

ГЛАВА IV: ИНСТИТУТЫ, УЧАСТВУЮЩИЕ В ОРГАНИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

Введение

4.1 Проблемы, возникающие в сфере функционирования бюджетной системы Республики Беларусь, вынуждают Правительство Беларуси уделять все большее внимание антикризисному управлению государственными финансами, чтобы обеспечить соответствие между утвержденным и исполненным бюджетом. Несмотря на то, что Правительству удалось ограничить дефицит бюджета (по кассовому методу), неопределенность, с которой столкнулись бюджетные организации, получатели трансфертов, государственные служащие и подрядные организации, самым негативным образом сказывается на бюджетных институтах. Основная причина, по всей видимости, кроется в постоянно растущей диспропорции между возможностями производственной сферы создавать доходы и финансовыми планами Правительства по расходованию средств. Правительство отдает себе отчет в том, что данная проблема несбалансированности доходной и расходной частей бюджета требует безотлагательного решения. Сложность заключается в поиске методов систематического решения этих проблем, что позволит создать институты, обеспечивающие устойчивость бюджетного процесса.

4.2 За последние десятилетия в различных странах мира накоплен богатый опыт в области совершенствования контроля и регулирования государственных финансовых ресурсов. Этот опыт показывает, что реформирование бюджетной системы, направленное на повышение качества планирования и регулирования и контроля за расходами, является длительным процессом и к проведению таких реформ необходимо приступать как можно быстрее. Этот опыт также позволяет рассмотреть различные варианты создания институциональной структуры бюджетной системы и последовательность этапов проведения реформ. Опыт, накопленный странами с переходной экономикой в этой сфере, имеет свои особенности. В этих странах произошло существенное сокращение роли, масштабов и рамок участия государства в бюджетном процессе - государство, ранее занимавшееся непосредственным финансированием, постепенно превратилось в регулятора и контролера. Были внедрены такие новые концепции как отчетность и гласность бюджетов, кроме того, в ряде стран с переходной экономикой сделаны первые шаги по обеспечению более тесной взаимосвязи между целями, бюджетными инструментами и результатами. Были расширены полномочия казначейства. Тем не менее, в странах с переходной экономикой сохранились и действуют системы, совмещающие в себе в большей или меньшей степени старые и новые институты, и Беларусь в этом смысле не является исключением.

4.3 В настоящей главе дается анализ организации бюджетного процесса в Республике Беларусь и деятельности участвующих в нем институтов. В первом разделе главы рассматриваются нормативные принципы контроля и регулирования государственных расходов. В остальных разделах рассматриваются составляющие, определяющие организацию бюджетного процесса в Беларуси. В конце главы содержатся рекомендации по созданию более эффективной системы распределения и расходования государственных средств в краткосрочной перспективе.

Принципы управления государственными расходами

4.4 Надежные бюджетные системы способствуют более эффективному управлению государственными расходами. Управление государственными расходами предусматривает три всеобъемлющие и взаимосвязанные задачи, решение которых обеспечивает следующее: в своей деятельности Правительство исходит из реально имеющихся в его распоряжении средств; распределение средств между государственными мероприятиями и программами, характеризующимися различной степенью приоритетности, ведется гласно, взвешенно и последовательно; и после выделения ассигнований средства используются для финансирования

только тех мероприятий и программ, управление которыми является эффективным и рациональным. Государственный бюджетный процесс, а также собственно бюджет являются основными инструментами для решения задач управления государственными расходами.

4.5 *Финансовая дисциплина.* Как указывалось выше в Главе II, установление и поддержание общей бюджетной дисциплины обеспечивает сохранение устойчивой макроэкономической среды и создание основы для стабильного повышения доходов. Государство, как и семья, обязано «жить по своим средствам». Таким образом, дефицит бюджета является преимущественно краткосрочным явлением, и накопленная задолженность государственного сектора должна находиться в приемлемых и контролируемых пределах. В странах с развитой рыночной экономикой бюджетная дисциплина поддерживается финансовыми рынками. В странах с другой экономической системой административные меры играют более значимую роль в поддержании бюджетной дисциплины. Процесс составления бюджета представляет собой механизм, который позволяет Правительству, придерживаясь совокупных контрольных цифр бюджетной политики, определять приоритетные сферы финансирования и пути решения задач по предоставлению услуг.

4.6 *Распределение финансовых средств между государственными мероприятиями и программами различной степени приоритетности.* По определению, ограниченные финансовые средства из государственного бюджета выделяются на реализацию альтернативных мероприятий и программ в зависимости от степени их приоритетности. Процесс определения стратегических приоритетов и составления бюджета с учетом этих приоритетов в любом случае является политическим процессом, который должен опираться на прочную институциональную основу. Такая институциональная основа должна предусматривать эффективный метод регулирования объема и формы ведомственных предложений и распределения долей от общей суммы финансирования между отраслями, ведомствами и бюджетными организациями. Задачи определения стратегических приоритетов заключаются в стимулировании распределения финансовых средств таким образом, чтобы они соотносились с четко определенными и взвешенными государственными мероприятиями и программами и направлялись на реализацию только тех программ, которые обеспечивали бы максимальную эффективность использованных государственных средств. Ниже перечислены институциональные факторы и механизмы контроля, обеспечивающие эффективность распределения финансовых средств:

- эффективный среднесрочный бюджетно-налоговый прогноз, четко определяющий приоритетные направления государственной политики и обеспечивающий бюджетное планирование и реализацию структурных преобразований на многолетнюю перспективу;
- полный охват бюджета, позволяющий детально рассмотреть и точно оценить соотношение распределения средств для финансирования государственных мероприятий различной степени приоритетности;
- состоятельные и транспарентные критерии оценки полных издержек и выгод, связанных с альтернативным расходованием государственных средств (или, по меньшей мере, один критерий, четко определяющий бенефициариев);
- процесс определения стратегических приоритетов и совместных ассигнований, включающий информацию о потребностях в средствах различных участников бюджетного процесса, и одновременно обеспечивающий возможность проведения вышестоящими организациями принудительных мер по соблюдению лимитов расходования средств (конверты) отраслевыми или ведомственными структурами.

4.7 *Техническая и оперативная эффективность.* До сих пор остается открытым вопрос, каким образом достичь и повысить техническую эффективность государственных расходов. Так или иначе, современные методы управления государственными расходами особое значение придают достижению соответствующего баланса между управленческой самостоятельностью и отчетностью бюджетных организаций. Ниже перечислены ключевые критерии данных методов:

- четкое определение измеримых результатов программ;

- гибкость, или самостоятельность руководителей программ, обеспечивающая децентрализованное принятие решений с целью определения наиболее эффективного расходования средств и получения ожидаемых результатов;
- предсказуемость объема финансирования;
- строгая отчетность и контроль за расходованием средств;
- высококачественное проведение аудита;
- найм специалистов на основе их деловых качеств;
- конкурентные закупки;
- участие конечных пользователей.

Организация

4.8 В данной Главе рассматриваются основные этапы бюджетного цикла: составление, утверждение, исполнение и аудит и отчет об исполнении. Тем не менее, следует отметить, что этапы бюджетного цикла частично накладываются друг на друга. Например, составление бюджета на предстоящий год завершается в ходе исполнения бюджета текущего года. Таким образом, несмотря на то, что в целях проведения анализа целесообразно рассматривать каждый этап по отдельности, различные этапы бюджетного процесса взаимосвязаны и не допускается отставание ни по одному из этапов. Качественное составление бюджета необходимо для его эффективного исполнения, а надлежащее исполнение бюджета, в свою очередь, способствует повышению достоверности процесса составления. Необходимо иметь это в виду, так как различные государственные органы несут ответственность за реализацию этапов бюджетного процесса. Для общего руководства всем процессом необходим центральный орган. Опыт стран с эффективными бюджетными системами подтверждает необходимость создания сильного бюджетного органа. Как правило, в качестве такого органа выступает министерство финансов.

Законодательная база и отчетность

4.9 Законодательная база по государственному бюджету и степень охвата государственного бюджета являются определяющими факторами в достижении эффективного управления государственными расходами. Тем не менее, эффективность законодательной базы зависит от соответствующих мер правоприменения. Таким образом, одной из наиболее важных целей эффективной законодательной базы по государственному бюджету является обеспечение отчетности субъектов, наделенных полномочиями по управлению государственными финансовыми средствами. Для достижения этой цели в действующей законодательной базе должны быть предусмотрены четко определенные и предсказуемые функции и обязательства субъектов, участвующих в процессе составления государственного бюджета на протяжении всех этапов. Существует внутренняя и внешняя отчетность (вставка 4.1). Для внутренней отчетности требуется достижение соответствующего баланса полномочий между правительственными структурами, а также между государственными организациями и в самих организациях. Для внешней отчетности в отношении субъектов, находящихся за пределами государственной структуры, требуется высокая степень транспарентности по всем бюджетным вопросам и четко обозначенные процедуры проведения независимого аудита.

4.10 Существующая законодательная база в Беларуси сочетает в себе устаревшие и вновь принятые законодательные акты. Несовершенство законодательной базы снижает эффективность процесса составления государственного бюджета и не обеспечивает полной отчетности и транспарентности. Необходимо перестроить законодательную базу таким образом, чтобы из инструмента, регистрирующего и отслеживающего расходование средств, она превратилась в основной инструмент, реализующий политические цели в конкретные результаты.

4.11 Законодательная база бюджетного регулирования в Беларуси включает положения, содержащиеся в Конституции, Законе «О бюджетной системе Республики Беларусь и

государственных внебюджетных фондах», ежегодно принимаемых Законах «О бюджете Республики Беларусь», Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» и иных законодательных актах, включая Законы о бюджетной классификации, банковском секторе, государственном долге и налогообложении. Эти законы обеспечивают регулирование большинства параметров бюджетного процесса, и, тем не менее, в них отсутствуют положения, касающиеся, в частности, такого важного аспекта транспарентности как аудит.

Вставка 4.1: Составление государственного бюджета и отчетность

В общегосударственном контексте имеются, по меньшей мере, четыре параметра для оценки отчетности, а именно: финансовый, административный, общественный и политический. Надежная государственная бюджетная система обеспечивает постоянное предоставление отчетности по первым трем составляющим. Проведение ежегодных аудитов в соответствии с международными стандартами отчетности обеспечивает в полной мере финансовую отчетность. Проведение аудитов также частично позволяет решить вопросы административной отчетности – равно как и оценка, структура гражданской службы, административные законы и регламентирующие документы.

Важным инструментом отчетности является транспарентность. Следовательно, доступ общественности к информации на протяжении всего цикла бюджетного процесса позволяет достичь более строгой отчетности перед обществом и повысить эффективность расходования финансовых средств. Высшим государственным должностным лицам и организациям, обеспечивающим предоставление услуг, необходима информация о спросе (то есть какие услуги общество хотело бы получать и в каких объемах) с целью наиболее эффективного распределения финансовых средств. Аналогичным образом общественность – либо отдельные граждане, группы, объединенные общими интересами, либо частные производители – нуждается в информации о формах, объемах и эффективности государственных средств и программ с целью принятия рациональных экономических решений.

4.12 Правительство признало тот факт, что существует необходимость в доработке и упорядочении законодательной базы по составлению государственного бюджета, и в настоящее время занимается разработкой комплексного Бюджетного кодекса. В ходе этого Правительство сталкивается с необходимостью компромисса между краткосрочной корректировкой существующей практики и созданием оптимального комплексного бюджетного кодекса. Учитывая тот факт, что проведение преобразований в любом случае является трудоемким процессом как в техническом, так и законодательном плане, а число квалифицированных специалистов, которые могут быть привлечены для решения вопросов государственного финансового планирования общего характера, в республике ограничено, существует опасение, что, сосредоточив реформирование на подготовке комплексного бюджетного кодекса, крайне необходимые изменения невозможно будет провести в короткие сроки. Тем не менее, во многих странах, включая Россию и Украину, разработка бюджетного кодекса способствовала успешному изменению и пересмотру бюджетного процесса.

4.13 До тех пор, пока не будет принято новое полное бюджетное законодательство, имеется возможность внесения эффективных изменений в существующее законодательство по бюджетному процессу, которые бы предусматривали следующее: (i) предоставление Правительством Парламенту и широкой общественности документа об основных направлениях бюджетно-налоговой политики на очередной год; (ii) существенное сокращение объемов внебюджетного финансирования и четкое определение юридического статуса республиканских внебюджетных фондов (Фонд социальной защиты); (iii) предоставление Парламенту и общественности более широкого доступа к информации об исполнении бюджета; (iv) создание законодательной базы для деятельности независимого внешнего аудиторского органа, подотчетного непосредственно Парламенту.

Охват бюджета

4.14 Масштаб охвата бюджета, т.е. что включено в бюджет, а что управляется через специальные фонды или находится «вне бюджета», является важным по ряду причин. Во-первых, он позволяет определить степень, до которой бюджет может функционировать в качестве инструмента поддержания общей бюджетной дисциплины. Во-вторых, полный бюджетный охват упрощает контроль, регулирование и отслеживание потоков финансовых средств и обеспечивает достижение на основе

однозначных критериев компромиссного соотношения в финансировании мероприятий и программ различной степени приоритетности. В-третьих, полный охват содействует развитию гласности и отчетности. Проверка со стороны контролирующих органов и общественности позволяет снизить риск расточительного или недисциплинированного расходования государственных средств. Тем не менее, для достижения более полного охвата бюджета необходимо ликвидировать финансовые стимулы, способствующие использованию средств внебюджетных фондов министерствами, бюджетными организациями и местными органами государственного управления и регулирования.

