Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

Доклад №. 89737-BY

Республика Беларусь

Государственные расходы и финансовая подотчетность (ГРФП)

Отчет об эффективности управления государственными финансами

Июнь 2014 года

Регион Европы и Центральной Азии

THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

Доклад №. 89737-BY

Республика Беларусь:
Государственные расходы и финансовая подотчетность (ГРФП)

Отчет об эффективности управления государственными финансами

Июнь 2014 года

Регион Европы и Центральной Азии

ДЕНЕЖНЫЕ ЕДИНИЦЫ И ИХ ЭКВИВАЛЕНТЫ

(Обменный курс по состоянию на 3 июня 2014 года)
Денежная единица = белорусский рубль (бел. руб.)
1 доллар США = 10 100 бел. руб.
1 евро = 13 750 бел. руб.

ФИНАНСОВЫЙ ГОД В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

1 января – 31 декабря

ПЕРИОД ОЦЕНКИ ГРФП

2010 – 2012 годы

ТАБЛИЦА МЕР И ВЕСОВ

Метрическая система

АББРЕВИАТУРЫ И СОКРАЩЕНИЯ

EUROSAI	Организация высших органов государственного контроля Европы
INTOSAI	Международная организация высших органов государственного контроля
n/a	Неприменимо
Бел. руб.	Белорусский рубль
Белстат	Национальный статистический комитет
ВВП	Валовый внутренний продукт
ГИП	Государственная инвестиционная программа
ГП	Государственное предприятие
ГРФП	Государственные расходы и финансовая подотчетность
ГТК	Государственный таможенный комитет
Долл. США	Доллар США
ЕКС	Единый казначейский счет
ИПЦ	Индекс потребительских цен
КГК	Комитет государственного контроля
КРУ	Главное управление контрольно-ревизионной деятельности
КФОГУ	Классификация функций органов государственного управления
МВФ	Международный валютный фонд
МДВ	Министерства, департаменты, ведомства
Минторг	Министерство торговли
Минтруд	Министерство труда и социальной защиты
Минфин	Министерство финансов
Минэкономики	Министерство экономики
МНС	Министерство по налогам и сборам
МСФО	Международные стандарты финансовой отчетности
Нацбанк	Национальный банк Республики Беларусь
НДС	Налог на добавленную стоимость
РСГФ 1986	Руководство по статистике государственных финансов Международного валютного фонда в издании 1986 года
РСГФ 2001	Руководство по статистике государственных финансов Международного валютного фонда в издании 2001 года
СГФ	Статистика государственных финансов
УГФ	Управление государственными финансами
УНП	Учетный номер плательщика
ФСЗН	Фонд социальной защиты населения

Содержание

Выражение благодарности vi

Краткое содержание vi

I. Интегрированная оценка эффективности УГФ vii

A. Реалистичность бюджета viii

B. Полнота и прозрачность viii

C(i). Составление бюджета в соответствии с целями политики ix

C(ii). Предсказуемость и контроль в процессе исполнения бюджета x

C(iii). Учет, ведение документации и отчетность xi

C(iv). Внешний контроль и аудит xii

II. Оценка воздействия недостатков УГФ xii

1. Общая бюджетная дисциплина xiii

2. Стратегическое распределение ресурсов xiii

3. Эффективное предоставление услуг xiii

III. Изменение эффективности за период со времени проведения последней оценки xiv

IV. Перспективы реформирования УГФ xv

1 Введение 1

1.1 Цель оценки эффективности УГФ 1

1.2 Процесс составления отчета об эффективности УГФ 1

1.2.1 Заинтересованные стороны и их роли 1

1.2.2 Процедура оценки 2

1.3 Методология 3

1.4 Охват 4

2 Исходная информация о стране 5

2.1 Описание экономической ситуации в стране 5

2.1.1 Краткие сведения о стране 5

2.1.2 Общее описание государственной программы реформ 7

2.1.3 Обоснование реформирования УГФ 7

2.2 Описание результатов бюджетной деятельности 7

2.2.1 Исполнение бюджета 7

2.2.2 Распределение ресурсов 10

2.3 Институционально-правовая основа УГФ 11

2.3.1 Правовая основа УГФ 11

2.3.2 Институциональная основа УГФ 13

3 Оценка систем УГФ, соответствующих процедур и учреждений 19

3.1 Реалистичность бюджета 19

3.1.1 PI-1 Совокупные показатели исполнения расходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом 19

3.1.2 PI-2 Структура расходов в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом 20

3.1.3 PI-3 Совокупные показатели исполнения доходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом 22

3.1.4 PI-4 Сумма задолженности по расходам и наблюдение за ней 24

3.2 Прозрачность и полнота 26

3.2.1 PI-5 Классификация бюджета 26

3.2.2 PI-6 Полнота информации, указываемой в бюджетной документации 29

3.2.3 PI-7 Объем неучтенных государственных операций 31

3.2.4 PI-8 Прозрачность межбюджетных отношений 34

3.2.5 PI-9 Контроль за общим финансовым риском, связанным с деятельностью других организаций государственного сектора 37
3.2.6 PI-10 Доступ общественности к важнейшей финансовой информации 43
3.3 Составление бюджета в соответствии с целями политики 46
3.3.1 PI-11 Упорядоченность процесса подготовки бюджета на год и круг участников этого процесса 46
3.3.2 PI-12 Многолетний горизонт финансового планирования, политики в отношении государственных расходов и бюджетной деятельности 50
3.4 Предсказуемость и контроль в процессе исполнения бюджета 54
Система налогового администрирования 55
3.4.1 PI-13 Прозрачность обязанностей и обязательств налогоплательщиков 55
3.4.2 PI-14 Эффективность налогообложения и регистрации налогоплательщиков 60
3.4.3 PI-15 Эффективность сбора налогов 64
3.4.4 PI-16 Предсказуемость наличия средств для принятия обязательств по расходам 67
3.4.5 PI-17 Учет кассовых остатков, задолженности и гарантий и управление ими 69
3.4.6 PI-18 Эффективность мер контроля за фондом заработной платы 73
3.4.7 PI-19 Прозрачность, конкуренция и механизм подачи и рассмотрения жалоб в сфере государственных закупок 76
3.4.8 PI-20 Эффективность внутреннего контроля за расходами, не связанными с заработной платой 81
3.4.9 PI-21 Эффективность внутреннего аудита 83
3.5 Учет, ведение документации и отчетность 86
3.5.1 PI-22 Своевременность и регулярность сверки счетов 86
3.5.2 PI-23 Наличие информации о средствах, получаемых учреждениями, оказывающими услуги 88
3.5.3 PI-24 Качество и своевременность отчетов об исполнении бюджета, представляемых в течение года 89
3.5.4 PI-25 Качество и своевременность годовых финансовых отчетов 91
3.6 Внешний контроль и аудит 93
3.6.1 PI-26 Сфера применения, характер внешнего аудита и принятие мер по его результатам 93
3.6.2 PI-27 Рассмотрение закона о бюджете законодательным органом 96
3.6.3 PI-28 Рассмотрение заключений внешних аудиторов законодательным органом 99
3.7 Практика, применяемая донорами 101
3.7.1 D-1 Предсказуемость прямой поддержки бюджета 101
3.7.2 D-2 Финансовая информация, предоставляемая донорами для составления бюджетов и подготовки отчетности по проектам и программам финансовой помощи 102
3.7.3 D-3 Доля средств, полученных в качестве финансовой помощи, управление которыми осуществляется в соответствии с действующими в стране процедурами 103
4 Процесс государственных реформ 105
4.1 Описание проведенных за последнее время и проводимых реформ 105
4.2 Институциональные факторы, способствующие планированию и реализации реформы УГФ 106

Приложения 107

Приложение 1: Краткое изложение результатов оценки эффективности УГФ 108
Приложение 2: Организационная структура Министерства финансов 128
Приложение 3: Изменение структуры расходов бюджета сектора государственного управления 129
Приложение 4: Источники информации и данных 132
Приложение 5: Список участников встреч 140
Приложение 6: Библиография 145
Приложение 7: Раскрытие механизмов обеспечения качества 152
Приложение 8: Состав и функции группы специалистов по оценке 155

Таблица 0.1. Обзор оценок УГФ

Показатели эффективности УГФ		Метод оценки	Оценки параметров				Общий балл
			i	ii	iii	iv	
A. РЕЗУЛЬТАТЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ УГФ: Реалистичность бюджета							
PI-1	Совокупные показатели исполнения расходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом	M1	C				C
PI-2	Структура расходов в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом	M1	B	A			B+
PI-3	Совокупные показатели исполнения доходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом	M1	B				B
PI-4	Сумма задолженности по расходам и наблюдение за ней	M1	A	B			B+
B. ОСНОВНЫЕ ОБЩИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ: Полнота и прозрачность							
PI-5	Классификация бюджета	M1	A				A
PI-6	Полнота информации, указываемой в бюджетной документации	M1	A				A
PI-7	Объем неучтенных государственных операций	M1	D	A			D+
PI-8	Прозрачность межбюджетных отношений	M2	D↑	A	A		B
PI-9	Контроль за общим финансовым риском, связанным с деятельностью других единиц государственного сектора	M1	C	A			C+
PI-10	Доступ общественности к важнейшей финансовой информации	M1	B				B
C. БЮДЖЕТНЫЙ ЦИКЛ							
C(i) Составление бюджета в соответствии с целями политики							
PI-11	Упорядоченность процесса подготовки бюджета на год и круг участников этого процесса	M2	D	C	A		C
PI-12	Многолетняя перспектива финансового планирования, политики в отношении государственных расходов и бюджетной деятельности	M2	C	C	D	D	D+
C(ii) Предсказуемость и контроль в процессе исполнения бюджета							
PI-13	Прозрачность обязанностей и обязательств налогоплательщиков	M2	B	A	B		B+
PI-14	Эффективность налогообложения и регистрации налогоплательщиков	M2	A	A	A		A
PI-15	Эффективность сбора налогов	M1	A	A	A		A
PI-16	Предсказуемость наличия средств для принятия обязательств по расходам	M1	B	B	B		B
PI-17	Учет кассовых остатков, задолженности и гарантий и управление ими	M2	A	B	B		B+
PI-18	Эффективность мер контроля за фондом заработной платы	M1	B	A	A	B	B+
PI-19	Прозрачность, конкуренция и механизм подачи и рассмотрения жалоб в сфере государственных закупок	M2	D	D	D	D	D
PI-20	Эффективность внутреннего контроля за расходами, не связанными с заработной платой	M1	C	B	A		C+
PI-21	Эффективность внутреннего аудита	M1	D	n/a	n/a		D
C(iii) Учет, ведение документации и отчетность							
PI-22	Своевременность и регулярность согласования счетов	M2	A	A			A
PI-23	Наличие информации о ресурсах, получаемых учреждениями, оказывающими услуги	M1	A				A
PI-24	Качество и своевременность отчетов об исполнении бюджета,	M1	C	A	A		C+

Показатели эффективности УГФ		Метод оценки	Оценки параметров				Общий балл
			i	ii	iii	iv	
	представляемых в течение года						
PI-25	Качество и своевременность годовых финансовых отчетов	M1	C	A	D		D+
C(iv) Внешний контроль и аудит							
PI-26	Сфера применения, характер внешнего аудита и принятие мер на основе его результатов	M1	C	A	A		C+
PI-27	Рассмотрение закона о бюджете на год законодательным органом власти	M1	B	B	D	C	D+
PI-28	Рассмотрение заключений внешних аудиторов законодательным органом власти	M1	A	D	D		D+
D. ПРАКТИКА, ПРИМЕНЯЕМАЯ ДОНОРАМИ							
D-1	Предсказуемость прямой поддержки бюджета	M1	n/a	n/a			n/a
D-2	Финансовая информация, предоставляемая донорами для составления бюджетов и отчетности по проектам и предусмотренной программами финансовой помощи	M1	n/a	n/a			n/a
D-3	Доля средств, полученных в порядке финансовой помощи, используемых в соответствии с действующими в стране процедурами	M1	D				D

Выражение благодарности

Группа специалистов по оценке ГРФП хотела бы выразить признательность за всестороннее сотрудничество и помощь со стороны должностных лиц Правительства Республики Беларусь. В частности, группа специалистов Всемирного банка хотела бы отметить ведущую роль Главного управления бюджетной политики Министерства финансов в координации деятельности рабочей группы Правительства, в состав которой вошли должностные лица соответствующих министерств и ведомств, включая Министерство финансов, Министерство экономики, Министерство по налогам и сборам, Комитет государственного контроля. Подготовленная рабочей группой самооценка, а также в высокой степени конструктивные и откровенные обсуждения в процессе составления оценки ГРФП продемонстрировали большую заинтересованность и желание сравнить систему УГФ Беларуси с международными стандартами и получить информацию для разработки среднесрочной программы реформирования системы УГФ Беларуси. Группа специалистов по оценке ГРФП выражает искреннюю благодарность сотрудникам Министерства финансов за предоставленную поддержку, усилия и время.

Группа специалистов по оценке выражает признательность за содействие, оказанное другими участниками проведенных встреч и семинаров (включая Парламент, Комитет государственного контроля, Национальный банк, Национальный статистический комитет, Министерство торговли, Министерство здравоохранения, Министерство образования, Министерство промышленности, Министерство труда и социальной защиты, Главного управления Министерства финансов по г. Минску, Главное финансовое управление Минского областного исполнительного комитета, а также представителей негосударственных организаций).

В состав группы специалистов Всемирного банка по проведению оценки входили Елена Никулина (руководитель, ECSP4), Себастиан Эккардт (со-руководитель, ECSP3), Эндрю Мэкки, Марк Силинс (ECSP4), Елена Слижевская, Кирилл Гайдук и Марина Сидоренко (ECSP3). Общее руководство группой специалистов по оценке осуществлял Адриан Фоззард, руководитель сектора Отдела развития государственного сектора и институциональных реформ региона Европы и Центральной Азии (ECSP4). Ценная информация была получена от Уильяма Доротинского (PRMPS), Секретариата ГРФП и специалистов МВФ по Республике Беларусь. Алина Гресь (ECCBY) оказала неоценимую помощь во время процесса подготовки отчета. Вирджиния Йэйтс оказала существенную помощь в форматировании документа и подготовке его к публикации.

