,4	н/д

Источники: национальная статистика, ПМР и МВФ.

\* Официально зарегистрированная безработицы.

- 2.10 Корректировка макроэкономической политики Правительства с учетом внешних дисбалансов, возникших в связи с кризисом, предполагала как сокращение расходов посредством ограничения роста номинальной заработной платы, урезания инвестиций в реальном выражении и установления целевого показателя нулевого дефицита бюджета, так и стимулирование переориентации расходов посредством изменения политики курсообразования. Одновременно с реализацией данных макроэкономических мер Правительство возобновило работу по улучшению деловой среды на микро уровне за счет программы либерализации, содержащей 52 приоритетные меры, нацеленные на сокращение административной и регуляторной нагрузки (особенно в отношении создания новых предприятий), либерализацию цен, совершенствование таможенного и налогового администрирования и реформирование земельных отношений и отношений собственности.
- 2.11 В части бюджета, вместо прогнозируемого дефицита в размере 1,8 процента ВВП, в соответствии с утвержденным Законом о бюджете на 2009 год, при уточнении бюджета центрального правительства на 2009 год был установлен целевой показатель, предусматривающий нулевой дефицит без учета затрат на рекапитализацию банков. Пересмотр прогнозов Правительства в отношении экономического роста в течение первой половины 2009 года сопровождался существенной дополнительной корректировкой планов по бюджету, чтобы выполнить целевой показатель нулевого дефицита бюджета с учетом сокращения доходов. Пересмотр расходов правительства включает в себя ограничение роста заработной платы в бюджетном секторе, текущих расходов (в том числе и субсидий) и, в особенности, сокращение капитальных расходов, в то время как расходы на адресную социальную помощь планируется удвоить в 2009 году. В целом, значимость реформирования УГФ и внедрения принципов надлежащего управления в целях повышения эффективности государственных расходов усилилась в условиях кризиса.

## **В. ОБЩАЯ СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

- 2.12 Беларусь – унитарное государство. Конституция Республики Беларусь была принята в 1994 году, а изменения в Конституцию были внесены в 1996 году на основе результатов референдума. Вертикальная структура органов управления состоит из четырех уровней, причем к центральным органам управления относятся Администра-

ция Президента Республики Беларусь, Совет Министров и две палаты Парламента (Национального Собрания), а три уровня местных органов управления и самоуправления включают в себя: областной уровень (шесть областей и город Минск)<sup>4</sup>, районный уровень (также называемый «базовым» уровнем)<sup>5</sup> и уровень ниже районного (также называемый «первичным» уровнем)<sup>6</sup>. В соответствии с Конституцией, каждый уровень управления обладает существенными полномочиями по осуществлению контроля за деятельностью нижестоящих органов управления, подчиненных им.

- 2.13 **Национальное Собрание состоит из нижней палаты, т.е. Палаты Представителей** (110 членов палаты, все из которых избираются всеобщим голосованием сроком на четыре года), **и верхней палаты, т.е. Совета Республики** (64 члена палаты, из которых 56 избираются областными Советами, а 8 назначаются Президентом, причем срок действия их полномочий составляет четыре года во всех случаях). Парламент является верховным органом законодательной власти, однако, значительная часть законодательной власти делегирована Президенту страны. Значительная часть действующего в настоящее время законодательства об УГФ (например, в сфере государственных закупок и налогообложения) представлена в форме указов и декретов Президента, а не законов, принятых Парламентом в результате широкого обсуждения. Последние выборы в Парламент состоялись в сентябре 2008 года.
- 2.14 Местные Советы Депутатов (8), входящие в состав местных органов управления и самоуправления, избираются электоратом соответствующего региона, в то время как председатель местного исполнительного комитета назначается либо Президентом Республики Беларусь (в случае областей), либо главой вышестоящего исполнительного органа (в случае районов и городов). Нижестоящие органы управления и самоуправления получают в полном объеме поступления от определенных налогов, а также установленную долю доходов от других налогов (в частности, налога на прибыль и НДС). Сбалансированность бюджетов органов управления нижестоящих уровней обеспечивается за счет условных и выравнивающих дотаций. Каждый уровень органов управления отвечает за обеспечение определенными услугами (например, районы отвечают за школы, а области и республиканский бюджет – за высшее образование), однако, все еще существует дублирование некоторых функций (например, в случае услуг больниц).
- 2.15 В Республике Беларусь принята Программа социально-экономического развития (ПСЭР) на 2006–2010 годы, в которой изложены ее планы работы на среднесрочную перспективу. ПСЭР основывается на предположении о сохранении практически неизменной внешней среды и основных элементов централизованной плановой экономики. Она предусматривает общий рост производства за этот пятилетний период на 55 процентов при повышении темпов экономического роста до 8–9 процентов в год на основе ускорения темпов роста внутренних и внешних инвестиций. В соответствии с этим прогнозом, инфляция снизится до 3–5 процентов в год. ПСЭР включает в себя ряд элементов, которые ВБ в целом поддерживает, причем некото-

---

<sup>4</sup> Названия областей определяются названиями городов, которые являются их административными центрами (Брестская, Гомельская, Гродненская, Могилевская, Минская и Витебская области). Столица страны, город Минск, также имеет статус области.

<sup>5</sup> К данному уровню относятся районы (118) и города областного подчинения (17) (в отличие от менее крупных городов районного подчинения, относящихся к четвертому уровню).

<sup>6</sup> К данному уровню относятся сельские советы (1 348), поселки (64) и малые города (14).

рые из этих элементов непосредственно связаны с реформированием УГФ. К ним относятся реализация такой налогово-бюджетной политики, которая создаст условия для экономического роста и развития конкурентоспособности благодаря снижению налогового бремени, упрощению системы сбора налогов, сокращению бремени проверок и инспекций, сокращению субсидий и внедрению прозрачных и четких процедур государственных закупок. ПСЭР была разработана до повышения цен на энергоносители и нуждается в пересмотре. Сформировалось растущее понимание необходимости устранить основные препятствия для роста, которые связаны с деловой средой и незавершенностью реформ переходного периода.

- 2.16 Начиная с конца 2007 года, Правительство приступило к реализации программы реформ, нацеленной на сокращение издержек при ведении бизнеса, связанных с регулированием и администрированием. Заявленная цель Правительства состоит в том, чтобы войти в 30 ведущих стран мира с точки зрения ведения бизнеса. В 2008 году Беларусь провела ряд реформ нормативно-правовой базы, чтобы облегчить ведение бизнеса. Был упрощен доступ к кредитным ресурсам за счет отмены минимального порога для регистрации кредита в государственном кредитном реестре, а также была упрощена процедура создания предприятий за счет внедрения единой базы данных регистрации предприятий и сокращения вдвое минимальных требований к капиталу. Были внедрены принцип одного окна для регистрации собственности, широкомасштабная программа упрощения административных процедур, которая установила жесткие сроки регистрации, и компьютеризация учетных записей. Эти достижения были отражены в докладе «Ведение бизнеса 2009», по данным которого Беларусь заняла 85 место с точки зрения простоты ведения бизнеса среди 181 страны, рассмотренной в докладе. Это представляет собой улучшение на 30 позиций в сравнении с прошлым годом, что позволило Беларуси войти в круг стран мира и региона, относящихся к «ведущим реформаторам».
- 2.17 Несмотря на данные достижения, Правительству по-прежнему необходимо реализовать сложную программу реформ, если оно намерено улучшить деловой и инвестиционный климат и усилить стимулы для развития частного сектора. Реформирование административных и нормативных барьеров будет содействовать созданию и росту новых малых и средних предприятий и сохранению конкурентоспособности существующих предприятий в условиях кризиса.
- 2.18 Для реализации данных реформ необходимо пересмотреть роль государства в экономике, укрепляя диалог между государством и частным сектором и углубляя реформирование государственного управления, государственной службы и судебной системы. Все это имеет важные последствия для среднесрочного планирования бюджета, для уровня и структуры налогообложения, для установления приоритетных расходов в рамках ограниченного финансирования и для укрепления рыночной дисциплины и прозрачности бухгалтерского учета и отчетности всех государственных услуг и государственного сектора «реальной» экономики. Влияние экономического и финансового кризиса ускорило работу как по краткосрочной программе либерализации на 2009 год, так и по среднесрочной программе, нацеленной на всеобъемлющую «модернизацию экономики», в том числе и на преобразование институтов, ориентированное на интенсификацию инвестиционных процессов, поддержку инноваций, укрепление системы стимулов для работы бизнеса и роста производительности, использование устойчивости экономики.

## С. ОСНОВАНИЯ ДЛЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ УГФ

- 2.19 Учитывая сравнительно большой размер государственных расходов в процентах ВВП (50 процентов ВВП в 2007 году) и сильное влияние государства в экономических и социальных вопросах в Беларуси, создание надежной системы управления государственными финансами и механизма, обеспечивающего качественное расходование государственных ресурсов, должно являться первоочередным приоритетом общего экономического развития Республики Беларусь. Значительный размер социальных расходов, на долю которых приходится половина всех расходов, также подчеркивает важность роли государственных расходов в белорусской экономике и развитии. Поскольку центральное правительство тщательно отслеживает деятельность нижестоящих органов управления, все расходы и доходы которых проходят через систему Казначейства и контролируются управлением внутреннего контроля (КРУ) Министерства финансов, данная оценка охватывает консолидированный бюджет (т.е. все расходы и доходы сектора органов государственного управления, включая центральное правительство, области и районы), а не только республиканский бюджет.
- 2.20 **Признавая важность создания надежной системы УГФ, белорусские власти предприняли ряд мер, направленных на ее совершенствование**, в том числе и на внедрение программно-целевого планирования бюджета, расширение охвата бюджета за счет включения в него большинства внебюджетных фондов и повышения качества государственных расходов на инвестиции. Тем не менее, в управлении государственными финансами сохраняется ряд слабых мест, особенно в сфере стратегического распределения ресурсов, а также прозрачности и подотчетности государственных расходов.
- 2.21 Начиная с 2003 года, Банк регулярно предоставлял техническую помощь в сфере УГФ. Первый обзор государственных расходов и функций государственных органов (PEIR) был подготовлен для Беларуси в 2003 году, а за ним последовала небольшая техническая помощь в сферах подготовки бюджетного кодекса, межбюджетных отношений и программно-целевого планирования бюджета<sup>7</sup>. В 2007 году были подготовлены доклады по отдельным вопросам государственных финансов, которые охватывали основные проблемы в сфере межбюджетных отношений и планирования капитальных расходов<sup>8</sup>. Кроме того, МВФ направлял ряд миссий по оказанию технической помощи по вопросам совершенствования системы УГФ, которые варьировались от развития казначейства, бюджетной классификации, РОСК в налогово-бюджетной сфере до программно-целевого планирования бюджета<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> *Беларусь: совершенствование системы управления государственными финансами, Доклад № 26041-ВУ, 20 июня 2003 года, Всемирный Банк.*

<sup>8</sup> *Состояние межбюджетных отношений: вопросы и задачи; Отдельные вопросы капитальных расходов: Повышение эффективности государственных капитальных расходов для стимулирования экономического роста, 2007 год, Всемирный Банк.*

<sup>9</sup> См. последний доклад сотрудников МВФ по результатам консультации по Статье IV, где представлен полный перечень миссий по оказанию технической помощи в налогово-бюджетной сфере.

## D. ОПИСАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА

### Результаты исполнения бюджета

2.22 За период 2005–2007 годов консолидированный бюджет Республики Беларусь перешел от дефицита к профициту, поскольку рост доходов превысил повышение расходов. Доля капитальных расходов в совокупных расходах росла в течение этого периода, причем прогнозируется сохранение данной тенденции, несмотря на рост нагрузки на бюджет в виде субсидий для смягчения последствий повышения цен на энергоносители для потребителей и некоторых отраслей промышленности.

Таблица 4. Беларусь: Показатели консолидированного бюджета, 2005–2007 годы (в процентах ВВП)

	2005 год	2006 год	2007 год
Общие доходы	47,4	48,4	50,0
Налоговые доходы	34,3	34,0	35,6
Общие расходы	47,0	47,0	49,6
Текущие расходы	37,8	37,1	38,9
Капитальные расходы*	8,3	9,6	10,0
Сальдо бюджета (на кассовой основе)	0,4	1,4	0,4
Первичное сальдо	1,2	2,2	1,2
Чистое финансирование	-0,4	-1,4	-0,4
Внешнее	0,3	0,02	3,2
Внутреннее	-0,7	-1,5	-3,7

Источники: МФ.

\* Включая капитальные трансферты.

### Распределение средств бюджета

Таблица 5. Фактические бюджетные ассигнования по секторам (в процентах от совокупных расходов консолидированного бюджета за минусом расходов центрального правительства и местных органов управления на обслуживание долга)

	2005 год	2006 год	2007 год
Общие государственные услуги	12,8	11,0	12,2
Национальная оборона	2,4	2,7	2,6
Общественный порядок и безопасность	4,6	4,7	4,4
Экономические вопросы	19,5	20,4	23,9
Охрана окружающей среды	1,3	1,2	1,1
Жилищно-коммунальные услуги	5,5	5,3	4,6
Здравоохранение	9,8	9,5	9,2
Культура, отдых и религия	2,3	2,5	2,4
Образование	13,1	13,0	11,8
Социальная защита и социальное обеспечение	28,7	28,8	27,8

Источники: МФ.

Таблица 6. Фактические бюджетные ассигнования по экономической классификации (в процентах от совокупных расходов консолидированного бюджета без чистого кредитования)

	2005 год	2006 год	2007 год
<b>Текущие расходы</b>	82,0	79,5	79,6
Расходы на товары и услуги	39,2	37,9	35,5
Заработная плата и начисления	17,6	22,5	20,3
Приобретение других товаров и услуг	21,6	15,4	15,2
Уплата процентов	0,8	0,8	0,8
Субсидии	12,7	12,2	16,6
Трансферты	29,3	28,5	26,7
<b>Капитальные расходы</b>	18,0	20,5	20,4

Источники: МФ.

## Е. ПРАВОВАЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА УГФ

### Ключевые факторы процесса УГФ в Республике Беларусь: роли и обязанности

- 2.23 **Основные обязанности по УГФ исполняются МФ, и в частности его управлениями бюджетной, налоговой политики и казначейством.** Планирование расходов по различным функциональным направлениям осуществляется другими управлениями МФ в процессе консультаций с отраслевыми министерствами. Взаимодействие МФ с нижестоящими органами управления осуществляется через области, которые, в свою очередь, контролируют районные бюджеты. Казначейство отвечает за исполнение бюджета, причем его центральные органы работают с республиканским бюджетом, а местные подразделения на областном и районном уровне исполняют бюджеты нижестоящих органов управления. Финансовые органы местных органов управления исполняют те же функции в отношении своих бюджетов, что и МФ – в отношении республиканского бюджета.
- 2.24 **Отраслевые министерства и местные органы управления применяют свои собственные процедуры контроля.** Кроме этого они периодически подвергаются проверке со стороны управления внутреннего контроля (КРУ) МФ, которое, так же как и казначейство, имеет свои подразделения в органах управления каждой области и района. Помимо этих проверок проводятся проверки со стороны Комитета государственного контроля (КГК), который исполняет функции внешнего аудита и ежегодно представляет в Парламент отчет об исполнении бюджета за предыдущий год. На практике проверки КРУ и КГК координируются и зачастую проводятся совместно. Как КРУ, так и КГК преимущественно обращают внимание на соблюдение всех соответствующих правил и положений. Кроме проведения проверок учреждений, предоставляющих государственные услуги, КРУ и КГК периодически проверяют предприятия с точки зрения соблюдения требований налогового законодательства, требований к заработной плате, установленных процедур закупок и т.д.
- 2.25 **Обязанности по сбору налогов в стране преимущественно лежат на Министерстве по налогам и сборам (МНС), которое работает со всеми налогами за исключением**

импортных и экспортных пошлин, а также НДС и акцизов на импортируемые товары, за которые отвечает Государственный таможенный комитет (ГТК). Взимание налогов с продаж товаров и реализации услуг, а также дополнительного налога с прибыли, который используется для субсидирования услуг транспорта, производится по усмотрению местных органов управления, в бюджет которых идут все такие доходы. При установлении налоговых ставок на республиканском уровне местные органы управления могут получать часть (до 100 процентов) поступлений, причем нормативы отчислений установлены в новом Бюджетном кодексе, который вступил в силу 1 января 2009 года<sup>10</sup>.

- 2.26 Планированием инвестиций занимается Министерство экономики (МЭ), в то время как МФ ежегодно устанавливает общую сумму бюджетных средств, идущих на финансирование инвестиций. При этом оно отвечает за все инвестиции, не только за инвестиции в развитие государственных услуг. Инвестиции в «реальный» сектор не отражаются в бюджете, если только они не финансируются за счет конкретного гранта, однако, органы управления всех уровней оказывают влияние на такие инвестиции посредством целевого кредитования через контролируемые государством банки, посредством предоставления гарантий по банковским кредитам, освобождения от налогов при определенных условиях. Инвестиции в различные государственные услуги (здравоохранение, образование, транспорт и т.д.) определяются стратегиями (установленными в виде перечней приоритетных объектов), которые должны реализовываться поэтапно по мере поступления средств, в том числе в ряде случаев – и за счет внешних заимствований. Процедура планирования не полностью интегрирована в процесс среднесрочного планирования расходов в целом и не гарантирует, что постоянная потребность в текущих расходах на содержание и использование новых объектов в полной мере принимается во внимание.