4.15 В Главе II рассматривались виды государственных расходов, не включаемые в бюджет. Правительству Беларуси следует принять решение либо об отказе от расходов, не включенных в бюджет, либо о включении их в бюджет даже если только через систему казначейства. Необходимо указывать размер финансирования силовых министерств в расходной части бюджета, а регулирование соответствующих финансовых средств должно вестись казначейством. Во внебюджетных фондах должно находиться минимальное количество средств. Финансируемые за счет отчислений фонды, например, пенсионный фонд, могут являться внебюджетными, однако они должны соблюдать правила строгой отчетности и гласности, и со временем казначейство должно взять на себя функции контроля и регулирования финансовых ресурсов (прежде всего, доходов).

4.16 Необходимо с особой тщательностью подойти к реструктуризации с последующей постепенной ликвидацией инновационных фондов. На данном этапе они служат для финансирования капиталовложений в важнейшие отрасли экономики. Наиболее оптимальным решением представляется замена механизма инновационных фондов включением инвестиций, на финансирование которых они направляются, в систему капитальных грантов или тех инвестиций, которые распределяются среди промышленных предприятий, чтобы повысить гибкость реагирования финансовой системы на инвестиционные нужды.

4.17 Необходимо пересмотреть систему правил и стимулов, регламентирующую взимание платы за услуги и получение необлагаемых налогом доходов министерствами за ведение предпринимательской деятельности, с целью ликвидации искаженных стимулов, которые могут усложнить управление государственными расходами и затруднить введение жестких бюджетных ограничений. Опыт, накопленный другими странами с переходной экономикой, показывает, что при введении жестких бюджетных ограничений бюджетные организации стремятся найти альтернативные источники дохода с целью сохранения объема расходов и затягивания реформ. Это нередко приводит к искажению размера платы за услуги, так как теряется взаимосвязь между тарифами и издержками, а соображения справедливости не принимаются во внимание. С целью предотвращения такого развития событий необходимо ввести в действие четкие и ясные правила для расчета платы за услуги и включить предполагаемый доход от сбора платы в бюджет, не сокращая при этом пропорционально иные категории ассигнований (и таким образом государство получит обратно часть расходовемых средств в виде дохода от такого сбора).

4.18 Правила, регламентирующие получение необлагаемых налогом доходов от предпринимательской деятельности, также способствуют созданию искаженных стимулов. Действующие в Беларуси правила предусматривают сокращение ассигнований, выделяемых соответствующему министерству, на величину суммы, полученной министерством при взимании платы за ведение предпринимательской деятельности. Не удивительно, что по данным министерства финансов у министерств отсутствуют излишки средств от подобной деятельности, и это указывает на то, что действующие правила вынуждают министерства расходовать все имеющиеся в их распоряжении средства. В результате этого государственные средства выделяются на покрытие неприоритетных расходов. Если бюджетные организации заинтересованы в расходовании всех необлагаемых налогом доходов, находящихся в их распоряжении, то предельная социальная полезность использования этих средств может быть ниже, чем в других сферах государственного сектора.

4.19 Как уже указывалось в Главе II выше, до сих пор существуют квази-фискальные расходы, в частности, в банковской системе, целевые кредиты и контролируемые процентные ставки. Эти

расходы не только не проходят через бюджет, но и по ним практически не предоставляется детальная отчетность. В качестве первого шага для решения вопроса квазибюджетного дефицита рекомендуется введение полной отчетности по этим видам деятельности, оказывающим косвенное воздействие на бюджет, с целью выявления их суммарного эффекта. В качестве второго шага предусматривается устранение ценовых искажений и включение в бюджет определенных статей финансовой поддержки целевых групп, нуждающихся в помощи ввиду низкого уровня их доходов. Более того, необходимо принять эффективные меры по проверке условных обязательств в экономике Беларуси, и упорядочить и ужесточить правила, которые могут прямо или косвенно распространить гарантии государственного сектора на деятельность, осуществляемую бюджетными организациями или предприятиями, находящимися вне сферы деятельности бюджетных органов. Этот вопрос может иметь непосредственное отношение к проблеме задолженности предприятий за энергоносители.

4.20 И, наконец, необходимо сформулировать политику по учету налоговых льгот в отношении доходной части бюджета. Налоговые льготы, по существу, являются статьями расходов, и их следует должным образом учитывать. Кроме того, следует проводить жесткую политику ликвидации налоговых льгот, а в случае предоставления таких налоговых льгот необходимо оценить на основе расчета их влияние на бюджет. Более того, следует прекратить практику целевого освобождения от уплаты налогов путем издания указов или распоряжений (см. вставку 4.2).

4.21 Правительство находится в курсе этих проблем и признает необходимость расширения охвата бюджета с целью обеспечения устойчивого бюджетного регулирования. Уже в 1998 году в бюджете были консолидированы средства пяти целевых фондов, ранее не входивших в бюджет. Кроме того, были ужесточены требования к отчетности по двум крупнейшим внебюджетным фондам (Фонд социальной защиты и инновационный фонд). Фактически с 1 января 2002 года министерство финансов ведет учет доходов, поступающих от предпринимательской деятельности, и расходования этих средств бюджетными организациями, финансируемыми из республиканского бюджета; инновационным фондом, созданным республиканскими органами управления, и другими государственными организациями; и фондом социальной защиты. Несмотря на то, что министерство финансов ведет сбор таких данных, они не учитываются в полной мере при бюджетном планировании и не включаются в целом в бюджетную систему. Положительным шагом является намерение Правительства расширить область действия казначейской системы с включением в нее всех республиканских бюджетных организаций и местных бюджетов, хотя силовые министерства (министерство обороны и министерство внутренних дел) остаются неохваченными казначейской системой, что является только половинчатым решением.

Бюджетная классификация

4.22 По информации министерства финансов переход на систему, основанную на классификации государственных финансов Международного валютного фонда - статистике государственных финансов (СГФ или GFS), произошел в 1997 году. Таким образом, анализ бюджета будет в целом соотносим с анализом СГФ. Тем не менее, имеются вопросы, связанные с переходом на эту классификацию. Необходимо провести большую работу по упорядочению экономической классификации с целью обеспечения полного соответствия капиталовложений именно тем статьям расходов, по которым ведется финансирование фактических инвестиций. Сопутствующие инвестициям текущие расходы не должны рассматриваться как часть капиталовложений. В функциональной классификации до сих пор используется обширный перечень категорий, не в полной мере соответствующих категориям СГФ. И, наконец, государственные органы управления Беларуси продолжают рассматривать приватизацию имущества скорее не как статью финансирования дефицита бюджета, а как источник поступлений. Ввиду того, что приватизация отражает изменение активов и пассивов государственных ценных бумаг и обычно является разовым получением средств, в международной практике поступления от приватизации рассматриваются как статья финансирования дефицита бюджета.

Вставка 4.2: Международная практика охвата налоговых расходов и условных обязательств

При полном охвате бюджета требуется предоставление отчета не только о прямых расходах, но и о налоговых расходах, квази-фискальной деятельности, условных обязательствах и прочих фискальных рисках.

Налоговые расходы

В настоящее время все большее число стран составляет в качестве дополнения к бюджетной документации подробный перечень налоговых расходов, т.е. законодательные и нормативные акты, приводящие к потере доходов в связи со снижением налоговой ставки или освобождением определенных налогоплательщиков или группы налогоплательщиков от уплаты налогов. Во *Франции* перечень налоговых расходов классифицируется в соответствии с тремя различными критериями, а именно: экономическая природа налога, политическая цель налоговых расходов (например, экономическое развитие, поддержка отрасли, жилищное строительство, социальная политика или стимулирование сбережений), и категория получателя (например, домашние хозяйства или предприятия). К другим странам, составляющим сопоставимый перечень отдельных налоговых расходов, относятся *Австралия, Австрия, Бельгия, Бразилия, Финляндия, Германия, Греция, Корея, Португалия, Испания, Швеция и Соединенные Штаты Америки*. В *Германии* налоговые расходы являются частью более подробного «отчета о субсидиях», включающего все формы финансовой помощи, независимо от того, предоставляется ли она путем скидки с налога или прямых расходов. Регулярное составление отчетности о субсидиях, включая налоговые расходы, стимулирует проведение постоянного анализа их эффективности и оценки целесообразности дальнейшего использования таких инструментов экономической политики.

Финансовые риски и условные обязательства

Несмотря на то, что при составлении прогнозных оценок доходов и основных показателей бюджетного процесса, т.е. формальных ассигнований, одобренных законодательным органом, необходимо стремиться к более полному и точному включению в них данных о макроэкономических прогнозах и стоимости бюджетных программ, даже самый тщательно составленный бюджет характеризуется некоторой степенью неопределенности. По этой причине ряд стран предпринял меры по включению в бюджетную документацию формального изложения рисков в отношении основных показателей бюджетного процесса. В *Греции* бюджетная документация включает оценку фискального воздействия, вызванного как отклонениями макроэкономических результатов по отношению к прогнозам, служащим базой для основных показателей бюджетного процесса, так и реализацией условных обязательств, то есть изменений либо в доходной или расходной части в результате определенных событий или законодательных решений. В *Новой Зеландии* в соответствии с законодательной базой, регламентирующей контроль и регулирование государственных финансовых средств, Правительство обязано составить перечень и описание отдельных условных обязательств, а также политических рисков, то есть изменений суммы доходной и расходной части в результате одобрения Кабинетом Министров новой или измененной политики. Каждое условное обязательство или политический риск, превышающий конкретную стоимость, подлежит количественной оценке, если только фискальное воздействие не характеризуется высокой степенью неопределенности или если не будут выдвинуты обоснованные аргументы, подтверждающие, что разглашение информации о них скомпрометирует финансовые интересы Правительства, (например, при проведении коммерческих операций или при ведении переговоров по контракту).

Составление бюджета

4.23 *Составление бюджета* включает подготовку и последующее представление бюджета ответственным исполнителем на рассмотрение законодательного органа. Процесс составления бюджета должен идти точно по плану принятия важных решений (календарь) и в соответствии с четкими указаниями, данными финансовым органом, ответственным за составление бюджета (бюджетный циркуляр). Для составления собственно бюджета отдельные государственные организации (например, отраслевые организации), а также ключевые ведомства, ответственные за составление бюджета (например, министерство экономики, бюджетный отдел), предоставляют статистическую информацию. Составление бюджета завершается после того, как ответственный исполнитель приходит к заключению о готовности бюджета для его вынесения на рассмотрение законодательного органа.

4.24 Два следующих фактора, определяющих эффективное составление бюджета, являются ключевыми: прогнозирование и процедуры распределения финансовых средств по мероприятиям и программам различной степени приоритетности. Во-первых, необходимо определить надежные прогнозные показатели по доходам и расходам. Прогнозные показатели по доходам являются исключительно важными, поскольку с их учетом формируется расходная часть бюджета путем определения лимитов, в рамках которых должны находиться размеры ассигнований на

финансирование расходов. Во-вторых, четкость обязанностей и правил, детально изложенных в бюджетном циркуляре и в календаре, имеет исключительно важное значение для качественного составления бюджета, предлагаемого на рассмотрение законодательному органу ответственным исполнителем. Если окончательный бюджет не будет составлен в соответствии с требованиями или в него будут вноситься произвольные изменения, у бюджетных организаций не будет достаточно стимулов для сотрудничества в совершенствовании бюджетного процесса и в работе по оценке бюджета.

4.25 На данном этапе подготовка бюджета в Беларуси требует особого внимания ввиду (i) возникновения бюджетной задолженности, свидетельствующей о несогласованности на этапе составления, прогнозирования и исполнения бюджета, и (ii) исключительно ограниченного учета достигнутых эффективных результатов при составлении бюджета.

4.26 *Бюджетный календарь и бюджетный циркуляр.* В бюджетном календаре и бюджетном циркуляре должны быть определены обязанности различных участников бюджетного процесса, а также конкретизирована информация, подлежащая включению в бюджетные заявки, и определен график составления эффективного бюджета. Бюджетный календарь предусматривает период времени с указанием конечных сроков, достаточный для составления макроэкономических прогнозов и прогнозных показателей по доходам, определения приоритетных задач руководителями высшего звена, исходя из финансовых ограничений, приведения приоритетов экономической политики в соответствие с предварительными лимитами финансирования, подготовки бюджетных заявок бюджетными организациями, анализа этих бюджетных заявок и составления окончательного проекта консолидированного бюджета. Бюджетный циркуляр играет важную роль в определении параметров, которые предусматривается использовать на различных этапах бюджетного процесса, определенного бюджетным календарем.

4.27 Государственный бюджет Беларуси утверждается сроком на один календарный год. Конечный срок вынесения окончательного проекта бюджета Президентом на рассмотрение Парламента – 1 октября, и Парламент обязан утвердить бюджет до конца текущего года. В последние годы бюджетные циркуляры направлялись министерствам и другим организациям, финансируемым из республиканского бюджета, в конце июня, а бюджетные организации представляли предложения по бюджету к середине июля. В соответствии с таким планом бюджетным организациям отводился относительно короткий период времени для подготовки своих бюджетных заявок.