Краткое содержание

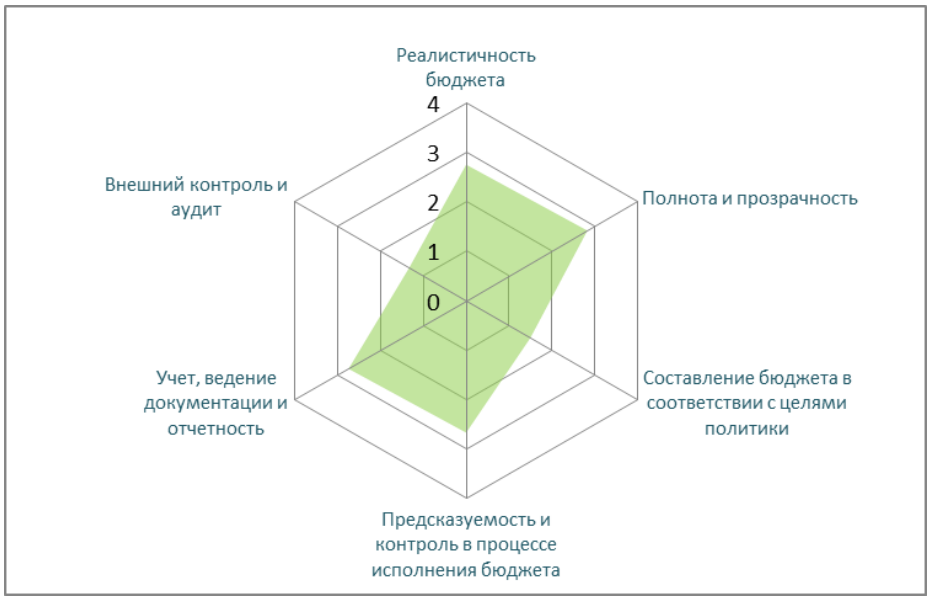
I. Интегрированная оценка эффективности УГФ

Период после оценки ГРФП 2009 года в Беларуси был отмечен неослабевающим макроэкономическим кризисом. В условиях существенного давления на бюджет, управление бюджетно-налоговой сферой было подчинено потребностям краткосрочной консолидации. Хотя Правительству удалось сохранить бюджетную дисциплину, краткосрочное антикризисное управление в некоторой степени вытеснило более долгосрочные институциональные реформы, направленные на укрепление системы управления бюджетом.

В целом, улучшения УГФ в период 2010-2012 годов были направлены на совершенствование законодательной базы. Значительные успехи были достигнуты с принятием Налогового кодекса, Бюджетного кодекса и кодификацией законодательства о закупках. Тем не менее, в нескольких важных областях, таких как среднесрочное бюджетирование и межбюджетные отношения, реализация новых положений законодательства продвигалась медленно.

На Рисунке 1 представлена определенная в рамках ГРФП сводная оценка шести основных критериев эффективности УГФ. Краткий обзор результатов оценки по каждому из критериев представлен ниже.

Рисунок 1. Сводные оценки основных критериев эффективности УГФ, оценка 2013 года



Источник: Расчеты Всемирного банка.

Примечание: В оценке ГРФП используется буквенная система, где «A» – это самая высокая оценка, а «D» – самая низкая. Для целей данного рисунка эти оценки были переведены в цифровую шкалу (где 4 соответствует высшей оценке «A») с расчетом среднего значения по каждому из основных критериев.

А. Реалистичность бюджета

Макроэкономическая нестабильность подорвала надежность прогнозов доходов и расходов, в результате чего возникли значительные отклонения фактических доходов и расходов по сравнению с утвержденными бюджетами. Фактические расходы превысили запланированные в двух годах из трех, при этом отклонение совокупных расходов сектора государственного управления от заложенных в бюджете превысило в 2011 году 30%. Наблюдались существенные отклонения совокупных доходов от первоначально прогнозируемых. На протяжении 2011-2012 гг. высокие темпы инфляции приводили к значительному увеличению поступлений по доходам в сравнении с изначально прогнозируемыми показателями. Функциональная структура фактических расходов бюджета была менее подвержена влиянию. Если в 2010 году расхождение в структуре расходов превышало 10 процентов, то в 2011 и 2012 гг. оно составляло менее 10 и 5 процентов соответственно.

Несмотря на имевшиеся трудности, Правительству удалось удержать дефицит бюджета. Сильные меры контроля исполнения бюджета и управления платежами предотвратили накопление просроченной задолженности по расходам, уровень которой оставался низким на протяжении всего периода, несмотря на отсутствие официального механизма контроля за принятием обязательств. Существующие механизмы мониторинга просроченной задолженности могут быть усилены путем приведения определения термина «просроченная задолженность» в соответствие международной практике и введения требования обязательной регистрации ожидаемого срока оплаты счетов-фактур в казначейской системе.

В. Полнота и прозрачность

В Беларуси составляется довольно полная и всеобъемлющая бюджетная документация. Используемая классификация бюджета в значительной степени согласуется с Руководством по статистике государственных финансов Международного валютного фонда (РСГФ) и Классификацией функций органов государственного управления (КФОГУ). Об исполнении бюджета собираются полные данные, представляемые всем уровням власти и консолидируемые на регулярной основе. Имеются возможности для объединения существующих многочисленных форм финансовой отчетности и их более полной интеграции с бюджетной классификацией. Это могло бы стать важным шагом в подготовке разработки новой информационной системы управления финансами. Кроме того, все еще остаются некоторые пробелы в бюджетной документации: в макроэкономических показателях на 2012 год отсутствовали оценки валютных курсов, отсутствует информация о величине финансовых активов.

Значительная доля государственных средств проходит вне рамок официального бюджетного процесса, что снижает прозрачность, контроль и эффективность использования государственных средств. Согласно имеющимся данным, по которым доступны количественные оценки, внебюджетная деятельность в 2012 году составляла более 10% расходов центрального правительства. Она включала в себя доходы, получаемые бюджетными организациями от приносящей доходы деятельности, целевые фонды и значительные перекрестные субсидии в жилищно-коммунальном секторе. Также в бюджете не отражаются значительные налоговые расходы.

Контроль за общим финансовым риском, возникающим в результате деятельности государственных предприятий (ГП), с учетом их роли в экономике, представляет собой сложную задачу в Беларуси. В связи с выбранным в Беларуси постепенным путем перехода, на долю

государственных предприятий приходится более половины производства и около двух третей работников государственного сектора. Кроме того, в банковской системе по-прежнему в значительной степени доминируют государственные банки, которые выполняют крупный объем квазифискальных операций, связанных с кредитованием в рамках государственных программ, в основном в секторе жилищного строительства и сельского хозяйства. Несмотря на то, что эти операции создали значительные фискальные риски (в виде требований исполнения гарантий и расходов на рекапитализацию банков), в настоящее время в бюджетно-финансовой политике или ежегодном бюджетном процессе Беларуси отсутствует элемент анализа общего финансового риска. Помимо этого, общие финансовые риски не отражаются на системной основе в консолидированном отчете о работе государственных предприятий, который составляется Национальным статистическим комитетом.

Принятие Бюджетного кодекса создало прочную основу для повышения прозрачности межбюджетных отношений, но основанный на правилах формульный подход все еще не был реализован. Трансферты бюджетам местных органов управления достаточно прозрачны, но они до сих пор производятся на основе дополнительных корректировок, а новая разработанная и основанная на правилах формула проходит апробацию. В этой области можно ожидать дальнейших улучшений. Достоверная информация о ресурсах, планируемых к выделению нижестоящим бюджетам в следующем году, своевременно предоставляется нижестоящим органам местного управления до начала детального планирования их бюджетов. На ежеквартальной основе собираются и представляются полные данные об исполнении местных бюджетов и бюджета центрального правительства с разбивкой по функциональной, экономической и ведомственной классификациям.

Увеличилась доступность ключевой финансовой информации для широкой общественности, но в этой области еще имеются значительные возможности для дальнейшего совершенствования. Принятие закрепленного в законодательстве требования публиковать информацию о заключении контрактов увеличило количество видов представляемой общественности информации с 2 в 2009 году до 3 видов в 2013 году. Тем не менее, полный набор бюджетной документации, индивидуальные отчеты министерств, департаментов или ведомств (МДВ), затраты на содержание отдельных оказывающих услуги учреждений (школ, больниц и т.д.) и внешние аудиторские отчеты все еще не доступны для общественности.

C(i). Составление бюджета в соответствии с целями политики

Ежегодный бюджетный процесс упорядочен, то есть министерствам и органам управления более низкого уровня предоставляются четкие инструкции по экономическим и другим параметрам, которые должны использоваться при подготовке их заявок по проекту бюджета. Основной график подготовки бюджета предусмотрен Бюджетным кодексом, но ключевые даты, включая направление указаний по бюджету и подачу бюджетных заявок МДВ, не обозначены. Хотя МДВ принимают участие во всем процессе подготовки бюджета, официальный срок, который дается им на подготовку бюджетной заявки, ограничен. Задержки в представлении указаний по бюджету частично были связаны с неопределенностью бюджетных прогнозов на фоне нестабильной макроэкономической ситуации. В указаниях по бюджету устанавливаются лимиты для МДВ, но они не утверждаются Советом Министров и, следовательно, могут быть пересмотрены. Парламент утверждает бюджет до начала нового финансового года.

Бюджетно-налоговое планирования и бюджетирование на многолетнюю перспективу все еще развито незначительно. Медленный прогресс в этой области в последние годы частично являлся

следствием нестабильной макроэкономической среды. Среднесрочные бюджетно-финансовые прогнозы готовятся, но оценки не всегда увязываются с бюджетными ассигнованиями. Главное управление государственного долга Министерства финансов продвинулось в проведении анализа устойчивости внешнего долга. Отраслевые министерства разрабатывают отраслевые стратегии в контексте процесса планирования развития. Хотя в этих стратегиях присутствуют приоритетные инвестиции и их стоимость, последующие текущие расходы, связанные с этими инвестициями, не учитываются на среднесрочную перспективу. И хотя существует процедура определения приоритетов в распределении бюджета на инвестиции, она по-прежнему отделена от основного бюджетного процесса.

C(ii). Предсказуемость и контроль в процессе исполнения бюджета

С момента предыдущей оценки 2009 года Беларусь провела существенное реформирование системы налогообложения с целью ее упрощения и совершенствования. В 2010 году вступил в силу единый Налоговый кодекс. Это означает, что теперь налогоплательщики могут определять свои налоговые обязательства в соответствии с единым законом. Кроме того, были отменены или уменьшены некоторые виды налогов, упрощен доступ к информации и снижена административная нагрузка, связанная с соблюдением норм налогового законодательства. Отдельные дискреционные полномочия все еще закреплены в законодательстве. Любой налогоплательщик может прибегнуть к обжалованию решений в административном порядке. Однако прозрачный и независимый механизм обжалования доступен только юридическим, а не физическим лицам. В стране используются эффективные системы налогового учета и начисления налогов. Проверки проводятся в соответствии с комплексным полугодовым планом, в основе которого лежит оценка риска невыполнения обязательств налогоплательщиком.

Беларусь достигла хороших результатов в области применения Единого казначейского счета с целью консолидации кассовых остатков большинства счетов центрального правительства. Большинство поступлений и платежей проходят через Единый казначейский счет. Суммы этих средств сверяются на ежедневной основе, однако существует ряд внебюджетных средств, проходящих вне ЕКС. Прогноз обновляется на ежеквартальной основе, хотя в рабочем порядке мониторинг казначейской системы проводится чаще. В Беларуси функционирует процесс распределения бюджетных ассигнований по кварталам, в рамках которых устанавливаются жесткие механизмы контроля за исполнением бюджета и кассовые лимиты. Система эффективно работает, гарантируя заблаговременное информирование бюджетных учреждений о финансировании, перераспределение средств допускается, но контролируется Минфином. В последнем квартале 2012 года в связи с проблемами в поступлении денежных средств имелись некоторые задержки финансирования, сказавшиеся на небольшой части финансирования незащищенных статей[1].

В Беларуси используются относительно надежные механизмы контроля за заработной платой и не связанными с выплатой заработной платы расходами. Механизмы контроля являются полными и понятными, а уровень их соблюдения - высоким. В случае не связанных с выплатой заработной платы расходов основным недостатком является ограниченный контроль за принятием обязательств, применяющийся только по отношению к определенным категориям расходов. В случае начисления

[1] Отдельным статьям расходов бюджета (заработная плата, продукты питания, лекарства, трансферты населению, выплаты по государственному долгу) традиционно отдается приоритет в финансировании, соответственно их часто называют «защищенными».

заработной платы областью для усовершенствования является автоматизация взаимодействия между системой учета кадров и системой бухгалтерского учета в бюджетных организациях с целью синхронизации вносимых изменений. Развитие встроенных в систему элементов контроля не заменило в полной мере контроль, осуществляемый вручную, что приводит к некоторому дублированию. Ожидается, что эта практика прекратится с внедрением Закона об электронной цифровой подписи.

За период с 2009 года был улучшен контроль за долгом и гарантиями. Организация ведения учета задолженности и составления отчетности на уровне центрального правительства разработана надлежащим образом. На ежемесячной основе составляются подробные отчеты. Выпуск долговых обязательств и предоставление гарантий центральным правительством четко регламентируется законодательством; существуют критерии привлечения заимствований и предоставления гарантий. Единственным органом, уполномоченным подписывать соглашения о заимствованиях и гарантиях, является Минфин. Лимиты заимствований и гарантий не устанавливаются в соответствии с финансово-бюджетными целевыми показателями, а утверждаются в рамках закона о бюджете.

В рамках белорусской системы все еще отсутствует внутренний аудит, понимаемый как служба, информирующая руководством о результатах работы подведомственных структур. Существующая на центральном и местном уровнях мощная система контроля ориентирована на выявление несоблюдения требований, а не на улучшение систем управления государственными финансами (УГФ). В дополнение к процедурам, которые применяются в министерствах или органах управления более низкого уровня, центральным аппаратом и (или) территориальными управлениями Минфина проводятся периодические проверки, иногда совместно с Комитетом государственного контроля (КГК). Основное внимание этих проверок направлено на исчерпывающую последующую проверку проведенных операций с целью выявления и исправления ошибок.

До 2012 года нормативно-правовая база в области закупок была сильно раздробленной, но в 2012 году эта область была усовершенствована с принятием Закона о государственных закупках. Хотя данные, размещаемые на веб-сайте Министерства торговли, представляются полными, в нынешней системе закупок отсутствует комплексный механизм проверки того, обоснованы ли методы закупок в соответствии с требованиями законодательства. Согласно Закону требуется, чтобы информация о возможностях для участия в конкурсных торгах и сведения о присужденных подрядах предоставлялась общественности в электронном виде. В рамках нового Закона была создана Комиссия по рассмотрению жалоб, однако в ней не участвуют представители частного сектора или гражданского общества и не установлено требование публиковать информацию о результатах рассмотрения жалоб по государственным закупкам.