### **Бюджетный процесс и график подготовки бюджета**

- 2.27 В новом Бюджетном кодексе описывается вся бюджетная система, причем в нем охвачены все аспекты доходов и расходов органов управления каждого уровня, а консолидированному бюджету уделяется должное внимание в контексте общей налогово-бюджетной политики. Хотя на уровне центральных органов управления некоторые доходы и расходы остаются не охваченными республиканским бюджетом в его строгом определении, новый Бюджетный кодекс предусматривает, что предложения Правительства должны представлять полную картину. Уточненные функциональная и ведомственная классификации доходов и расходов, соответствующие требованиям КФОГУ, были введены в 2007 году; уточненная экономическая классификация, соответствующая СГФ 2001 года, была введена в 2009 году.

---

<sup>10</sup> Что касается подоходного налога с физических лиц и налога на землю и недвижимость, а также других менее значимых налогов, 100 процентов поступлений от них идут в бюджеты нижестоящих органов управления; 50 процентов доходов от налога на прибыль поступают в бюджеты нижестоящих органов управления по месту расположения предприятий (за исключением города Минска, который получает только 36,2 процента таких поступлений), и 30 процентов поступлений от НДС идут в бюджеты нижестоящих органов управления в зависимости от численности их населения. В целом, в настоящее время нижестоящие органы управления получают 37,5 процента всех налоговых доходов и отвечают примерно за 45 процентов расходов консолидированного бюджета, причем разница покрывается за счет дотаций центрального правительства.

2.28 Для подготовки бюджета установлен четкий график, который, как правило, соблюдается на практике. График предусматривает, что в апреле каждого года готовятся экономические прогнозы и предположения, которые должны использоваться органами управления всех уровней при разработке бюджета на следующий год. Впоследствии МФ издает подробные указания о представлении бюджетных заявок, которые (после обсуждения органами управления всех уровней с их вышестоящими органами) консолидируются МФ ко времени представления проекта бюджета Советом Министров Президенту 1 сентября. Президент, в свою очередь, вносит утвержденный им проект бюджета в Парламент к 1 ноября. Затем Парламент должен утвердить республиканский бюджет (включая гранты нижестоящим бюджетам) к 1 декабря, чтобы оставалось время для нижестоящих органов управления доработать свои бюджеты до начала следующего финансового года.

### **Вставка 1. Законодательство Республики Беларусь о системе УГФ**

В Республике Беларусь имеется довольно обширное законодательство по УГФ, которое представлено рядом документов, к которым относятся:

- Конституция Республики Беларусь;
- Бюджетный кодекс<sup>\*</sup>;
- Закон о местном управлении и самоуправлении;
- Налоговый кодекс<sup>\*\*</sup>;
- Таможенный кодекс;
- Закон о бюджетной системе<sup>\*\*\*</sup>;
- Закон о бюджетной классификации<sup>\*\*\*</sup>;
- Закон о внутреннем государственном долге<sup>\*\*\*</sup>;
- Закон о внешнем государственном долге<sup>\*\*\*</sup>;
- Закон о Комитете государственного контроля;
- Ежегодные законы о бюджете;
- Указы и декреты Президента Республики Беларусь;
- Постановления Правительства Республики Беларусь, совместные постановления Правительства Республики Беларусь и НБРБ; и постановления Министерства финансов;
- Постановления и решения местных органов управления и самоуправления.

<sup>\*</sup> Вступил в силу с 1 января 2009 года.

<sup>\*\*</sup> Общая часть. Специальная часть все еще разрабатывается.

<sup>\*\*\*</sup> Утратил силу с вступлением в силу Бюджетного кодекса.

### 3. ОЦЕНКА УГФ

#### А. РЕАЛИСТИЧНОСТЬ БЮДЖЕТА

- 3.1 **Реалистичность бюджета важна для граждан, инвесторов и всех тех, кто исполняет бюджет.** Разница между первоначально утвержденным бюджетом и фактическими расходами и доходами измеряет отклонение от бюджета, что является показателем общей эффективности работы системы УГФ на высоком уровне<sup>11</sup>.

**PI 1: Совокупные показатели исполнения расходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом**

Показатель	Краткое описание	Оценка
PI 1. Совокупные показатели исполнения расходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом. (Метод оценки M1)	В два из последних трех лет фактически произведенные расходы отличались от заложенных в консолидированном бюджете показателей более чем на 10 процентов, но менее чем на 15 процентов	С

- 3.2 **Общие фактические расходы в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом в 2005–2007 годах приведены ниже в Таблице 7.** Аналогичное сравнение дается также и отдельно только для республиканского бюджета. Отклонение фактически несколько ниже для республиканского бюджета и позволило бы дать оценку В, однако, учитывая то, что центральное правительство тщательно контролирует бюджеты нижестоящих органов управления, существует координация между центральным правительством и нижестоящими органами управления в обеспечении государственными услугами, а общее состояние бюджета играет важную роль, оценка, как отмечалось выше, проводилась в отношении консолидированного бюджета. Основным фактором, влияющим на устойчивый характер дополнительных расходов в сравнении с первоначально утвержденными в бюджете суммами, является консервативный характер прогноза доходов на основе довольно пессимистического макроэкономического прогноза. Базовое правило подготовки бюджета заключается в том, что в любом случае дефицит не должен превышать 1,5 процента ВВП. Необходимо далее развивать внутренние возможности прогнозирования доходов, особенно учитывая быстрые изменения в мировой экономике.

- 3.3 **Очевидно низкая оценка «С» не является хорошим отражением фактических результатов работы систему УГФ Беларуси.** Данная система фактически работает сравнительно хорошо, а низкая оценка отражает фактическое отклонение, сформировавшееся в результате воздействия **положительных** факторов: высокого экономического роста и хорошей практики применения консервативных оценок экономического роста.

<sup>11</sup> Как разъясняется выше в пункте 2.16, в рамках данной оценки основное внимание сосредоточено на консолидированном бюджете, который объединяет все доходы и расходы центрального правительства и органов управлений областей и районов, а не на более узком понятии республиканского бюджета, которое охватывает только центральное правительство (и не включает в себя определенные внебюджетные фонды).

Таблица 7. Общие фактические расходы в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом (в млрд бел. руб.)

Год	Консолидированный бюджет	Республиканский бюджет	Фактические показатели консолидированного бюджета	Фактические показатели республиканского бюджета	Отклонение от консолидированного бюджета, %	Отклонение от республиканского бюджета, %
2005 год	27 347,6	18 938,1	30 308,4	20 533,8	10,8	8,4
2006 год	35 234,5	26 370,0	36 833,4	27 219,6	4,5	3,2
2007 год	41 904,9	31 629,3	46 897,9	35 572,3	11,9	12,5

Источники: МФ, платежи по обслуживанию долга исключены.

## PI 2: Структура расходов в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом

Показатель	Краткое описание	Оценка
PI 2. Структура расходов в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом. (Метод оценки M1)	Расхождение в структуре расходов не превышало общее отклонение первичных расходов от заложенных в бюджете более чем на один процент в любой из последних трех лет	A

3.4 **Состав расходов в целом соответствует утвержденному бюджету.** За небольшим исключением показатели консолидированного бюджета корректировались в процессе исполнения только в сторону увеличения, поэтому наблюдалась очень небольшая разница между чистым общим расхождением и суммой абсолютных расхождений. Данная более высокая оценка действительно отражает тот факт, что действующая в настоящее время бюджетная система в состоянии обеспечить финансирование расходов правительства по утвержденным приоритетным направлениям. В Таблице 8 представлен состав расходов и отклонение от бюджета.

Таблица 8. Расхождение в структуре расходов консолидированного бюджета (в млрд бел. руб.)

	2005 год			2006 год			2007 год		
	Утвержденный бюджет	Исполнение бюджета	Отклонение	Утвержденный бюджет	Исполнение бюджета	Отклонение	Утвержденный бюджет	Исполнение бюджета	Отклонение
Общегос. расходы	2908,8	3875,2	966,4	4066,6	4375,4	308,8	4884,3	5742,2	857,9
Нац. оборона	570,4	720,1	149,7	923,1	991,0	67,9	1137,1	1206,2	69,1
Судеб. власть, правоохр. деятельность и обеспечение безопасности	1257,9	1382,7	124,8	1725,6	1719,2	-6,4	2010,8	2062,7	51,9
Нац. экономика	5045,9	5916,8	871,0	6943,5	7520,3	576,8	8325,6	11189,0	2863,4
Охрана окр. среды	384,9	383,1	-1,8	425,9	460,3	34,4	480,8	537,8	57,0
Жилищно-комун. хозяйство	1327,7	1670,9	343,2	1619,1	1965,3	346,2	1911,3	2152,5	241,2
Здравоохранение	2809,2	2966,1	156,9	3382,6	3509,2	126,6	4202,6	4325,2	122,7

Окончание табл. 8

	2005 год			2006 год			2007 год		
	Утвержденный бюджет	Исполнение бюджета	Отклонение	Утвержденный бюджет	Исполнение бюджета	Отклонение	Утвержденный бюджет	Исполнение бюджета	Отклонение
Физическая культура, спорт, культура и СМИ	608,7	702,7	93,9	842,8	916,2	73,4	1023,0	1120,4	97,4
Образование	3660,1	3980,0	320,0	4696,6	4775,4	78,8	5465,9	5547,3	81,4
Соц. политика	8774,1	8710,7	-63,4	10608,7	10631,2	22,5	12463,5	13014,5	551,0
Всего расходов (без обслуживания долга)	27347,6	30308,4	3087,5	35234,5	36863,4	1337,4	41904,9	46897,9	4347,8
Расхождение в структуре расходов, %		11,3			4,6			11,9	
Совокуп. отклонение расходов от утв. бюджета, %		10,8			4,5			11,9	
Разница между расхождением в стр-ре и совокуп. отклонением		0,5			0,1			0,0	

**PI 3: Совокупные показатели исполнения доходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом**

Показатель	Краткое описание	Оценка
PI 3. Совокупные показатели исполнения доходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом. (Метод оценки M1)	Фактический уровень внутренних доходов никогда не был ниже, а всегда превышал установленное пороговое значение 97 процентов заложенного в бюджет оценочного показателя внутренних доходов в каждый из последних трех лет	A

3.5 По большинству категорий ежегодно поступали значительные суммы дополнительных доходов; особо следует отметить высокие доходы от взносов (что в 2005 году было связано с большими наценками на реализуемые энергоносители, а в 2007 году – с большим увеличением доходов от экспортных пошлин)<sup>12</sup>. В Таблице 9 ниже приведены оценки бюджета и результаты его исполнения по каждому из основных видов доходов, зачисляемых в консолидированный бюджет, за период 2005–2007 годов.

<sup>12</sup> В соответствии с инструкцией Секретариата ГРФП, данный показатель является ассиметричным: если поступления доходов значительно ниже, чем предусмотрено оценками бюджета, то оценка по данному показателю снижается, если же доходов поступает значительно больше, чем указано в бюджете, оценка A сохраняется.

Таблица 9. Совокупные показатели исполнения доходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным консолидированным бюджетом (в млрд бел. руб.)

	2005 год		2006 год		2007 год	
	Бюджет	Факт	Бюджет	Бюджет	Факт	Бюджет
Налоги на доходы и прибыль	4 013,1	4 918,7	5 844,2	6 143,4	7 120,4	7 464,7
Налоги на недвижимость	1 073,6	1 148,6	1 291,7	1 268,4	1 272,8	1 519,2
Налоги на товары и услуги	10 659,4	11 082,7	13 554,6	14 749,4	16 411,2	16 810,8
Налоги на внешнюю торговлю	1 410,1	1 682,3	1 964,6	2 068,7	2 381,9	6 281,3
Прочие налоги и сборы	1 675,5	3 497,8	2 404,5	2 703,4	2 522,1	2 159,6
Взносы на социальное страхование	6 699,7	7 345,5	8 135,9	9 287,7	9 915,8	11 256,7
Неналоговые доходы	1 110,8	1 149,4	1 312,6	2 170,3	1 508,3	2 556,7
Всего	26 642,1	30 824,9	34 508,0	38 391,3	41 130,2	48 049,0
% превышения сумм, указанных в бюджете		15,7		11,3		16,8

Источники: МФ.

#### PI 4: Сумма задолженности по расходам и наблюдение за ней

Показатель	Краткое описание	Оценка
PI 4. Сумма задолженности по расходам и наблюдение за ней. (Метод оценки M1)	(i) Сумма задолженности составляла менее 1 процента консолидированного бюджета в каждый из последних трех лет (A).  (ii) Достоверные и полные данные о сумме задолженности по расходам генерируются в конце каждого года (а также ежеквартально) (A)	A

3.6 **Сумма задолженности составляла менее 1 процента консолидированного бюджета в каждый из последних трех лет (см. Таблицу 10).** «Задолженность» измеряется как сумма неоплаченных счетов за уже полученные бюджетными организациями, как указывается в отчетности, товары и услуги, даже если сроки оплаты еще не прошли. Данное определение значительно жестче, чем то, которое используется в Системе оценки эффективности ГРФП, где задолженность определяется как 'принятые государством обязательства по расходам, по которым выплаты являются просроченными'. Сумма задолженности консолидированного бюджета, даже если применять используемое правительством страны определение, была менее 1 процента всех расходов консолидированного бюджета в каждый год в период 2005–2007 годов, причем в 2007 году она существенно снизилась благодаря сокращению задолженности местных бюджетов, которая несколько выше, чем задолженность республиканского бюджета, но не намного превышает один процент совокупных расходов местных бюджетов в самый последний год. Задолженности в связи с отсутствием денежных средств в казначействе не возникали (в том числе и в случае всех подразделений казначейства, обслуживающих нижестоящие бюджеты).

Таблица 10. Сумма задолженности по расходам (% всех расходов по результатам исполнения соответствующих бюджетов)

Период	Консолидированный бюджет	В т.ч.	
		Республиканский бюджет	Местные бюджеты
Конец 2005 года	0,6	0,2	1,4
Конец 2006 года	0,7	0,1	2,3
Конец 2007 года	0,4	0,1	1,1

3.7 **Информация о неоплаченных счетах и т.д. собирается ежеквартально от всех распорядителей средств.** Поскольку отсутствовали случаи каких-либо существенных задержек в производстве оплаты, не было необходимости предпринимать специальные меры по сбору информации о продолжительности просрочки. В рамках подготовки к снижению доходов в связи с мировым экономическим кризисом МФ ввело дополнительные механизмы контроля, в соответствии с которыми требуется, чтобы распорядители средств получали одобрение МФ прежде, чем принимать обязательства в рамках капитальных проектов (что, по сути, представляет собой форму контроля за обязательствами). Кроме того, в соответствии с правилами управления денежными средствами и проведения закупок, все новые контракты и заказы на закупки должны представляться в казначейство. Казначейство регистрирует или утверждает заказ на закупку только при условии, что контракт не превышает общего лимита ассигнований и квартальных назначений бюджетной организации. Правительство сообщает, что казначейство совершенствует контроль за кредиторской задолженностью.

## В. ПОЛНОТА И ПРОЗРАЧНОСТЬ

### PI 5: Классификация бюджета

Показатель	Краткое описание	Оценка
PI 5. Классификация бюджета. (Метод оценки M1)	Подготовка и исполнение бюджетов всех уровней органов управления, включая доходы и расходы внебюджетных фондов, основываются на ведомственной, функциональной классификациях и классификации по подфункциям (которые последний раз уточнялись в 2007 году), соответствующих требованиям КФОГУ. Экономическая классификация, соответствующая СГФ 2001 года, введена в 2009 году	А

3.8 Данный показатель предназначен для оценки того, все ли расходы планируются и отражаются в отчетности в соответствии с применимыми классификациями, в том числе и в соответствии с экономической презентацией, удовлетворяющей требованиям СГФ, и (по мере необходимости) классификацией программ, направленных на достижение конкретных целей политики. В Беларуси основная масса данной информации доступна в системе казначейства, хотя в тех случаях, когда расходы остаются за пределами этой системы, ее специально запрашивают у соответствующих бюджетных организаций.