4.28 Более того, по действующему графику для анализа, обсуждения и согласования бюджетных предложений отводится приблизительно два месяца с учетом окончательно определенных макроэкономических и совокупных бюджетных ограничений, окончательного утверждения Советом Министров и Администрацией Президента и подготовкой бюджетных документов. Обсуждения по окончательным суммам ассигнований, включенным в проект бюджета, продолжаются в течение всего августа, а в некоторых случаях даже в сентябре. Несмотря на длительный процесс пересмотра макроэкономических прогнозов и продолжительные обсуждения, бюджетный процесс успешно завершается к конечному сроку 1 октября, предусмотренному Законом «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах» для вынесения проекта бюджета Президентом на рассмотрение Парламенту.

4.29 Несмотря на то, что Правительство в состоянии завершить процесс составления бюджета к намеченному конечному сроку, все же имеются возможности по дальнейшей точной корректировке бюджетного календаря для наиболее оптимального составления бюджета. В идеальном случае начальный прогноз средств должен быть готов к марту, ориентировочный максимальный размер бюджета – к апрелю и бюджетный циркуляр издан к маю. Такой бюджетный календарь позволит бюджетным организациям располагать более значительными сроками для подачи своих предложений к июню. Затем, после пересмотра макроэкономического прогноза, окончательный бюджет может быть составлен к августу и вынесен на рассмотрение Парламента в сентябре. Тем не менее, учитывая высокие темпы инфляции и их колебание, возникают большие сложности с составлением макроэкономического прогноза на более раннем этапе и определением предельного размера

бюджетных расходов. В краткосрочной перспективе имеются возможности повышения эффективности бюджетного календаря на основе многолетней оценки бюджетного процесса и отраслевых ассигнований.

4.30 Дополнительно к ключевым экономическим параметрам, включаемым в настоящее время в бюджетный циркуляр, министерство финансов выразило заинтересованность в использовании циркуляра для предоставления министерствам и другим бюджетным организациям ориентировочных данных по совокупным показателям и отраслевым лимитам финансирования (конвертам). Такая инициатива нашла бы широкую поддержку. Тем не менее, эта инициатива могла бы увенчаться успехом только при условии соблюдения предельных размеров бюджетных расходов.

4.31 Кроме того, в бюджетном циркуляре должно содержаться требование к бюджетным организациям о предоставлении разбивки расходов в соответствии со стандартной экономической и функциональной классификацией СГФ, а также разбивки расходов с указанием размера финансирования, необходимого для продолжения существующей деятельности и развития новых направлений, при этом во второй разбивке должна содержаться информация, касающаяся как изменения объема существующих, так и предоставления новых услуг. Для эффективного регулирования движения денежной наличности министерство финансов также обязано требовать от бюджетных организаций предоставления точного ежемесячного плана кассовых операций и уведомлять их, что значительное отклонение от показателей предоставленного плана может повлечь за собой штрафные санкции. Бюджетным организациям также должна направляться инструкция с требованием указания источников сбережений, достигнутых либо на основе повышения эффективности предоставления существующих услуг, либо на основе прекращения предоставления услуг в тех случаях, когда общественная отдача на вложенные государственные средства оказалась ниже по отношению к возможным альтернативным программам. И, наконец, в циркуляре должно содержаться требование к бюджетным организациям приступать к процессу определения измеримых показателей эффективности и отдачи, связанных с отдельными бюджетными программами, а также разъяснять, каким образом эти результаты соотносятся с задачами экономической политики государства. Короче говоря, министерству финансов и министерству экономики необходимо повысить свою информационную обеспеченность относительно потребностей в средствах и эффективности.

4.32 *Прогнозирование.* Надежные прогнозы необходимы для обоснованной разработки основных стратегических направлений и определения максимального размера расходов для бюджетных организаций, на основании которых бюджетные организации подготавливают оптимальные планы расходования средств (бюджетные заявки). Основу эффективного прогнозирования составляет точный и состоятельный макроэкономический прогноз. Несостоятельный макроэкономический сценарий повышает вероятность пересмотра бюджетов и снижает надежность бюджетного процесса. Такой макроэкономический прогноз должен охватывать, по меньшей мере, два или три года, следующие за предстоящим бюджетным годом, что позволит Правительству иметь в своем распоряжении соответствующую информацию для стратегического планирования. Эффективная координация работы различных структур органов государственного управления и обмен информацией между ними являются жизненно важными для обеспечения состоятельности макроэкономических и финансовых прогнозов. Кроме того, повышение информированности общественности о прогнозах может явиться важным фактором, способствующим не только развитию отчетности, но и принятию полностью обоснованных решений субъектами хозяйствования.

4.33 В Беларуси уже накоплен многолетний опыт составления макроэкономических прогнозов, и прогнозированием в первую очередь занимается министерство экономики, а также ведомства, предоставляющие важную статистическую информацию для выработки экономического курса. Министерство экономики составляет пятилетний план социально-экономического развития, в котором определены приоритетные макроэкономические и финансовые задачи, включая темпы реального экономического роста и ежегодной инфляции.

4.34 Прогнозные показатели по доходам бюджета составляются управлением доходов бюджета министерства финансов. Несмотря на детально разработанную методологию, прогнозы по бюджетным доходам характеризуются недостаточной степенью определенности и надежности. На данном этапе эти факторы создают серьезный риск для исполнения бюджета. До недавнего времени прогнозы по доходной части бюджета были сверхоптимистичными, в результате чего в настоящее время образовались значительные задолженности по налогам. На май 2002 года эта сумма составила 208 миллиардов рублей по сравнению со 134 миллиардами рублей на начало января 2002 года.

4.35 Основная проблема, с которой в настоящее время сталкивается белорусское руководство при составлении прогнозов по доходам, заключается, вероятнее всего, в противоречивой макроэкономической основе для фискального прогнозирования, в результате чего фактические темпы инфляции постоянно превышали установленные Правительством контрольные цифры. Кроме того, в ряде случаев данные по отраслям, используемые для составления прогнозов по ВВП, вероятно, основываются главным образом на оптимистических ожиданиях отдельных отраслевых министерств, заинтересованных скорее в достижении политических целей, чем в проведении более реальной оценки тенденций в производственной сфере и спроса. На министерство финансов возложена ответственность за сведение ежегодных макроэкономических сценариев. Среднесрочные сценарии на базе индикативного планирования, составление которых поручено министерству экономики, подлежат регулярному пересмотру с включением в них вновь возникших факторов и условий, позволяющих избежать значительного расхождения между плановыми и реальными показателями. Эти пересмотренные сценарии должны служить основой для составления более реалистичных среднесрочных макроэкономических прогнозов в Беларуси.

4.36 *Предложения бюджетных организаций.* Все министерства занимаются подготовкой бюджетов, и все бюджеты сводятся в государственный бюджет.²² Единственным исключением является министерство внутренних дел, деятельность которого финансируется из средств местных бюджетов. Бюджетные организации составляют отдельные текущие бюджеты и бюджеты капиталовложений.

4.37 Текущие бюджеты составляются путем сочетания двух методов: инкрементного (приростного) и восходящего. Метод составления бюджета является приростным, так как бюджетный конверт на предстоящий год основывается на расходах текущего года, скорректированных по таким параметрам, как инфляция (включаемым в бюджет министерством финансов) или по любым утвержденным целевым программам и с учетом любых указов, изданных Президентом (вставка 4.3). В то же самое время метод составления бюджета является восходящим, поскольку он основан на совокупности согласованных норм, используемых для расчета расходов. Нормы были разработаны исходя из подтвержденных статистических данных, и они отражают существующие технологии производства государственного продукта. На основании этой информации министерства подготавливают предварительные данные с учетом государственных приоритетных задач, указанных в бюджетном циркуляре. Вполне естественно, что на данном этапе министерства стремятся максимально увеличить свои собственные ассигнования. Этот двойной подход позволяет получить два комплекта прогнозных показателей бюджетных расходов – один основан на обновленных показателях ассигнований предшествующего года, второй - восходящий – на нормах. В ходе составления консолидированного бюджета проводится согласование этих двух методов.

²² Также составляются местные бюджеты на основе разделения доходов. Эти бюджеты являются исключительно важными, так как на их долю приходится значительный процент от бюджета государственного сектора. Средства из местных бюджетов выделяются на покрытие социальных расходов – здравоохранение, образование и т.д. На этапе подготовки бюджета местные исполнительные и распорядительные органы согласуют свои показатели с отраслевыми министерствами. Тем не менее, местные распорядительные и исполнительные органы представляют свои бюджеты на рассмотрение непосредственно министерству финансов, аргументируя их обоснованность. Бюджеты районов составляют консолидированный бюджет области.

Вставка 4.3: Государственные программы

В Беларуси реализуется большое количество разнообразных программ. Так, на 2002 г. насчитывалось 108 Президентских, государственных социально-экономических программ и целевых программ, к этому числу следует добавить 30 научно-технических программ. Как правило, отраслевые министерства лоббируют свои программы с целью обеспечения финансирования в большем объеме, в результате чего обычно не учитываются государственные приоритеты и имеющиеся государственные средства. Кроме того, при реализации программ не ставится достижение четких целей и ожидаемых результатов, - что является обоснованием для государственных расходов, - в них зачастую отсутствует оценка объемов и структура затрат ресурсов, необходимых для достижения целей, а также количественные и качественные показатели для оценки эффективности программ. По поручению Совета Министров министерство экономики периодически проводит инвентаризацию государственных программ. Тем не менее, эта процедура не предусматривает проведение оценки реализуемых программ или выработку рекомендаций по дальнейшей реализации, закрытию или модернизации программ: основная цель заключается в составлении полного перечня таких программ, включающего их краткое описание. Несмотря на то, что министерство финансов и министерство экономики отдают себе отчет в том, что все больше и больше программ превращаются в необеспеченные финансами обязательства, не было предпринято никаких мер по достоверной оценке расходов, связанных с реализацией всех утвержденных программ, и сопоставлению этих расходов с объемом средств, имеющихся в распоряжении государства. Ниже перечислены наиболее крупные программы:

- ◆ Президентская программа «*Дети Беларуси*»: 739,84 млрд. бел. руб. (2001-2005 гг.)
- ◆ Государственная программа Республики Беларусь «*По преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС на 2001-2005 гг. и на период до 2010 г.*»: 2177,88 млрд. бел. руб. (2001-2005 гг.) и 2422,66 млрд. бел. руб. (2006-2010 гг.);
- ◆ Государственная программа «*Сохранение и использование осушенных земель на 2001-2005 гг.*»: 153,39 млрд. бел. руб. (2001-2005 гг.), включая 89,4 млрд. бел. руб. из республиканского бюджета;
- ◆ Государственная программа «*Дороги Беларуси на 1997-2005 гг.*»: 181180,1 млрд. бел. руб. в ценах 1997 г. (2001-2005 гг.);
- ◆ *Программа жилищного строительства* (одобренная в рамках «Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2001-2005 гг.»), предусматривающая ежегодное введение в эксплуатацию 2500-3000 тысяч м кв. жилья. В 2001 году был выделен долгосрочный кредит Нацбанка Беларуси в размере 110 млрд. бел. руб., выделены дотации из республиканского бюджета в местные бюджеты в размере 14 млрд. бел. руб., и 93,7 млрд. бел. руб. из местных целевых бюджетных жилищно-инвестиционных фондов; в 2002 г. – кредит Нацбанка Беларуси в размере 132 млрд. бел. руб., 17,4 млрд. бел. руб. дотировано из республиканского бюджета в местные бюджеты и 132,3 млрд. бел. руб. выделено из местных целевых бюджетных жилищно-инвестиционных фондов; В 2003 году - долгосрочный кредит Нацбанка Беларуси в размере 140 млрд. бел. руб., дотации из республиканского бюджета в местные бюджеты в размере 21,2 млрд. бел. руб., и 187,3 млрд. бел. руб. из местных целевых бюджетных жилищно-инвестиционных фондов.

Такие программы представляют собой важные государственные мероприятия, однако они недостаточно полно учтены в бюджетном процессе. Они выделены в отдельную группу от общих отраслевых программ, а при большом количестве программ существует неопределенность в выделении средств для их финансирования. Разработка таких программ также ложится тяжелым бременем на бюджетный процесс, отрывая ресурсы на реализацию других мероприятий. Например, программа жилищного строительства финансируется непосредственно Нацбанком, хотя ее следовало бы включить в бюджет и финансировать за счет бюджетных средств. И, наконец, совершенно очевидно, что финансирование всех этих программ в рамках здоровой бюджетно-финансовой системы нереально.