C(iii). Учет, ведение документации и отчетность

В стране имеются основные системы для учета, регистрации и составления отчетности. Сверка всех данных по операциям в системе казначейства производится регулярно, а бухгалтерская отчетность предоставляются министерствами и местными органами управления. Бухгалтерский учет ведется на уровне оказывающих услуги учреждений (школы, больницы, культурные центры и т.д.), что позволяет получать достоверную информацию по всем видам полученных ими ресурсов на ежемесячной, ежеквартальной и ежегодной основе. Ежемесячная отчетность об исполнении бюджета по доходам и расходам составляется своевременно и представляется достоверной. Однако отдельная отчетность о принятых обязательствах не формируется. Система бухгалтерского учета в бюджетной сфере основана на национальных стандартах, которые применяются последовательно, но не соответствуют

международным стандартам. Национальные стандарты бухгалтерского учета не раскрываются в годовой финансовой отчетности.

C(iv). Внешний контроль и аудит

Действующие принципы аудита в Беларуси отличаются от норм международной практики, предусмотренных в методологии ГРФП. КГК подчинен Президенту Республики Беларусь и выполняет многие из функций, закрепленных за высшими органами государственного контроля других стран. Охват проверок КГК является достаточно всеобъемлющим, но объем работ ограничен. КГК не раскрывает информацию о применяемых процедурах проверок, кроме публикации недавно разработанных Методических рекомендаций о порядке проведения органами КГК аудита эффективности. Ежегодное заключение КГК об исполнении республиканского бюджета представляется на рассмотрение Национального собрания своевременно. Принятие мер в соответствии с рекомендациями КГК осуществляется на должном уровне, но информация о рекомендациях или их выполнении не публикуется. Законодательное рассмотрение отчетов органов внешнего аудита ограничивается ежегодным заслушиванием заключения КГК об исполнении республиканского бюджета. КГК не обязан предоставлять материалы проверок в законодательные органы, и они не обсуждаются в парламентских комитетах.

Существуют ясные процедуры рассмотрения бюджета законодательным органом, которые соблюдаются надлежащим образом. Законодательный орган рассматривает налогово-бюджетную политику на следующий финансовый год, а также подробные оценки расходов и доходов бюджета, но не охватывает среднесрочную финансовую программу. Несмотря на существование процедур рассмотрения бюджета законодательным органом в рабочем порядке, начиная с самых ранних этапов его формирования, официально установленный срок для его формального рассмотрения является недостаточным. Существуют четкие правила, ограничивающие внесение в течение года изменений в бюджет без предварительного утверждения законодательным органом. Однако эти правила позволяют существенно перераспределять и увеличивать совокупные расходы без получения согласия законодательного органа.

II. Оценка воздействия недостатков УГФ

Эффективная система УГФ имеет важное значение для реализации государственной политики и достижения стратегических национальных целей, так как она содействует поддержанию общей бюджетной дисциплины, стратегическому распределению ресурсов и эффективному предоставлению услуг. Открытая и упорядоченная система является одним из важнейших элементов результатов исполнения бюджета на трех следующих уровнях:

- Эффективный контроль за исполнением бюджета в целом и управление финансовыми рисками способствуют поддержанию общей бюджетной дисциплины.
- Планирование и исполнение бюджета в соответствии с приоритетами государства способствует достижению целей Правительства.
- Управление использованием бюджетных средств способствует эффективному оказанию услуг и обеспечению соотношения цены и качества.

Краткое описание воздействия выявленных недостатков системы УГФ Беларуси на результаты исполнения бюджета на этих трех уровнях представлено ниже.

1. Общая бюджетная дисциплина

Хотя итоги исполнения бюджета в 2010-2012 годах доказывают способность системы УГФ Беларуси сдерживать дефицит бюджета в сложные времена, финансовые риски негативно сказались на состоянии бюджета. Несмотря на продолжающуюся макроэкономическую нестабильность, Правительство смогло избежать существенного ухудшения общего финансового положения. Несмотря на недостаточное поступление доходов, надежное функционирование системы казначейства и органов контроля смогли эффективно сократить расходы и сохранить на минимальном уровне просроченную задолженность. Вместе с тем, существенные расходы бюджета «под чертой» на рекапитализацию государственных банков ослабили общее финансовое положение, а условные обязательства и финансовые риски, связанные с крупной квазифискальной задолженностью по программам целевого кредитования в банковском секторе, по-прежнему грозят подорвать эффект от проводимой консолидации.

2. Стратегическое распределение ресурсов

Бюджетный процесс не опирается на надежную политику или стратегические ориентиры. Отсутствие надлежащих механизмов среднесрочного бюджетного планирования, слабые взаимосвязи между отраслевыми программами и бюджетными ассигнованиями, а также параллельный процесс подготовки инвестиционной программы, не способствуют эффективному направлению ресурсов на стратегические приоритеты политики. Значительный объем внебюджетных операций и параллельное использование различных процедур управления бюджетом (в отношении бюджетных средств и средств бюджетных организаций от приносящей доходы деятельности) дополнительно осложняют определение стратегических приоритетов в распределении имеющихся средств. В настоящее время рассматривается возможность внесения законодательных изменений в национальную систему планирования, что может содействовать развитию среднесрочного бюджетного планирования.

3. Эффективное предоставление услуг

Существующая система УГФ Беларуси ориентирована на контроль, а не на эффективность и результативность предоставляемых услуг. Планирование бюджета по принципу «снизу-вверх» и система контроля расходов не способствуют более интенсивному использованию имеющихся средств. Система контроля является обременительной и обязывает лиц, ответственных за предоставление государственных услуг, сосредоточить свои усилия на соблюдении требований, а не на повышении производительности и эффективности предоставляемых услуг. В настоящее время проводится модернизация системы закупок и в случае успешной реализации это может привести к повышению качества и удешевлению закупок товаров и услуг. Недавнее введение элементов аудита эффективности может способствовать привлечению большего внимания к вопросам эффективности и результативности предоставляемых услуг.

III. Изменение эффективности за период со времени проведения последней оценки

Оценка 2013 года – эта вторая оценка эффективности УГФ в Республике Беларусь, произведенная на основе методологии ГРФП. При сравнении оценок 2013 года с оценками 2009 года необходимо иметь в виду, что не все оценки сопоставимы в полной мере вследствие следующих причин:

- по показателям PI-2, PI-3 и PI-19 методология оценки и расчета была пересмотрена Секретариатам ГРФП в январе 2011 года;
- три показателя, оценивающие применяемую донорами практику, D1, D2 и D3 не анализировались в отчете 2009 года;
- в двенадцати случаях изменение оценки показателя при отсутствии изменений в эффективности УГФ было вызвано иной интерпретацией методологии ГРФП с учетом последних методологических разъяснений опубликованных в Практическом руководстве по проведению оценок и наличием при оценке 2013 года более широкого набора данных.

В Таблице 1.1 обобщены изменения оценок эффективности по сравнению с оценкой, проведенной в 2009 году.

Таблица 1.1. Изменение оценок по сравнению с 2009 годом

Эффективность / Оценка	Улучшилась	Осталась без изменений	Снизилась	Общая оценка
Улучшилась	PI 10, 13, 17	PI 23, 26	другая интерпретация	**5**
Осталась без изменений		PI 1, 5, 6, 8, 14 15, 16, 22		**8**
Снизилась	PI 3*	PI 4, 7, 9, 12, 18, 20, 21, 24, 25, 28	PI 2*, PI 11, PI27	**14**
Общая оценка	**4**	**20**	**3**	**27****

Источник: Расчеты Всемирного банка.

Примечание: * Применяется пересмотренная методология

**Оценки по PI-19 несопоставимы в связи с изменением методологии, а показатели D-1, 2, 3 не использовались в 2009 году.

При рассмотрении общей эффективности на уровне показателей, а не параметров, мы не наблюдаем каких-либо изменений в эффективности по двадцати показателям. В случае трех показателей имеется небольшое улучшение эффективности и оценок, а по двум – некоторое ухудшение.[2] Помимо этого, к оценке по одному показателю добавлена направленная вверх стрелка в знак признания реформ, которые уже были реализованы, но еще не повлияли на эффективность УГФ.

[2] За исключением показателей, оценивающих применяемую донорами практику, и PI-2, PI-3 и PI-19, которые не могут быть напрямую сопоставимы с оценками 2009 года.

Основное увеличение эффективности наблюдается в следующих областях:

- PI-10 (доступ общественности к важнейшей финансовой информации) – улучшения в эффективности в связи с введением требования опубликования информации о заключении договоров государственных закупок.
- PI-13 (прозрачность обязанностей и обязательств налогоплательщиков) – улучшение налоговой системы, в том числе увеличение доступности информации и совершенствование процедур администрирования.
- PI-17 (учет кассовых остатков, задолженности и гарантий и управление ими) – улучшения, связанные с расширением охвата Единого казначейского счета и усовершенствованием механизмов контроля за заимствованиями и гарантиями.
- PI-8 (прозрачность межбюджетных отношений) – оценка по данному показателю получила направленную вверх стрелку благодаря проведению значительных законодательных реформ с 2009 года, которые пока еще не оказали воздействия на эффективность УГФ.

Основное снижение эффективности наблюдается в следующих областях:

- PI-11 (упорядоченность процесса подготовки бюджета на год и круг участников этого процесса) – эффективность снизилась из-за сокращения сроков, предоставляемых МДВ на подготовку бюджетных заявок.
- PI-27 (рассмотрение закона о бюджете законодательным органом) – эффективность снизилась из-за сокращения срока рассмотрения законодательным органом проекта закона о бюджете на год.

В Приложении 1 приводится краткое изложение результатов оценки и изменений эффективности с момента предыдущей оценки.

IV. Перспективы реформирования УГФ

В целом, проводимые на сегодняшний день реформы УГФ сосредоточены на совершенствовании законодательства, но их реализация идет медленно. В результате принятия Налогового кодекса, Бюджетного кодекса и кодификации законодательства в сфере государственных закупок был достигнут заметный прогресс в совершенствовании законодательства. Тем не менее, в таких важных областях, как среднесрочное бюджетное планирование и межбюджетные отношения, реализация новых положений осуществляется с отставанием. Поэтому оценки ГРФП по этим показателям еще не показывают улучшений по сравнению с оценками, полученными в 2009 году.

Ряд участников бюджетного процесса демонстрируют глубокую заинтересованность в дальнейшей работе по реформированию УГФ. В разработанной Правительством Программе социально-экономического развития на 2011-2015 годы в качестве ключевых целей политики приводятся оптимизация государственных расходов с упором на достижение результатов, повышение эффективности использования государственных средств и совершенствование управления государственным долгом на основе разработки Стратегии управления государственным долгом. Тем не менее, процесс принятия решений, характеризующийся высокой степенью централизации, и неопределенность в отношении санкционирования реформ могут привести к задержкам в их реализации, несмотря на имеющуюся готовность на техническом уровне.

1 Введение

1.1 Цель оценки эффективности УГФ

Основная цель данного отчета об эффективности УГФ состоит в том, чтобы предоставить Правительству Республики Беларусь объективную и актуальную диагностическую оценку эффективности УГФ, основанную на международно признанной методологии ГРФП. Данный отчет призван послужить источником информации, которая потребуется при разработке Правительством среднесрочной программы реформирования УГФ. Процесс подготовки отчета был построен таким образом, чтобы сформировать общее представление об эффективности УГФ и тех аспектах системы, которые нуждаются в совершенствовании.

1.2 Процесс составления отчета об эффективности УГФ

1.2.1 Заинтересованные стороны и их роли

Непосредственным получателем отчета об эффективности УГФ является Министерство финансов Республики Беларусь (Минфин). Соответствующий диагностический анализ, который лег в основе отчета, был подготовлен в форме внешней оценке по просьбе Минфина и под руководством Всемирного банка.

В качестве ведущего донора Всемирный банк предоставил квалифицированную группу специалистов[3], которая провела оценку в соответствии с методологией и процедурами, описанными в согласованной с Минфином концептуальной записке. Всемирный банк также нес ответственность за обеспечение качества отчета об эффективности УГФ за счет использования стандартных процедур, установленных для аналитических исследований, финансируемых за счет средств Всемирного банка, и за счет соблюдения требований «PEFA check» к проверке отчета.

Минфин инициировал составление самооценки, которая послужила источником исходной информации в процессе оценки, возглавляемой Всемирным банком. Была создана рабочая группа по вопросам ГРФП, деятельность которой в процессе оценки координировал Минфин. При этом Минфин предоставлял Всемирному банку имеющиеся данные, которые запрашивались проводившей оценку группой, и рекомендации относительно тех заинтересованных сторон, с которыми следует работать по отдельным показателям, и оказывал содействие группе специалистов Всемирного банка, проводившей оценку, в организации встреч с заинтересованными сторонами и получении данных от других ведомств, вовлеченных в процесс оценки. Минфин также осуществлял координацию рассмотрения проекта отчета по результатам оценки ГРФП членами рабочей группы и оказывал содействие в организации вводного и итогового семинаров, в которых приняли участие члены рабочей группы и другие заинтересованные стороны.

К другим ключевым заинтересованным сторонам, представленным в сформированной Правительством рабочей группе по вопросам ГРФП, относятся Министерство по налогам и сборам (МНС), Министерство экономики (Минэкономики) и КГК. В тех случаях, когда для оценки показателей

[3] В Приложении 8 приведен состав и функции членов группы специалистов по оценке.

необходимо было получить информацию от отраслевых министерств и местных органов управления, Минфин оказывал содействие в организации встреч с Министерством здравоохранения, Министерством образования, Министерством труда и социальной защиты и Главным финансовым управлением Минского областного исполнительного комитета. Для получения информации, которой не обладали вошедшие в состав рабочей группы ведомства, специалисты по оценке провели встречи с представителями Парламента, аппарата Премьер-министра, Национального банка, Государственного таможенного комитета (ГТК), Национального статистического комитета (Белстат), Торгово-промышленной палаты и бизнес ассоциаций. Соответствующие встречи были организованы представительством Всемирного банка в Минске после консультаций с Минфином.

Информация о планах проведения оценки была предоставлена ряду других доноров. Группа специалистов МВФ была приглашена принять участие в работе в качестве рецензентов. ЕС и Антикризисный фонд ЕврАзЭС выразили заинтересованность в результатах оценки и в последующей работе в рамках программы реформирования системы УГФ. Представители этих организаций будут приглашены на мероприятия, связанные с распространением отчета.