- 3.9 В Республике Беларусь при планировании и исполнении бюджетов всех уровней органов управления применяются подробные ведомственная, функциональная классификации и классификация по подфункциям, соответствующие требованиям КФОГУ / СГФ 2001 года, в результате чего любая операция может быть представлена в отчетности в соответствии с ними. В 2009 году МФ внедрило экономическую классификацию, основанную на СГФ 2001 года, что является завершающим этапом перехода от стандартов КФОГУ МФ 1986 года к стандартам 2001 года. Тем не менее, представляется, что некоторые расходы, классифицируемые в ней как «капитальный ремонт», следует отражать скорее в текущих, а не в капитальных расходах, в связи с чем требуется некоторое совершенствование применения классификаций. Классификация по программам и подпрограммам, охватывающая около 20 процентов расходов консолидированного бюджета, должна быть введена с начала 2009 года.
- 3.10 **В рамках белорусской системы капитальные и текущие расходы все еще планируются раздельно.** Капитальные расходы<sup>13</sup>, за которые преимущественно отвечает Министерство экономики, отражаются в принятом Законе о бюджете одной строкой. Тем не менее, после утверждения Закона о бюджете капитальные расходы разбиваются по функциям, данная разбивка утверждается и публикуется в форме приказа Министерства финансов. Таким образом, на начало каждого финансового года имеется полная разбивка всех расходов сектора органов государственного управления по функциональной, экономической и ведомственной классификациям. Оценка по данному критерию: А.

#### **PI 6: Полнота информации, указываемой в бюджетной документации**

<b>Показатель</b>	<b>Краткое описание</b>	<b>Оценка</b>
PI 6. Полнота информации, указываемой в бюджетной документации. (Метод оценки M1)	Бюджетная документация соответствует восьми требованиям из перечня девяти требований к информации, приведенного в системе оценки эффективности ГРФП	А

- 3.11 При оценке рассматривается, каким образом информация по каждому из требований отражается в бюджетной документации.
- 3.12 В Республике Беларусь Парламент утверждает ежегодный Закон о республиканском бюджете (ЕЗБ), а местные бюджеты утверждаются местными Советами депутатов. К республиканскому ЕЗБ прилагается вспомогательная документация, которая содержит информацию о местных бюджетах, но она является предварительной. Трансферты из республиканского в местные бюджеты планируются, исходя из предположения о сбалансированности местных бюджетов. Таким образом, если при утверждении местных бюджетов возникает какой-либо дефицит, он должен финансироваться за счет местных источников.
- (а) **Макроэкономические предположения**, в том числе приблизительные оценки, по крайней мере, следующих показателей: совокупный рост, инфляция и обмен-

<sup>13</sup> МЭ планирует государственные инвестиции; прочие капитальные расходы, такие как капитальный ремонт и техническое обслуживание планируются МФ / отраслевыми министерствами.

ный курс. Эта информация представлялась в последние три года в Пояснительной записке к проекту ежегодного Закона о бюджете. (Удовлетворительно)

(b) **Бюджетный дефицит**, согласно определению СГФ или других общепринятых международных стандартов. Приводится полная информация о платежах по обслуживанию долга, основной сумме долга и процентах, а также прогноз того, как будет финансироваться дефицит бюджета. В ЕЗБ также содержится лимит роста внутреннего долга (например, Статья 28 ЕЗБ от 2007 года); фиксированный максимальный объем государственных гарантий (например, Статья 29 ЕЗБ от 2007 года устанавливает лимит в размере 500 млрд бел. руб.); в той же самой статье устанавливается лимит гарантий, предоставляемых местными бюджетами (не в абсолютном выражении, а в процентах от их расходов, 20 процентов в 2007 году); и лимит суммы внешнего долга (2 млрд долларов США в 2007 году). (Удовлетворительно)

(c) **Финансирование дефицита**. Это отражается в специальном Приложении к законопроекту. (Удовлетворительно)

(d) **Сумма задолженности**. В специальных разделах бюджетной документации описывается внутренний и внешний государственный долг. (Удовлетворительно)

(e) **Финансовые активы**, в том числе подробные данные, по крайней мере, за первые месяцы текущего года. Информация о финансовых активах сектора органов государственного управления не приводится. Учитывая то, что государству принадлежит большое число предприятий, некоторые из которых были частично приватизированы посредством продажи акций, а также то, что Фонд социальной защиты населения накопил значительный профицит, по которому он получает проценты, данный пробел в информации является значимым. (Неудовлетворительно)

(f) **Результаты исполнения бюджета за предыдущий год**, представленные в том же формате, что и проект бюджета. (Удовлетворительно)

(g) **Бюджет на текущий год** (скорректированный бюджет или предварительные результаты исполнения бюджета), представленный в том же формате, что и проект бюджета. (Удовлетворительно)

(h) **Сводные бюджетные данные** о доходах и расходах, представленные в разбивке по основным категориям используемой классификации, в том числе данные за текущий и предыдущий годы. В Томе II ежегодного Закона о республиканском бюджете содержится подробная информация о расходах как за текущий, так и за предыдущий год с разбивкой в соответствии с функциональной, экономической и ведомственной классификациями. (Удовлетворительно)

(i) **Разъяснения относительно влияния новых политических инициатив на бюджет**, в том числе предварительные оценки воздействия на бюджет существенных изменений в политике и/или некоторых существенных изменений, вносимых в программы расходов. В пояснительной записке приводится подробная информация о суммах планируемых поступлений по каждому крупному источнику доходов в консолидированном бюджете и о стоимости новых инициатив. Многие новые инициативы включаются в бюджет отдельной строкой, и их стоимость можно увидеть в этой строке. Оценки основных изменений политики, публикуемые в пояснительной записке, могут быть далее усовершенствованы. (Удовлетворительно)

## PI 7: Объем неучтенных государственных операций

Показатель	Краткое описание	Оценка
PI 7. Объем неучтенных государственных операций. (Метод оценки M1)	<p>(i) Все внебюджетные расходы (хотя некоторые целевые фонды не включены в предусмотренные Законом о бюджете назначения) отражаются в бюджетной отчетности. Значительные суммы средств от приносящей доходы деятельности и связанных с ними расходов остаются за пределами бюджета, но включаются в ежеквартальную бюджетную отчетность. Эти отчеты охватывают как нижестоящие органы управления, так и центральное правительство. Субсидии государственным предприятиям, особенно в энергетическом секторе, финансируются за счет специальных бюджетных ассигнований. Основным вид квазифискальной деятельности связан со схемами целевого кредитования. Оценка по данному критерию: С.</p> <p>(ii) В бюджетную отчетность включается полная информация о финансируемых донорами проектах. (А)</p>	С+

3.13 **В Беларуси достигнут прогресс в части включения внебюджетных фондов в бюджетную документацию.** После принятия существенных шагов по консолидации бюджета в 1998 году, когда пять внебюджетных фондов были включены в бюджет, инновационные фонды и Фонд социальной защиты населения оставались крупнейшими ВБФ в Беларуси. ФСЗ был включен в бюджет в 2004 году. Инновационные фонды были переведены в бюджет в 2005 году. Однако сохраняется ряд небольших ВБФ, хотя их удельный вес в расходах консолидированного бюджета снизился с 12 процентов в 2005 году до менее 5 процентов в 2007 году. Кроме того, вне бюджета остаются средства от приносящей доходы деятельности (далее – внебюджетные средства) и финансируемые за счет них расходы бюджетных организаций. В 2007 году на долю расходов за счет поступающих внебюджетных средств (например, платы за высшее образование, за счет которой финансируется около 40 процентов расходов соответствующих учреждений) приходилось немногим более 3 процентов совокупных расходов консолидированного бюджета. Отчеты об исполнении бюджетов ВБФ и о внебюджетных средствах представляются в МФ отдельно, поскольку эти средства остаются вне системы казначейства. МФ готовит информацию об операциях за счет таких средств и фондов, агрегируя представляемые распорядителями средств отчеты по соответствующим бюджетным организациям (ежемесячно, ежеквартально и за год), и планирует их включение в систему казначейства с 2010 года (что предусмотрено новым Бюджетным кодексом).

3.14 **Тем не менее, имеется значительная квазифискальная деятельность, не отраженная в бюджете, преимущественно целевое кредитование.** Учитывая то, что энергетические субсидии прозрачно учтены в бюджете, а остальная часть разницы между тарифами и полной стоимостью покрывается за счет перекрестного субсидирования, к основным видам квазифискальной деятельности в рассматриваемый период относятся схемы целевого кредитования государственных банков и связанные с этим увеличение депозитов правительства в этих банках и периодически проводи-

мая рекапитализация этих банков. Годовая стоимость этих операций оценивалась в размере около одного процента ВВП в 2005, 2006 и в основной части 2007 года (или около двух процентов расходов консолидированного бюджета)<sup>14</sup>. Тем не менее, эти квазифискальные операции резко возросли с конца 2007 года, причем за период по конец августа 2008 года их поток составил 3,5% ВВП<sup>15</sup>.

- 3.15 **В целом, уровень неотраженных в консолидированном бюджете расходов был близок к 10% в среднем за период 2005–2007 годов.** Признание прогресса в расширении охвата бюджета, осуществленном в рассматриваемый период, и наличие отчетности об этих операциях (хотя она и носит периодический характер и не включается в общую отчетность системы казначейства), а также обязательство Правительства Беларуси, принятое в рамках соглашения стэнд-бай с МВФ, прекратить применение таких схем и перевести депозиты Правительства на счета в НБРБ позволяет дать оценку С по данному критерию. Оценка по данному критерию: С.
- 3.16 **Инвентаризация и консолидация всех существующих источников бюджетных и квазифискальных расходов при полном учете условных обязательств, таких как гарантии по кредитам,** дадут действительную картину состояния государственных финансов в Беларуси и заложат основу для установления приоритетности различных категорий расходов, устраняя избыточные расходы и приводя государственные финансовые обязательства в соответствие с общими целями макроэкономической стабильности и реализацией ключевых социальных целей. Безотлагательность и важность данной задачи возросли в последнее время, и хотя многое было сделано в данной сфере за последние 3–4 года, предстоит пройти еще длинный путь.
- 3.17 **Денежные средства в виде грантов, поступающих от доноров, проходят через систему казначейства, поэтому расходы в полном объеме отражаются в бюджетной отчетности.** На данный момент отсутствуют финансируемые донорами кредитные проекты, а планируемый Всемирным Банком кредитный проект предполагается подстраховать за счет применения процедур ВБ в отношении управления финансами и закупок. Оценка по данному критерию: А.

#### **PI 8: Прозрачность межбюджетных отношений**

Показатель	Краткое описание	Оценка
PI 8. Прозрачность межбюджетных отношений. (Метод оценки М2)	(i) Распределение полномочий по расходам (гранты плюс регулирующие налоги) не основано на прозрачных правилах. (D). (ii) Нижестоящим органам управления предоставляется надежная информация о выделяемых им центральным правительством ресурсах на каждом этапе подготовки бюджета. (A). (iii) Консолидированная финансовая информация собирается и представляется в отчетности по более чем 95 процентам расходов сектора органов государственного управления в разбивке по отраслевым категориям. (A)	В

<sup>14</sup> Уточненная оценка ПОФС 2008 года, Всемирный Банк / МВФ.

<sup>15</sup> Проект документа МВФ по соглашению стэнд-бай, январь 2009 года.

- 3.18 **В Республике Беларусь цель системы бюджетных трансфертов заключается в том, чтобы обеспечить предоставление в каждой области (и подчиненных ей районах) одинакового минимального уровня государственных услуг по всей стране, причем дотации центрального правительства закрывают разрыв между фактическими налоговыми доходами, получаемыми каждой областью / районом, и общей суммой, необходимой для финансирования такого уровня услуг.** На практике достичь такую цель далеко не просто, а разработка прозрачной формулы для распределения либо совокупных полномочий по расходам (т.е. налоговые доходы плюс дотации), либо дотаций, которая достигала бы желаемого результата, оказалась непростой задачей. Одна из причин заключается в том, что необходимо специально учитывать особые ситуации за пределами формулы (в частности, постоянные затраты на ликвидацию последствий Чернобыльской аварии); это делается посредством условных грантов, распределение которых, по сути, определяется центральным правительством.
- 3.19 **Ответственность за предоставление некоторых услуг не закреплена исключительно за одним уровнем органов управления.** Таким образом, услуги больниц предоставляются как за счет средств бюджета центрального правительства, так и за счет средств областных бюджетов, а некоторые областные больницы обслуживают людей из других областей, в то время как жители города Минска имеют более свободный доступ к услугам республиканских больниц, чем жители других областей. Этот фактор значительно затрудняет расчет «стандартной стоимости доступа» к услугам больниц, которая могла бы применяться при оценке общей суммы средств, которые должны поступать в распоряжение каждой области. Как правило, считается, что весь процесс не является в полной мере объективным и прозрачным; вместо этого сохраняется некоторая ограниченная возможность для областей вести переговоры с МФ по вопросу о небольшой корректировке общего пакета финансирования.
- 3.20 **Ряд важных шагов уже был предпринят в целях повышения стабильности и предсказуемости системы.** Новый Бюджетный кодекс зафиксировал распределение доходов между центральным правительством и нижестоящими органами управления, таким образом, больше не потребуется ежегодно вести переговоры по вопросу о нормативах отчислений от регулирующих доходов, а расчет стандартной стоимости некоторых из наиболее важных услуг на душу населения обеспечивает нижестоящие органы управления гарантиями относительно объема их финансирования. Кроме того, был достигнут прогресс в переходе от системы, которая, по сути, финансировала работу структуры учреждений здравоохранения и образования в их сложившемся виде, к такой системе, в рамках которой соответствующие органы управления заинтересованы в оптимизации такой структуры в целях обеспечения услугами более высокого качества при любом заданном уровне расходов. Оценка по данному критерию: D.
- 3.21 **Достоверная информация о ресурсах, выделяемых субнациональным органам центральным правительством в предстоящем году, своевременно предоставляется субнациональным органам.** В последние годы иерархические механизмы, созданные для подготовки бюджета, уже на ранних этапах этого процесса обеспечивают нижестоящие органы управления ориентировочной информацией о тех ресурсах (доходах и дотациях), которые, вероятно, будут им доступны в следующем году. Достаточно интенсивные консультации проводятся с нижестоящими органами

управления при подготовке республиканского бюджета до его представления Президенту и в Парламент, а в состав материалов, представляемых в Парламент, входит прогноз консолидированного бюджета (т.е. бюджета, включающего в себя доходы и расходы областей и районов). Оценка по данному критерию: А.

- 3.22 **Степень консолидации финансовой информации по сектору государственного управления в разбивке по отраслевым категориям также хорошая. Полная информация об исполнении бюджетов с разбивкой по функциональной, экономической и ведомственной классификациям, охватывающая как местные бюджеты, так и бюджет центрального правительства, собирается и представляется в отчетах на ежеквартальной основе.** Основная часть данных поступает из системы казначейства на каждом уровне органов управления, но включается также и информация об операциях, которые не проходят через казначейские счета. Оценка по данному критерию: А.

**PI 9: Контроль за общим финансовым риском, связанным с деятельностью других единиц государственного сектора**

Показатель	Краткое описание	Оценка
<p>PI 9. Контроль за общим финансовым риском, связанным с деятельностью других единиц государственного сектора. (Метод оценки M1)</p>	<p>(i) Государственные предприятия регулярно представляют отчетность в ведомства, которым они подотчетны, на соответствующем уровне управления. Для осуществления внешнего заимствования требуется согласие МФ, однако, местные органы управления могут выдавать гарантии по внутренним заимствованиям, размер которых ограничен 30 процентами доходов их бюджетов (без учета трансфертов). Национальный статистический комитет (Белстат) составляет ежеквартальную и годовую отчетность о финансовом состоянии государственных предприятий и представляет эту отчетность в Министерство экономики и другие заинтересованные министерства. Ежегодный отчет публикует в мае. (А).</p> <p>(ii) МФ постоянно контролирует состояние финансов нижестоящих органов управления (в том числе и по вопросу гарантий). Краткие отчеты готовятся ежемесячно, а подробные – ежеквартально; МФ имеет доступ к ежедневной информации через систему казначейства. (А)</p>	<p>А</p>

- 3.23 **Степень наблюдения за деятельностью автономных государственных учреждений и государственных предприятий со стороны центрального правительства является приемлемой. Белорусские организации, финансируемые напрямую из центрального или местных бюджетов, полностью интегрированы в системы бюджетной отчетности органов управления различных уровней, и в этой связи МФ постоянно отслеживает их ситуацию.** Государственные предприятия, работающие в «реальном» секторе экономики готовят регулярные отчеты, представляя их в свои финансирующие организации на соответствующем уровне органов управ-

ления, которые могут также получать часть прибыли таких предприятий после налогообложения в качестве неналоговых доходов бюджета. Хотя при осуществлении внешнего заимствования государственными предприятиями требуется согласие МФ, областные и районные органы управления могут выдавать гарантии по внутренним банковским кредитам, привлеченным этими предприятиями, не обращаясь при этом в МФ, причем размер этих гарантий ограничивается 30 процентами доходов бюджета каждой области / района (без учета трансфертов)<sup>16</sup>.