4.38 На данном этапе организация составления государственного бюджета Республики Беларусь характеризуется рядом недостатков. Во-первых, в бюджетных предложениях и ассигнованиях не учитываются реальные эффективные результаты на местах. В Главе III выше отмечалось, что для обоснования размеров ассигнований не используется цельная система оценки государственных расходов, а также более узкая система традиционных оценок. Во-вторых, отсутствует концепция повышения эффективности, интегрированная в процесс подготовки бюджета²³, например, периодический пересмотр. Частично это связано с тем фактом, что бюджетные организации не имеют права оставлять у себя весь доход или его часть, полученный в результате потенциального повышения эффективности. Таким образом, бюджетные организации не заинтересованы в повышении эффективности. В-третьих, практика включения защищенных статей в бюджет в процессе его исполнения и даже составления является побудительным мотивом для бюджетных организаций придавать особое значение использованию защищенных статей, в результате чего искажается структура затрат при достижении желаемых результатов. Подобная практика, несомненно, отрицательно влияет на эффективность. В-четвертых, отсутствует цельная система мер по ликвидации программ или видов деятельности, которые уже достигли своих целей. Все выше перечисленные факторы приводят к составлению завышенных заявок на финансирование и к низкой эффективности отдачи государственных средств. Реформирование должно идти по пути сочетания обязательных для исполнения отраслевых конвертов финансирования с более высокой гибкостью и более полной отчетностью отраслевых организаций при подготовке их бюджетов.²⁴

4.39 *Консолидация бюджета.* Сведение первоначальных заявок в консолидированный бюджет осуществляется на основе проведения нетранспарентных длительных обсуждений или «достижения консенсуса». Обсуждения ведутся один на один между министерствами или местными распорядительными и исполнительными органами и министерством финансов, во время которых в качестве доводов приводятся данные о предшествующих структурах финансирования, восходящие бюджетные оценки, основанные на нормах, защищенных статьях и новых приоритетных направлениях.²⁵ После завершения министерством финансов многоэтапных переговоров с различными министерствами Советом Министров проводится обсуждение и согласование бюджета. После этого бюджет направляется Президенту на рассмотрение.

4.40 Учитывая ограниченные государственные средства, министерство финансов недавно выступило с инициативой по упорядочению расходов, например, по ликвидации ряда льгот.²⁶ Следует отметить, что инициатором такого мероприятия выступило министерство финансов, в то время как другие бюджетные организации проявляют слабую заинтересованность в реформировании системы расходования средств. При таких обстоятельствах бюджетные организации стремятся играть пассивную роль, стараясь при этом скорее защитить свои ассигнования в плане зарплаты и других приоритетных расходов, чем направить усилия на повышение эффективности и предоставление услуг. Учитывая тот факт, что бюджетные организации располагают большей информацией о программах расходов, нынешний подход к реформированию системы расходов, вероятней всего, не позволит достичь эффективных результатов. Таким образом, если белорусское руководство намерено реализовать амбициозную программу по упорядочению расходов и повышению эффективности,

²³ В Беларуси обычно термин «эффективность» определяется как «расходование средств в соответствии с законом о бюджете». Повышение эффективности не означает более высокого возмещения «стоимости денег» (“value for money”).

²⁴ У бюджетных организаций запрашивается информация о всех их программах расходов независимо от источника финансирования. В каждой программе должны быть указаны ожидаемые результаты. Вопросы, касающиеся внесения изменений в существующие программы, или разработка новых программ, подлежат обсуждению в возможно более ранние сроки с министерством финансов и до вынесения бюджета на обсуждение и одобрение.

²⁵ Между министерством финансов и финансируемыми из бюджета министерствами и ведомствами ведется постоянный обмен информацией относительно их потребностей в бюджетных средствах. Этот постоянный обмен информацией в некоторой степени позволяет сгладить напряженность, связанную с непродолжительным сроком консолидации бюджета, как отмечалось выше. Тем не менее, постоянный обмен информацией не подменяет собой более конструктивный процесс консолидирования.

²⁶ См., например, «Беларусь: обзор последствий аварии на ЧАЭС и программ по их преодолению», Всемирный банк, 2002.

необходимо создать новую институциональную структуру взаимодействия между министерством финансов, министерством экономики и бюджетными организациями. В области здравоохранения уже был достигнут определенный успех при реализации экспериментальных проектов в этой сфере.

4.41 Современный процесс консолидации бюджета должен преследовать основную цель – относительное удовлетворение запросов всех участников процесса. Министерство финансов и министерство экономики должны быть уверены в том, что предлагаемый бюджет не приведет к ухудшению макроэкономической ситуации в стране. Правительство также должно быть уверено в том, что предлагаемый бюджет соответствует государственным приоритетным задачам. Необходимо, чтобы бюджетные министерства и ведомства были удовлетворены тем, что процесс выделения ассигнований является справедливым, и они располагают средствами достаточными для финансирования приоритетных мероприятий и программ, выполнение которых было им поручено. Кроме того, им следует предоставить достаточную оперативную самостоятельность для сбалансированного распределения выделенных им ресурсов по направлениям деятельности. Для выполнения этих требований необходимо проводить курс на составление бюджета с предельными размерами расходов и обязательное исполнение таких бюджетов с предоставлением большей самостоятельности бюджетным организациям. В ходе этого процесса необходимо провести пересмотр норм расходования средств (см. вставку 4.4 о наиболее совершенных современных методах).

4.42 *Составление бюджета капиталовложений.* Существует отдельный бюджет по основным капитальным статьям. Контроль за исполнением этого бюджета осуществляется центральными органами даже несмотря на то, что средства из этого бюджета распределяются между отдельными министерствами. Отдельный бюджет капиталовложений служит для финансирования крупных инфраструктурных проектов. Однако при ближайшем рассмотрении оказывается, что бюджет капиталовложений не включает все инвестиционные расходы и что не все статьи, включенные в него, являются собственно инвестиционными. Таким образом, часть капитальных расходов нередко включается в бюджеты отдельных министерств, и эти расходы рассматриваются как текущие расходы. Учитывая тот факт, что исполнение бюджета капиталовложений ведется в соответствии с правилами «защиты», применяемыми казначейством, и, таким образом, расходы, включенные в этот бюджет, могут быть отнесены на более поздний период, бюджетные организации могут предпринять меры по защите конкретных расходных статей, переместив их в категорию текущих расходов.

4.43 С другой стороны, бюджет капиталовложений также используется в качестве источника финансирования целевых мероприятий, которые обычно не рассматривались бы как «капитальные», хотя ряд расходов мог бы быть отнесен к разряду капитальных. Иными словами, он не используется непосредственно для проведения капиталовложений. Таким образом, не существует общего бюджета капиталовложений в плане традиционного учета, и в бюджетах отдельных министерств отсутствует отдельная идентификация капиталовложений. В целях совершенствования процесса составления смет капиталовложений в Беларуси необходимо вести разработку бюджета капиталовложений таким образом, чтобы он включал все реализуемые инвестиции и из него были исключены неинвестиционные статьи расходов.

Вставка 4.4: Приоритеты экономической политики и финансирование отраслей

Два важных аспекта при составлении бюджета заключаются в неуклонном проведении Правительством взвешенной и официально объявленной бюджетной политики и осуществлении бюджетного процесса, который бы обеспечил эффективное распределение финансовых средств в соответствии с основными приоритетами экономической политики государства. В соответствии с Актом бюджетной ответственности, принятом в *Новой Зеландии*, Правительство обязано ежегодно предоставлять документ об основных направлениях бюджетно-налоговой политики на очередной год не позднее трех месяцев до начала финансового года. Однако на практике документ о бюджетной политике предоставлялся даже в более ранние сроки с целью использования бюджетными организациями в качестве параметров показателей макроэкономического и бюджетного прогнозов, представленных в документе совместно с определенными отраслевыми стратегическими приоритетами.

Среднесрочные бюджетно-финансовые прогнозы, используемые в *Австралии, Дании, Германии, Новой Зеландии, Швеции, Великобритании* и других странах, являются примером бюджетного процесса, в ходе которого устанавливаются ориентировочные показатели бюджетных расходов, или предельные размеры расходов для бюджетных организаций или отраслей прежде, чем бюджетные организации приступят к составлению своих ежегодных бюджетных предложений. При определении отраслевых приоритетных задач это создает ряд важных преимуществ. Во-первых, ориентировочные основные показатели бюджетных расходов, или предельные размеры расходов, являются конкретными показателями намерений Правительства финансировать определенные отраслевые мероприятия. Во-вторых, ориентировочные нисходящие ассигнования позволяют бюджетным организациям более точно определить как объемы финансирования, так и бюджетные ограничения. Это создает стимулы для бюджетных организаций более тщательно определить степень приоритетности отраслевых программ и принять меры по повышению эффективности действующих программ с целью финансирования новых или высоко приоритетных программ. Бюджетные организации не должны опасаться лишиться финансирования со стороны министерства финансов (через дополнительные сборы)

4.44 Также важно, чтобы инвестиционные решения принимались в рамках среднесрочных бюджетных прогнозов. Этот прогноз должен включать этап определения имеющихся совокупных ресурсов для проведения капиталовложений и этап разработки основных направлений бюджетной политики с целью установления параметров для распределения финансовых средств по отраслям в соответствии с отраслевыми приоритетами и потребностями. Основная сфера деятельности отраслевых специалистов, работающих в бюджетных организациях, должна заключаться в разработке конкретных проектных предложений, при этом сотрудники министерства экономики и министерства финансов обязаны руководить процессом, предоставляя информацию о государственных приоритетных мероприятиях и программах, бюджетных ограничениях, требованиях к предложениям, проводя критический анализ заявок от бюджетных организаций и организуя контроль в ходе реализации утвержденных проектов.

4.45 Со временем целесообразно проводить совместное рассмотрение как капитального, так и текущего бюджетов. В конце концов, текущий и капитальный бюджеты преследуют одни и те же цели в рамках данной отрасли. Тем не менее, многие страны в течение длительного времени разделяли бюджет текущих расходов от бюджета капиталовложений. В ряде случаев бюджет капиталовложений был выделен в совершенно отдельный бюджет, составление и регулирование которого проводилось отдельным ведомством. В ряде стран это свидетельствует о сильной зависимости от финансирования доноров и их предпочтений или предварительных условий контроля и надзора. Такой вывод ни в коей мере не относится к Беларуси. В других случаях, наблюдаемых во многих странах с переходной экономикой, институциональное разделение бюджета капиталовложений и текущего бюджета отражает традиционную организационную роль конкретных ключевых министерств (например, министерства экономики и министерства финансов). Какова бы ни была причина разделения, отсутствие взаимосвязки может серьезно подорвать усилия Правительства по разработке и реализации комплексной экономической политики, охватывающей эффективный уровень капиталовложений и сочетание текущих и капитальных расходов.

4.46 И, наконец, исходя из данных, приведенных в Главе III, бюджет капиталовложений рассматривается в качестве остаточной статьи и подвергается значительному сокращению как на начальной стадии составления бюджета, так и на последующей промежуточной стадии его пересмотра. В условиях сложившейся институциональной среды такое отношение к бюджету капиталовложений может привести к появлению большого числа незавершенных объектов. Такие

случаи уже имели место в других странах с переходной экономикой, и подобная тенденция уже прослеживается и в Беларуси.

4.47 *Среднесрочная основа для прогнозирования расходов бюджета.* В настоящее время при составлении бюджета государственных средств используется многолетний метод (см. вставку 4.5). Несмотря на то, что идея характеризуется простотой, для ее надлежащей реализации требуется решение многих основных аспектов, изложенных в настоящем отчете. В противоположном случае существующие проблемы переходят в разряд многолетних. Например, если в настоящее время существуют трудности с прогнозированием поступлений на предстоящий год, то в среднесрочной перспективе их прогнозирование усложнится еще в большей степени. Аналогичным образом, при отсутствии по настоящему детализированного бюджета финансируемые организации могут найти пути, позволяющие им и в дальнейшем избегать бюджетного контроля путем создания еще более сложных схем в среднесрочной перспективе.

Вставка 4.5: Среднесрочная основа для фискального прогнозирования

В настоящее время многие страны используют тот или иной вариант среднесрочных прогнозов для составления макроэкономических и бюджетных прогнозов с целью поддержания общей бюджетной дисциплины путем детального учета уровня как текущих, так и инвестиционных затрат в будущем периоде; сосредоточения деятельности политического руководства на принятии стратегических решений для определения основных направлений отраслевой политики; совершенствования планирования и проведения многолетних структурных преобразований в области бюджетной политики; и содействия повышению технической эффективности путем достижения более точной предсказуемости финансирования бюджетных организаций. В любом случае проводится ежегодное обновление среднесрочных бюджетных прогнозных оценок, т.е. они являются «скользящими» оценками.

В *Австралии* долгосрочные оценки основных показателей бюджетного процесса охватывают как текущий бюджетный год, так и последующие три года. При рассмотрении ежегодных бюджетных предложений бюджетных организаций (министерств) Кабинет Министров и министерство финансов особое внимание уделяют изменениям совокупных долгосрочных оценок ориентировочных ассигнований, выделяемых этим бюджетным организациям. Министерство финансов скрупулезно изучает любые предложения, поступившие от бюджетных организаций, в которых предусматривается увеличение ассигнований, и финансирование любых новых программ расходов бюджетными организациями может быть ограничено средствами, полученными за счет снижения издержек при реализации существующих программ.