1.2.2 Процедура оценки

Первоначальное обсуждение подходов к организации оценки состоялось после того, как в апреле 2013 года во Всемирный банк поступило письмо Министра финансов с просьбой об оказании помощи в проведении оценки. После достижения принципиальной договоренности о проведении оценки группа специалистов Всемирного банка детально обсудила с Минфином подходы к ее организации, что нашло отражение в концептуальной записке. Концепция оценки должна была быть рассмотрена на предмет гарантии качества в соответствии с требованиями к проверке ГРФП. Ее рассмотрение прошло в сентябре 2013 года. Одновременно с этим группа специалистов Всемирного банка изучала исходную информацию, в том числе подготовленную Минфином самооценку.

Первый визит проводившей оценку группы специалистов в Минск состоялся в период с 29 сентября по 11 октября 2013 года. В начале визита специалисты Минфина организовали вводный семинар, который проходил на территории министерства при участии членов рабочей группы по оценке ГРФП и представителей других заинтересованных сторон. В своей презентации на вводном семинаре группа специалистов Всемирного банка сделала акцент на изменениях в методологии ГРФП, которые имели место после оценки 2009 года, и рекомендациях по проведению повторных оценок. Минфин и представительство Всемирного банка в Минске организовали для группы специалистов необходимые встречи с представителями заинтересованных государственных органов и других учреждений. Цель этих встреч состояла в том, чтобы обсудить показатели эффективности и собрать информацию, необходимую для оценки. На заключительной встрече по окончании первого визита в страну группа специалистов Всемирного банка представила свои предварительные выводы и проинформировала членов рабочей группы о том, какой информации не хватает для оценки. Дополнительные данные были собраны при содействии членов группы специалистов, базирующихся в стране, после завершения первого визита.

В ноябре-декабре группа специалистов Всемирного банка занималась подготовкой проекта отчета об эффективности УГФ (отчет ГРФП) на основе данных, собранных в ходе первого визита в страну и в период после него. Группа специалистов Всемирного банка провела консультации с Секретариатом ГРФП по отдельным аспектам методологии оценки, чтобы убедиться в правильности ее применения. В начале января 2014 года проект отчета был направлен Минфину и другим членам рабочей группы для комментариев.

Второй визит группы специалистов Всемирного банка был организован в период с 29 января по 7 февраля. Его цель состояла в том, чтобы на основе консультаций с заинтересованными сторонами проанализировать и внести уточнения в проект отчета по результатам оценки ГРФП. В рамках второго визита в страну Минфин и Всемирный банк организовали ряд семинаров с участием членов рабочей группы по вопросам ГРФП и соответствующих заинтересованных сторон по предложению властей. Цель семинаров заключалась в: a) обсуждении выводов и заключений, нашедших отражение в проекте отчета по результатам оценки ГРФП, и b) ознакомлении с первоначальным мнением касательно приоритетных направлений будущей программы реформирования УГФ.

Работа по составлению отчета продолжалась в марте и апреле, в мае была проведена процедура подтверждения качества отчета.

1.3 Методология

Группа специалистов проводила оценку в соответствии с последним изданием методологии оценки ГРФП, которая размещена на веб-сайте Секретариата ГРФП (www.pefa.org), включая Систему оценки эффективности УГФ, Руководство по проведению повторных оценок и Практическое руководство по проведению оценок. Группа специалистов по оценке следовала общим указаниям, изложенным в Приложениях 1 и 2 к Системе оценки эффективности УГФ, с учетом последующих уточнений и рекомендаций по работе с данными, изданных Секретариатом ГРФП.

Для оценки применялись все 31 показатель Системы оценки эффективности УГФ. Показатели D1-D3, характеризующие работу доноров, применялись впервые (в 2009 году оценка этих показателей не производилась). Оценка производилась за период 2010-2012 годов.

В качестве источников информации для оценки использовались соответствующее законодательство, бюджетная документация и отчетность, методическая и иная документация, а также данные, предоставленные по просьбе Всемирного банка Минфином и другими принимавшими участие в оценке учреждениями, информация, собранная группой специалистов по оценке в ходе встреч, составленная Минфином самооценка, отчет по результатам оценки ГРФП 2009 года, соответствующие отчеты, подготовленные Всемирным банком и МВФ. Помимо встреч с государственными учреждениями, принимающими участие в процессе УГФ, для сбора данных по отдельным показателям в соответствии с требованиями методологии оценки ГРФП (например, PI-13, PI-14, PI-19 и т.д.) были организованы встречи с негосударственными заинтересованными сторонами (Торгово-промышленной палатой, бизнес ассоциации и т.д.).

В отчете приводится обоснование присвоенных оценкой баллов, а в Приложениях 3-6 описана проделанная аналитическая работа и использованные источники информации по каждому показателю. В соответствии с Руководством по проведению повторных оценок в отчете отражены изменения в эффективности УГФ за период с 2009 года и задокументированы причины изменения оценок показателей по сравнению с предыдущей оценкой.

Процедура оценки на предмет подтверждения качества была организована в соответствии с требованиями к проверке ГРФП, которые доступны на веб-сайте Секретариата ГРФП. В процедуре подтверждения качества оценки, начиная с этапа анализа концепции, согласились принять участие четыре стороны: Всемирный банк, Секретариат ГРФП, МВФ и Минфин. Подтверждение качества ставит своей целью обеспечение надлежащего применения методологии ГРФП и получение рекомендаций по вопросам, связанным с применением системы оценки ГРФП при анализе

эффективности УГФ. Перед вторым визитом в страну были проведены консультации с Секретариатом ГРФП по вопросам методологии оценки, что позволило учесть рекомендации Секретариата в ходе консультаций с властями страны. В Приложении 7 приведена дополнительная информация о проведенных процедурах подтверждения качества.

1.4 Охват

Система оценки ГРФП сосредоточена в основном на системе УГФ страны на национальном уровне. На национальном уровне она стремится охватить всю систему УГФ, в том числе пересекающиеся вопросы, доходную часть бюджета и весь бюджетный цикл от планирования до исполнения, контроля отчетности и аудита. Ряд показателей предназначен для исследования того, как правительство на национальном уровне взаимодействует с органами местного управления и поставщиками государственных услуг на местном уровне.

Охват оценки в 2013 году был выбран такой же, как и в рамках оценки ГРФП 2009 года. Это было сделано для обеспечения сопоставимости тех показателей, для которых методология оценки не претерпела изменений за период, истекший со времени проведения первой оценки. В рамках анализа качественных и институциональных аспектов акцент делался на учреждениях республиканского уровня. В целях количественного анализа использовались данные как по центральному правительству, так и по бюджету сектора органов государственного управления, что соответствует подходу, применявшемуся в рамках оценки 2009 года. Авторы оценки 2009 года отмечали в качестве характерной особенности централизованный характер бюджетного процесса Беларуси и считали необходимым оценивать показатели, связанные с реалистичностью бюджета и общими вопросами планирования бюджета, на уровне консолидированного бюджета. Поскольку бюджет Фонда социальной защиты населения был выведен из состава республиканского бюджета после оценки 2009 года, то для сравнения этих показателей с показателями оценки 2013 года целесообразно использовать бюджет сектора государственного управления, согласно применяемому в Беларуси определению, включающему республиканский бюджет, местные бюджеты и бюджет Фонда социальной защиты населения. Подробная информация об административных и бюджетных структурах приводится в разделе 2.3.2.

2 Исходная информация о стране

2.1 Описание экономической ситуации в стране

2.1.1 Краткие сведения о стране

Республика Беларусь не имеет выхода к морю, ее территория составляет 20,76 миллиона га, а население – 9,46 миллиона человек, причем 75,8 процента населения проживают в городских регионах. Страна занимает стратегически важное географическое положение между ЕС и Россией и граничит с Латвией, Литвой, Польшей, Российской Федерацией и Украиной. Республика Беларусь – страна с уровнем дохода выше среднего при валовом национальном доходе на душу населения (по методу Атласа, 2012 год) в размере 6 520 долларов США, что меньше чем в странах с более развитой переходной экономикой, таких как Польша (12 650 долларов США) и Чехия (18 060 долларов США). За последние десять лет уровень бедности в Беларуси резко сократился до 4 процентов (при черте бедности 5 долларов США в день по паритету покупательной способности), что значительно ниже среднего показателя по региону ЕЦА в размере 18,8 процента. При этом рост потребления наименее обеспеченных 40 процентов населения превышал средние по стране темпы роста потребления и показатели по другим странам региона ЕЦА. Кроме того, коэффициент Джини в Беларуси самый низкий по региону ЕЦА (0,26 по сравнению со средним по странам ЕЦА показателем на уровне 0,34) с хорошими социальными показателями: страна занимает 50-ое место среди 187 стран по индексу человеческого развития ООН (2012 год).

После обретения независимости в 1991 году Республика Беларусь столкнулась с такими же проблемами, что и другие страны бывшего Советского Союза, но избрала постепенный подход к преобразованиям, характеризуемый более ограниченными структурными реформами и широко распространенным государственным участием. В стране действует высокоцентрализованная система принятия решений и имеется довольно хорошо развитый управленческий потенциал. Несмотря на реализацию некоторых первоначальных структурных реформ, экономика страны по-прежнему характеризуется значительным присутствием государства. На долю государственных предприятий, которые получают значительную помощь в рамках системы государственной поддержки, по-прежнему приходится свыше половины объема выпуска продукции и две трети занятости. Аналогичным образом, в финансовом секторе доминируют государственные банки, на долю которых приходится более 70 процентов банковских активов и через которые направляется основная доля финансовых средств менее производительным секторам экономики, в том числе через широко распространенные государственные программы целевого кредитования. Несмотря на некоторые первоначальные попытки либерализации, Правительство также продолжает регулировать цены на социально значимые товары и услуги, главным образом, на продукты питания и услуги связи. В то время как постепенность проведения реформ помогла Беларуси избежать социальных издержек структурной перестройки экономики, она привела к возникновению серьезных уязвимостей, в том числе к потере конкурентоспособности, стагнации показателей производительности и зависимости от российского импорта энергии по заниженным ценам.

После десятилетия высоких темпов экономического роста, начиная с 2009 года, Республика Беларусь испытывает возобновляющиеся макроэкономические потрясения. В течение большей части 2000-х годов сочетание благоприятных внешних факторов и мягкой макроэкономической политики стимулировало экономический рост, среднегодовые темпы которого за период 2002-

2008 годов составили 9 процентов. Однако высокие темпы роста были связаны с усилением макроэкономической уязвимости и внешнеэкономических дисбалансов, что привело к двум кризисам в 2009 и 2011 годах. Первый из них был напрямую связан с мировым финансовым кризисом 2008-2009 годов, повлиявшим на экономику Беларуси через каналы торговли и финансов. Второй кризис был спровоцирован проведением мягкой монетарной, бюджетно-налоговой политики и политики доходов в (предвыборном) 2010 году, что содействовало краткосрочному восстановлению экономического роста, но вызвало рост дефицита счета текущих операций (15 процентов ВВП в 2010 году) и усиление давления на валютные резервы. В конечном итоге это привело к утрате контроля над обменным курсом и резкому ускорению инфляции. Снижение стоимости белорусского рубля (бел. руб.) по отношению к доллару США составило около 70 процентов, а инфляция резко возросла до 109 процентов в декабре 2011 года.

Таблица 2.1. Отдельные экономические показатели

	2010	2011	2012
Население			
Всего население, млн. чел.	9,500	9,481	9,465
Годовой прирост населения, %	-0,15	-0,20	-0,17
Национальные счета и цены (годовое изменение %)			
Рост реального ВВП	7,7	5,5	1,7
Рост реального ВВП на душу населения	7,9	5,8	1,7
ИПЦ (среднегодовой), %	7,8	53,2	59,2
Внешнеэкономический сектор (% ВВП)			
Сальдо счета текущих операций (включая гранты)	-15,0	-8,6	-2,7
Сальдо торговли товарами и услугами	-13,6	-2,1	4,8
Счет капитала	-1,4	-6,5	-7,4
Финансовый счет	-13,8	-6,8	-1,5
Валютные резервы (в месяцах импорта товаров)	1,8	1,6	1,5
Внешний государственный долг (включая МВФ)	17,6	22,8	22,1
Сальдо по сектору органов государственного управления	-1,8	2,8	0,7

Источник: Белстат, Нацбанк, Минфин.

Жесткая денежно-кредитная и бюджетно-налоговая политика и улучшение внешнеэкономических условий способствовали стабилизации экономики в течение 2012 года. Замедление роста внутреннего спроса привело к снижению темпов экономического роста до 1,5 процента, но способствовало сдерживанию инфляции, которую удалось снизить до 21,8 процента (на конец периода) в 2012 году. Девальвация в сочетании со значительным улучшением условий торговли в результате заключения нового соглашения о поставках энергоносителей на благоприятных для страны условиях позволили снизить давление на дефицит счета текущих операций, который далее сократился с 8,5 процента ВВП по состоянию на конец 2011 года до 2,8 процента ВВП в 2012 году.

В 2013 году вновь возникли внешнеэкономические дисбалансы, что усилило риски, связанные с и без того непрочной внешнеэкономической позицией Беларуси. В результате резкого падения чистого экспорта увеличился дефицит счета текущих операций. После исключительно высокого роста экспорта, особенно в течение первого полугодия 2012 года, в 2013 году восстановилась более типичная динамика внешней торговли. В сочетании с процентными платежами и чистыми платежами по уплате таможенных пошлин на продукцию нефтепереработки в рамках Таможенного союза, это привело к росту дефицита счета текущих операций до 10,2 процента ВВП в 2013 году. Кроме того,

страна испытывает значительную потребность в рефинансировании внешних займов. В связи с недостатком прямых иностранных инвестиций Республика Беларусь преимущественно использовала инструменты внешнего долга для финансирования дефицита счета текущих операций. За период 2009-2011 годов отношение валового внешнего долга к ВВП выросло в 2,5 раза, превысив 62 процента ВВП, в то время как государственный долг по отношению к ВВП увеличился более чем вдвое и по состоянию на конец 2012 года составил 30,7 процента ВВП. В структуре внешнего долга частного и банковского сектора по срокам значительную долю составляет краткосрочный долг (около 45 процентов). В предстоящие два года Республике Беларусь также необходимо будет рефинансировать значительную часть своего внешнего государственного долга, включая погашение кредитов МВФ и еврооблигаций. Это приведет к значительному увеличению валовой потребности страны в финансировании и создаст дополнительное давление на платежный баланс, усиливая сохраняющуюся потребность в жесткой макроэкономической политике и сдерживании дефицита счета текущих операций, особенно в условиях постоянно низкого уровня валютных резервов.