**3.24 Государственные предприятия и акционерные общества с долей собственности государства ежеквартально представляют отчетность в Национальный статистический комитет, в которой отражаются их доходы, чистая прибыль, изменение кредиторской и дебиторской задолженности, задолженность по налоговым платежам и оплате энергоносителей.** Индивидуальные данные по предприятиям и заверенная аудиторами отчетность доводятся до управления Министерства экономики, которое отвечает за вопросы банкротства, а агрегированная отчетность направляется в МФ и другие заинтересованные министерства. Банки представляют отдельные отчеты в НБРБ, который публикует консолидированную информацию о состоянии финансового сектора. По истечении 5 месяцев после окончания года Белстат публикует годовые агрегированные данные о финансовом состоянии государственных предприятий, основываясь на данных их годовой финансовой отчетности, а по запросу комитет предоставляет такую информацию с разбивкой по регионам или отраслям экономики. Оценка по данному критерию: А<sup>17</sup>.

**3.25 Центральное правительство тщательно отслеживает финансовое состояние бюджетов местных органов государственного управления.** Преобладающее большинство всех операций органов управления всех уровней осуществляется через систему казначейства, к которой у МФ имеется постоянный доступ. Краткие отчеты представляются всеми министерствами и нижестоящими органами управления в МФ ежемесячно, а более подробные отчеты – ежеквартально. Местные органы управления имеют право по своему усмотрению проводить временное заимствование средств из бюджета центрального правительства в рамках текущих лимитов; отчеты о таких заимствованиях ежемесячно представляются в МФ (как и отчеты о выдаче гарантий местными органами управления, см. выше (i)). Учитывая то, что у МФ имеется доступ ко всей подробной информации об операциях нижестоящих органов управления, данные полномочия проводить временные заимствования без предварительного согласия МФ, похоже, не представляют собой такой же фискальный риск, как их право выдавать гарантии по заимствованиям предприятий. Оценка по данному критерию: А.

---

<sup>16</sup> Это верхний предельный показатель долга местных органов управления, который был установлен Бюджетным кодексом. До этого сумма гарантий была зафиксирована в ЕЗБ на уровне 20 процентов утвержденных расходов местных органов управления. Тот факт, что нижестоящие органы управления выдают гарантии в пределах 30% своих доходов без получения разрешения МФ, вызывает озабоченность касательно условных обязательств. Присутствие данного риска осознается и отражено в оценке Показателя II.

<sup>17</sup> Система оценки ГРФП предусматривает оценку «А» по данному критерию на основе отчетности и доступности информации. В этом отношении Беларусь заслуживает хорошую оценку. Тем не менее, можно усовершенствовать использование данной информации. Например, при представлении бюджета или среднесрочной программы расходов было бы полезно включать в них раздел о потенциальных фискальных рисках и о том, как будет осуществляться управление этими рисками. Экономические программы для стран, готовящихся к вступлению в ЕС, действительно включали в себя такие дискуссии, и для Беларуси было бы хорошо внедрить эту практику.

## PI 10: Доступ общественности к важнейшей финансовой информации

Показатель	Краткое описание	Оценка
PI 10. Доступ общественности к важнейшей финансовой информации. (Метод оценки M1)	Общественность имеет полный доступ к информации по двум из шести определенных в Системе оценки эффективности ГРФП требований. По еще двум требованиям имеется частичный доступ к информации	С

3.26 В Беларуси имеется два из шести элементов информации, к которой у общественности должен быть доступ, в результате чего по данному показателю дана оценка «С».

(i) **Годовая бюджетная документация (в соответствии с PI 6):** Хотя ежегодный Закон о бюджете (основной текст закона и Приложений) доступен для всех и размещается на вебсайте МФ и на официальном вебсайте правовой информации ([www.pravo.by](http://www.pravo.by)), на вебсайте МФ имеется доступ лишь к части дополнительной документации (которая готовится к слушаниям в Парламенте), включая Пояснительную записку. Полная информация целиком не раскрывается для средств массовой информации или для общественности. Высокопоставленные должностные лица МФ дают разъяснения по основным изменениям в бюджетной политике в средствах массовой информации. В соответствии с руководством по оценке эффективности ГРФП, для получения удовлетворительной оценки по данному элементу необходимо, чтобы общественности был открыт доступ к 'полному' набору годовой бюджетной документации, включая пояснительные записки. (Неудовлетворительно)

(ii) **Отчеты об исполнении бюджета, представляемые в течение года:** Отчеты об исполнении республиканского бюджета публикуются ежемесячно, а об исполнении консолидированного бюджета – ежеквартально, причем последние публикуются с некоторой задержкой. Кроме того, в декабре 2004 года Беларусь произвела подписку на Специальный стандарт распространения данных МВФ. С тех пор фискальные данные в формате ССРД размещаются на вебсайте МФ (на английском и русском языках). Эти данные включают в себя следующую информацию: операции сектора органов государственного управления (обновляется ежеквартально), операции центрального правительства и долг центрального правительства (обновляется ежемесячно). (Удовлетворительно)

(iii) **Финансовые отчеты по состоянию на конец года:** Отчеты об исполнении бюджета публикуются через пять месяцев после окончания финансового года. (Удовлетворительно)

(iv) **Отчеты внешних аудиторов:** Хотя отчеты КГК об исполнении бюджета представляются членам Парламента, они не доступны общественности. (Неудовлетворительно)

(v) **Информация о заключенных контрактах:** Публикуется информация о заключении многих государственных контрактов. Однако ряд крупных контрактов заключается напрямую по решению Президента, а также отсутствует единое ведомство, отвечающее за последовательную публикацию всех контрактов, сумма которых превышает определенную пороговую величину. (Неудовлетворительно)

(vi) **Ресурсы, выделяемые первичным учреждениям, оказывающим услуги населению:** Информация о расходах на финансирование конкретных больниц, клиник или школ не публикуется. (Неудовлетворительно)

### С. СОСТАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТА В СООТВЕТСТВИИ С ЦЕЛЯМИ ПОЛИТИКИ

#### PI 11: Упорядоченность процесса подготовки бюджета на год и круг участников этого процесса

Показатель	Краткое описание	Оценка
PI 11. Упорядоченность процесса подготовки бюджета на год и круг участников этого процесса. (Метод оценки M2)	<p>(i) Имеется четкий график подготовки бюджета, который, в общем, соблюдается, но у министерств и местных органов управления имеется только четыре (а не шесть) недель для подготовки своих бюджетных заявок после получения от МФ бюджетного циркуляра, содержащего основные направления политики и предположения, на которые следует опираться. (B).</p> <p>(ii) В бюджетном циркуляре МФ устанавливаются предельные верхние показатели расходов, которых должны придерживаться бюджетные организации (министерства, области). Однако эти предельные верхние показатели не опираются на решения Президента или Совета Министров. (C).</p> <p>(iii) В каждый из последних трех лет Парламент утверждал бюджет на следующий год до начала финансового года. (A)</p>	В

3.27 Учитывая основные обязанности МФ в рамках подготовки бюджета на год, с помощью данного показателя предпринимается попытка оценить, принимают ли политическое руководство (Совет Министров), а также министерства и другие бюджетные организации фактическое участие в этом процессе, тем самым, оказывая влияние на макроэкономическую, налогово-бюджетную и отраслевую политику.

3.28 **Существует четкий график подготовки бюджета, который, в общем, понятен и соблюдается.** Однако у бюджетных организаций (министерств, областей) было только четыре недели после получения бюджетного циркуляра от МФ, отражающего основные направления политики и предположения, на которых следует строить их бюджетные заявки. Областям может быть трудно провести полноценные консультации с подчиненными им районами в рамках такого графика. Новый Бюджетный кодекс, который вступил в силу с 2009 финансового года, позволяет бюджетным организациям иметь несколько больше времени в рамках общего графика для подготовки бюджета. Хотя конкретное требование о предоставлении шести недель на эти цели отсутствует, МФ полагает, что нижестоящим органам управления следует предоставлять больше времени, чем в последние годы. Оценка по данному критерию: В.

3.29 **Установление приоритетов и утверждение решениями политической власти оснований для указаний, включенных в бюджетный циркуляр, могут быть ус-**

**вершенствованы.** Хотя экономические прогнозы и предположения, на которых следует основывать бюджетные заявки (инфляция, темпы роста заработной платы и т.д.), являются предметом обсуждения с участием МФ, МЭ и НБРБ, распределение имеющихся ресурсов между отраслями не является предметом коллективного обсуждения с участием министерств до того, как бюджетные организации уведомляются о предельных верхних показателях расходов, которых они должны придерживаться. Еще одним слабым звеном в действующей системе является тот факт, что инвестиции планируются отдельно, вне основного процесса составления бюджета. Оценка по данному критерию: С.

- 3.30 **В Беларуси осуществляется своевременное утверждение бюджета Парламентом.** Проект Закона о республиканском бюджете на следующий год ежегодно представляется Президентом Республики Беларусь в Парламент не позднее 1 ноября. В каждый из последних трех лет Парламент утверждал бюджет за две или более недели до начала нового финансового года, которое приходится на 1 января. Оценка по данному критерию: А.

**PI 12: Многолетняя перспектива финансового планирования, политики в отношении государственных расходов и бюджетной деятельности**

Показатель	Краткое описание	Оценка
PI 12. Многолетняя перспектива финансового планирования, политики в отношении государственных расходов и бюджетной деятельности. (Метод оценки M2)	(i) Иллюстративные прогнозы бюджета готовятся в составе бюджетной документации, но пока что отсутствует их связь с последующими бюджетными ассигнованиями. (С). (ii) Хотя в бюджете на каждый год имеются материалы о финансировании долга, вызывает сомнение вопрос о том, полностью ли принимаются во внимание среднесрочные внешние риски, связанные с общей политикой Правительства. До сих пор правительство не проводило анализа устойчивости долга. Среднесрочную стратегию управления долгом еще предстоит разработать. (D). (iii) Несмотря на то, что начато внедрение отдельных аспектов программно-целевого планирования бюджета, пока еще отсутствует достаточная связь между планированием бюджета и планированием инвестиций. (С). (iv) Планирование инвестиций до сих пор было сосредоточено преимущественно на выявлении и определении ряда приоритетных проектов, которые следует реализовывать по мере доступности средств. Это планирование не интегрировано в полной мере в общее планирование бюджета. (С)	D+

- 3.31 Данный показатель рассматривает вопрос о том, разрабатываются ли действенные среднесрочные планы, позволяющие наиболее эффективным образом использовать имеющиеся средства (включая внешнее финансирование инвестиций) в целях развития экономики и предоставления государственных услуг, и устанавливаются ли

верхние предельные показатели бюджета и бюджетные ассигнования на год в соответствии с этими планами.

- 3.32 **Было инициировано составление прогнозов доходов и расходов на несколько лет, но данный процесс может быть усовершенствован.** При составлении предложений по бюджету на 2008 год МФ впервые включило в документацию прогнозы как доходов, так и расходов консолидированного бюджета на планируемый и один последующий год. То же самое было сделано по бюджету на 2009 год. В 2010 году МФ планирует добавить еще один последующий год к прогнозу. Тем не менее, реализм этих прогнозов не был пока что продемонстрирован, и еще предстоит увидеть, будут ли эти прогнозы играть какую-либо роль в определении бюджетных ассигнований в будущем. Оценка по данному критерию: С.
- 3.33 **Беларусь самостоятельно не проводила анализа устойчивости долга.** Хотя МВФ ежегодно составлял анализ устойчивости долга для Беларуси в рамках консультаций по Статье IV и обсуждал его результаты с заинтересованными сторонами, анализ устойчивости долга не стал инструментом Правительства Беларуси для анализа уязвимых мест и рисков нынешнего и будущего заимствования. Это было связано как с довольно низким уровнем государственного долга, так и с отсутствием специального подразделения, отвечающего за управление государственным долгом. Признавая важность стратегического и эффективного управления долгом в свете ожидаемого увеличения внешнего и внутреннего заимствования, в октябре 2008 года было создано Главное управление государственного долга, которое представляет собой единое подразделение, отвечающее за управление всем (внутренним и внешним) государственным долгом. Работа нового Главного управления государственного долга организована по функциям: фондирование; стратегический анализ и контроль за рисками; и учет, платежи и отчетность. Для того чтобы новое управление приобрело функциональность, необходимо, чтобы управляющий долгом получил четкие полномочия по созданию новых подразделений, найму кадров для различных подразделений и обеспечению их адекватной инфраструктурой, а также по инвестированию в развитие потенциала, в том числе и потенциала проведения анализа устойчивости долга и интерпретации его результатов, а также потенциала разработки среднесрочной стратегии управления долгом. Оценка по данному критерию: D.
- 3.34 **Имеются отраслевые стратегии и оценки текущих и инвестиционных расходов на несколько лет.** Каждое министерство готовит свой пятилетний стратегический план, включающий перечень капитальных проектов и его оценочную стоимость. Тем не менее, этот стратегический план представляется в некоторой степени чрезмерно честолюбивым. В ежегодном бюджете обычно предусматривается финансирование лишь 30% проектов, включенных в стратегический план. Кроме того, похоже, что разрабатываются многочисленные общегосударственные стратегические документы для различных целей. Это потенциально может смешать стратегические приоритеты и утратить практическую ценность в качестве ориентира для подготовки бюджета и установления приоритетов.
- 3.35 **Начиная с 2005 года, было положено начало внедрению элементов программно-целевого планирования бюджета,** при помощи которого предполагается в течение 4–6 лет мобилизовать усилия министерств центрального правительства и местных

органов управления для достижения конкретных целей политики, например, для изменения недавно сформировавшейся тенденции снижения продолжительности жизни. Были разработаны стратегии / программы реализации таких целей с указанием расходов и ожидаемых результатов на каждый последующий год. По данным Министерства статистики, около трети расходов консолидированного бюджета в 2007 году попадало под определение различных государственных программ.

- 3.36 Эти программы в настоящее время пересматриваются с целью устранения тех из них, финансирование которых не определено, или тех, в которых отсутствует четкий график достижения количественно определенных целей. В настоящее время бюджетный циркуляр содержит требование к министерствам и нижестоящим органам управления о том, чтобы они представляли детальное описание планируемых расходов и результатов, причем расходы по различным программам должны быть разбиты по функциональной и ведомственной, но не по экономической классификации (что отражает сохранение разделения текущих расходов и инвестиций в процессе планирования и составления бюджета). Оценка по данному критерию: С<sup>18</sup>.
- 3.37 **Может быть усилена взаимосвязь между сметами капиталовложений и перспективными оценками расходов.** Планирование капиталовложений в настоящее время преимущественно относится к кругу обязанностей МЭ, а не МФ, в результате чего инвестиции рассматриваются в отношении ко всей экономике, а успех измеряется превышением фактических вложений над целевыми показателями. Как в отношении «реального» сектора, так и в отношении сектора органов государственного управления планирование капиталовложений приняло форму разработки перечня приоритетных проектов в каждом секторе, которые будут реализовываться по мере доступности средств, будь то денежные средства предприятий, бюджетные средства или внешнее финансирование. Широкое внедрение программно-целевого планирования бюджета должно содействовать максимально эффективному использованию инфраструктуры государственных услуг (за счет сочетания рационализации и новых инвестиций), при этом одновременно необходимо четко определить время осуществления инвестиций, чтобы можно было при планировании бюджета в полной мере принять во внимание постоянные текущие расходы на использование и содержание инфраструктуры. Оценка по данному критерию: С.

#### **Д. ПРЕДСКАЗУЕМОСТЬ И КОНТРОЛЬ В ПРОЦЕССЕ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА**

##### **PI 13: Прозрачность обязанностей и обязательств налогоплательщиков**

Показатель	Краткое описание	Оценка
PI 13. Прозрачность обязанностей и обязательств налогоплательщиков. (Метод оценки М2)	(i) В Беларуси больше различных налогов, чем в большинстве других стран, в результате чего налогоплательщики вынуждены делать многочисленные отдельные налоговые платежи. Для разных классов налогоплательщиков установлены разные требования в отношении одинаковых экономических	С+

<sup>18</sup> Что отражает неполную интеграцию программ в процессы планирования и исполнения бюджета в период с 2005 по 2007 годы.

Показатель	Краткое описание	Оценка
	<p>операций, в результате чего предприятия и предприниматели, чей оборот не превышает определенной пороговой величины, могут выбирать между уплатой единого налога с оборота или валовой прибыли вместо налогов на доходы и прибыль и НДС. Полнота налоговой базы далее ослабляется за счет налоговых льгот, предоставляемых в случае осуществления стратегически важных видов деятельности. (D).</p> <p>(ii) Тексты законодательных актов можно беспрепятственно получить в налоговых органах или на их вебсайтах. В Министерстве по налогам и сборам (МНС) имеется ряд должностных лиц, помимо службы налоговой инспекции, для консультирования налогоплательщиков относительно их обязательств. Предпринятые в последнее время и продолжающиеся усилия по упрощению системы служат свидетельством того, что налогоплательщики могут испытывать трудности с пониманием системы и соблюдением требований законодательства. МНС обращает внимание на недостаточное количество профессиональных советников, которые помогали бы налогоплательщикам исполнять их обязательства. (B).</p> <p>(iii) Жалобы налогоплательщиков, зарегистрированных в качестве юридических лиц, рассматриваются специализирующимися на этих вопросах судьями в хозяйственных судах, однако, в настоящее время отсутствует механизм независимого рассмотрения жалоб в административном порядке. (B)</p>	

3.38 **Цель данного показателя – оценить работу налоговой системы с точки зрения налогоплательщика**, т.е. с точки зрения того, могут ли предприятия и физические лица легко понять, каким образом определяются налоговые обязательства, могут ли они быть уверены, что для всех налогоплательщиков созданы равные условия, и имеется ли у них доступ к механизму непредвзятого рассмотрения апелляций в случае несогласия с налоговыми органами.