В *Дании* процесс ежегодного составления бюджета начинается с сопоставления макроэкономических прогнозов с имеющимися многолетними прогнозами расходов. Среднесрочные основные показатели бюджетного процесса, откорректированные по изменениям таких ключевых параметров как инфляция и зарплата, выступают в качестве максимальных уровней расходов для отдельных министерств при подготовке ежегодных бюджетных предложений. Подобный подход позволяет политическому руководству и министерству финансов при проведении обсуждений с отдельными бюджетными организациями сосредоточить внимание на поисках путей по снижению финансового давления со стороны новых предложений по расходам либо путем увеличения индикативных ассигнований, либо путем компромиссного сокращения расходов по другим мероприятиям в рамках отраслевых бюджетных ассигнований.

В *Германии* подготовка годового бюджета начинается с представления многолетних финансовых планов на рассмотрение Парламента. Финансовый план составляется Советом финансового планирования, в состав которого включены представители всех уровней Правительства. В плане содержится как совокупный уровень бюджетных расходов, так и пакет ассигнований по сорока отраслям. Сумма ориентировочных ассигнований сохраняется ниже уровня прогнозных общих расходов с целью обеспечения общего планового резерва на покрытие дополнительных расходов по новым программам и непредвиденного повышения цен по реализуемым программам.

В *Великобритании* определение совокупных расходов в среднесрочной перспективе ограничено двумя факторами. Во-первых, существует «золотое правило», в соответствии с которым Правительство берет заем только на финансирование инвестиционных, а не текущих расходов. Второе правило заключается в том, что отношение чистого государственного долга к ВВП должно поддерживаться на устойчивом «разумном» уровне для обеспечения бюджетной устойчивости уровня заимствования и инвестиций. Как и в других случаях, бюджетным организациям направляется информация о среднесрочных основных показателях бюджетного процесса, включающих откорректированные макроэкономические прогнозы, а результаты, полученные на основе анализа программ, проводимого периодически с интервалом в несколько лет, используются для получения детальной оценки эффективности программ государственных расходов. С целью повышения технической эффективности бюджетных организаций, включая стимулы как для поиска путей снижения издержек, так и для избежания полного «освоения» средств в конце года, бюджетным организациям разрешается переносить неизрасходованные средства с одного года на следующий.

Утверждение бюджета

4.48 В различных странах существуют различные процедуры утверждения бюджета, но в целом эффективность процесса утверждения бюджета зависит от характеристик структуры системы, предназначенной для этого процесса; качества имеющейся информации (например, проект бюджета и соответствующая документация); численности персонала; четкости определения функций и роли ответственного органа; объема и качества информационного обмена между ответственным органом (или назначенным им представителем) и законодательным органом.

4.49 В Республике Беларусь бюджет после одобрения Президентом вносится на рассмотрение законодательного органа. Парламентские комиссии обсуждают каждый компонент бюджета и могут настоять на увеличении размера средств для ассигнования конкретных мер и программ. Однако в такой ситуации Парламенту необходимо определить источники дополнительного финансирования. В тех случаях, когда Парламент вносит предложение об изменении проекта бюджета, именно Президент обладает полномочиями по вынесению решения о принятии или отклонении предложения Парламента. После утверждения Парламентом и подписания Президентом бюджет является обязательным для исполнения министерствами, и каждое министерство обязано вести эффективную работу в рамках бюджета.

4.50 Парламент Республики Беларусь играет ограниченную, но не совсем пассивную роль в процессе утверждения бюджета. Ограниченная роль Парламента объясняется главным образом тем, что обсуждение бюджета проводится по укрупненным группам. Парламент получает достоверную информацию, однако при отсутствии детализации бюджета Парламент не имеет возможности получить полную картину о государственных расходах. Более того, практика пересмотра бюджета в течение года (в связи с колебанием ожидаемых размеров поступлений доходов и кассовой позиции) в сочетании с полномочиями Президента решать бюджетные вопросы путем указов, ограничивает влияние Парламента и уместность процесса формального утверждения бюджета. Учитывая относительно ограниченные полномочия Парламента по внесению изменений в проект бюджета, Парламент располагает достаточным временем для принятия решений до начала бюджетного года, наступающего 1 января. Было бы целесообразным повысить роль Парламента Беларуси в процессе утверждения и пересмотра бюджета. Полномочия исполнительной власти по внесению изменений в бюджет должны быть ограничены.

Исполнение бюджета

4.51 Задача состоит в том, чтобы исполнение бюджета осуществлялось в том варианте, в котором он был утвержден, а изменения в течение года (сокращение, увеличение расходов или перераспределение средств по категориям расходов) вносились в соответствии с четко установленной процедурой. Таким образом, для того, чтобы бюджет представлял собой серьезные финансовые ограничения, необходимо возложить ответственность за достижение согласованных бюджетных контрольных цифр на отраслевые министерства. Если говорить конкретней, в соответствии с требованиями общей бюджетной дисциплины бюджетным организациям не разрешается превышать размеры выделенных им бюджетных ассигнований или, по меньшей мере, такое превышение возможно только с разрешения и одобрения министерства финансов.

4.52 Система кассового регулирования необходима для того, чтобы в ходе исполнения бюджета проводилось распределение фактических расходов в соответствии с межотраслевыми стратегическими приоритетами, определенными в детализированном бюджете. Кроме того, управление движением денежных средств должно обеспечить оперативную эффективность путем достижения соответствующего баланса между самостоятельностью бюджетных организаций, с одной стороны, и их отчетностью перед министерством финансов, с другой. При дефиците финансовых средств особую значимость приобретает контроль за обязательствами и управление движением денежных средств. При таких обстоятельствах существует вероятность значительного искажения целей бюджета на этапе его исполнения.

4.53 *Детализированный бюджет.* Бюджет утверждается Парламентом после рассмотрения им достаточно укрупненных категорий расходования средств, и, таким образом, министерство финансов и исполнители в целом оставляют за собой право по своему усмотрению осуществлять окончательное распределение государственных средств. Для дальнейшего исполнения бюджета министерство финансов производит разбивку утвержденного бюджета на детальные строки по каждой статье расходов и по каждому пункту расходов, за которые министерство несет ответственность. За каждой бюджетной организацией министерства, например, университетом или больницей, закрепляется определенная сфера деятельности. Кроме этого, каждая строка разбита на кварталы, в которых указывается предполагаемый размер расходов в каждом конкретном квартале. При этом предусматривается, что министерства не имеют права превысить лимит расходования средств, намеченный на конкретный квартал.

4.54 *Механизм расходования бюджетных средств.* После завершения детальной группировки ассигнований (разбивка по строкам, ведомствам и срокам) министерство может приступить к выдаче заказов на услуги, работы и оборудование. При расходовании средств, за исключением защищенных статей (см. ниже), и при выдаче заказов и заключении контрактов на поставку услуг, работ и оборудования министерство не имеет права превысить сумму расходов сверх суммы выделенных поквартальных ассигнований, даже если оно заключает контракт на целый год. Квартальные ассигнования определяются министерством финансов. Казначейство не выделяет отдельные квартальные кассовые ассигнования. Казначейство проводит фактические платежи через централизованную платежную систему и принимает решения в отношении того, по каким статьям следует проводить платежи, а по каким предусматривается отсрочка. Казначейство проводит проверку предполагаемых платежей, в результате чего обеспечивается наличие средств в бюджете для финансирования расходов. Казначейство также предпринимает меры по установлению контроля за максимальным размером суммы любого контрактного обязательства с целью обеспечения их финансированием в рамках бюджетных средств.

4.55 *Расширение функций казначейства в процессе исполнения бюджета.* За последние годы существенно расширилась деятельность казначейства. Были внедрены системы отчетности и контроля, позволяющие министерству финансов отслеживать расходование финансовых средств, контролировать рост задолженностей и более эффективно распределять средства между бюджетными организациями. Более широкий охват бюджетных организаций, финансируемых из средств государственного бюджета, способствует более эффективному отслеживанию расходов и составлению отчетности для министерства финансов. В 2002 году расширилась сфера охвата казначейства: на систему казначейства были переведены областные бюджеты и бюджет г.Минска. Предусматривается дальнейшее включение внебюджетных фондов в казначейство, однако до сих пор остается неясным будут ли расширены функции системы казначейства для охвата местных бюджетов более низкого уровня.²⁷

4.56 *Бухгалтерский учет расходов и задолженностей.* В Республике Беларусь был достигнут существенный прогресс в повышении эффективности бухгалтерского учета государственных расходов. В каждом министерстве имеется своя собственная система бухгалтерского учета, основанная на согласованных планах бухгалтерских счетов. Этот план согласуется с планом казначейства и планом бюджетной системы. Министерством финансов была разработана методология бухгалтерского учета. В ряде министерств система бухгалтерского учета полностью компьютеризирована, что позволяет иметь ежедневный доступ к информации. В других министерствах система бухгалтерского учета автоматизирована частично.

4.57 *Бухгалтерская информация используется для контроля за расходами, в результате чего отраслевые министерства имеют возможность отслеживать размеры расходования средств различными подотчетными им учреждениями, например, университетами, располагающими своими*

²⁷ Детальный анализ деятельности казначейства был недавно проведен миссией МВФ. См. J.Diamond, O.Hovland, and J.Platais, *Belarus: Future Development of the Treasury*, IMF, Fiscal Affairs Department, May 2001.

собственными бюджетами (являющимися частью консолидированных бюджетов министерства). Таким образом, если такое учреждение не расходует средства из своего бюджета, информация об этом поступит в министерство, которое может потребовать разъяснений по данному факту. Информация, содержащаяся в системе бухгалтерского учета министерства, также используется для сравнения с информацией казначейства, и на основе такого сравнения министерство сможет определить размер задолженности по платежам на уровне учреждений, подотчетных министерству.²⁸ Полностью компьютеризированные системы бухгалтерского учета в ряде министерств объединены в компьютерную сеть с системой казначейства, в результате чего обеспечивается ежедневное проведение анализа информации. В целом одна и та же система бухгалтерского учета используется для предоставления информации о министерствах, деятельности внебюджетных фондов, и для их эксплуатации используется один и тот же персонал. По всей вероятности, единственным исключением является Фонд социальной защиты.

4.58 *Повышение контроля за исполнением обязательств.* В министерствах ведется учет обязательств, и информация о них поступает в казначейство, но не в министерство финансов. Тем не менее, информация, предоставляемая казначейству, может не являться систематической и скорее носит индикативный характер, когда при заключении контрактов сообщается полная стоимость годового контракта, несмотря на обязательное поквартальное расходование средств. Неэффективный контроль за исполнением обязательств и низкий уровень отчетности могут представлять собой еще одну причину, способствующую возникновению бюджетной задолженности. Вполне очевидно, что государственным органам управления Беларуси необходимо принять меры по совершенствованию системы контроля за исполнением обязательств.

4.59 *Управление движением денежных средств в условиях дефицита кассовой наличности.* Руководство Беларуси не располагало возможностями воспользоваться всеми преимуществами, достигнутыми в результате более эффективного регулирования казначейством процесса исполнения бюджета. Оптимистические прогнозы о поступлениях доходов, на основании которых составлялся бюджет, привели к дефициту кассовой наличности в процессе исполнения бюджета. Более того, мощное политическое давление, оказываемое с целью финансирования мероприятий, не включенных в первоначальный бюджет, вызвало дисбаланс между имеющимися средствами и растущими расходами. Это привело к значительному дефициту кассовой наличности и секвестированию бюджета, при котором распределение ресурсов превращается в ежедневное регулирование имеющихся средств, направляемых на приоритетные категории финансирования расходов. Несмотря на то, что бюджетные организации могут располагать формальными ассигнованиями на определенную сумму финансирования и постатейное распределение ассигнований осуществляется ежеквартально, существует высокая степень неопределенности того, что бюджетные организации будут фактически профинансированы в полном объеме, включая незащищенные статьи. Необходимость обеспечения элементарной бюджетной дисциплины приводит к установлению контроля со стороны казначейства за использованием кассовой наличности в ходе исполнения бюджета, вытесняя механизм формального утверждения ассигнований, используемый для распределения ресурсов между приоритетными программами. Таким образом, казначейство начинает играть главенствующую роль, и это говорит о том, что у существующей системы в Беларуси имеются серьезные недостатки.²⁹

²⁸ При возникновении такой задолженности министерство может обсудить с казначейством вопрос о размере невыплаченных средств и, при необходимости, может обратиться к Совету Министров для вынесения арбитражного решения.

²⁹ Из своей практики министерства знают, что когда начинается расходование средств из бюджета, Правительство будет проводить выплаты по защищенным статьям, в то время как выплаты по другим статьям будут приостановлены ввиду дефицита кассовой наличности. Фактически это означает, что не все расходы по мероприятиям, предусмотренным бюджетом, могут быть полностью профинансированы. В частности, министерство финансов указывало на тот факт, что расходы на приобретение оборудования обычно производятся в последнем квартале, так как это позволяло создать резерв на случай возникновения проблем с финансированием, так как закупка оборудования не включена в защищенные статьи.