2.1.2 Общее описание государственной программы реформ

Республика Беларусь вышла из макроэкономических кризисов 2009 и 2011 годов, и теперь стоит перед лицом как трудноразрешимых проблем, так и уникальных возможностей заложить основу для обеспечения устойчивого и всеобщего благосостояния. Макроэкономические кризисы прошлых лет усилили потребности в структурных реформах, нацеленных на восстановление конкурентоспособности, диверсификацию и модернизацию экономической структуры страны, и создании устойчивых и продуктивных рабочих мест. Внутри Правительства усиливается осознание того, что для дальнейшего роста и социального развития Беларусь нуждается в формировании такой среды, которая позволит предприятиям страны динамично адаптироваться к условиям усиливающейся конкуренции в мировой экономике. В рамках различных стратегических документов предусматриваются некоторые реформы в этом направлении, однако комплексная программа реформ пока отсутствует.

2.1.3 Обоснование реформирования УГФ

Среднесрочный макроэкономический прогноз указывает на необходимость в предстоящие годы дополнить жесткую бюджетную дисциплину мерами, направленными на повышение эффективности распределения средств и операционной эффективности государственных расходов. Характер корректировок, осуществлявшихся в последнее время, ограничивает возможные варианты бюджетно-налоговой политики в будущем. Дальнейшее сокращение дискреционных расходов, особенно государственных инвестиций и текущих расходов, не связанных с заработной платой, может подорвать продуктивность государственных расходов, привести к ухудшению состояния государственной инфраструктуры и снизить перспективы роста. Поэтому критически важно повысить эффективность государственных расходов и разработать инструменты для стратегического перераспределения ресурсов. Правительство осознает, что для этого потребуются изменения в подходах к УГФ, и начало работу над программой реформирования системы УГФ.

2.2 Описание результатов бюджетной деятельности

2.2.1 Исполнение бюджета

Несмотря на повторявшуюся макроэкономическую нестабильность, Республика Беларусь не допустила существенного ухудшения состояния бюджета в период 2010-12 годов. Умеренный

дефицит бюджета сектора органов государственного управления (с учетом Фонда социальной защиты населения, ФСЗН) в размере 1,8 процента ВВП в 2010 году сменился профицитом в последующие два года. В 2011 году в связи с кризисом потребовалась резкая консолидация бюджета, и в то время как инфляция подпитывала рост доходов, Правительство урезало расходы, в результате чего профицит бюджета сектора органов государственного управления составил 2,8 процента, в 2012 году сформировался менее значительный профицит в размере 0,7 процента ВВП.

Тем не менее, широко освещаемый умеренный дефицит бюджета маскирует значительные финансовые риски, связанные с квазифискальной деятельностью в банковской системе. Хотя бюджет оставался сбалансированным, Правительство понесло значительные финансовые затраты на рекапитализацию крупнейших государственных банков. Банки были рекапитализированы за счет выпуска государственных облигаций, а связанные с этим расходы были отражены в финансовой отчетности в источниках финансирования (под чертой). В период с 2005 по 2011 годы из государственного бюджета на рекапитализацию крупнейших государственных банков направлялся в среднем 1 процент ВВП в год, успешно компенсируя им потери, связанные с реализацией программ целевого кредитования. В 2011 году в связи с тем, что достаточность капитала банков оказалась под угрозой ввиду вызванного девальвацией значительного увеличения внешних обязательств, расходы на рекапитализацию банков достигли своего максимального значения, составив 14,6 триллионов бел. руб. или 5,3 процента ВВП. Учитывая степень участия государства в финансовом секторе, условные обязательства и финансовые риски, связанные с крупной квазифискальной задолженностью по программам целевого кредитования в банковском секторе, по-прежнему грозят подорвать эффект от проводимой консолидации.

Государственный долг вырос более чем вдвое с 12,9 процента в 2008 году до 31,4 процента ВВП в 2012 году. Беларусь накопила значительный внешний долг в 2009 и 2010 годах для поддержки платежного баланса в контексте мирового финансового кризиса, в основном за счет кредитов многосторонних кредиторов и за счет выпуска еврооблигаций в 2009-2010 годах. Девальвация обменного курса в 2011 году дополнительно увеличила внешние и выраженные в иностранной валюте внутренние обязательства Республики Беларусь, при этом расходы (под чертой) на рекапитализацию для оказания поддержки государственным банкам (около 5 процентов ВВП в 2011 году) были профинансированы за счет выпуска внутренних обязательств. В результате в 2012 году соотношение государственного долга к ВВП (включая гарантированный государством долг) достигло 31,5% от ВВП (по сравнению с 12,9% ВВП в 2008 году). Кроме того, прямой и гарантированный долг органов местного управления (который в соответствии с национальным определением не входит в государственный долг и гарантированный государством долг) продолжил снижаться. Несмотря на первоначальное увеличение с 2% ВВП в 2004 году до 13,8 % ВВП в 2010 году, в 2011 году он сократился до 10% ВВП и далее до 6% ВВП в 2012 году (опять же включая прямой и гарантированный государством долг) в основном за счет инфляционного обесценения. Хотя центральное правительство не имеет формальных обязательств по погашению долгов местных органов управления, высокая степень фискальной зависимости и отсутствие механизмов для принятия мер в случае неисполнения долговых обязательств органами местного управления создают условные обязательства и финансовые риски. В то время как отношение долга к ВВП находится на сравнительно низком уровне для страны со средним уровнем дохода, в профиле погашения наблюдается высокая концентрация платежей в краткосрочном периоде, причем сроки погашения около половины государственного долга наступают в предстоящие 3 года, что создает значительные риски рефинансирования.

Таблица 2.2. Бюджет сектора органов государственного управления (в процентах ВВП)

	2010	2011	2012
Совокупные доходы	**41,5**	**38,7**	**40,5**
Доходы консолидированного бюджета	29,6	28,8	29,8
Подоходный налог	3,3	3,1	3,6
Налог на прибыль	3,4	2,9	3,7
НДС	9,9	8,9	8,6
Акцизы	2,6	1,9	2,1
Налоги на внешнеэкономическую деятельность	3,5	5,1	4,8
Доходы ФСЗН	12,0	10,0	10,7
Совокупные расходы	**43,3**	**35,9**	**39,8**
Непроцентные расходы	31,6	25,5	27,8
Текущие расходы	23,3	20,4	21,4
Капитальные расходы	8,3	5,1	6,4
Процентные расходы	0,7	1,1	1,4
Расходы ФСЗН	11,2	9,3	10,6
Чистое кредитование	0,0	0,1	0,0
Общее сальдо	**-1,8**	**2,8**	**0,7**
Первичное сальдо	-1,1	3,9	2,1
Чистое финансирование	1,8	-2,8	-0,7
Внутреннее	-1,0	-5,8	0,0
Внешнее	2,8	3,1	-0,7

Источник: Минфин.

Примечание: Определение бюджета сектора государственного управления, используемое в данном докладе, соответствует применяемому в Республике Беларусь определению, он включает в себя республиканский бюджет, местные бюджеты и бюджет ФСЗН. Консолидированный бюджет включает в себя республиканский бюджет и местные бюджеты.

Представляя управляемую государством экономическую модель, Беларусь традиционно перераспределяет значительную долю ВВП через бюджет и ФСЗН. Особенно до кризиса 2008 года бурный рост доходов подпитывал увеличение расходов консолидированного бюджета (с 45,9 процента ВВП в 2004 году до 49 процентов ВВП в 2008 году), сделав Беларусь страной с самым большим соотношением расходов к ВВП среди стран ЕЦА. С 2008 года под воздействием двух макроэкономических кризисов Беларусь провела одно из крупнейших сокращений государственных расходов в регионе. Общий объем расходов сократился почти на 10 процентных пунктов от ВВП в течение 2008-2012 годов, примерно до 40 процентов ВВП в конце 2012 года. Кроме того, для страны характерны значительные квазифискальные операции, в том числе в сфере коммунальных услуг (возмещение затрат на предоставление большинства коммунальных услуг по сниженным тарифам) и банковском секторе (программы целевого кредитования), а также в области различных налоговых расходов, связанных с предоставляемыми предприятиям налоговых льгот и привилегий.

Основу налоговой системы Республики Беларуси составляют налоги на потребление, налоги на доходы и прибыль и налоги на внешнюю торговлю. В 2012 году налоги на потребление (НДС и акцизы) в размере 64,9 процента от общих доходов государства составили львиную долю государственных доходов, на долю налогов на доходы и прибыль (налоги на доходы и прибыль организаций, подоходный налог, уплачиваемый физическими лицами, и обязательные страховые

взносы в ФСЗН) приходилось 23,3 процента, на налоги на внешнюю торговлю - 11,8 процента.[4] В период с 2008 по 2012 годы совокупная налоговая нагрузка по сектору органов государственного управления снилась с более 50,6 процента ВВП в 2008 году до 40,7 процента ВВП в 2012 году. Первоначально это снижение было вызвано циклическим сокращением поступлений доходов после экономического кризиса 2009 года, однако изменения в налоговой политике содействовали закреплению этого сокращения на более постоянной основе. Основные неэффективные и вызывающие перекосы налоги (такие как налоги с оборота, местные налоги с продаж товаров и услуг, действовавшие параллельно с НДС, и местный сбор на развитие территорий в размере 3 процентов чистой прибыли предприятий) были отменены в течение 2010-2011 годов. В 2012 году основное изменение в налоговой политике было связано со снижением ставки налога на прибыль с 24 % до 18 %. Полученное в результате этого снижение налогов планируется отчасти компенсировать за счет повышения ряда ставок акцизов, включая акцизы на топливо, алкоголь и табак. Несмотря на сокращение налогового бремени, Беларусь по-прежнему характеризуется самым высоким соотношением налогов к ВВП в регионе.

2.2.2 Распределение ресурсов

В результате значительного сокращения расходов существенные изменения претерпела структура бюджета по функциональной классификации. Расходы сектора государственного управления сократились с 49,2 процента ВВП в 2008 году до 40 процентов в 2012 году. Такое снижение было обеспечено за счет сокращения капитальных расходов, что привело к снижению расходов на национальную экономику, включая ряд капиталоемких секторов, таких как транспорт и энергетика. С другой стороны, социальные сектора, включая социальную политику, образование и здравоохранение, были преимущественно защищены от сокращения расходов, и на них по-прежнему приходилась значительная часть государственных расходов.

Таблица 2.3. Фактические расходы бюджета по отраслям (в процентах от совокупных расходов бюджета сектора органов государственного управления)

	2010	2011	2012
Общегосударственная деятельность	14,7	14,8	16,4
Национальная оборона	2,2	2,5	2,4
Судебная власть, правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	4,1	4,0	3,9
Национальная экономика	17,1	14,5	14,2
Охрана окружающей среды	0,7	0,5	0,4
Жилищно-коммунальные услуги и жилищное строительство	5,5	5,8	5,7
Здравоохранение	9,1	9,7	9,7
Физическая культура, спорт, культура, средства массовой информации	2,4	2,4	2,4
Образование	11,7	12,8	12,3
Социальная политика	32,6	32,7	32,6

Источник: Минфин.

[4] Нынешний уровень ставки НДС в размере 20 процентов аналогичен уровню в большинстве сопоставимых стран. Ставка налога на прибыль, которая ранее была одной из самых высоких по региону, была снижена до 18% в 2012 году (с 24%). В отношении доходов с заработной платы, прибыли самозанятых граждан и доходов физических лиц с капитала действует фиксированная ставка налога в размере 12 процентов (15 процентов в случае самозанятых). Ставка отчислений с фонда заработной платы в ФСЗН установлена в размере 35 процентов, из них 1 процент, уплачиваемый работниками, и 34 процента – нанимателями.

Что касается экономической классификации, основная корректировка коснулась доли капитальных расходов в совокупных расходах сектора органов государственного управления. В результате вызванной кризисом консолидации бюджета капитальные расходы значительно сократились в последние годы как в процентах от совокупных расходов, так и в процентах ВВП. Процентные платежи существенно возросли в результате роста долговой нагрузки, их доля в совокупных расходах бюджета практически удвоилась, составив 3,6 процента совокупных расходов в 2012 году по сравнению с 1,6 процента в 2010 году. Следует отметить, что в Беларуси расходы на различные субсидии, включая субсидии сельскому хозяйству, жилищно-коммунальному хозяйству и промышленности, по-прежнему составляют 12,6 процента совокупных расходов.

Таблица 2.4. Фактические расходы бюджета по экономической классификации (в процентах совокупных расходов бюджета сектора органов государственного управления без учета чистого кредитования)

	2010	2011	2012
Текущие расходы	55,4	59,8	57,2
Заработная плата	20,5	22,1	21,0
Приобретение прочих товаров и услуг	14,0	14,4	13,5
Процентные платежи	1,6	3,1	3,6
Субсидии	11,0	12,8	12,6
Трансферты	8,2	7,4	6,5
Фонд социальной защиты населения	25,6	25,6	26,5
Капитальные расходы	19,1	14,2	16,2
Чистое кредитование	-0,1	0,4	0,1

Источник: Минфин.

Несмотря на эти последние изменения, состав расходов продолжает отражать управляемую государством экономическую модель Беларуси, которая характеризуется широким перераспределением, значительной ролью Правительства в формировании капитала и все еще высоким уровнем субсидий как для потребителей, так и для производителей. В структуре расходов преобладают социальные выплаты и пособия, на которые приходилось 12,1 процента ВВП в 2013 году, а за ними следовала заработная плата, составляющая около 9,9 процента ВВП в 2013 году. Несмотря на некоторое снижение в течение последних лет, уровень субсидирования остается высоким и составляет 4,3 процента от ВВП, в то время как доля капитальных расходов в 2013 году сохраняется на уровне около 5 процентов ВВП. С точки зрения функциональной структуры, финансирование национальной экономики, расходы на которую уже были сокращены в период после 2008 года, как ожидается, сократится в дальнейшем до 5,2 процента ВВП в 2012 году. Сектора образования и здравоохранения остаются в значительной степени защищенными от сокращения расходов в последние годы, и по прогнозам расходы в этих секторах останутся на уровне 4,5 процента и 5,9 процента ВВП соответственно.