3.39 Сложившаяся в Беларуси налоговая среда рассматривается деловым сообществом как основное препятствие для повышения конкурентоспособности и развития нового частного сектора<sup>19</sup>. Совокупная налоговая нагрузка высока (около 50 процентов ВВП), причем в налоговой системе присутствует ряд значительных искажений<sup>20</sup>. К ним относятся оборотные налоги, высокая доля индивидуальных налоговых льгот и система налогов с продаж, которые серьезным образом направлены против импорта. Предельные ставки взносов на социальное страхование (налоги, уплачиваемые

<sup>19</sup> См. публикации «BEEPS 2008» и «Paying Taxes in 2009».

<sup>20</sup> Совокупная налоговая нагрузка (около 50 процентов ВВП) рассчитывается как отношение суммы всех доходов бюджета (налоговых, неналоговых доходов и взносов на государственное социальное страхование) к ВВП. В 2008 году отношение налоговых доходов к ВВП составило 36,3 процента.

с фонда оплаты труда) также высоки (35%), что ведет к росту совокупных затрат нанимателей на оплату труда. По мере роста доли частного сектора экономики высокие ставки налогов, уплачиваемых с фонда оплаты труда, могут привести к сокрытию заработной платы и сговору между нанимателями и работниками с целью уклонения от уплаты налогов. Помимо этого, в части налогового администрирования имеются серьезные слабые места, такие как наличие многочисленных отдельных мелких налоговых платежей, чрезмерные требования к представлению документов при подаче налоговых деклараций, свобода действий при проведении налоговых проверок и чрезмерно высокие санкции за мелкие нарушения налогового законодательства<sup>21</sup>.

- 3.40 Со стороны Правительства Беларуси растет признание этих проблем, и прилагаются усилия по их решению в рамках последних программ реформ. В течение 2005–2008 годов налоговое бремя в Беларуси было снижено за счет отмены некоторых сборов, таких как «Чернобыльский налог» (налог, взимаемый с фонда оплаты труда) и налог в фонд содействия занятости (оборотный налог), и упрощения налоговой системы для малых предприятий.
- 3.41 Законом о бюджете на 2009 год было предусмотрено дальнейшее сокращение ставки оборотных налогов с 2 до 1 процента, причем ставится цель полностью отменить оборотные налоги в 2010 году. Ставки местных налогов с продаж унифицированы на уровне 5 процентов как для импортируемых, так и для отечественных товаров и услуг, что является первым шагом к их полной отмене в среднесрочной перспективе. Налоговая база налога на недвижимость сокращена за счет вывода из нее движимых активов. Был отменен налог на операции с ценными бумагами, и эти доходы включены в общую систему налогообложения прибыли. ЕЗБ на 2009 год также утвердил переход от прогрессивной пятиуровневой шкалы ставок (от 9 до 30 процентов) подоходного налога с физических лиц к плоской шкале ставок в размере 12% (и увеличение базы, вычитаемой при налогообложении).
- 3.42 Правительство также планирует сократить частоту налоговых платежей и упростить процедуры подачи налоговых деклараций, преимущественно за счет внедрения системы электронных деклараций в 2009 году. Система налоговых проверок будет упорядочена, а санкции за несоблюдение налогового законодательства будут пересмотрены в рамках более широкого реформирования нынешней структуры административных санкций и штрафов. Программа Правительства также предусматривает реформирование налога на доходы юридических лиц (налог на прибыль) за счет существенной корректировки базы данного налога. Ожидается, что перечень издержек, не учитываемых в настоящее время в целях налогообложения (затраты на рекламу, консультационные услуги, услуги аудиторов и т.д.), будет значительно сокращен в целях приведения его в соответствие с международной практикой. Корректировка не учитываемых при налогообложении издержек также будет включать в себя более адекватный охват затрат на оплату труда за счет смягчения некоторых из действующих административных норм. Также имеются планы по постепенному сокращению взносов на социальное страхование в рамках общей реформы системы социальной защиты.

---

<sup>21</sup> Важно отметить, что большинство налогоплательщиков в Республике Беларусь регулярно уплачивают только восемь основных налогов, причем уплата преобладающей их части осуществляется ежеквартально.

- 3.43 Признавая все те усилия, которые предпринимаются Правительством Беларуси в данной сфере, приведенная ниже оценка будет основана на положениях законодательства, которые действовали по состоянию на 31 декабря 2008 года, и на данных за 2005–2007 финансовые годы.
- 3.44 **Понятность и полнота налоговых обязательств.** Определение, данное налоговым обязательствам в законодательстве, не соответствует общепринятой международной практике. Убытки предыдущих периодов не могут вычитаться из прибыли последующих периодов в целях определения налоговых обязательств, а также существуют ограничения в отношении того, какие из различных предпринимательских затрат могут вычитаться из доходов для определения суммы налогооблагаемой прибыли (к полностью или частично не признаваемым в целях налогообложения затрат относятся издержки на содержание более одного легкового автомобиля, пользование услугами рекламных агентств и консультантов, затраты на оплату труда сверх определенных сумм, затраты на проведение обязательной аудиторской проверки). Множественность ставок и льгот по некоторым налогам (особенно по НДС и налогу на прибыль), а также наличие ряда специальных режимов налогообложения (свободные экономические зоны, парк высоких технологий, новые предприятия в сельских регионах) ведут к разнице в налогообложении сопоставимых операций различных налогоплательщиков, уменьшают налоговую базу, создают «неверные» стимулы (минимизация налогов и уклонение от уплаты налогов) и затрудняют отслеживание пороговых значений для определения права применения льготного режима. От большинства специальных налоговых режимов можно было бы отказаться, а в некоторых случаях правительство могло бы установить «льготные периоды», чтобы предоставить налогоплательщикам время для приспособления.
- 3.45 Оборотные налоги и местные налоги с продаж (существующие параллельно с общенациональным НДС и до 2009 года взимавшиеся по различным ставкам в зависимости от происхождения товаров и услуг) излишне обременяют систему и создают перекосы (это особенно касается оборотных налогов). Существует ряд мелких налогов и сборов (особенно на местном уровне), которые устанавливаются ежегодно решениями местных органов управления, что снижает предсказуемость налоговых обязательств и усложняет бизнес-планирование. Перечень местных налогов, которые могут взиматься местными органами управления, следует установить в Налоговом кодексе (сделав перекрестные ссылки в Бюджетном кодексе), а не ежегодными законами о бюджете<sup>22</sup>. Если смотреть на систему в целом, то видно, что она сложна и обременительна, и не для всех налогоплательщиков созданы равные условия. Оценка по данному критерию: D.
- 3.46 **Доступ налогоплательщиков к информации о налоговых обязательствах и административных процедурах.** Органы управления полагают, что у налогоплательщиков не должно возникать трудностей с получением информации о налоговых обязательствах и административных процедурах. Тексты законодательных актов можно беспрепятственно получить в письменном виде в налоговых органах или на их веб-сайтах, а МНС создало отдельную от своей налоговой инспекции службу для консультирования налогоплательщиков относительно выполнения их обязательств. Как

---

<sup>22</sup> В проекте Специальной части Налогового кодекса Республики Беларусь содержится описание состава местных налогов и сборов, объектов налогообложения и налоговой базы, предельных размеров ставок налогов, а также специфики исчисления и уплаты таких налогов и сборов.

МНС, так и Государственный таможенный комитет (ГТК) стремятся к упрощению налогов, за которые они отвечают (например, упрощение и рационализация структуры таможенных пошлин, упрощение налоговых платежей). Однако налогоплательщики по-прежнему испытывают проблемы, особенно в сферах, облагаемых целым рядом прямых и косвенных налогов, учитывая недостаточное количество квалифицированных независимых профессиональных советников, которые могли бы им помочь. Похоже, что МНС может и должно прилагать дополнительные усилия, например, проводя информирующие семинары и / или издавая более понятные для пользователей базовые разъяснительные материалы, целью которых является обучение и придание уверенности налогоплательщикам. Оценка по данному критерию: В.

**3.47 Наличие и функционирование механизма обжалования решений налоговых органов.** Поскольку первоначально налоги уплачиваются на основании деклараций, подаваемых налогоплательщиками, разногласия между налоговыми инспекторами и налогоплательщиками, как правило, возникают, когда на основании налоговых проверок (МНС ежегодно проводит 60 000 проверок) выставляются требования об уплате дополнительных сумм налогов. Для таких случаев существуют положения об обжаловании решений налоговых органов в вышестоящих инстанциях в рамках системы налоговых органов, а также об обжаловании их действий в суде. Как сообщили в МФ, в случае подачи жалобы приостанавливается действие решения о взимании любой суммы неуплаченного налога и / или любого наложенного штрафа. Дела с участием компаний, зарегистрированных в качестве юридических лиц, рассматриваются специализирующимися на этих вопросах судьями в хозяйственных судах, однако, налогоплательщики, являющиеся физическими лицами, могут подать жалобу только через общие суды. В 2007 году против МНС было подано 200 исков, причем в 25 процентах случаев решение было принято в пользу налогоплательщика; против ГТК было подано 125 исков, причем налогоплательщики выиграли дело в 13 процентах случаев. Как МНС, так и ГТК полагают, что число жалоб снижается, и что растет число случаев, когда решение принимается в пользу властей. Оценка по данному критерию: В.

#### **PI 14: Эффективность налогообложения и регистрации налогоплательщиков**

Показатель	Краткое описание	Оценка
PI 14. Эффективность налогообложения и регистрации налогоплательщиков. (Метод оценки M2)	(i) Существует единая процедура регистрации предприятий районными органами управления, которая охватывает взаимоотношения в сфере налогообложения, социального страхования, открытия банковских счетов и т.д. (А).  (ii) В Беларуси практически невозможно обойти требование о регистрации, которая охватывает ряд других взаимоотношений между предприятием / индивидуальным предпринимателем и государством. После регистрации налогоплательщики в полной мере заинтересованы в представлении какой-нибудь налоговой декларации, поскольку в противном случае им будет выставлена произвольная оценка причитающихся сумм, которые придется уплатить до принятия решения по жалобе. (А).	А

Показатель	Краткое описание	Оценка
	(iii) Существуют надежные системы планирования и мониторинга налогового аудита и программы расследования случаев мошенничества, которые в полной мере учитывают факторы риска. (А)	

- 3.48 Цель данного показателя – оценить работу налоговой системы с точки зрения властей, т.е. с точки зрения того, достаточно ли хорошо информированы власти о характеристиках и особенностях налогоплательщика, могут ли они обеспечить исполнение обязательств, и имеются ли у них эффективные механизмы борьбы с налоговым мошенничеством.
- 3.49 **Средства контроля в рамках системы регистрации налогоплательщиков.** Регистрация предприятия (юридического лица) или индивидуального предпринимателя в районной службе, ведущей единый государственный реестр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, является обязательным условием для ведения хозяйственной деятельности. В результате этого производится автоматическая регистрация в органах, отвечающих за налоги, социальное страхование, страхование и официальную статистику; документы, подтверждающие регистрации в этих различных органах, выдаются одновременно с документом, подтверждающим регистрацию предприятия, что дает возможность открыть банковский счет. После осуществления первоначальной регистрации не возникает проблем с взаимодействием между различными базами данных. Оценка по данному критерию: А.
- 3.50 Эффективность штрафных санкций, применяемых в случае несоблюдения требований, предъявляемых к регистрации и заполнению налоговых деклараций. Требование о регистрации предприятия (или в качестве индивидуального предпринимателя) практически невозможно обойти, а это предполагает автоматическую регистрацию в целях налогообложения. После регистрации налогоплательщики в полной мере заинтересованы в представлении какой-нибудь налоговой декларации, поскольку в противном случае им будет выставлена произвольная оценка причитающихся сумм, действие решения о взимании которых не будет приостановлено до принятия решения по жалобе. (Следует отметить, что данный критерий рассматривает только подачу какой-либо налоговой декларации; речь не идет о правильности и неправильности декларации.) Оценка по данному критерию: А.
- 3.51 **Планирование и мониторинг программ налогового аудита.** В принципе проверка/инспекция каждого налогоплательщика должна проводиться, по крайней мере, один раз в пять лет, причем более крупные предприятия должны проверяться более часто. Кроме того, крупные предприятия, банки, котируемые компании и иностранные предприятия должны проходить ежегодную аудиторскую проверку (в рамках которой основное внимание уделяется соблюдению налоговых и нормативных положений)<sup>23</sup>. Как МНС, так и ГТК заявляют, что инспекции основываются на анализе факторов риска (и в особенности в отношении каких-либо признаков возможного неполного декларирования); к ним относятся размер предприятия, недавнее его создание, статус получателей возмещения НДС на чистой основе. Оценка по данному критерию: А.

<sup>23</sup> Если налогоплательщик подлежит инспекции со стороны КРУ МФ, действие требования об обязательном ежегодном аудите приостанавливается.

## PI 15: Эффективность сбора налогов

Показатель	Краткое описание	Оценка
PI 15. Эффективность сбора налогов. (Метод оценки M1)	<p>(i) По состоянию на конец двух последних финансовых лет просроченные налоговые платежи в консолидированный бюджет (за исключением отсрочки налоговых платежей по решениям Правительства) составляли менее 1 процента совокупных доходов. (A).</p> <p>(ii) Все налоговые доходы уплачиваются напрямую на контролируемые казначейством счета. (A).</p> <p>(iii) Ежемесячно составляется отчет об исполнении доходной части консолидированного бюджета, который отражает суммы, начисленные по данным заполняемых самими налогоплательщиками деклараций, суммы сделанных ими платежей и суммы неуплаченных налогов по результатам проверок / инспекций. (A)</p>	A

3.52 **Коэффициент собираемости валовых просроченных налоговых платежей.** Собираемость налогов также была довольно хорошей, несмотря на высокие ставки налогов: просроченная задолженность по платежам в бюджет упала с 1,4 процента доходов консолидированного бюджета в 2005 году до 0,8 процента в 2006 году и 0,4 процента в 2007 году (т.е. общая сумма непогашенной задолженности за два из трех рассматриваемых лет составляла менее одного процента всех поступивших за эти годы налогов и сборов). См. Таблицу 11. Это указывает на большие усилия, предпринимаемые в Беларуси в части сбора налогов. Оценка по данному критерию: A.

Таблица 11. Непогашенная сумма налоговых платежей

Конец года	Общая непогашенная сумма, млрд бел. руб.	Отсроченные налоги, млрд бел. руб.	Чистая просроченная задолженность, млрд бел. руб.	Просроченная задолженность, в % от налоговых поступлений
2005 год	653,4	225,8	427,6	1,4
2006 год	678,0	356,2	321,8	0,8
2007 год	504,0	308,8	196,8	0,4

Источники: самооценка МФ, информация МФ о рассрочке платежей, контролируемой налоговыми органами, Доклад МВФ по стране 07/311, Таблица 10 Статистического приложения.

3.53 **Незамедлительное перечисление налоговым органом собранных налогов на счета казначейства.** Налоговые платежи незамедлительно переводятся из банка, в котором произведены платежи, на Единый казначейский счет в НБРБ в случае доходов, зачисляемых в республиканский бюджет, и на счета, открытые местными подразделениями казначейства в Беларусбанке в случае доходов, зачисляемых в местные бюджеты. Информация обо всех налоговых платежах доступна в центральном государственном казначействе МФ на ежедневной основе. Оценка по данному критерию: A.

3.54 Периодичность согласования составленной отчетности по начисленным налогам, полученным налогам, задолженности по налоговым платежам и налогам, полученным казначейством. Налоговые платежи преимущественно основаны на заполняемых самими налогоплательщиками декларациях, при этом налоговые органы производят свою оценку на основе проверок (или на основе анализа налоговых деклараций). Подробный ежемесячный отчет составляет по материалам деклараций всеми местными налоговыми органами, причем в этих отчетах отражается исполнение налоговой части в сравнении с утвержденным бюджетом по каждому налогу в каждой области / каждом районе, а также информация о начисленных, но не уплаченных в положенный срок налогах. Оценка по данному критерию: А.