4.60 Такая ситуация возникла частично в результате большей зависимости процесса составления бюджета от прошлых тенденций, а не от возникших реалий, незапланированных обязательств по расходам в процессе исполнения бюджета и трудностей с ежемесячным отслеживанием поступлений доходов в течение года. Таким образом, кроме мер по совершенствованию бюджетного процесса и ограничению полномочий исполнительных органов вносить по своему усмотрению изменения в утвержденный Парламентом бюджет, на что уже обращалось внимание выше, белорусскому руководству также необходимо повысить эффективность краткосрочного прогнозирования доходов и расходов. Прогнозирование должно обеспечить сотрудников, занимающихся подготовкой бюджета, относительно точным ежемесячным и квартальным прогнозом поступления доходов с указанием сезонных факторов по основным источникам государственных доходов. Кроме того, для планирования расходной части министерству финансов требуется относительно точная общая ежемесячная и квартальная информация о необходимом объеме кассовой наличности. Для этого потребуются проведение тщательного анализа прошлых тенденций сезонности различных видов расходов, оценки необходимых объемов движения денежных средств и, что наиболее важно, предоставление бюджетными организациями ежемесячных графиков денежных выплат, прилагаемых к их бюджетным заявкам. Министерству финансов следует создать соответствующие стимулы, благодаря которым бюджетные организации стремились бы не допускать превышения фактически необходимых объемов денежной наличности над прогнозными показателями, и предусмотреть серьезные санкции за серьезные отклонения от плана при отсутствии приемлемого объяснения независящих от них обстоятельств (см. вставку 4.6 о методах регулирования кассовой наличности).

4.61 *Защищенные статьи.* С целью регулирования дефицита кассовой наличности определенные статьи расходов были определены Правительством как защищенные статьи расходов, например, заработная плата, закупка продовольствия, и статьи расходов, определенные как предметы первой необходимости.³⁰ Расходы по защищенным статьям финансируются в первоочередном порядке и обычно выплаты по ним не приостанавливаются даже при дефиците кассовой наличности. Защищенные статьи отнесены к отдельным бюджетным строкам. Издержки на оплату рабочей силы подлежат исключительно жесткому контролю, и министерства обязаны укладываться в установленные нормы заработной платы. Если министерство намерено увеличить штат сотрудников, ему необходимо получить специальное одобрение министерства финансов. Несмотря на эти меры, принцип защищенных статей создает серьезные перекосы в структуре, в частности, если принцип также используется в процессе разработки бюджета. Более того, учитывая тот факт, что все большее количество статей переводится в категорию защищенных и происходит сокращение объема бюджетных средств, задолженности могут возникнуть даже при финансировании защищенных статей, например, выплаты зарплаты. Подобные факты уже имеют место. При подобном развитии событий принцип защищенных статей теряет свою актуальность и является, в лучшем случае, временным инструментом. При таком подходе невозможно создать эффективный бюджетный процесс.

4.62 *Пересмотр бюджета в ходе его исполнения.* Независимо от того, насколько качественно был составлен бюджет, всегда возникают обстоятельства, требующие промежуточного пересмотра бюджета. Такие обстоятельства включают отклонение макроэкономических показателей от прогнозных, которые использовались при составлении бюджета, незапланированные расходы по программам, новые стратегические предложения и реализация условных обязательств. Несмотря на то, что в бюджете могут быть и должны быть предусмотрены определенные резервы для компенсации этих потенциальных бюджетных расходов, пересмотр бюджета в некоторой его части практически неизбежен в течение бюджетного года. Таким образом, важно, чтобы законодательная база и административные процедуры обеспечивали формальный процесс промежуточного пересмотра бюджета. В противоположном случае бюджетные организации не заинтересованы в качественной подготовке бюджета, поскольку существует возможность изменения размера их ассигнований путем пересмотра бюджета. Пересмотр бюджета не позволяет уделять достаточного времени для проведения

³⁰ См. Главу III, в которой дается количественный анализ защищенных статей.

надлежащей оценки исполнения и эффективности бюджета. По завершению бюджетного года пересмотр также усложняет составление отчетности о расходовании государственных средств.

4.63 Необходимость пересмотра бюджета в последнее время вызвана недостаточным поступлением доходов, увеличением стоимости существующих программ в связи с инфляцией и промежуточными политическими мерами, например, повышением заработной платы. В соответствии с информацией, предоставленной руководством министерства финансов, формальные правила, регламентирующие процесс пересмотра бюджета, отсутствуют³¹. Опыт последних лет фактически свидетельствует о том, что пересмотр бюджета чаще проводится в условиях кризиса, когда политическое давление, оказываемое с целью финансирования новых политических мероприятий даже несмотря на дефицит поступлений, вынуждает проводить значительное сокращение бюджетных ассигнований, предусмотренных начальным бюджетом. Более того, учитывая большой перечень категорий защищенных статей расходов, предусмотренных ежегодными Законами «О бюджете», секвестр в значительно большей степени коснется относительно немногочисленных незащищенных статей расходов, таких как капиталовложения, капитальный ремонт и обслуживание, и закупка товаров и услуг.

4.64 Общие принципы, регламентирующие пересмотр бюджета, содержат законодательные требования, предусматривающие обязательное получение одобрения законодательного органа на проведение пересмотра в сторону увеличения определенной суммы или процента. В противоположном случае, исполнительный орган должен обладать полномочиями для проведения относительно ограниченного пересмотра бюджета, включая финансово нейтральный перевод средств из одних программ в другие без предварительного одобрения законодательного органа. В исключительных случаях, когда проводится значительный пересмотр бюджета и существует острая необходимость в средствах, пересмотр бюджета может быть произведен до получения формального одобрения законодательного органа. Тем не менее, обстоятельства, требующие срочного проведения пересмотра, должны быть достаточно ограниченными, и исполнительный орган обязан вынести пересмотренный бюджет на рассмотрение и утверждение законодательного органа в установленные сроки. Если пересмотр бюджета приводит к существенному перераспределению финансовых средств между отраслями и программами, что указывает на изменение основных направлений бюджетной политики, то в этом случае следует предоставить законодательному органу и общественности веские обоснования для проведения таких изменений.

4.65 В некоторых странах существует практика периодического проведения пересмотра бюджета в соответствии с разработанным планом. Пересмотр основных показателей бюджета в середине года является эффективным средством учета влияния бюджетно-финансовых факторов, вызванных изменением макроэкономических условий, незапланированным увеличением расходов по программам, изменением политического курса и реализацией любых условных обязательств. Такой подход также позволяет сократить масштабы лоббирования по многократному пересмотру бюджета в течение бюджетного года. Составление нового макроэкономического прогноза и проведение необходимых бюджетно-финансовых корректировок являются неотъемлемой частью текущего полугодичного пересмотра бюджета.

4.66 В Беларуси годовой бюджет подвергается частым и существенным пересмотрам в течение бюджетного года. На рис.4.1 показано, что существует значительное расхождение между расходами бюджетных строк, предусмотренными утвержденным бюджетом, и реально профинансированными расходами. В течение последних лет сложное бюджетно-финансовое положение приводило к секвестру бюджета, что на практике приводит к ежедневному или еженедельному изменению степени

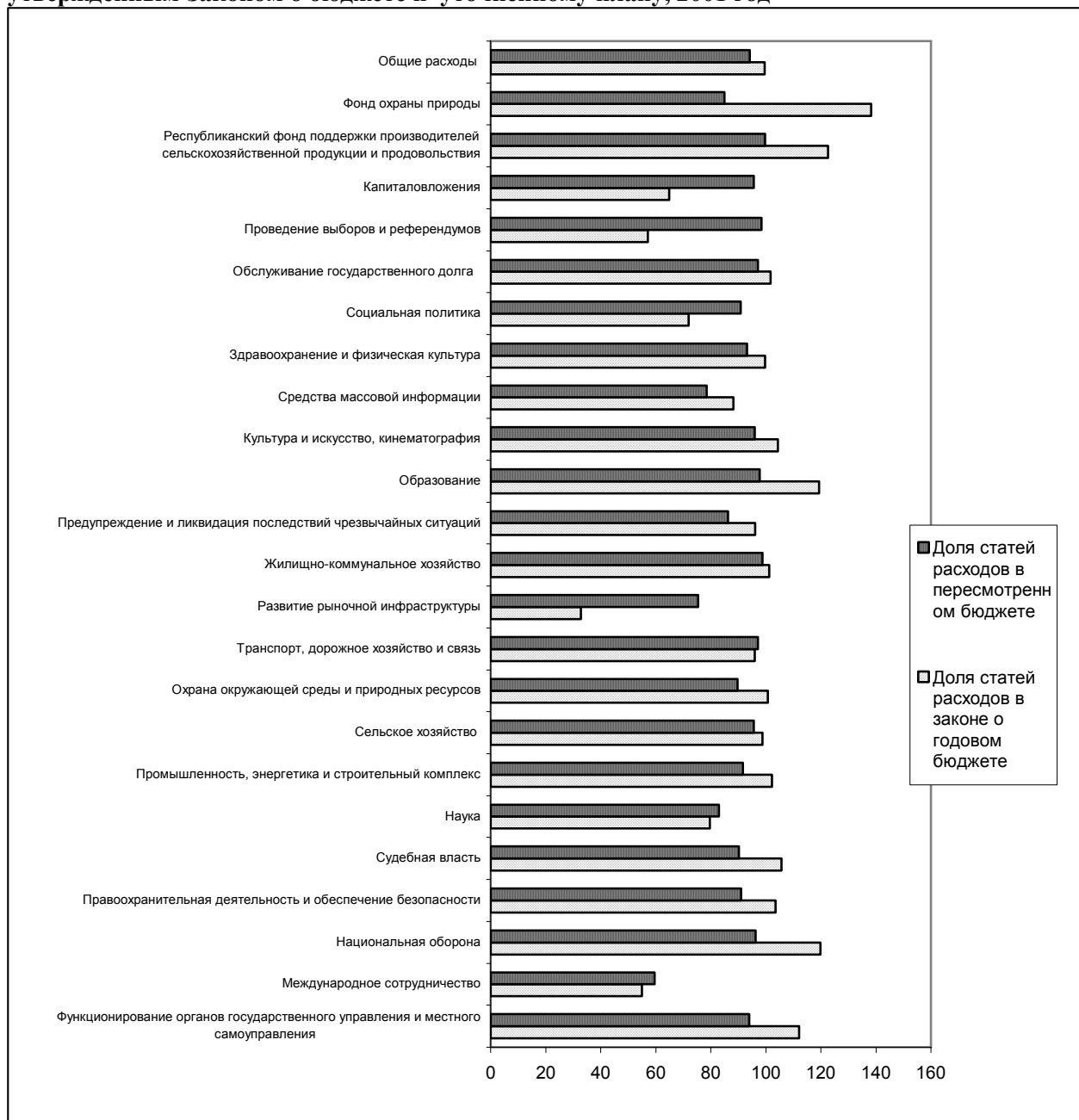
³¹ Тем не менее, существует согласованная процедура внесения изменений. Пересмотр бюджета проводится следующим образом: с разрешения министерства финансов отраслевые министерства могут перераспределять расходы между кварталами. Они также могут согласовать изменения по строкам бюджета при условии, что увеличение суммы средств в одной строке компенсируется равнозначным сокращением в другой строке. Практически отсутствует возможность внесения изменений, которые повлекли бы за собой изменения «Закона о бюджете», то есть, любой статьи, предусмотренной собственно «Законом о бюджете», которые фактически находятся в компетенции высшего руководящего звена, ответственного за бюджет.

приоритетности бюджетных ассигнований и перераспределению имеющихся средств между ними. Исходя из такой практики, можно было бы утверждать, что бюджет подвергается постоянному пересмотру на исключительно краткосрочную перспективу, хотя руководители бюджетного отдела министерства финансов и их коллеги в бюджетных организациях могут все же брать за основу первоначальные суммы бюджетных ассигнований для распределения секвестрированных средств. В частности, большую озабоченность в плане бюджетно-финансовой транспарентности вызывает тот факт, что небольшая группа должностных лиц высшего руководящего звена решает, каким бюджетным организациям будут выделены ассигнования из имеющихся средств.

4.67 Для достижения трех целей бюджетного регулирования (общая бюджетно-финансовая дисциплина, эффективность, связанная с распределением ресурсов, и оперативная эффективность) требуется большая степень транспарентности и сбалансированный подход к промежуточному пересмотру бюджета. В целях достижения общей бюджетной дисциплины при проведении пересмотра необходимо исходить из ограниченности финансовых средств и риска увеличения размеров бюджетной задолженности. За решение новых задач экономической политики, кем бы они ни ставились, необходимо браться только в том случае, если имеются средства для их финансирования, так как в противоположном случае это приведет к накоплению задолженности бюджетных организаций по финансированию программ из-за урезания фондов. В целях повышения эффективности распределения ресурсов при проведении любых сокращений расходов следует неукоснительно исходить из намеченных стратегических приоритетных задач и учета всех последствий (включая последствия в средне- и долгосрочной перспективе) сокращения финансирования по отдельным категориям расходов (например, сокращение финансирования капитальных вложений). В целях достижения оперативной эффективности в процессе пересмотра бюджета следует избегать наносящего ущерб и дорогостоящего временного прекращения предоставления услуг, проводить оценку риска, связанного с незавершением реализуемых инвестиционных проектов, и постоянно стимулировать участие бюджетных организаций в процессе бюджетного планирования.