2.3 Институционально-правовая основа УГФ

2.3.1 Правовая основа УГФ

Законодательные основы УГФ в Республике Беларусь заложены в Конституции страны (1994 год). К основным законодательным актам, регулирующим вопросы УГФ, относятся Бюджетный кодекс (2008 год) и Налоговый кодекс (Общая часть – 2002 год, Особенная часть – 2009 год). В приведенной ниже таблице дан обзор основных нормативных правовых актов, регулирующих систему УГФ в Беларуси. Более подробный обзор основных положений правовой системы по конкретным аспектам приведен в описательной части оценки по соответствующим показателям эффективности.

Таблица 2.5. Обзор основных нормативных правовых актов, регулирующих систему УГФ в Беларуси

Область	Описание
Общие вопросы	- Конституция (1994 год) определяет основы УГФ.
Подготовка и исполнение бюджета	- Бюджетный кодекс (2008 год) подробно определяет роли, функции и обязанности в области управления государственными доходами и расходами. В нем также устанавливаются общие механизмы контроля и отчетности. - Указ Президента № 299 об утверждении Положения о порядке формирования, утверждения Государственной инвестиционной программы и отчетности о ее выполнении (2006 год).
Налоговое администрирование	- Общая часть Налогового кодекса (2002 год) регулирует вопросы налогового администрирования. - Особенная часть Налогового кодекса (2009 год) содержит инструкции по большинству налогов и сборов. - Таможенный кодекс (2007 год), Таможенный кодекс Таможенного союза (2010 год).
Единицы государственного сектора	- Закон о хозяйственных обществах (1992 год). - Закон о бухгалтерском учете и отчетности (1994 год). - Закон об аудиторской деятельности (1994 год).
Контроль над расходами и внутренний аудит	- Бюджетный кодекс (2008 год). - Закон об электронном документе и электронной цифровой подписи (2009 год). - Указ Президента № 325 о ведомственном контроле (2010 год). - Закон о государственных закупках товаров (работ, услуг) (2012 год). - Указ Президента № 618 о государственных закупках (2008 год). - Указ Президента № 58 о проведении подрядных торгов в строительстве (2005 год)
Внешний аудит	- Конституция (1994 г.) - Закон о Комитете государственного контроля (2010 год) - Указ Президента № 510 о совершенствовании контрольной деятельности (2009 год).
Надзор со стороны законодательных органов	- Конституция (1994 год). - Регламент Палаты представителей (2008 год). - Регламент Совета Республики (2008 год).
Децентрализация	- Закон о местном управлении и самоуправлении (2010 год)
Банковское и финансовое законодательство	- Банковский кодекс (2000 год). - Указ Президента № 252 об утверждении Положения о внешних государственных займах и внешних займах, привлеченных под гарантии Правительства (2006 год). - Указ Президента № 359 о некоторых вопросах предоставления гарантий Правительства Республики Беларусь по кредитам, выдаваемым банками Республики Беларусь (2008 год).
Прочее	- Указ Президента № 136 об утверждении Программы социально-экономического развития на 2011-2015 годы (2011 год). - Указ Президента № 575 об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь (2010 год). - Закон о средствах массовой информации (2008 год). - Указ Президента № 60 о мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет (2010 год).

Источник: Сотрудники Всемирного банка на основе законодательства Республики Беларусь.

За период после оценки 2009 года в законодательство были внесены некоторые важные изменения. 1 января 2009 года вступил в силу Бюджетный кодекс, объединивший ряд элементов законодательства по вопросам УГФ, что обеспечило формирование полноценной основы бюджетного процесса в целом. Тем не менее, в настоящее время действуют не все положения Бюджетного кодекса, применение некоторых статей кодекса регулярно приостанавливается в рамках ежегодных законов об утверждении бюджета.

В 2010 году вступила в силу Особенная часть Налогового кодекса, объединившая свыше ста правовых актов по вопросам налогообложения и охватывающая около 30 налогов и сборов, установленных на республиканском и местном уровнях. С 6 июля 2010 года вступил в силу Таможенный кодекс Таможенного союза, которым введены специальные положения о таможенном регулировании в рамках Таможенного союза Евразийского экономического сообщества в отношении перемещения товаров через таможенную границу Таможенного союза[5].

Указ Президента № 510 о совершенствовании контрольной деятельности вступил в силу в 2010 году. Указ нацелен на усиление прозрачности и совершенствование координации проведения проверок различными контролирующими органами в Республике Беларусь и обеспечивает единство подходов к планированию и осуществлению проверок, а также обязывает контролирующие органы представлять свои планы проверок в КГК для составления единого плана контрольной деятельности, который публикуется в сети Интернет.

Закон Республики Беларусь о государственных закупках товаров (работ, услуг) был принят 13 июля 2012 года и вступил в силу с 1 января 2013 года. В нем объединены все положения нормативных правовых актов о государственных закупках, которые действовали до момента вступления Закона в силу, таких как Указы Президента Республики Беларусь № 618 и № 58 (в части выбора подрядчиков для строительства) и Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 1987. Закон применяется в отношении всех закупок товаров (работ, услуг), осуществляемых за счет государственных средств.

2.3.2 Институциональная основа УГФ

Республика Беларусь – унитарная президентская республика. Являясь главой государства, Президент Республики Беларусь обладает значительными полномочиями, включая и те, которые напрямую связаны с УГФ. В частности, Президент подписывает принимаемый Парламентом закон о республиканском бюджете, утверждает перераспределение ассигнований, предусмотренных в годовом республиканском бюджете на текущий финансовый год, утверждает Государственную инвестиционную программу. Президент обладает правом принятия указов нормативного характера (Указ № 510 о совершенствовании контрольной деятельности, упомянутый выше, представляет собой пример Указа Президента, имеющего прямое отношение к УГФ).

В подчинении Президенту находится развитый аппарат контроля в лице КГК, который также выполняет многие из осуществляемых высшими органами аудита других стран функций. В рамках своих широких контрольных полномочий данный орган осуществляет контроль за использованием бюджетных средств и государственной собственности, а также проверку ежегодных отчетов об исполнении бюджета.

[5] Включает таможенную территорию Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации

Таблица 2.6. Обзор функций и обязанностей основных институтов, отвечающих за вопросы УГФ

Институт	Основная функция и обязанности в области УГФ
Президент	Президент подписывает законы, включая законы об утверждении республиканского бюджета на очередной финансовый год; утверждает перераспределение ассигнований, предусмотренных бюджетом на текущий финансовый год; утверждает Государственную инвестиционную программу на очередной финансовый год.
Парламент	Принимает ежегодные законы о республиканском бюджете и законы об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за отчетный период.
Комитет государственного контроля	Осуществляет контроль за эффективным и рациональным использованием бюджетных средств и государственной собственности; осуществляет государственный контроль за соблюдением актов Президента Республики Беларусь, Парламента, Правительства; проводит проверку ежегодных отчетов об исполнении бюджета, представляя отчеты Президенту и информируя о своих выводах Правительство и Парламент.
Министерство финансов	Вырабатывает и реализует бюджетно-налоговую политику; готовит проекты ежегодных законов о республиканском бюджете и законов об утверждении отчетов об исполнении республиканского бюджета за отчетный период; составляет оценки консолидированного бюджета; осуществляет исполнение республиканского бюджета; управляет внутренним и внешним государственным долгом; разрабатывает методологию бухгалтерского учета, отчетности и корпоративного аудита; осуществляет регулирование в сферах страхования и ценных бумаг; и т.д.
Министерство по налогам и сборам	Осуществляет администрирование и сбор большинства налогов.
Государственный таможенный комитет	Осуществляет администрирование и сбор таможенных пошлин и сборов.
Министерство экономики	Готовит макроэкономические прогнозы, которые используются в качестве основы для оценки бюджета на очередной финансовый год; составляет проект Государственной инвестиционной программы в разбивке по проектам; разрабатывает законодательство по вопросам государственных закупок[6].
Министерство торговли	Начиная с 1 июля 2013 года, функция разработки и реализации государственной политики в отношении государственных закупок передана Министерству торговли.
Министерство труда и социальной защиты	Функции социального и пенсионного страхования выполняет Фонд социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты.

Источник: Сотрудники Всемирного банка на основе законодательства Республики Беларусь.

В соответствии с Конституцией, *законодательная власть* представлена Парламентом – Национальным Собранием, которое состоит из нижней палаты, Палаты представителей (110 депутатов, все из которых избираются путем всеобщего народного голосования сроком на четыре года), и верхней палаты, Совета Республики (64 депутата, из которых 56 избираются местными советами, а 8 назначаются Президентом, все – сроком на четыре года).

[6] Начиная с 1 июля 2013 года данная функция передана Министерству торговли.

Конституция наделяет судебные органы *судебной властью*, которая не зависит от исполнительной и законодательной власти. Организация системы судопроизводства соответствует территориальному делению страны. В период оценки судебная система Республики Беларусь была разделена на хозяйственные суды (которые рассматривают хозяйственные споры хозяйствующих субъектов) и суды общей юрисдикции, которые рассматривают споры с участием физических лиц. Начиная с 2014 года, реформа судебной системы объединила экономические суды и суды общей юрисдикции.

Исполнительную власть осуществляет Правительство. Центральное (республиканское) правительство представлено Советом Министров. К основным министерствам и ведомствам, участвующим в УГФ, относятся Минфин, Министерство по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет, Министерство экономики, Министерство торговли, Министерство труда и социальной защиты. Соответствующие функции указанных министерств приведены в Таблице 2.6.

Министерство финансов – ведущий государственный орган, который отвечает за выработку и контроль за реализацией политики и процедур УГФ в государственном секторе. Главное управление бюджетной политики Минфина отвечает за подготовку проектов ежегодных законов об утверждении республиканского бюджета, управление ассигнованиями, подготовку проектов нормативных правовых актов о внесении изменений в республиканский бюджет в течение финансового года и за методологию межбюджетных отношений. Главное государственное казначейство осуществляет исполнение бюджета, консолидацию отчетов министерств и ведомств и готовит проекты ежегодных законов об утверждении отчетов об исполнении республиканского бюджета. Главное управление государственного долга отвечает за управление государственным долгом. Главное управление налоговой политики и доходов бюджета отвечает за разработку прогнозных оценок по доходам, а также за подготовку проектов актов налогового законодательства. Организационная структура Минфина представлена в Приложении 2.

Структура местных органов управления включает три уровня: областной (шесть областей и город Минск)[7], районный уровень (также называемый «базовым» уровнем)[8] и уровень ниже районного (так называемый «первичный» уровень)[9]. В соответствии с Конституцией каждый уровень органов управления наделен полномочиями осуществлять значительный контроль над деятельностью подотчетных им нижестоящих органов управления.

Местные органы управления являются неотъемлемой частью национальной политической и административной структуры. В соответствии с Законом о местном управлении и самоуправлении, каждый уровень органов управления представлен двумя структурами: 1) исполнительные комитеты (органы местного управления), которые назначаются централизованно и напрямую подотчетны вышестоящим органам управления; и 2) Советы депутатов (органы местного самоуправления), которые избираются на местном уровне. Исполнительные комитеты отвечают за обеспечение услугами на местном уровне, включая контроль над учреждениями, оказывающими услуги (школы и больницы), а также подготовку и исполнение местных бюджетов. Избираемые Советы депутатов, в свою очередь, представляют мнения и предпочтения местного населения, утверждают местные бюджеты, а также занимаются подготовкой и принятием нормативных правовых актов на местном уровне.

[7] Названия областей образованы от названий городов, являющихся их административными центрами (Брестская, Гомельская, Гродненская, Могилевская, Минская и Витебская области). Столица страны, город Минск, также относится к областному уровню.

[8] К данному уровню относятся районы (118) и города (12) областного подчинения (в отличие от более мелких городов районного подчинения, относящихся к четвертому уровню).

[9] К данному уровню относятся сельские (1 275), поселковые советы (55) и города районного подчинения (14).

Статьями 44-47 Бюджетного кодекса предусмотрено конкретное распределение расходных полномочий между уровнями органов управления. Они закреплены преимущественно в форме ответственности за осуществление финансирования. В случае многих функциональных категорий наблюдается частичное совпадение полномочий, что связано с распределением ответственности в зависимости от собственника активов. Таким образом, Бюджетный кодекс устанавливает, что местные органы управления отвечают за финансирование учреждений образования, здравоохранения, социального обслуживания и других учреждений, которые находятся в собственности или переданы в управление местным органам управления.

Структура бюджетов Республики Беларусь является отражением административной структуры, представленной ниже в Таблице 2.7. Она состоит из республиканского бюджета (так называемого «центрального») и местных бюджетов. С 2010 года бюджет ФСЗН выделен из состава республиканского бюджета и утверждается отдельным законом.

Институциональные механизмы управления бюджетными средствами в Беларуси можно охарактеризовать как в высокой степени централизованные, и при этом некоторые функции на операционном уровне переданы МДВ и органам местного управления. Крепкая всеобъемлющая нормативно-правовая база устанавливается централизованно, планирование бюджета также преимущественно осуществляется «сверху-вниз», в особенности в части планирования капитальных вложений (хотя с МДВ и местными органами управления проводятся консультации и они принимают участие в обсуждении бюджета). Процедуры УГФ, используемые на центральном и местном уровнях, характеризуются большим единообразием и определяются центральными органами власти. МДВ обладают некоторой гибкостью в определении детальных планов расходования средств (роспись), однако после утверждения, она начинает выполнять роль жестких лимитов исполнения бюджетов в централизованной казначейской системе и может быть изменена только с разрешения Минфина (или финансовых управлений исполнительных комитетов - в случае местных органов управления). В дополнение к такой централизованной системе контроля функционирует ряд контролирующих органов, включая КГК и контрольно-ревизионное управление (КРУ) Минфина.