**PI 16: Предсказуемость наличия средств для принятия обязательств по расходам**

Показатель	Краткое описание	Оценка
PI 16. Предсказуемость наличия средств для принятия обязательств по расходам. (Метод оценки M1)	<p>(i) МФ заранее уведомляет бюджетные организации о сумме квартальных назначений, принимая при этом во внимание сведения о сезонном характере доходов и расходов. МФ еженедельно уведомляет НБРБ об ожидаемых доходах и расходах, однако, эта информация не основана на сведениях, поступающих от распорядителей средств. (В).</p> <p>(ii) Квартальные росписи содержат максимальные суммы, на которые распорядители средств могут рассчитывать при осуществлении надлежащих платежей. (В).</p> <p>(iii) Существенные корректировки, как правило, вносятся в бюджетные ассигнования дважды в год Указом Президента Республики Беларусь. (В)</p>	В

3.55 **Эффективность прогнозирования и мониторинга денежных потоков.** Казначейство МФ составляет ежегодный прогноз денежных потоков после утверждения бюджета Парламентом и ежеквартально актуализирует денежные потоки, отражая ожидания распорядителей средств. После утверждения бюджета Парламентом МФ готовит поквартальную роспись назначений для распорядителей средств, включая условные и безусловные гранты, которые должны быть выплачены местным органам управления через области, принимая при этом во внимание свои прогнозы сезонных и иных колебаний потоков доходов. Местные органы управления готовят аналогичные прогнозы своих потребностей в денежных средствах, чтобы быть в состоянии уведомить МФ обо всех потребностях во временном заимствовании средств, когда ожидается, что их потребности в моментальной ликвидности превысят их налоговые доходы и гранты от центрального правительства. МФ отслеживает позицию на еженедельной основе и соответственно уведомляет Национальный банк Республики Беларусь (НБРБ), но назначения не пересматриваются внутри квартала на основе подробных консультаций с распорядителями средств с учетом их ожиданий. Тем не менее, бюджетная организация может обратиться с просьбой перенести ее ассигнования с одного квартала на другой при условии, что утвержденная на год общая сумма не превышает. Оценка по данному критерию: В.

- 3.56 **Достоверность и временной горизонт информации, поступающей распорядителям средств о доступных суммах.** Распорядители средств имеют достаточные гарантии того, что денежные средства будут им доступны в пределах максимальных квартальных сумм, которые до них доводятся МФ. (МФ также ведет реестр крупных обязательств по контрактам, которые охватывают будущие периоды.) В последние годы проблем с наличием денежных средств не возникало. Поскольку для получения полностью удовлетворительной оценки необходимо, чтобы период перспективного планирования составлял шесть месяцев, оценка по данному критерию: (В).
- 3.57 **Периодичность и прозрачность корректировок бюджетных ассигнований, о которых уведомляются распорядители средств.** В течение финансового (бюджетного) года доходы и расходы бюджета могут пересматриваться посредством принятия Законов Республики Беларусь (в случае, когда необходимо повысить максимальные совокупные показатели доходов и / или расходов), правовых актов Президента Республики Беларусь (в случае, когда необходимо произвести существенное функциональное перераспределение в пределах утвержденных общих сумм), решений Правительства Республики Беларусь и решений местных Советов Депутатов в пределах утвержденных бюджетов и делегированных им полномочий. Таким образом, объем доходов и расходов республиканского бюджета может быть увеличен или снижен только Парламентом Республики Беларусь или (по его поручению) Президентом Республики Беларусь. Уточнения в отдельные суммы в республиканском бюджете вносятся не чаще одного раза в квартал (как правило, 1–2 раза в год).
- 3.58 В процессе исполнения бюджета МФ и соответствующие местные финансовые органы уполномочены вносить изменения в квартальные назначения и расходы в соответствии с экономической и ведомственной классификациями расходов соответствующих бюджетов в пределах утвержденных годовых назначений по разделам, подразделам и видам функциональной классификации расходов. Аналогичным образом, распорядители бюджетных средств имеют право перераспределять бюджетные ассигнования между подчиненными им получателями бюджетных средств.
- 3.59 **В целом, механизмы изменения бюджетных ассигнований внутри года четко определены законом и являются достаточно прозрачными.** Но исполнительной ветви власти делегированы довольно большие полномочия принятия решений по своему усмотрению за пределами контроля законодательной власти, и многие изменения вносятся без их публичного объявления. Оценка по данному критерию: В.

**PI 17: Учет кассовых остатков, задолженности и гарантий и управление ими**

Показатель	Краткое описание	Оценка
PI 17. Учет кассовых остатков, задолженности и гарантий и управление ими. (Метод оценки M2)	(i) Данные по внутреннему и внешнему долгу являются полными и достоверными, они актуализируются ежемесячно, но не содержат информации о негарантированных заимствованиях государственных предприятий. (А).  (ii) Кассовые остатки центрального правительства консолидируются на ежедневной основе, но остатки средств местных органов управления хранятся на многочисленных счетах в Беларусбанке, хотя отчетность по ним представляется в рамках отчетности по системе казначейства. (С).	С+

Показатель	Краткое описание	Оценка
	(iii) В случае внешних заимствований и выдачи гарантий по внешним займам требуется согласие Правительства. Местные органы управления могут выдавать гарантии в случае привлечения внутренних заимствований предприятиями в пределах максимальной суммы, равной 30 процентам доходов их бюджетов (без учета трансфертов), без предварительного утверждения таких решений МФ. (D)	

3.60 **Эффективность учета и представления данных о задолженности.** МФ ведет реестр внутреннего государственного долга, включая заимствования и выдачу гарантий местными органами управления, причем этот реестр обновляется ежемесячно на основании информации, поступающей от заемщиков. Для осуществления внешнего заимствования государственными органами, в том числе и для выдачи гарантий, требуется утверждение таких решений Правительством (что оформляется через МФ). Некоторое внешнее заимствование осуществляется государственными предприятиями без гарантий, что не отражается в отчетах МФ; однако, подробная информация об этом имеется в НБРБ. Информация о негарантированном долге, собранная НБРБ, публикуется в отчетах и на вебсайте НБРБ. Объем государственных заимствований, включая выдачу гарантий местными органами управления, регулируется ежегодным Законом о бюджете, что ограничивает увеличение суммы долга в процентном отношении к ВВП и выдачу гарантий в процентном отношении к утвержденным доходам или расходам бюджета местных органов управления. Оценка по данному критерию (несмотря на то, что негарантируемые заимствования государственных предприятий не учитываются в отчетах): А.

3.61 **Уровень консолидации государственных кассовых остатков.** Управление потоками денежных средств как центрального правительства, так и местных органов управления осуществляется через систему казначейства на уровне центральных или местных органов управления. Все поступления средств и платежи центрального правительства проходят через Единый казначейский счет (ЕКС) в НБРБ. Тем не менее, хотя все доходы и операции по расходованию средств местных органов управления проходят через местные подразделения казначейства (МФ) (причем Главное государственное казначейство имеет полный доступ к информации об этих операциях), а до осуществления платежа производятся те же проверки, что и в случае операций центрального правительства, остатки денежных средств местных органов управления не консолидируются, а остаются на счетах в различных филиалах (принадлежащих государству коммерческих) Беларусбанка или Агропромбанка. МФ предполагает, что на практике могут возникнуть трудности с консолидацией остатков денежных средств местных органов управления, а суммы таких остатков малозначительны. На практике еще одно затруднение возникает в связи с тем, что внебюджетные средства местных органов управления хранятся и управляются за пределами системы казначейства, а отчетность по ним представляется позже. МФ осознает наличие этой сложной задачи и в 2010 году будет рассматривать вопрос о включении внебюджетных средств областей и отраслевых министерств в систему казначейства. Оценка по данному критерию: С.

3.62 **Порядок привлечения займов и предоставления гарантий.** Внутренние и внешние займы могут привлекаться центральным правительством в пределах лимитов дефицита бюджета, устанавливаемых ежегодным Законом о бюджете. Как привлечение внешних займов, так и выдача гарантий по внешнему заимствованию должны утверждаться Правительством. Местные органы управления не обладают полномочиями по привлечению займов, но они могут временно заимствовать средства у МФ. Тем не менее, местные органы управления уполномочены выдавать гарантии по внутренним займам, привлекаемым предприятиями, в пределах лимитов в размере 30 процентов от утвержденных в их бюджете доходов (без учета трансфертов)<sup>24</sup>, причем делается это без предварительного получения согласия МФ. Данный лимит по внутреннему заимствованию, введенный в 2006 году, представляет собой шаг на пути совершенствования системы контроля за фискальными рисками. По полученным данным, начиная с 2006 года, местные органы управления широко пользовались этими полномочиями, хотя, как утверждается, менее пяти процентов таких гарантий фактически предъявляются к исполнению (причем в этом случае соответствующий орган управления обращает взыскание на активы предприятия, о котором идет речь). Было отмечено, что во многих случаях эти гарантии выдаются в рамках государственной политики (например, на развитие сельских регионов), и в этом смысле можно считать, что они находятся под контролем Правительства. Однако эти полномочия, предоставленные нижестоящим органам управления по выдаче гарантий по заимствованиям предприятий без предварительного утверждения таких шагов МФ и без какого-либо анализа их влияния на управление государственным долгом, представляют собой существенный фискальный риск и создают трудности в процессе управления долгом в случае макроэкономических колебаний. Оценка по данному критерию: D.

#### **PI 18: Эффективность мер контроля за фондом заработной платы**

Показатель	Краткое описание	Оценка
PI 18. Эффективность мер контроля за фондом заработной платы. (Метод оценки M1)	(i) Учетные данные организаций по персоналу и данные о фонде заработной платы согласованы, причем изменения в личном деле работника автоматически ведут к рассмотрению их влияния на фонд заработной платы. (A). (ii) Изменения в учетную документацию по персоналу и фонд заработной платы вносятся регулярно. (A). (iii) Министерства и местные органы управления осуществляют надлежащий контроль за ведением учетной документации по фонду заработной платы. (A) (iv) КРУ МФ периодически проверяет все подразделения центральных и местных органов управления, причем иногда это делается совместно с Комитетом государственного контроля, и особое внимание уделяется фонду заработной платы. (A)	A

<sup>24</sup> До 2008 года ограничение составляло до '20' процентов их утвержденных 'расходов' бюджета.

- 3.63 Численность, оплата труда (включая различные специальные доплаты за квалификацию и стаж) и штатное расписание государственных служащих жестко контролируются центральными органами управления: численность и штатное расписание – Администрацией Президента, уровни и структура оплаты труда – Министерством труда, а фонд оплаты труда – МФ. МФ выделяет отраслевым министерствам финансирование на основе точной информации об утвержденной численности и штатном расписании работников государственных учреждений, включенных в платежную ведомость каждой организации. Организации-наниматели должны обосновывать перед МФ изменения в платежных ведомостях, например, в связи с увеличением доплаты конкретному работнику за стаж, и могут повышать работников в должности, только если имеются вакантные места (или если в штатном расписании утверждаются дополнительные единицы с более высокой категорией). Помимо проверок КРУ МФ (к которым относятся как операции подразделений КРУ на местном уровне, так и операции на республиканском уровне) могут проводиться проверки Министерства по налогам и сборам, чтобы удостовериться в правильности взимания подоходного налога, и ФСЗ, чтобы удостовериться в правильности уплаты взносов на социальное страхование. Аналогичные правила применяются местными органами управления в отношении работников, занятых в сфере здравоохранения и образования.
- 3.64 **Интеграция и согласованность между учетной документацией по персоналу и данными о фонде заработной плате.** МФ следит за тем, чтобы министерства и местные органы управления тщательно вели учет сотрудников и платежные ведомости в электронном виде, и чтобы существовала надлежащая связь между этими двумя базами. Оценка по данному критерию: А.
- 3.65 **Своевременность внесения изменений в учетную документацию по персоналу и фонд заработной платы.** Изменения в учетную документацию по персоналу и фонд заработной платы ежемесячно вносятся министерствами или их органами на уровне местных органов управления в сроки, позволяющие правильно производить оплату труда сотрудников. Оценка по данному критерию: А.
- 3.66 **Средства внутреннего контроля за изменениями, вносимыми в учетную документацию по персоналу и фонд заработной платы.** Существует система эффективного иерархического контроля за изменениями, вносимыми в учетную документацию по персоналу и фонд заработной платы отделами кадров и финансовыми службами каждого министерства и департамента местных органов управления. Оценка по данному критерию: А.
- 3.67 **Проведение аудиторских проверок фонда заработной платы.** Учетная документация по персоналу и фонд заработной платы подлежат как внутреннему контролю, осуществляемому соответствующими службами, так и ряду внешних проверок (КРУ МФ, КГК и т.д.), в ходе которых особое внимание обращается на возможность совершения умышленных ошибок. Данные проверки не выявляют большого количества случаев завышения платежей или включения «мертвых душ» в платежные ведомости, хотя выявляется небольшое количество мелких ошибок в расчете выплат, причем впоследствии ущерб возмещается, а ответственные работники получают взыскания. Оценка по данному критерию: А.

**PI 19: Конкуренция, эффективность расходования средств и контроль в сфере государственных закупок**

Показатель	Краткое описание	Оценка
<p>PI 19. Конкуренция, эффективность расходования средств и контроль в сфере государственных закупок. (Метод оценки M2)</p>	<p>(i) Хотя представляется, что около 75 процентов контрактов (по сумме) размещаются с применением конкурентных методов, зачастую присутствуют ограничения в отношении проведения конкурса (ограниченные списки участников тендеров, применение ценового контроля, требование о приобретении товаров (работ, услуг) через монопольного поставщика) и т.д. (C).</p> <p>(ii) Соответствующее законодательство предусматривает, что требование о конкурентных тендерах может не соблюдаться, если сумма закупок в денежном выражении не превышает определенную пороговую величину. Тем не менее, существует еще несчетное количество других причин для отказа от конкурентных тендеров, поскольку закупки многих видов товаров производятся в соответствии со специальными положениями. Отсутствует единое всеобъемлющее положение, охватывающее все государственные закупки. (C).</p> <p>(iii) Отсутствует единый орган, отвечающий за соблюдение соответствующего законодательства, а также отсутствует специальный механизм подачи и рассмотрения жалоб, касающихся государственных закупок. (C)</p>	<p>C+</p>

3.68 К соответствующему общему законодательству относятся положение «О поставках товаров для государственных нужд», которое устанавливает конкурсную основу в качестве метода закупок, применяемого в обязательном порядке. Тем не менее, на практике процедура закупок регулируется рядом указов и постановлений, самым важным из которых является Указ Президента Республики Беларусь № 529. Тем не менее, Закон о государственных закупках пока что отсутствует, несмотря на ряд попыток принять такой закон, предпринятых в течение последних лет. Помимо упомянутого Указа Президента, существуют другие указы, регулирующие закупку конкретных товаров (например, медицинских товаров, сельскохозяйственной продукции, товаров для спорта и туризма, для строительства).

3.69 **До сих пор отсутствует государственное агентство по закупкам.** Министерство экономики отвечает за общую политику в области государственных закупок, разрабатывая положения, касающиеся закупок, и составляя статистику по заключенным контрактам, в то время как Министерство архитектуры и строительства отвечает за контракты в области строительства и гражданской инженерии, включая контроль за величиной входящих затрат. В большинстве случаев закупки производятся централизованно, и министерства (и их органы на уровне областей и районов) обязаны производить закупку многих видов товаров через государственные предприятия, такие как Белресурсы, которое выступает в роли монопольного покупателя и моно-

польного поставщика. Министерство экономики не контролирует практику закупок других органов государственной власти или соблюдение ими соответствующего законодательства.

- 3.70 **Заключение контрактов, стоимость которых превышает пороговую величину, в условиях открытой конкуренции.** Данные Министерства экономики показывают, что в период 2005–2007 годов около 75 процентов закупок сектора органов государственного управления в стоимостном выражении осуществлялись в соответствии с той или иной конкурентной процедурой, причем на долю открытых конкурсов приходилось чуть менее 50 процентов от общего числа. Тем не менее, если рассматривать эти данные с точки зрения числа контрактов, доля прямого заключения контрактов резко возрастает, превышая 90 процентов, что связано с большим числом контрактов на малую сумму. Также возникают сомнения, может ли конкуренция быть действительно эффективной при наличии контроля за ценами на многие входящие составляющие и требования о том, чтобы многие закупки производились через монопольное государственное предприятие по закупкам. Оценка по данному критерию: С.
- 3.71 **Обоснованность использования менее конкурентных методов закупок.** В соответствии с законодательством, при заключении контрактов на закупку товаров на сумму менее 80 000 евро публикуется приглашение к предложению цены, причем требуется, чтобы поступило хотя бы две заявки на участие в конкурсе, а в случае контрактов на сумму менее 10 000 евро требуется, чтобы хотя бы три потенциальных поставщика предложили свою цену. Однако какое-либо специальное законодательство, регулирующее применение ограниченных, а не открытых конкурсов, похоже, отсутствует. Оценка по данному критерию: С.
- 3.72 **Наличие и функционирование механизма подачи и рассмотрения жалоб, касающихся государственных закупок.** Многие потенциальные поставщики являются государственными предприятиями, контролируемые их клиентами, а в тендерах принимает участие небольшое число иностранных поставщиков. Жалобы следует подавать в ведомство, производящее закупки, и если ситуация не может быть разрешена, действия ведомства можно обжаловать в судебно порядке. По данным отчетности, число жалоб (поданных в МЭ) было сравнительно невелико (хотя в последнее время это число резко возросло)<sup>25</sup>. В связи с отсутствием функционирующего механизма подачи и рассмотрения жалоб помимо судебного порядка, следует осторожно интерпретировать малое число зарегистрированных жалоб, поскольку небольшое количество жалоб вполне может указывать на отсутствие эффективного механизма компенсации и низкий уровень веры участников тендеров в справедливость существующей системы, а не на «хорошее качество» процедуры закупок. Точнее, общее отсутствие специального закона о государственных закупках ведет к отсутствию специального механизма подачи и рассмотрения жалоб, что, в свою очередь, находит отражение в количестве зарегистрированных жалоб. Оценка по данному критерию: С.