4.68 *Правила переноса расходов на следующий год.* В тех случаях, когда по окончании бюджетного года в бюджете остаются неизрасходованные средства, возникшие ввиду ограничений казначейством финансирования расходов (о чем упоминалось выше), остатки неиспользованных бюджетных ассигнований могут быть зачислены в бюджет очередного года в первый месяц следующего финансового периода. Тем не менее, при этом не предусматривается соответствующее увеличение размера бюджета очередного года. Также существует положение, в соответствии с которым разрешается расходование средств в первой части января, относимых на бюджет предыдущего года. Если министерство по какой-либо причине не в состоянии израсходовать средства до этой конечной даты, остатки неиспользованных бюджетных ассигнований на счетах закрываются. Перерасход средств необходимо относить на бюджет следующего года. Незрасходованные «собственные поступления» могут быть перенесены, и министерства имеют право распоряжаться ими по своему собственному усмотрению.

Рисунок 4.1: Фактические расходы консолидированного бюджета в %-ном отношении к утвержденным Законом о бюджете и уточненному плану, 2001 год



Источник: Министерство финансов.

4.69 *Учет платных услуг и внебюджетных расходов.* Министерства располагают системой калькуляции услуг, за которые взимается плата. Министерство образования предлагает 29 наименований таких услуг. Возмещение издержек регламентируется правилами, установленными министерством финансов. Министерство, финансируемое из бюджета, рассчитывает стоимость услуг, а затем устанавливает размер платы. Данная процедура позволяет получать прибыль, определяемую в соответствии с правилами. В зависимости от вида платы ведомства располагают различными полномочиями для ее установления. Например, некоторые виды платы могут быть согласованы с руководителем учреждения, в других случаях требуется одобрение подразделений министерства и личное одобрение министра. Система калькуляции также используется для сравнения фактических

затрат с расчетными затратами, используемыми для калькуляции цены.³³ Для ряда министерств, например, для министерства здравоохранения и министерства образования, внебюджетные фонды имеют исключительное значение. Обязанность по регулированию деятельности внебюджетных фондов возложена на учреждения, получающие средства. Таким образом, эти учреждения располагают системами бухгалтерского учета детального расходования внебюджетных средств. Эти учреждения также имеют свой собственный счет в банке и имеют право открывать несколько таких счетов. Руководитель учреждения наделен полномочиями вести операции по банковским счетам (которые также могут включать валютные счета), при этом информация о состоянии этих счетов поступает в министерство финансов. В тех случаях, когда внебюджетная деятельность позволяет получить прибыль, эта прибыль остается в распоряжении учреждения, которое получает ее, а не включается в общий оборот для улучшения оказания всего комплекса государственных услуг.

4.70 *Закупочный процесс.* Качество процесса закупок как для инвестиционных проектов, так и поставок других товаров и услуг, является важным фактором, определяющим эффективность и результативность расходования государственных средств. Правилами должен быть предусмотрен соответствующий уровень полномочий, которыми наделяются бюджетные организации для проведения по своему усмотрению закупочных операций, не превышающих определенную пороговую стоимость. Более того, бюджетным организациям также должна быть придана центральная роль в реализации закупочных контрактов, заключаемых на значительно большие суммы, однако при условии контроля и одобрения со стороны министерства финансов. Закупочный процесс должен соответствовать стандартам транспарентности, и тендеры на получение контрактов выше соответствующей пороговой суммы должны проводиться на конкурентной основе. Тем не менее, бюджетные организации обязаны взять на себя ответственность по решению чисто технических аспектов закупок. В контрактах должны быть четко оговорены права и обязанности различных сторон, включая стандарты качества, сроки поставок, проверку полученных товаров и услуг, суммы и сроки платежей и законодательные процедуры для разрешения любых спорных вопросов.

4.71 В Беларуси существуют градация пороговой стоимости, определяющая уровень полномочий для заключения тех или иных контрактов. При осуществлении закупок на сумму до 10 миллионов рублей в ценах 1991 года руководители местных органов имеют право одобрить контракт. При заключении контракта на сумму от 10 до 20 миллионов рублей одобрение должно быть получено от отраслевых министерств. Если сумма контракта превышает 20 миллионов рублей, решение о заключении контракта утверждается Советом Министров, или Правительством. Тем не менее, во всех случаях требуется разрешение министерства экономики на проведение тендера и на присуждение контракта. В настоящее время контракты главным образом присуждаются государственным предприятиям.

4.72 На министерство финансов возложена обязанность по контролю за процессом закупок, в частности, для инвестиционных проектов. Министерство финансов ежемесячно проводит анализ затраченных капиталовложений, и Правительство готовит квартальный отчет о реализации проекта. Областные распорядительные и исполнительные органы обязаны отчитываться перед министерством экономики об использовании средств для финансирования капиталовложений в тех случаях, когда ведется совместное финансирование проектов из местных и республиканских бюджетов.

4.73 Тем не менее, учитывая зависимость многих министерств и подотчетных им бюджетных организаций от внебюджетных фондов для финансирования капиталовложений и других закупок товаров и услуг, существует проблема, связанная с недостаточной отчетностью, предоставляемой министерству экономики и министерству финансов. Стандарты отчетности, предусматривающие соответствующие меры принуждения и соблюдения требований, могут быть приемлемы для контроля за расходованием капиталовложений, финансируемых непосредственно из бюджета. Тем не менее, центральные контрольные органы получают незначительный объем отчетности об использовании средств внебюджетных фондов, хотя, по всей вероятности, в этой области в последние годы

³³ Процедуры определения стоимости для этих целей не изучались, и ни один из опрошенных сотрудников не указал, что взимаемая плата использовалась для регулирования спроса.

наметился определенный прогресс. При отсутствии точной отчетности о закупках с использованием внебюджетных средств имеются реальные опасения по поводу соблюдения договорных норм и надлежащего ассигнования средств в соответствии со стратегическими приоритетами.

Аудит и оценка

4.74 Аудит является детальным анализом порядка финансирования и расходования средств. На основании аудита делается детальное заключение, подтверждающее, что доверительный контроль велся надлежащим образом, правила соблюдались и отсутствовало злоупотребление финансовыми средствами. На основании аудита также делается заключение о том, что расходование средств велось в соответствии с планом, или выявляются причины отклонения от плана и степень отклонения. Эффективный процесс аудита и оценки играет важную роль в бюджетном цикле как для последующего проведения проверок исполнения бюджета с целью обеспечения соответствия нормативным актам, так и для создания основы, способствующей повышению эффективности и результативности программ в перспективе. Существуют различные виды аудита и оценок. В большинстве стран принята практика проведения как внутренних, так и внешних аудитов, при этом основное различие заключается в том, кто является заказчиком проведения аудита и каковы взаимоотношения между аудиторами и проверяемой организацией.

4.75 Традиционно при проведении «аудита» внимание сосредотачивается на компонентах деятельности по расходованию средств, в то время как при проведении оценки основное внимание уделяется результатам, т.е. эффективности расходования средств. Понимание «оценки» в бюджетном процессе развивалось в основном в течение последних двадцати лет, при этом происходило значительное смещение акцента – но не полное – с формальной экстенсивной оценки программ (в основном аудит результатов по свершившемуся факту) на широкое и гибкое использование информации об эффективности на протяжении всего бюджетного цикла. Любая система имеет свои недостатки, и многие страны мира продолжают проводить эксперименты на основе концептуальных и технических достижений. В результате проведения реформ появилось огромное разнообразие подходов и терминов, которые в некоторой степени исказили сущность концепции, - например, в ряде стран проводится так называемый «аудит эффективности», в то время как в других – «оценка эффективности» и «определение эффективности». В сущности, руководители, заинтересованные в эффективном регулировании государственных расходов, располагают в настоящее время двумя инструментами, а именно: информацией об эффективности, которую можно использовать на протяжении всего бюджетного цикла для условного отслеживания хода бюджетного процесса, и традиционной оценкой, являющейся до сих пор важным инструментом для более точного установления причинных связей после свершившегося факта.

4.76 Существует ряд других важных категорий деятельности, на которые обращается особое внимание в ходе проведения аудита и оценки. В частности, при проведении аудита основное внимание может быть сосредоточено на финансовом регулировании и его соответствии установленным нормативным актам и размерам ассигнованных средств. В другом случае аудит может проводиться с целью определения того, насколько государственному ведомству или программе удалось достичь предварительно установленных показателей при наименьших затратах. Оба вида оценок позволяют получить важную информацию как руководителям высшего звена в рамках ревизуемого ведомства, так и государственным организациям, контролирующим исполнение бюджета. Кроме того, эффективный внешний аудит может в значительной степени способствовать повышению качества отчетности со стороны государственных служащих в целях повышения качества управления.

4.77 Качество аудита и, следовательно, его возможности, обеспечивающие более эффективное руководство государственным сектором, зависит от качества информации, которой располагают аудиторы, а также от квалификации самих проверяющих. В свою очередь, качество информации для проведения аудита зависит от качества систем учета и отчетности, используемых для получения информации и рабочих взаимоотношений между проверяющими и проверяемыми. Как внутренним, так и внешним аудиторам должен быть предоставлен свободный доступ к финансовым документам, и

им должно быть оказано полное содействие со стороны управленческого аппарата организации. Более того, лица, проводящие аудит, должны обладать необходимой компетенцией для целевого использования предоставленной информации и для проведения оценки процесса принятия решений в рамках ревизуемой ими организации.

4.78 Кроме того, можно стимулировать готовность ведомства к сотрудничеству путем предания гласности результатов проведения аудита, включая эффективность и оценку. Как ни странно это может показаться, руководители высшего звена в ряде стран считают, что предание гласности отчетов о проведении аудита может привести к раскрытию чувствительной информации или усложнить исполнение ими своих обязанностей. С другой стороны, основной принцип, который следует признать и развивать, заключается в том, что средства, используемые для оказания государственных услуг, являются государственными средствами и что каждая правительственная организация должна отчитываться перед обществом о расходовании этих средств. В то время как деятельность внутреннего аудиторского отдела может обоснованно не подлежать разглашению на уровне высшего руководящего звена исполнительного учреждения, результаты внешнего аудита необходимо предать гласности.

4.79 *Сложившаяся ситуация в сфере аудита.* В Республике Беларусь существуют две основные системы, в рамках которых проводится аудиторская деятельность, – одна представляет собой сеть внутренних отделов контроля, входящих в состав министерств, вторая – Комитет государственного контроля. Обе системы координируют свою деятельность. Кроме того, повышение качества отчетности о расходах является прочной базой для проведения аудита и оценки в Беларуси.

4.80 *Проверка и контроль в министерствах.* Контрольно-ревизионные управления/отделы министерств являются ответственными за «контролирование» деятельности как бюджетных, так и внебюджетных фондов министерства и за точное соблюдение правил закупок. В данном случае «контроль» означает обеспечение расходования средств в соответствии с законом о бюджете. Отделы проверки и контроля большинства министерств, финансируемых из бюджета, имеют свои структуры контроля на областном уровне и являются контрольными органами. Аудитор министерства осуществляет надзор за соблюдением методологии областными аудиторами, подотчетными как аудиторам министерства, так и губернатору области. Отчеты из каждой области направляются аудитору министерства. Аудитор министерства также координирует свою деятельность непосредственно с Комитетом государственного контроля и с министерством финансов. При организации областных проверок Комитетом государственного контроля аудитор министерства принимает в них участие. Ниже перечислены основные характеристики внутреннего контроля:

- Контроль является фактическим и проводится на выборочной основе. Задача состоит в рассмотрении всех аспектов деятельности министерства, по меньшей мере, раз в год.
- Отчет о результатах проведенного контроля ежеквартально направляется министерству финансов, а также министру. Аудитор министерства подчиняется непосредственно министру.
- Дополнительно к контролю и проверкам, проводимым контрольно-ревизионными отделами министерств, Комитет государственного контроля также может организовать свои собственные проверки.

4.81 *Комитет государственного контроля.* Комитет государственного контроля наделен широчайшими полномочиями по проверке деятельности любого субъекта хозяйствования, включая все министерства, государственные предприятия и местные исполнительные и распорядительные органы. Он также наделен полномочиями преследовать в судебном порядке отдельных лиц и налагать финансовые штрафы за нарушение законодательства. Комитет государственного контроля подчиняется непосредственно Президенту. До недавнего времени отделы внутреннего контроля также подчинялись Президенту, однако после реорганизации они подотчетны Совету Министров. Как отделы внутреннего контроля, так и Комитет государственного контроля, располагают организационной структурой, в которую входят отделы республиканского и местного уровня. Тем не менее, инспекторы Комитета государственного контроля обладают большей организационной

независимостью, чем инспекторы отделов внутреннего контроля, являющиеся сотрудниками местных администраций.

4.82 В настоящее время функции как отделов внутреннего контроля, так и Комитета государственного контроля заключаются, главным образом, в проведении оценки соблюдения финансовых требований, то есть проверяется расходование государственных средств бюджетными организациями в соответствии с размерами выделенных ассигнований и законодательными нормативными актами. В ходе проверок не ставится задача проведения оценки эффективности управления, качества результатов или предоставления услуг, экономической эффективности и иных аспектов деятельности. Руководители главного контрольно-ревизионного управления министерства финансов указывали на кадровые проблемы как в количественном, так и техническом плане, ограничивающие их возможности по расширению круга задач, который охватывал бы не только финансовые вопросы. Более того, отсутствие четких программных целей и мероприятий ограничивает возможности проведения аудита функционирования и оценок программ.