Таблица 2.7. Административная структура Беларуси

Институт	Количество органов	Расходы (триллионов бел.руб.), 2012 г.	% совокупных расходов, 2012 г.
Центральное правительство	Администрация Президента, Парламент - Национальное собрание (Палата представителей и Совет Республики), Совет Министров, Конституционный суд, Верховный суд, Высший Арбитражный Суд, Прокуратура, Государственный секретариат Совета безопасности, Комитет государственного контроля **24 министерства** (архитектуры и строительства, внутренних дел, жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, иностранных дел, информации, культуры, лесного хозяйства, обороны, образования, налогов и сборов, чрезвычайных ситуаций, природных ресурсов и охраны окружающей среды, промышленности, связи и информатизации, сельского хозяйства и продовольствия, спорта и туризма, торговли, транспорта и связи, труда и социальной защиты, финансов, экономики, энергетики, юстиции) **10 государственных комитетов** (безопасности, военно-промышленный, по имуществу, науки и технологий, стандартизации, пограничный, таможенный, статистики, судебных экспертиз, Исполнительный комитет СНГ), другие государственные органы и организации, финансируемые из республиканского бюджета	67,2	32
Автономные государственные учреждения	**1** (Фонд социальной защиты Министерства труда и социальной защиты[10])	55,7	26
Органы местного управления	**7 бюджетов областного уровня** (6 областей и г. Минск) **130 бюджетов базового уровня** (118 районов и 12 городов областного подчинения) **1 344 первичных бюджетов** (1 275 сельских советов, 55 поселков городского типа и 14 городов районного подчинения)	88,0	42
Всего		210,9	100

Источник: Минфин.

[10] Государственный внебюджетный фонд, который ежегодно утверждается отдельным законом и исполняется через систему казначейства.

Помимо бюджетных средств, многие организации бюджетного сектора также имеют в своем распоряжении внебюджетные средства, которые в основном представляют собой поступления от приносящей доходы деятельности.[11] В отношении использования этих средств у бюджетных организацией имеется больше полномочий, и, соответственно, существует ряд отдельных инструкций, процедур подготовки и исполнения таких бюджетов в МДВ, в том числе параллельных систем осуществления платежей. Внебюджетные средства не проходят через систему казначейства, но подлежат аналогичным процедурам контроля и анализа, что и бюджетные средства.

[11] Источниками внебюджетных средств являются доходы от основной деятельности бюджетных организаций, которая не финансируется из бюджета, а также от других видов деятельности в соответствии с уставными. документами бюджетных организаций. Средства, получаемые бюджетными организациями от приносящей доходы деятельности после уплаты налогов, преимущественно используются на цели финансирования деятельности этих организаций и развития их материально-технической базы.

3 Оценка систем УГФ, соответствующих процедур и учреждений

3.1 Реалистичность бюджета

Первые три показателя используются для оценки реалистичности ежегодного бюджета путем сравнения утвержденного бюджета с фактическими показателями исполнения бюджета. Залогом эффективного бюджетного регулирования является реалистичный бюджет, составленный на основе реалистичных прогнозов доходов и четко зафиксированного распределения ресурсов. В то время как внесение незначительных корректировок в бюджет в течение года может быть необходимым и желательным для отражения изменений налогово-бюджетной сферы, которые нельзя было предвидеть при утверждении бюджета, большое количество изменений может свидетельствовать о недостаточной реалистичности бюджета и бюджетной дисциплины, что, в свою очередь, негативно влияет на реалистичность, эффективность и результативность управления ресурсами, осуществляемого распорядителями бюджетных средств. На основании трех следующих показателей оцениваются расхождения в совокупных расходах (PI-1) и доходах (PI-3), а также изменения в структуре расходов бюджета (PI-2).

3.1.1 PI-1 Совокупные показатели исполнения расходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом

Таблица 3.1. Совокупные показатели исполнения расходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом, млрд. бел. руб.

Год	Бюджет сектора государственного управления			Консолидированный бюджет			Республиканский бюджет		
	План	Факт	Откл., %	План	Факт	Откл., %	План	Факт	Откл., %
2010	71 621	70 227	-1,9	53 913	51 981	-3,6	36 184	33 487	-7,5
2011	78 963	103 624	31,2	58 615	76 285	30,1	37 199	49 542	33,2
2012	181 016	203 790	12,6	134 078	147 907	10,3	85 664	90 144	5,2

Источник: Минфин.
Примечание: В соответствии с методологией ГРФП базой для оценки данного показателя служит бюджет сектора государственного управления без учета платежей по обслуживанию долга и расходов на проекты, финансируемые донорами.

Макроэкономическая нестабильность, особенно в 2011 году, привела к значительным отклонениям в бюджетных показателях. В Таблице 3.1 приведены совокупные плановые и фактические расходы за 2010-2012 гг. Фактические расходы превысили плановые в двух годах из трех, при этом отклонение совокупных расходов сектора государственного управления от заложенных в бюджете превысило 30% в 2011 году. В рассматриваемом периоде в Беларуси наблюдалась исключительная макроэкономическая волатильность. Мягкая монетарная и бюджетно-финансовые политики, проводимые в (предвыборном) 2010 году, способствовали краткосрочному росту, но привели к потере контроля над обменным курсом и резкому ускорению инфляции. В результате этого белорусский рубль потерял почти 70% своей стоимости по отношению к доллару США, и к декабрю 2011 г. инфляция выросла до 109%. В 2012 г. экономика стабилизировалась, но замедлился рост и сохранились значительные макроэкономические риски. Высокая степень волатильности сделала прогнозирование на макроэкономическом уровне чрезвычайно сложной задачей. Как видно из Таблицы 3.2, в течение всех трех лет основные макроэкономические параметры, заложенные в основу

бюджетов, значительно отличались от фактических данных, подрывая надежность прогнозов как доходов, так и расходов.

Таблица 3.2. Основные макроэкономические параметры, заложенные в основу бюджета, изменение в процентах

	2010		2011		2012	
	Проект бюджета	Факт	Проект бюджета	Факт	Проект бюджета	Факт
Рост ВВП	11	7,7	10	5,5	5-5,5	1,5
ИПЦ (на конец периода)	8	9,9	7	108,7	19-22	21,8

Источник: Минфин.

Оценка: С

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
PI-1	Совокупные показатели исполнения расходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом	C	C	Совокупные показатели исполнения расходной части бюджета превысили утвержденный бюджет на более чем 15% в одном году из трех.
Сопоставимость оценки с предыдущим периодом и изменение эффективности: Как оценка, так и использованная методология, сопоставимы с оценкой 2009 года, включая использованный в расчетах охват сектора государственного управления.				

3.1.2 PI-2 Структура расходов в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом

(i) Степень расхождения в структуре расходов на протяжении последних трех лет, за исключением резервных фондов

Функциональная структура фактических расходов бюджета в основном соответствовала первоначальным бюджетным ассигнованиям, за исключением нескольких случаев. В Таблице 3.3 приведены расхождения расходов бюджета в 2010-2012 гг. Если в 2011 и 2012 годах расхождения в структуре расходов составляли менее 10% и 5% соответственно, то в 2010 году они превысили 10%. Функциональная структура производимых в течение года корректировок бюджета отличалась год от года. При этом большая часть корректировок в период этих трех лет приходилась на расходы на общегосударственную деятельность и национальную экономику. В 2010 году расходы по многим разделам бюджета были увеличены за счет уменьшения расходов на национальную экономику (в связи с сокращением государственных инвестиций в капиталоемкие сектора экономики, такие как транспорт). В 2011 году за счет сокращения расходов по многим разделам бюджета удалось увеличить расходы на общегосударственную деятельность. В 2012 году сокращение расходов по многим разделам бюджета позволило увеличить расходы на общегосударственную деятельность, а также расходы на жилищно-коммунальное хозяйство (таблицы с подробным анализом расхождений в структуре расходов приведены в Приложении 3).

Таблица 3.3. Расхождения в функциональной структуре расходов бюджета

Год	Расхождения в структуре расходов бюджета
2010	*13,1%*
2011	*6,7%*
2012	*4,5%*

Источник: Минфин.
Примечание: Базой для оценки данного показателя является бюджет сектора государственного управления.

Оценка: B

(ii) Средний объем фактических расходов по категории «непредвиденные обстоятельства»

Резервные фонды на случай непредвиденных обстоятельств обычно составляют менее 3% всех расходов, а их размеры ограничиваются установленными Бюджетным кодексом лимитами. Бюджетный Кодекс Республики Беларусь регулирует формирование и расходование средств различных резервных фондов, которые предусматриваются в республиканском и местных бюджетах в расходах на общегосударственную деятельность. В республиканском бюджете предусматривается создание двух видов резервных фондов: (i) резервного фонда Президента и (ii) резервного фонда Правительства, средства которых направляются на предоставление финансовой помощи юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, а также на предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций. В соответствии со ст. 42-43 Бюджетного кодекса общий размер резервных фондов в республиканском бюджете не может превышать 2 процентов доходов республиканского бюджета без учета государственных целевых бюджетных фондов и безвозмездных поступлений. Местные органы власти могут формировать собственные резервные фонды в местных бюджетах, размер которых не может превышать 1 процента доходов местных бюджетов без учета государственных целевых бюджетных фондов и безвозмездных поступлений из других бюджетов - как при утверждении бюджета, так и в процессе его исполнения. Расходование средств резервных фондов осуществляется на основании решений Президента, Правительства и местных органов власти соответственно. Общий размер средств этих резервных фондов не превышал 3 процентов от общей суммы расходов ни в одном из трех лет.

Таблица 3.4. Расходы за счет резервных фондов

	2010	2011	2012
Фактические расходы за счет резервных фондов (млрд. бел. руб.)	1 056,9	360,6	1 649,6
Фактические расходы за счет резервных фондов (% утвержденного бюджета)	1,56	0,46	0,93

Источник: Минфин.

Оценка: A

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
PI-2	Структура расходов в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом	A	B+	Метод оценки: M1
(i)	Степень расхождения в структуре расходов на протяжении последних трех лет, за исключением резервных фондов	Не приме-нимо	B	Расхождение в структуре расходов превышало 10% в одном году из трех
(ii)	Средний объем фактических расходов по категории «непредвиденные обстоятельства» за последние три года	Не приме-нимо	A	Фактические расходы по категории «непредвиденные обстоятельства» составляли, в среднем, менее 1% утвержденного бюджета

Сопоставимость оценок и изменение эффективности:

Методология, использованная в процессе оценки этого показателя, принимает во внимание пересмотренную методологию оценки ГРФП. В частности, в соответствии с пересмотренной методологией, средства резервных фондов не учитываются при расчете расхождений в структуре расходов бюджета, а оцениваются в рамках отдельного параметра. Следует отметить, что в ходе предыдущей оценки использовалась старая методология, в соответствии с которой резервные фонды учитывались при расчете расхождений в структуре расходов бюджета, и их оценка в рамках отдельного параметра не производилась.

Изменение оценки с «A» (в 2009 году) на «B+» (в 2013 году) не связано с изменением методологии, а является результатом изменения эффективности, а именно повышения степени расхождения в структуре расходов, особенно в 2010 году. Даже если применить пересмотренную методологию для оценки данных за 2005-2007 гг. (период, за который проводилась оценка в 2009 году), оценка 2009 года все равно останется «A», в результате чего мы получим оценку «A» по двум параметрам.

3.1.3 PI-3 Совокупные показатели исполнения доходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом

Наблюдаются существенные отклонения совокупных доходов, особенно в период кризиса 2011 года, от первоначально прогнозируемых. В Таблице 3.5 приведены фактические результаты исполнения бюджета по доходам в сравнении с заложенными в бюджет показателями. Фактические доходы превышали их прогнозные значения, заложенные при утверждении бюджетов в двух годах из трех. В 2010 году в результате замедления темпов экономического роста снизилось поступление доходов бюджета, в частности, по налогу на прибыль, а также таможенным пошлинам - в результате падения объемов экспорта. На протяжении 2011-2012 годов высокие темпы инфляции привели к значительному увеличению поступлений по доходам в сравнении с изначально прогнозируемыми показателями. В особенности это было характерно для 2011 года, когда годовой уровень инфляции (индекс потребительских цен) достиг 109% (в сравнении с прогнозируемыми 7%), что привело к стремительному росту номинальных поступлений по всем видам налогов.

Таблица 3.5. Запланированные и фактические доходы бюджета, млрд. бел. руб.

Год	Бюджет сектора государственного управления			Консолидированный бюджет			Республиканский бюджет		
	Прогноз	Факт	Факт/ Прогноз,%	Прогноз	Факт	Факт/ Прогноз,%	Прогноз	Факт	Факт/ Прогноз,%
2010	71 101,3	68 300,2	96,1	53 393,5	48 754,2	91,3	35 522,4	30 270,1	85,2
2011	76 044,5	115 020,0	151,3	55 520,9	85 608,4	154,2	33 611,4	54 190,2	161,2
2012	191 617,9	214 608,9	112,0	144 374,1	157 613,6	109,2	92 772,0	95 182,0	102,6

Источник: Минфин, самооценка ГРФП

Таблица 3.6. Состав запланированных и фактических доходов бюджета сектора государственного управления, млрд. бел. руб.

Показатель	2010			2011			2012		
	Прогноз	Факт	Факт/ Прогноз, %	Прогноз	Факт	Факт/ Прогноз, %	Прогноз	Факт	Факт/ Прогноз, %
Доходы консолидированного бюджета	*53 393,5*	*48 754,2*	*91,3*	*55520,9*	*85 608,4*	*154,2*	*144 374,1*	*157 613,6*	*109,2*
Налог на прибыль	5 974,4	3 329,4	55,7	6 547,0	8 688,9	132,7	14 214,7	19 534,6	137,4
НДС	17 022,9	11 784,9	69,2	19 137,8	26 498,5	138,5	47 133,1	45 456,9	96,4
Акцизы	4 562,6	4 348,9	95,3	1 478,7	5 599,5	378,7	11 337,2	11 190,7	98,7
Налоги на внешнеэкономическую деятельность	10 114,2	5 776,2	57,1	7 263,9	15 146,9	208,5	25 377,8	25 474,9	100,4
Фонд социальной защиты населения	*17 983,0*	*19 655,7*	*109,3*	*20 691,4*	*29 573,5*	*142,9*	*47 550,9*	*56 995,3*	*119,9*
Всего	**71 103.3**	**68 300,2**	**96,1**	**76 044,5**	**115 020,0**	**151,3**	**191 617,9**	**214 551,8**	**112,0**

Источник: Минфин.

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
PI-3	Совокупные показатели исполнения доходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом	A	B	Метод оценки: M1. Фактический уровень внутренних доходов составлял от 94% до 112% прогноза внутренних доходов в двух годах из трех

Сопоставимость оценок и изменение эффективности:

В 2013 году использовалась пересмотренная методология для оценки этого параметра. В частности, в настоящее время методология учитывает отклонения от прогнозов как в большую, так и в меньшую сторону, в то время как предыдущая методология, применявшаяся при оценке данного параметра в 2009 году, учитывала только завышение прогнозов по доходам бюджета.