---

<sup>25</sup> По данным отчетности, в 2007 году в Беларуси в целом было подано 5 000 жалоб, связанных с процедурой закупок, из которых 146 непосредственно касались строительных работ. Само Министерство экономики зарегистрировало 74 жалобы в 2007 году (из которых 20 – в сфере строительства), в то время как в первом квартале 2008 года было подано 46 жалоб, касающихся только строительных работ.

**PI 20: Эффективность внутреннего контроля за расходами, не связанными с заработной платой**

Показатель	Краткое описание	Оценка
<p>PI 20. Эффективность внутреннего контроля за расходами, не связанными с заработной платой. (Метод оценки M1)</p>	<p>(i) Планирование ассигнований на год и поквартальная роспись ассигнований в сочетании с реестром контрактов, выходящих за рамки текущего года, который ведется МФ, не позволяет расходам превысить сумму имеющихся денежных средств. Просроченная задолженность по расходам является незначительной. (B).</p> <p>(ii) Установлены подробные правила и процедуры для осуществления расходов центрального правительства, органов управления областей и районов. Соблюдение этих правил обеспечивается посредством проведения Министерством/местными финансовыми органами, КРУ МФ и Комитетом государственного контроля строгих последующих проверок. Тем не менее, концентрация ресурсов на контрольных действиях такого рода представляется довольно чрезмерной. (B).</p> <p>(iii) Как Главное государственное казначейство МФ, так и областные/районные подразделения казначейства проводят первоначальную проверку соблюдения установленных процедур до того, как санкционировать осуществление платежей. Процент отказов в осуществлении платежей чрезвычайно низок. (A)</p>	<p>B+</p>

3.73 **Эффективность контроля за принятием обязательств по расходам.** В белорусской системе всеобъемлющий контроль за обязательствами, отделенный от контроля за расходами, как таковой отсутствует. Вместо этого все зависит от очень подробного планирования ассигнований на год, причем для распорядителей средств заранее четко определяется сумма ассигнований на квартал. Помимо этого МФ ведет реестр контрактов, выходящих за рамки текущего года. Система казначейства не пропускает заявки на платежи, по которым отсутствует первоначальное подтверждение того, что расходы предусмотрены в бюджете на год и в квартальной росписи ассигнований, и что были исполнены все установленные процедуры. Тот факт, что просроченная задолженность по платежам является незначительной, подтверждает эффективность системы. Кроме того, МФ предприняло в 2009 году шаги по контролю за обязательствами в рамках капитальных проектов, чтобы в течение года лучше отслеживать и контролировать ситуацию с поступлением доходов, вероятность колебаний которых может быть высока. Оценка по данному критерию с учетом отсутствия системы контроля за обязательствами как таковой: B.

3.74 **Полнота, актуальность и понятность других правил/процедур внутреннего контроля.** В Беларуси существует хорошо развитая административная система, в рамках которой особое внимание уделяется различным уровням контроля. Считалось, что эта система работала хорошо во времена СССР, и она продолжает рабо-

тать, как запланировано. Распорядители средств (министерства и их органы на уровне нижестоящих органов управления) должны создавать системы, которые удовлетворяют правилам контроля, установленным казначейством и их собственными органами контроля. Они также должны, по мере возможности, стремиться к тому, чтобы КРУ МФ и Комитет государственного контроля не обнаруживали ошибки и нарушения при проведении операций. Можно рассуждать о том, не препятствует ли сосредоточение ресурсов на последующей проверке соблюдения требований и правил наиболее эффективному и экономичному обеспечению государственными услугами, поскольку сами системы контроля требуют большого количества ресурсов и могут препятствовать рассмотрению альтернативных и более эффективных путей достижения какого-либо заданного результата. Тем не менее, факты показывают, что системы внутреннего контроля являются действенными, если не всегда и эффективными с учетом многочисленных проверок, которые сосредоточены на соблюдении правил и требований, а не на эффективном использовании ресурсов. Оценка по данному критерию: В.

- 3.75 **Соблюдение правил проведения и регистрации операций.** Процедуры, применяемые казначейством как на уровне центрального правительства, так и на уровне областей/районов, в сочетании с проведением последующих проверок обеспечивают высокую степень соблюдения правил проведения и регистрации операций. Оценка по данному критерию: А.

#### PI 21: Эффективность внутреннего аудита

Показатель	Краткое описание	Оценка
PI 21. Эффективность внутреннего аудита. (Метод оценки M1)	<p>(i) Внутренний аудит, понимаемый как служба, задача которой заключается в оказании руководству консультативной помощи по вопросам преодоления выявленных недостатков в системах, в Беларуси не существует. Тем не менее, часть работы КРУ МФ направлена на выявление и исправление недостатков системы. (С).</p> <p>(ii) Отсутствие всеобъемлющего охвата вопросов внутреннего аудита исключает возможность систематического распространения каких-либо отчетов. (D).</p> <p>(iii) В силу этого обзор/аудит систем является вспомогательным продуктом деятельности систем внутреннего контроля, и систематичной реакции на заключения такого аудита пока что выработано не было. (D)</p>	D+

- 3.76 **Сфера применения и эффективность функции внутреннего аудита.** Внутренний аудит, понимаемый как служба, не имеющая операционных обязанностей и оказывающая руководству консультативную помощь в определении путей преодоления выявленных недостатков систем, отсутствует в рамках белорусской системы. До настоящего времени почти вся деятельность внутреннего контроля была в высокой степени сосредоточена на проверке соблюдения требований и правил,

а не на аудите эффективности использования государственных ресурсов. Тем не менее, деятельность КРУ МФ начала выходить за рамки проверки соблюдения правил, созданной для выявления отдельных ошибок, переходя к определению мер по совершенствованию систем, которые позволили бы повысить эффективность и действенность обеспечения государственными услугами, а также было отмечено, что некоторая часть деятельности управлений внутреннего контроля в различных министерствах обладает некоторыми характеристиками внутреннего аудита. Например, КРУ (в своих отчетах по результатам внутреннего контроля) указало на необходимость привлекать специалистов по проектированию и строительству для более эффективного рассмотрения спецификации и управления контрактами в области строительства и гражданской инженерии в целях обеспечения качества строительства и, следовательно, получения отдачи от затрат (что, между прочим, подтверждает наличие проблем с эффективностью использования средств при обеспечении государственными услугами, см. РІ 19). Оценка по данному критерию: С.

3.77 **Периодичность составления и широта распространения отчетов.** Поскольку систематичную функцию внутреннего аудита еще предстоит развивать, пока что еще не разработан общий механизм подготовки и распространения отчетов. Все проверки / инспекции координируются централизованно Комитетом государственного контроля, и в 2006 году было проведено около 70 000 таких проверок, число которых в 2007 году сократилось до 68 000. Результаты всех проверок регистрируются в реестре (книга учета проверок), отчеты направляются непосредственно заинтересованным сторонам, а сводный отчет готовится и представляется Президенту, однако, общественность не имеет к нему открытого доступа. Из 68 000 проверок, проведенных в 2007 году, результаты 19 были обжалованы, а результаты 2 – не согласованы. Оценка по данному критерию: D.

3.78 **Характер действий, предпринимаемых руководством на основании заключений внутренних аудиторов.** Свидетельства о действиях, предпринимаемых руководством для ликвидации недостатков системного характера, которые были выявлены КРУ или в ходе других проверок, отсутствуют. Это преимущественно объясняется тем фактом, что описание выявленных ошибок сосредоточено на случаях несоблюдения требований законодательства, а не на анализе слабых мест в системе. Поскольку проверки сосредоточены на выявлении случаев нарушения законодательства, как правило, реакция, в целом, сосредоточена на дисциплинарных мерах, а не на выявлении причин возникновения проблем и выработке мер для предотвращения этих проблем в будущем. Например, в то время как результаты недавнего аудита КРУ показали, что необходимо повышать уровень профессионализма в области спецификации и управления контрактами в строительстве и гражданской инженерии, неясно, предприняло ли руководство какие-либо широкомасштабные меры для реализации этой цели. Оценка по данному критерию: D.

## Е. УЧЕТ, ВЕДЕНИЕ ДОКУМЕНТАЦИИ И ОТЧЕТНОСТЬ

### PI 22: Своевременность и регулярность согласования счетов

Показатель	Краткое описание	Оценка
PI 22. Своевременность и регулярность согласования счетов. (Метод оценки М2)	(i) Согласование всех банковских счетов центрального правительства, а также областных и районных органов управления, которые входят в систему казначейства, производится, по крайней мере, ежемесячно. В тех случаях, когда операции бюджета или поступление и расходование внебюджетных средств проходит вне системы казначейства, ответственные бюджетные организации обязаны сверить свои расходы с банковскими выписками до того, как представить свои отчеты в казначейство. (А).  (ii) Согласование промежуточных счетов и авансовых платежей производится ежемесячно в процессе подготовки ежемесячных операционных отчетов для представления в МФ. (А)	А

3.79 **Регулярность согласования банковских счетов.** Как описано в пункте PI 17, существует единая казначейская система, которая обслуживает центральное правительство, области и районы. Что касается доходов и расходов центрального правительства, то они преимущественно проходят через счета в НБРБ, причем сверка потоков и остатков производится ежедневно. Областные и районные подразделения казначейства работают через счета в (принадлежащих государству коммерческих) банках Беларусбанк и Агропромбанк, причем аналогичная сверка потоков и остатков производится ежедневно. Однако некоторые бюджетные организации не охвачены системой казначейства, как и некоторые внебюджетные операции. В отношении сектора органов государственного управления в целом ежемесячная сверка производится в контексте представления отчетов об исполнении бюджета в МФ. По данным казначейства МФ, распорядители средств, отвечающие за операции с бюджетными средствами или за поступление и расходование внебюджетных средств вне системы казначейства, обязаны произвести сверку своих записей о расходах с данными выписки с банковского счета прежде, чем представлять свои отчеты. Оценка по данному критерию: А.

3.80 **Регулярность согласования и выверки промежуточных счетов и авансовых платежей.** Счета областных и районных органов управления находятся в Беларусбанке и Агропромбанке, составляя часть единой казначейской системы. Информация о них доступна Главному государственному казначейству МФ на ежедневной основе. Сверка и обнуление командировочных авансов и подотчетных сумм производится ежемесячно на всех уровнях управления в контексте ежемесячного представления операционных отчетов в МФ. Оценка по данному критерию: А.

**PI 23: Наличие информации о ресурсах, получаемых учреждениями, оказывающими услуги**

Показатель	Краткое описание	Оценка
PI 23. Наличие информации о ресурсах, получаемых учреждениями, оказывающими услуги. (Метод оценки M1)	(i) Составляются ежегодные отчеты, которые охватывают расходы каждой школы, больницы и т.д., и имеется информация, позволяющая проверить, действительно ли в процессе исполнения бюджета средства (как в денежной, так и в натуральной форме) были получены учреждениями, предоставляющими услуги, как это было запланировано в бюджете. Однако руководители заранее не уведомляются об их бюджете, и ни бюджеты, ни отчеты не публикуются. (B)	B

- 3.81 **Ресурсы, получаемые учреждениями, оказывающими услуги.** Расходы каждого учреждения, предоставляющего услуги, (УПУ) преимущественно определяются на основе установленных в централизованном порядке уровней и норм оплаты (например, обеспеченность местами и учителями на одного учащегося). Органы управления определенного уровня, которые отвечают за обеспечение определенными услугами (районного – для большинства школ, областного – для большинства больниц), составляют бюджет для каждого УПУ на основании этих норм. Некоторые ресурсы (например, учебники) распределяются республиканскими органами управления (причем родители в обязательном порядке вносят оплату в бюджет), в то время как соответствующий местный орган управления обладает некоторой степенью свободы в распределении средств на ремонт и содержание. УПУ обладают очень низкой степенью свободы в распределении средств или подотчетности в их использовании; их конкретные бюджеты, которые не публикуются, фактически определяются соответствующими органами управления. Школа может получить некоторые дополнительные средства, реализуя продукцию, выращенную на пришкольном участке, или используя эту продукцию для повышения качества питания школьников.
- 3.82 **Составляется годовой отчет о расходах каждого УПУ, но эти отчеты не публикуются.** В последние три года не проводились обзоры для отслеживания фактических потоков средств (в денежной и натуральной форме), направляемых в УПУ. Заработная плата учителям и работникам системы здравоохранения выплачивается напрямую из бюджета органа управления, отвечающего за УПУ, а обеспечение товарами и услугами также производится непосредственно соответствующим органом управления<sup>26</sup>. Поездки специалистов, проводивших проверку, на места не выявили признаков того, что образование, здравоохранение или другие социальные услуги страдают от ненадлежащего расходования или незаконного присвоения средств областными или районными органами управления. Напротив, местные органы управления, похоже, осуществляют очень жесткий контроль, что сильно затрудняет незаконное присвоение средств. Оценка по данному критерию: B.

<sup>26</sup> Данная оценка основывается на результатах встречи с финансовым отделом Бобруйского района и сотрудниками, которые непосредственно руководят школой и культурным учреждением, финансируемыми из районного бюджета.

**PI 24: Качество и своевременность отчетов об исполнении бюджета, представляемых в течение года**

Показатель	Краткое описание	Оценка
PI 24. Качество и своевременность отчетов об исполнении бюджета, представляемых в течение года. (Метод оценки M1)	(i) Классификация данных позволяет проводить сравнение с первоначальным бюджетом, однако, расходы охватываются только на этапе оплаты, поскольку в Беларуси всеобъемлющий контроль за обязательствами не осуществляется. (B). (ii) Отчеты, охватывающие сектор органов государственного управления в целом, готовятся ежемесячно и ежеквартально к 25-му числу месяца, следующего за отчетным периодом. Отчеты об исполнении консолидированных бюджетов областей и города Минска за год должны представляться в казначейство до 25-го февраля года, следующего за отчетным годом, чтобы годовые отчеты об исполнении консолидированного бюджета были готовы в начале марта. (A). (iii) Отчеты преимущественно подкрепляются информацией об операциях, произведенных в единой казначейской системе, и они, как правило, заслуживают доверия. (A)	B+

- 3.83 **Содержание отчетов в плане охвата и сопоставимости данных с бюджетными сметами.** Отчеты охватывают сектор органов государственного управления в целом, причем данные представляются с разбивкой по функциональной, ведомственной и экономической классификации. Расходы, которые формально считаются внебюджетными, включаются в эти отчеты. Однако отсутствует отдельная отчетность о расходах на стадии принятия обязательств. Оценка по данному критерию: B.
- 3.84 **Своевременность представления отчетов.** Министерства, областные и районные органы управления готовят свои собственные внутригодовые отчеты об исполнении бюджета и представляют их в МФ на ежеквартальной основе. МФ составляет консолидированный отчет о расходах не позднее четырех недель по окончании каждого квартала. Оценка по данному критерию: A.
- 3.85 **Качество информации.** Единая казначейская система в большинстве случаев позволяет произвести перекрестную проверку информации, представленной министерствами, областными и районными органами управления (однако, некоторые элементы расходов (5–10 процентов от общего количества), отраженные в отчетах, остаются вне единой казначейской системы). Оценка по данному критерию: A.

## PI 25: Качество и своевременность годовых финансовых отчетов

Показатель	Краткое описание	Оценка
PI 25. Качество и своевременность годовых финансовых отчетов. (Метод оценки M1)	(i) Консолидированные отчеты органов управления составляются ежегодно и охватывают все расходы, однако, охват финансовых активов и пассивов является неполным. (С).  (ii) Ежегодный отчет о расходах центрального правительства составляется не позднее двух месяцев после окончания года. Консолидированный отчет о доходах и расходах сектора органов государственного управления составляется не позднее четырех месяцев после окончания года. (А).  (iii) Отчеты представляются в совместимом формате, основанном на национальных стандартах бухгалтерского учета и отчетности, которые не соответствуют международным стандартам. (С)	C+

- 3.86 **Полнота финансовых отчетов.** В финансовых отчетах основное внимание уделяется исполнению доходов и расходов республиканского бюджета (т.е. расходов только центрального правительства), включая информацию о финансировании дефицита. Составляется ряд дополнительных отчетов о расходах на приобретение основных средств, расходах на научные исследования, о потоках запасов сырья и материалов и т.д. Составляется отчет о поступлении и расходовании внебюджетных средств, однако, отсутствуют отдельные и всеобъемлющие отчеты о финансовых активах и пассивах. Информация о доходах и расходах сектора органов государственного управления в целом готовится не позднее четырех месяцев по окончании года. Оценка по данному критерию: С.
- 3.87 **Своевременность представления финансовых отчетов.** Отчет об исполнении расходов центрального правительства представляется для изучения в Комитет государственного контроля (КГК) по истечении двух месяцев после окончания года. Консолидированный отчет о доходах и расходах сектора органов государственного управления составляется не позднее четырех месяцев после окончания года. Оценка по данному критерию: А.
- 3.88 **Используемые стандарты бухгалтерского учета и отчетности.** Финансовая отчетность базируется на национальных стандартах бухгалтерского учета и отчетности, которые не соответствуют международным стандартам бухгалтерского учета и отчетности для государственного сектора. Планы внедрения международных стандартов бухгалтерского учета и отчетности пока что не были разработаны. Оценка по данному критерию: С.