4.83 В то время как совместная деятельность отделов внутреннего контроля и Комитета государственного контроля может представлять собой прочную базу для проверки соблюдения финансовых требований, аудиторская деятельность в Беларуси характеризуется двумя явными недостатками. Первый заключается в отсутствии аудита качества и эффективности предоставления услуг, который мог бы в значительной степени способствовать улучшению дел в этой области. Второй важный недостаток заключается в отсутствии внешнего контрольного органа, независимого от Правительства и подотчетного непосредственно Парламенту. Таким образом, руководству Беларуси необходимо разработать стратегию создания института независимого аудита в среднесрочной перспективе, исходя из наиболее передовых методов международной практики (см. вставку 4.7).

Оценка эффективности бюджета

4.84 В Главе III указывалось о недостаточном внимании, уделяемом оценке эффективности бюджета в Беларуси. В этой главе также рассматривались три задачи, без решения которых невозможно достижение прогресса в этой области. Эти задачи заключаются, в основном, в следующем: (i) четкое стратегическое видение (как глобальное, так и отраслевое); (ii) определение показателей эффективности с целью оценки прогресса в достижении конкретных параметров, направленных на получение стратегических результатов; (iii) более четкое понимание взаимосвязей между вкладом и отдачей от него, то есть, технологии производства общественных благ. Исходя из вышеуказанных задач, необходимо разработать долгосрочную стратегию, которую можно было бы полностью реализовать после решения основных проблем, указанных в данном отчете. После этого руководство Беларуси сможет сосредоточить свои усилия на совершенствовании процесса распределения средств между отраслями и повышении технической эффективности.

Вставка 4.7: Руководство по созданию высшего ревизионного института

В 1999 году на заседании Президентов центрально и восточно-европейских Высших ревизионных институтов (ВРИ) и Европейского суда аудиторов было достигнуто соглашение по выработке документа, содержащего перечень основных характеристик для создания и нормальной работы Высшего ревизионного института. В документе содержится одиннадцать следующих рекомендаций:

1. Высший Ревизионный институт должен иметь прочную, стабильную и применимую законодательную базу, закрепленную в конституции и законах, дополняемых нормативными положениями, правилами и процедурами.
2. Высший ревизионный институт должен обладать функциональной, организационной, оперативной и финансовой независимостью, необходимой для объективного и эффективного выполнения задач.
3. Высший ревизионный институт должен быть наделен полномочиями и обладать средствами, четко определенными в конституции и законах, с целью проведения ревизии всех государственных финансовых средств и операций, независимо от того, отражены ли они в национальном бюджете и независимо от того, кто является получателем этих государственных средств и управляет операциями по ним.
4. Высший ревизионный институт должен проводить государственный внешний аудит в полном объеме, включая регулярные аудиты и аудиты эффективности.
5. Высший ревизионный институт должен иметь возможности без ограничений отчитываться о результатах своей работы. Отчеты могут предоставляться Парламенту и предаваться гласности.
6. В организационном плане Высший ревизионный институт должен быть адаптирован к местным условиям и формально принимать, пропагандировать и распространять стандарты ревизии, совместимые со стандартами ревизии INTOSAI, с европейским руководством по исполнению стандартов ревизии INTOSAI и с любыми соответствующими государственными стандартами, изданными Международной Федерацией бухгалтеров и принятыми для исполнения в странах ЕС. Стандарты ревизии должны применяться на прочной и надежной основе к работе ВРИ с целью обеспечения проведения ревизионной работы на приемлемом уровне качества и компетентности. Таким образом, ВРИ необходимо разработать справочники по ревизии и детальные технические руководства по практическому использованию и достижению стандартов.
7. Высший ревизионный институт должен обеспечить наиболее рациональное использование своих людских и финансовых ресурсов с целью эффективного исполнения своих полномочий. Для достижения этой цели руководство ВРИ обязано разработать и реализовать соответствующие стратегии и меры, обеспечивающие создание компетентной организации ВРИ для проведения высококачественной и эффективной ревизионной работы.
8. Высший ревизионный институт должен разработать свою внутреннюю организацию в качестве вспомогательной структуры для надлежащего проведения работы, связанной с выполнением требований, необходимых для вступления в ЕС.
9. Высший ревизионный институт должен располагать компетентным, квалифицированным и ответственным персоналом, обеспечивающим эффективное проведение ревизионной деятельности в соответствии с международными стандартами и зарекомендовавшей себя европейской практикой.
10. Высший ревизионный институт должен развивать техническую и профессиональную квалификацию своего персонала путем организации обучения и подготовки.
11. Высший ревизионный институт должен сосредоточить свою деятельность на создании высококачественной, эффективной системы управленческого (внутреннего) контроля в ревизуемых организациях.

4.85 В данной главе о бюджетных институтах и бюджетном регулировании рассмотрены сферы, в которых был достигнут прогресс, и проблемы, требующие дальнейшего решения, если руководство Беларуси намерено повысить эффективность расходования государственных средств, поддерживать финансовую дисциплину и достичь своей цели по сокращению социальных издержек переходного периода. На данный момент существуют две основные проблемы, на которые следует обратить первостепенное внимание при решении задач совершенствования бюджетного регулирования в Беларуси.

- Во-первых, существует необходимость решения проблемы бюджетной задолженности и вызывающих ее причин, а именно: неудовлетворительное прогнозирование поступлений в доходную часть бюджета и произвольное изменение обязательств исполнительными органами. При сложившейся ситуации управление движением кассовой наличности

приобретает исключительную важность и, в конечном счете, является основным фактором, обуславливающим распределение бюджетных средств. Практика включения в бюджет защищенных статей приводит к еще большему дисбалансу. Эти негативные факторы снижают значимость бюджетного процесса и подрывают к нему доверие. Бюджетные организации стремятся лоббировать свои ассигнования, в результате чего теряется взаимосвязь между расходами и государственными приоритетными задачами.

- Во-вторых, белорусскому руководству необходимо повысить эффективность своих расходов как в плане более полной сбалансированности распределяемых средств и государственных задач развития, так и в плане повышения эффективности отраслевых расходов. Только решив эти задачи, Беларусь сможет уменьшить бюджетно-финансовое бремя, придерживаясь при этом своих обязательств по поддержке наиболее малообеспеченных категорий населения и развитию человеческого и социального капитала.

Для решения этих двух задач потребуются совершенствование бюджетного процесса на всех стадиях, а также реформирование законодательной базы. Ниже приведены основные рекомендации по каждому из этапов бюджетного цикла:

Законодательная база

Вне зависимости от решения о принятии комплексного Бюджетного кодекса, Правительству следует сосредоточить усилия на включении следующих элементов в законодательную базу:

- Обязательное предоставление Правительством широкой общественности документа об основных направлениях бюджетно-налоговой политики на предстоящий год.
- Значительное сокращение объемов внебюджетной деятельности и четкое определение правового статуса республиканских внебюджетных фондов (фонд социальной защиты).
- Обеспечение более широкого доступа Парламента и общественности к информации о финансовой эффективности.
- Разработка законов о создании независимого внешнего аудиторского органа, подотчетного непосредственно Парламенту. Ликвидация практики освобождения от уплаты налогов и предоставления льгот и обязательное включение в бюджет налоговых расходов.

Охват бюджета

Охват бюджета может быть повышен путем включения в бюджет:

- инновационных фондов;
- платных услуг и внебюджетной деятельности
- налоговых расходов
- условных обязательств.

В Главе II указывалось о необходимости создания комплексной структуры для определения и оценки как квази-фискального дефицита, так и условных обязательств, которая позволила бы Правительству лучше понять и избежать фискальных рисков, с которыми оно сталкивается.

Бюджетный календарь и бюджетный циркуляр

В бюджетный циркуляр рекомендуется внести следующее:

- обязательные отраслевые предельные суммы бюджетных средств или конверты, в соответствии с передовой практикой; и
- обязательное представление бюджетными организациями информации, обеспечивающей проведение оценки альтернативных вариантов расходования средств - стоимость, денежная наличность, требования и т.д.

Составление бюджета

Необходимо принять меры по нескольким направлениям с целью совершенствования бюджетного планирования:

- Для повышения качества и надежности прогнозирования необходимо стремиться к внутренней непротиворечивости макроэкономической основы прогнозирования и сосредоточить внимание на вероятных результатах (увеличение объема продукции, инфляция, налоговые поступления и т.д.), сопоставляемых с контрольными цифрами Правительства. Правительство должно провести четкое разграничение между контрольными цифрами и поставленными целями, которые могут включать среднесрочные цели и вероятные результаты, на основе которых будет вестись составление бюджета на предстоящий год. Не должно применяться никаких штрафных санкций в том случае, если параметры бюджета отличаются от контрольных цифр или целей. Следует расширить обязанности министерства финансов при составлении прогнозов. Кроме того, следует уделить больше внимания вопросам краткосрочного прогнозирования с целью более точной корректировки управления движением денежных средств и деятельностью казначейства.
- Существует необходимость в учете результатов исполнения бюджета при его составлении. Для достижения этой цели необходимо создать стимулы для бюджетных организаций для повышения эффективности реализуемых и ликвидации устаревших программ. В понятие «эффективность» следует вкладывать более широкий смысл, чем «расходы в соответствии с законом о бюджете». Бюджетным организациям должно быть разрешено оставлять в своем распоряжении часть доходов, полученных в результате повышения эффективности, и использовать эти средства для решения приоритетных отраслевых задач.
- Необходимо повысить прозрачность бюджетного переговорного процесса между бюджетными организациями, министерством финансов, министерством экономики и Кабинетом Министров. Для этого потребуются более жесткое использование отраслевых предельных сумм бюджетных средств, или конвертов, и более четкие правила распределения ресурсов между программами и мероприятиями различной степени приоритетности. Несмотря на то, что в настоящее время применяется практика установления «потолка» суммы бюджетных средств, она не соответствует передовой международной практике. Важно, чтобы участники бюджетного процесса были удовлетворены справедливым распределением средств, что позволило бы избежать постоянных «торгов» по поводу пересмотра бюджета даже в ходе его исполнения.
- Ограничение полномочий исполнительных органов пересматривать бюджет по своему усмотрению в ходе его исполнения позволит повысить доверие к процессу составления бюджета.
- Все инвестиции, финансируемые из бюджетных средств, должны быть включены в бюджет капиталовложений, в то время как неинвестиционные расходы должны быть исключены из него. Необходимо провести четкую границу между бюджетом капиталовложений государственного сектора и бюджетом капиталовложений предприятий.
- Реализация одного или более пилотных проектов в среднесрочной перспективе с целью оценки возможностей текущего бюджета и бюджета капиталовложений в решении конкретных отраслевых задач.
- При реализации пилотных проектов необходимо предоставлять организациям большую самостоятельность в подготовке и исполнении своих бюджетов по аналогии с пилотным проектом, в рамках которого медицинские учреждения Витебской области получили большую финансовую самостоятельность.
- Правительство должно поэтапно разработать отраслевые стратегии и четко определить ожидаемые результаты. Проведение такой работы по решению черныбыльских проблем, в сфере здравоохранения и социальной помощи позволит создать прочную исходную базу.

Правительство, соответственно, должно приступить к разработке системы контролируемых показателей результативности.

Исполнение бюджета

- Совершенствование бюджетного планирования и ликвидация практики произвольного пересмотра бюджета в течение года должны повысить эффективность исполнения бюджета.
- Необходимо разработать механизм, обеспечивающий более четкое распределение средств в условиях нехватки кассовой наличности.
- Необходимо усовершенствовать систему контроля за обязательствами и систему отчетности – жесткий контроль за обязательствами позволит сбалансировать расходы с ожидаемым поступлением бюджетных доходов в течение года.
- Необходимо внести изменения в закупочный процесс с целью усиления конкуренции. Кроме того, следует ужесточить контроль за закупками, финансируемыми за счет средств внебюджетных фондов.
- Исполнение бюджета всех внебюджетных фондов, силовых министерств и местных органов управления и самоуправления должно вестись через казначейскую систему.

Аудит бюджета

- Все мероприятия по проведению законодательных, отчетных, контрольных и внешних проверок не должны сводиться только к проверке соответствия расходов закону о бюджете; необходимо также проводить проверки эффективности расходования средств.
- Необходимо расширить отчетность бюджетных организаций, ограниченную рамками министерства финансов и других государственных административных органов. Общественность должна быть информирована о результатах аудита, дающего оценку эффективности использования государственных финансовых ресурсов, и необходимо создать механизмы, обеспечивающие участие общественности в этом процессе.
- Парламент должен принимать более активное и непосредственное участие в работе по контролю за расходованием государственных средств, определению и оценке эффективности исполнения бюджета. В конечном счете, должен быть создан внешний контрольный орган, подотчетный непосредственно Парламенту.
- Правительству и даже представителям частного сектора не стоит рассматривать внутренний либо внешний аудит как «излишние расходы» различных управленческих структур, причем действия Правительства зачастую создают отрицательные стимулы для проведения внешнего аудита на многих предприятиях.
- Необходимо более глубокое понимание значимости совершенствования процедур аудита, отчетности и большей транспарентности для повышения эффективности использования государственных финансовых ресурсов.