## F. ВНЕШНИЙ КОНТРОЛЬ И АУДИТ

### PI 26: Сфера применения, характер внешнего аудита и принятие мер на основе его результатов

Показатель	Краткое описание	Оценка
PI 26. Сфера применения, характер внешнего аудита и принятие мер на основе его результатов. (Метод оценки M1)	<p>(i) Аудит является всеобъемлющим, но его охват очень ограничен. Раскрытие стандартов аудита отсутствует. (C).</p> <p>(ii) Годовые доклады КГК о проверке отчетов об исполнении бюджета представляются в Парламент не позднее четырех месяцев после получения этих отчетов от МФ. (A).</p> <p>(iii) По информации, полученной от КГК, практически все их рекомендации принимаются и реализуются Правительством; им было предложено предоставить примеры таких рекомендаций и принятых ответных действий. Помимо ежегодного заключения по отчету об исполнении бюджета, отчеты КГК или ответы на них не публикуются. (D)</p>	D+

- 3.89 Анализ ГРФП оценивает механизмы государственного аудита в соответствии со стандартами, предусматривающими независимость внешнего аудита от правительства, проведение как всеобъемлющего финансового аудита, так и широкого круга проверок эффективности работы/расходования средств, и составление публикуемых отчетов, которые сопровождаются публикуемыми ответами проверяемых учреждений. Такой аудит проводится по результатам деятельности, и аудитор по определению не принимает участия или не несет ответственности за операционное управление.
- 3.90 **Действующие в Республике Беларусь механизмы не соответствуют этой общепринятой модели.** КГК, который выполняет в Беларуси некоторые из задач, закрепленных в других странах за высшим институтом аудита, подчинен Президенту, а не Парламенту: его Председатель (назначаемый Президентом) формально является членом Совета Министров, его первоочередная функция заключается в том, чтобы быть частью, координировать и контролировать механизмы контроля в целом (см. PI 20 и 21 выше), а большинство его отчетов предназначено для внутреннего пользования Правительства и не раскрываются для общественности. Тем не менее, в последнее время расширялось представление выводов, сделанных в докладе КГК, в средствах массовой информации и в ряде публикаций, интервью и т.п. Например, по данным статистики КГК, представленным группе специалистов Всемирного банка, в 2007 году было сделано 8 096 заявлений для прессы, причем в 2008 году их число возросло до 11 082. КГК активно принимает участие в предварительном контроле, тем самым, принимая на себя частичную ответственность за операционное управление; в большинстве стран такая деятельность считается несовместимой со статусом независимого 'внешнего' аудита.
- 3.91 Деятельность КГК в рамках действующего механизма не содействует установлению подотчетности Правительства Беларуси перед гражданами страны. Более того, когда

КГК проводит «внешний аудит», это очень часто делается совместно с МФ, КРУ и другими органами, которые выполняют функции внутреннего контроля / аудита; таким образом, отсутствуют четкие границы между внешним аудитом и внутренним контролем / аудитом. С другой стороны, следует отметить, что готовится проект Указа Президента о повышении качества координации контрольной деятельности между КРУ МФ, КРУ отраслевых министерств и КГК и о переходе к проверкам, которые в большей степени были бы ориентированы на результаты работы.

- 3.92 **Сфера применения и характер проведенных аудиторских проверок (в том числе соответствие стандартам аудита).** Аудит КГК преимущественно предполагает проверку на предмет соблюдения законодательства при проведении операций. Учитывая общую потребность в сокращении численности проверок (аудита / контроля), КГК координирует проведение всех проверок, которым подвергается конкретное учреждение, и устанавливает график, так называемых, «комплексных проверок», когда все контролирующие органы выходят на проверку одновременно и осуществляют проверку в своей сфере деятельности. В этой связи проверки КГК чаще всего координируются с проверками КРУ МФ, налоговых органов и аналогичных контролирующих органов на каждом уровне нижестоящих органов управления. Поэтому трудно, если не невозможно, отделить функции внутреннего и внешнего аудита. Как и в случае КРУ, предполагается, что эти проверки иногда касаются системных вопросов (однако подтверждение этому в форме опубликованных отчетов отсутствует). Проверкам КГК подвергаются все министерства, другие республиканские органы управления и внебюджетные фонды, а также все областные и районные органы управления. В структуре КГК существует подразделение финансовой полиции, которое занимается расследованием уголовных преступлений совместно с сотрудниками Министерства внутренних дел. Ежегодные отчеты об исполнении бюджета не отражают результаты комплексной финансовой аудиторской проверки, или мнение аудиторов об общей достоверности или точности представленных МФ финансовых отчетов. КГК полагает, что он придерживается международных стандартов аудита в государственном секторе (INTOSAI), однако, отсутствует конкретная информация о соблюдении этих стандартов при проведении аудита КГК. (С)
- 3.93 **Своевременность представления отчетов о результатах аудита законодательному органу.** Годовые доклады КГК о проверке отчетов об исполнении бюджета представляются в законодательный орган (как предусмотрено соответствующим законодательством) не позднее трех месяцев после получения отчетов от МФ. (А)
- 3.94 **Факты, свидетельствующие о принятии мер в соответствии с рекомендациями аудиторов.** Ежегодные доклады об исполнении бюджета рассматриваются на слушаниях в Парламенте, которые освещаются в СМИ. Тем не менее, несмотря на общее заявление о том, что эти доклады являются «открытыми для общественности», общественность не имеет к ним доступа. Другие доклады КГК готовятся в рамках внутренних процедур правительства; при некоторых условиях КГК может напрямую вмешаться в административный вопрос, чтобы обеспечить принятие мер на основании его выводов и рекомендаций, а его деятельность, как правило, рассматривается как исполнение полномочий, возложенных на него Президентом. По заявлениям КГК, почти все его рекомендации (как в заключении по отчету об исполнении бюджета, так и в других отчетах) принимаются Правительством, и эти рекомендации зачастую касаются системных вопросов, а не конкретных ошибок или нарушений. (D)

## PI 27: Рассмотрение закона о бюджете на год законодательным органом власти

Показатель	Краткое описание	Оценка
PI 27. Рассмотрение закона о бюджете на год законодательным органом власти. (Метод оценки M1)	<p>(i) Законодательный орган рассматривает налогово-бюджетную политику на следующий год, а также подробные оценки расходов и доходов бюджета. Однако пока что не разработана надежная среднесрочная стратегия, которая включала бы в себя приоритетные направления расходов правительства и конкретные цели его политики. (B).</p> <p>(ii) Процедуры рассмотрения бюджета законодательным органом хорошо налажены, являются всеобъемлющими и надлежащим образом соблюдаются. (A).</p> <p>(iii) У органа законодательной власти имеется, по крайней мере, один месяц для рассмотрения проекта бюджета, причем до этого с ним проводятся консультации по макроэкономическому прогнозу, на основе которого готовится проект бюджета. (A).</p> <p>(iv) Существуют четкие правила, ограничивающие внесение изменений в бюджет в течение года без их предварительного утверждения законодательным органом. (A)</p>	B+

3.95 **Тщательность проверки закона о бюджете законодательным органом.** Механизм участия Парламента в подготовке бюджета изложен в Бюджетном кодексе, в который недавно были внесены изменения. Подробное описание механизмов проведения консультаций с Парламентом по вопросам перспектив социально-экономического развития и проекта бюджета, который составляется на основе этого прогноза, утверждается решением правительства, которое принимается ежегодно в марте. После неформальных консультаций с членами парламента (особенно с председателями соответствующих комиссий), которые, как принято считать, существенно влияют на подготовку бюджета, действуют официальные механизмы слушания бюджета в Парламенте после его представления Президентом, однако, следует отметить, что Парламент является скорее частью процедуры и не рассматривается как орган, обеспечивающий независимое наблюдение. Эти слушания и предыдущие обсуждения охватывают все аспекты налогово-бюджетной политики, включая финансирование долга, а также производится детальное рассмотрение доходов и расходов бюджета. Хотя при детальном рассмотрении проекта бюджета в Парламенте основное внимание уделяется доходам и расходам центрального правительства («республиканского бюджета»), также представляется полная информация и о доходах и расходах областных и районных бюджетов, общие показатели которых тщательно отслеживаются центральным правительством. Парламент также рассматривает внебюджетные фонды, в частности Фонд социальной защиты населения.

3.96 Тем не мене, правительство только недавно инициировало представление своих планов по бюджету в рамках среднесрочной стратегии развития экономики и госу-

дарственных услуг, которая должна содержать информацию о его приоритетных направлениях расходования бюджетных средств и о целях политики, которые предстоит реализовать, и еще предстоит установить, насколько эффективно данная стратегия будет оказывать влияние в процессе подготовки бюджетов на будущие периоды. Оценка по данному критерию: В.

- 3.97 **Наличие хорошо отлаженных процедур рассмотрения бюджета законодательным органом и соблюдение этих процедур.** Общий механизм рассмотрения проекта бюджета в Парламенте изложен в Бюджетном кодексе. Была создана специальная комиссия для рассмотрения макроэкономического прогноза и различных элементов расходов, причем в ее заседаниях принимают участие представители МФ и других заинтересованных министерств. Помимо этих формальных механизмов в процессе подготовки бюджета проводятся неформальные консультации с отдельными членами Парламента (особенно с председателями комиссий) и заинтересованными должностными лицами из МФ, МЭ и других министерств. Оценка по данному критерию: А.
- 3.98 **Достаточность времени, отпущенного законодательному органу для рассмотрения проекта бюджета.** Бюджетный кодекс и подробное описание механизма, утверждаемое ежегодно правительством, предусматривают, что Парламенту предоставляется достаточный период времени для рассмотрения как макроэкономического прогноза, в рамках которого впоследствии составляются бюджетные заявки, так и проекта бюджета, который в конечном итоге вносится Президентом на рассмотрение Парламента. На практике у Парламента имелось, по крайней мере, два месяца с момента, когда Президент должен внести проект бюджета, до момента, к которому бюджет должен быть утвержден. В соответствии с новым Бюджетным кодексом, который вступит в силу с 2009 года, бюджет должен будет представляться в Парламент до 1 ноября и должен быть утвержден до 1 декабря, чтобы предоставить нижестоящим органам управления достаточно времени для доработки их бюджетов. Тем не менее, можно полагать, что взаимодействие на предыдущих этапах бюджетного процесса делает официально установленный период, равный только четырем неделям, достаточным для рассмотрения окончательного проекта бюджета в Парламенте. Оценка по данному критерию: А.
- 3.99 **Порядок внесения изменений в бюджет в течение года без предварительного утверждения законодательным органом.** Данные положения зафиксированы в Бюджетном кодексе. МФ может утверждать перераспределение расходов между различными административными единицами или между различными статьями по экономической классификации в пределах утвержденных общих показателей по подразделам функциональной классификации (например, между различными программами развития сельскохозяйственного сектора). Президент Республики Беларусь может утвердить более серьезное перераспределение средств при условии, что общие суммы расходов остаются в пределах максимальных показателей, утвержденных Законом о бюджете на год. В случае любого общего увеличения общих расходов требуется принятие Парламентом нового Закона о бюджете. Аналогичные механизмы применяются в отношении уточнения областных и районных бюджетов. Оценка по данному критерию: А.

**PI 28: Рассмотрение заключений внешних аудиторов  
законодательным органом власти**

Показатель	Краткое описание	Оценка
PI 28. Рассмотрение заключений внешних аудиторов законодательным органом власти. (Метод оценки M1)	<p>(i) Парламент рассматривает заключение КГК по отчету об исполнении бюджета незамедлительно одновременно с рассмотрением ежегодного закона, утверждающего отчет об исполнении бюджета за предыдущий год. (A).</p> <p>(ii) После получения заключения КГК по отчету об исполнении бюджета, как правило, проводится обсуждение выводов и рекомендаций с участием соответствующих представителей Правительства. (B).</p> <p>(iii) Председатель соответствующей комиссии Парламента, работавшего в период с 2004 по 2008 годы, пояснил, что Парламент специально одобряет рекомендации КГК и соответствующим образом уведомляет об этом Правительство. Такие документы Парламента не публиковались. (B)</p>	B+

3.100 **Своевременность рассмотрения отчетов о результатах аудита законодательным органом.** Парламент изучает ежегодное заключение КГК по отчету об исполнении бюджета в контексте рассмотрения закона об утверждении отчета об исполнении бюджета за соответствующий год. Насколько стало известно, данная процедура занимает около месяца после получения отчета. Оценка по данному критерию: A.

3.101 **Проводимые законодательным органом слушания по важнейшим заключениям аудиторов.** Председатель соответствующей комиссии Парламента, работавшего в период с 2004 по 2008 годы, пояснил, что слушания обычно проводятся в составе малой группы с участием нескольких представителей Правительства, имеющих отношение к выводам и рекомендациям КГК. Оценка по данному критерию: B.

3.102 **Издание законодательным органом предписаний относительно рекомендуемых мер и выполнение этих предписаний исполнительными органами.** Насколько стало известно, Парламент обычно одобряет рекомендации КГК и уведомляет об этом Правительство. Такие документы Парламента и ответная реакция Правительства не публиковались. По данным КГК, такие рекомендации, как правило, касаются системных вопросов. Оценка по данному критерию: B.

## 4. ПРОЦЕСС РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ УГФ

### ЗАВЕРШЕННЫЕ И РЕАЛИЗУЕМЫЕ РЕФОРМЫ

- 4.1 **Беларусь занимается вопросами совершенствования своей системы УГФ со времени получения независимости.** Была создана надежная система казначейства, а за последние десять лет была усовершенствована система управления просроченной задолженностью и кредиторской задолженностью. В последнее время, в 2008–2009 годах, ведется работа по совершенствованию бюджетного кодекса, повышению полноты бюджета и введению среднесрочного и программно-целевого планирования бюджета.
- 4.2 **Ожидается, что оценка ГРФП послужит основой для выработки стратегии реформирования системы УГФ.** Предполагается, что после этой оценки в процессе диалога с правительством будет выработана и предложена стратегия реформирования системы УГФ. Когда проект такой стратегии будет подготовлен, Министерство финансов представит его на утверждение в Правительство. Если будет принято решение о необходимости технической или финансовой помощи со стороны международных институтов для реализации этих реформ, будут рассматриваться возможности предоставления такой помощи.

### ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ ПОДДЕРЖКУ ПРОЦЕССА РЕФОРМИРОВАНИЯ

- 4.3 **Реализация многих реформ осуществляется в высокой степени мотивированными и хорошо подготовленными сотрудниками МФ.** Они принимают участие в работе международных форумов, таких как заседания начальников бюджетных департаментов стран ОЭСР Центральной и Восточной Европы, а также инициатива РЕМ-PAL, и проходили подготовку, среди прочего, в Институте МВФ. Сотрудники МФ регулярно знакомятся с международной практикой.
- 4.4 Правительство Беларуси четко обозначило свои намерения по приведению системы в соответствие с международными стандартами (в частности, со стандартами ЕС) и дальнейшей реализации реформ. Очевидный прогресс, достигнутый до настоящего времени, и твердость намерений высшего руководства МФ указывают на то, что имеются хорошие перспективы дальнейшего реформирования системы УГФ.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Бюджетный кодекс Республики Беларусь, Минск, 2008 год.
- IMF, 2001. Government Finance Statistics Manual. Washington, D.C.
- IMF, 2006. Republic of Belarus: Budget Preparation and Execution, Aid-Memoire, September 2006, Washington, D.C.
- IMF Article IV Reports for the Republic of Belarus.
- World Bank, 2003. Belarus: Strengthening Public Resource Management, Report No.26041-BY, June 20, 2003.
- World Bank, 2005. Belarus: Window of Opportunity to Enhance Competitiveness and Sustain Economic Growth, Country Economic Memorandum. Report No. 3246-BY, October 2005.
- World Bank, 2007. Belarus: Improving the quality of capital expenditures to sustain growth. Fiscal Policy Note, August 2007.
- World Bank, 2007. Belarus: Taking stock of Intergovernmental Fiscal Relations – issues and challenges. Fiscal Policy Note, August 2007.
- World Bank, 2007. Country Assistance Strategy for the Republic of Belarus for the period FY08-FY11. Report No. 40742 – BY, November 2007.