Изменение оценки эффективности с «А» (в 2009 году) на «В» (в 2013 году) связано с применением пересмотренной методологии. Если применить пересмотренную методологию для оценки данных за 2005-2007 годы (период, за который проводилась оценка в 2009 году), оценка снизится до «С» в связи с превышением в одном из лет (2007 год) фактических поступлений по доходам над утвержденными по бюджету в размере 116%.

Если бы последовательно применялась пересмотренная методология, оценка отразила бы повышение эффективности с «С» (в 2009 г.) до «В» (в 2013 г.).

3.1.4 PI-4 Сумма задолженности по расходам и наблюдение за ней

Данный показатель используется для оценки распространенности просроченной задолженности по расходам и степени того, насколько успешно удается контролировать и решать системные проблемы с просроченной задолженностью. Оценка первого параметра дана по состоянию на конец последнего финансового года (2012 г.). Оценка второго параметра дана по состоянию на конец последних двух финансовых лет.

(i) Сумма задолженности по расходам

В настоящее время сумма задолженности по расходам является незначительной. Таблица 3.7 содержит информацию о просроченной задолженности по каждому кварталу 2012 года, которая составляет менее 1% совокупных расходов. По состоянию на конец 2012 года задолженность составляла лишь 0,01% совокупных расходов.

Однако принятое в Беларуси определение задолженности несколько отличается от общепринятой международной практики. В соответствии с пунктом 75 постановления Минфина от 10 марта 2010 года №22[12] под понятием «просроченная задолженность» понимается кредиторская задолженность, *«не погашенная в сроки, установленные договором или законодательством Республики Беларусь».* В то же время ни в одном нормативном правовом акте не определены сроки, по истечении которых кредиторская задолженность становится просроченной[13]. Таким образом, органы власти применяют очень жесткие – по международным стандартам - требования, в соответствии с которыми финансовые обязательства[14] подлежат выполнению (оплате) с момента надлежащего получения товаров или услуг вместе с соответствующими подтверждающими документами (например, выставленный счет и другой документ, подтверждающий оказание услуг или выполнение работ)[15]. При ознакомлении с системой учета в управлении государственного казначейства по г. Минску были рассмотрены несколько платежных поручений, оплата по которым была просрочена более чем на 30 дней. Но в целом, платежные поручения оплачивались в течение десяти дней с момента регистрации в системе казначейства.

В рамках казначейской системы Беларуси имеется механизм регистрации обязательств, но он используется не в полной мере - за исключением нескольких категорий расходов. Несмотря на это, система контроля за исполнением бюджета и осуществлением платежей представляется надежной. Существует вероятность того, что бюджетные учреждения могут скрывать свои подлежащие оплате счета от казначейства (особенно с учетом того, что договора не регистрируются в системе казначейства на этапе их заключения), но статья 138 Бюджетного кодекса прямо устанавливает, что принятие обязательств, превышающих бюджетные ассигнования, является нарушением Бюджетного кодекса и, следовательно, влечет наложение санкций. Принимая во внимание наличие трех органов контроля, уполномоченных проверять такие действия[16], а также обоснованные заверения сотрудников министерств, интервьюированных в ходе оценки о том, что контроль исполнения бюджета является очень строгим, риск таких нарушений в области бюджетного финансирования оценен, как очень низкий.

Оценка: A

---

[12] Постановление Минфина принято на основании статьи 128 Бюджетного кодекса

[13] В некоторых странах финансовые обязательства подлежат исполнению по истечении 30 дней после получения товаров или услуг вместе с соответствующими счетами

[14] С момента заключения контракта возникают юридические обязательства. Получение товаров или услуг трансформирует их в финансовые обязательства, часто называемые кредиторской задолженностью

[15] Пункт 18 постановления Минфина № 63 от 27 июля 2011 г.

[16] КГК, КРУ Минфина и органы ведомственного контроля отраслевых министерств.

(ii) Наличие данных для наблюдения за суммой задолженности по расходам

Комплексные ежеквартальные отчеты составляются в отношении просроченной задолженности по расходам. В связи с тем, что сумма просроченной задолженности по расходам в Беларуси является достаточно незначительной, отдельный отчет, содержащий разбивку задолженности по срокам возникновения, не составляется. Однако все требования об оплате расходов за счет бюджетных средств направляются бюджетными учреждениями в казначейство. При этом все больше и больше платежей обрабатываются в электронном виде, что в целом обеспечивает своевременность обработки платежей. В систему казначейства вносится дата регистрации платежа, а также срок оплаты, если это оговорено в договоре. Тем не менее, существуют два аспекта, которые потенциально влияют на профиль просроченной задолженности. Во-первых, дата регистрации в казначействе не совпадает с датой получения счета бюджетным учреждением. Во-вторых, внесение в систему казначейства установленного срока оплаты – сравнительно новый процесс, и у многих платежей нет «установленного срока оплаты» в системе. Несмотря на это, тот факт, что власти относят все финансовые обязательства к задолженности и дата регистрации выставленного счета в казначейской системе, как правило, достаточно близка к дате его получения бюджетным учреждением, казначейство могло бы предоставлять надежную и исчерпывающую информацию о сумме просроченной задолженности (хотя и полученную на основе применения собственного методологического подхода, который отличается от обычной международной практики[17]) в любой момент из казначейской системы.

Таблица 3.7. Просроченная задолженность за период с 1 января 2012 года до 1 января 2013 года (млрд. бел. руб.)

Дата	Расходы консолидированного бюджета			Расходы республиканского бюджета		
	Расходы	Просроченная задолженность	В % к совокупным расходам	Расходы	Просроченная задолженность	В % к совокупным расходам
1 января 2012 г.	106 948,8	145,2	0,14%	79 471,1	23,3	0,03%
1 апреля 2012 г.	41 629,6	153,3		29 757,5	38,8	
1 июля 2012 г.	93 118,6	252,8		66 510,4	34,3	
1 октября 2012г.	145 426,5	293,1		105 100,7	46,3	
1 января 2013 г.	211 445,3	156,8	0,07%	152 159,7	9,6	0,01%

Источник: Минфин.

Оценка: B

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
PI-4	Сумма задолженности по расходам и наблюдение за ней	A	B+	Метод оценки: M1
(i)	Сумма задолженности по расходам (в процентном отношении к совокупным расходам, фактически произведенным в соответствующем финансовом	A	A	По состоянию на конец 2012 года просроченная задолженность составляла лишь 0,01% совокупных фактических расходов.

[17] Под просроченной задолженностью обычно подразумевается кредиторская задолженность (финансовое обязательство), неоплаченное в течение определенного периода. В международной практике такой срок обычно составляет 60 дней, хотя многие страны используют срок оплаты по договору в качестве срока, после которого задолженность считается просроченной. В этом случае неосуществленный к этому сроку платеж является просроченной задолженностью.

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
	году) и любые недавние изменения в этой сумме			
(ii)	Наличие данных для наблюдения за суммой задолженности по расходам	A	B	В системе казначейства ведется учет всех платежных поручений, включая дату регистрации, которая ежеквартально отражается бюджетными учреждениями и в соответствии с которой в Беларуси определяется задолженность. Дата регистрации не является датой получения счета бюджетным учреждением. В некоторых платежных документах содержится установленный срок оплаты, но это требование не соблюдается очень тщательно и, таким образом, полный профиль просроченной задолженности по срокам возникновения в настоящее время не может быть получен. Несмотря на это, высокий уровень культуры соблюдения правил и конкретные законодательные требования в соответствии со статьей 138 Бюджетного кодекса (принятие обязательств не обеспеченных бюджетом является нарушением) обеспечивают общую уверенность в отношении полноты отчетности о задолженности.
Сопоставимость оценок и изменение эффективности: Оценки сопоставимы. (i) Эффективность не изменилась. (ii) С 2009 года изменений эффективности не отмечено, но оценка, проведенная в 2009 году, пересмотрена, поскольку в ней акцентировалось внимание на незначительности суммы просроченной задолженности, а не на том, насколько комплексными являются процессы наблюдения за суммой просроченной задолженности.				

3.2 Прозрачность и полнота

3.2.1 PI-5 Классификация бюджета

Данный показатель предназначен для оценки структуры бюджетной классификации и последовательности ее использования на всех этапах бюджетного цикла. В частности, данный показатель отражает, согласованы ли бюджетная классификация и план счетов таким образом, чтобы обеспечить составление государственных счетов, отчетов и других данных об исполнении бюджета в разрезе, соответствующем документации по проекту бюджета и утвержденному бюджету. Оценка основывается на данных последнего полного финансового года (2012 г.).

Статья 10 Бюджетного кодекса определяет состав бюджетной классификации, которая более детально описана в постановлении Минфина от 31 декабря 2008 года № 208 и состоит из следующих семи классификаций: ведомственной классификации, функциональной классификации, программной классификации, экономической классификации (расходов), классификации доходов, классификации источников финансирования дефицита бюджета и классификации видов государственного долга. Этот

набор классификаций является, по сути, планом счетов для подготовки отчетов об исполнении бюджета, хотя используемая в Беларуси терминология отличается от принятой в международной практике (как и во многих других странах бывшего Советского Союза, в Беларуси термин «план счетов» используется применительно к специальным формам финансовой отчетности, отдельным для республиканского и местных бюджетов).

- **Ведомственная классификация** – одноуровневая группировка, которая, по сути, является первым уровнем контроля за бюджетными ассигнованиями. Сюда входят министерства и другие получатели бюджетных средств, включая некоторые государственные предприятия и организации регионального уровня;
- **Функциональная классификация** в основном соответствует Классификации функций органов государственного управления (КФОГУ), которая включает разделы, подразделы и виды. Таким образом, в Беларуси используются все три уровня КФОГУ. Власти также добавили четвертый уровень, который состоит из параграфов, и содержит более детальную разбивку расходов по видам учреждений или отдельным направлениям деятельности. В результате этого, четвертый уровень не зависит от структуры КФОГУ и его параграфы могут применяться к нескольким видам расходов третьего уровня КФОГУ.
- **Программная классификация** – двухуровневая группировка расходов бюджета по программам и подпрограммам. Программы, как правило, основаны на отраслевых признаках, а подпрограммы отражают отдельные проекты внутри отрасли. Программы охватывают около 17% государственных расходов и могут меняться из года в год в связи с тем, что многие проекты ограничены по времени (например, развитие инфраструктуры);
- **Экономическая классификация** – четырехуровневая группировка, отражающая платежи (отток средств), что больше соответствует подходу, изложенному в Руководстве по статистике государственных финансов МВФ в издании 1986 года (РСГФ 1986). Проделана значительная работа по усовершенствованию этой классификации, чтобы обеспечить более тесное сближение с требованиями Руководства по статистике государственных финансов МВФ в издании 2001 года (РСГФ 2001). Как результат, это позволяет составлять информацию в соответствии с требованиями РСГФ 2001 с помощью таблицы соответствий;
- **Классификация доходов** – пятиуровневая группировка, отражающая поступления (приток средств), что больше соответствует подходу, изложенному в РСГФ 1986. Аналогично экономической классификации, проделана значительная работа по усовершенствованию классификации доходов с тем, чтобы обеспечить более тесное сближение с требованиями РСГФ 2001. Это позволяет собирать информацию в соответствии с требованиями РСГФ 2001 с помощью таблицы соответствий;
- **Классификация источников финансирования дефицита бюджета** – четырехуровневая группировка, которая на первых трех уровнях определяет внутренние и внешние источники финансирования, привлекаемые для покрытия дефицита бюджета по первым трем уровням, четвертый уровень предназначении для определения, является ли такое финансирование притоком или оттоком денежных средств. Структура классификации позволяет составлять данные по финансовым активам и обязательствам в соответствии с требованиями РСГФ 2001;
- **Классификация видов государственного долга** – трехзначная группировка, которая конкретизирует отдельные долговые инструменты, включая гарантии, а также определяет, чей это долг – центрального правительства или местных органов управления.

Последние четыре группировки системы классификации в совокупности образуют структуру, которая в большой мере соответствует требованиям РСГФ 2001 и общепринятым концепциям бухгалтерского учета. Одно из главных отличий состоит в том, что приобретение нефинансовых

активов считается оттоком денежных средств по экономической классификации, а продажа нефинансовых активов считается притоком денежных средств по классификации доходов, что не соответствует рекомендуемому РСГФ 2001 подходу к учету запасов и потоков по операциям с нефинансовыми активами[18]. Однако это полностью соответствует требованиям РСГФ 1986[19].

Бюджетная классификация последовательно используется при формировании бюджетов, в частности, при представлении заявок к бюджету бюджетными учреждениями и при подготовке самой бюджетной документации. Приложение 3 к Закону о бюджете детализирует прогнозируемые расходы по трем уровням функциональной классификации. Приложение 4 также отражает эти же три уровня функциональной классификации и включает ведомственную классификацию. Бюджетная роспись (годовой план поквартальных расходов) имеет аналогичную структуру и дополнительно распределяет бюджетные ассигнования по программам (при необходимости) и далее по экономической классификации расходов. Система казначейства имеет аналогичную структуру, обеспечивая контроль над использованием бюджетных средств путем отражения расходов в Главной книге в соответствии с росписью. Таким образом, в части расходов отчеты об исполнении бюджета также составляются в соответствии с трехуровневой функциональной классификацией.

Однако в Республике Беларусь сохраняются дополнительные формы финансовой отчетности, которые используются бюджетными учреждениями с единственной целью – для подготовки финансовой отчетности в соответствии с белорусскими правилами бухгалтерского учета. Эти стандарты и дополнительные планы счетов предшествовали постановлению Минфина № 208[20]. Такая «двойственная система» возникла из-за того, что ранее принятые планы счетов бюджетных учреждений требовали составлять отчетность с использованием модифицированного метода начислений, тогда как первоначальная бюджетная классификация основывалась только на кассовом методе. Таким образом, Беларусь полностью выполняет требования к отчетности, предусмотренные КФОГУ и РСГФ, в ходе формирования бюджета и его исполнения. Кроме того, сохраняются параллельные требования к подготовке отчетности согласно ранее принятым планам счетов, которые не полностью соответствуют структуре бюджетной классификации. Интеграция планов счетов и бюджетной классификации является желательной, но по существу на практике это не мешает согласованно и последовательно использовать общую бюджетную классификацию в ходе подготовки и исполнения бюджета, а также при составлении отчетности об исполнении бюджета.

Оценка: А

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
PI-5	Классификация бюджета	A	A	Формирование бюджета на 2012 год и его исполнение проводилось на основе ведомственной, программной, функциональной и экономической классификаций расходов бюджета, которые отвечают требованиям СГФ/КФОГУ.
Сопоставимость оценок и изменение эффективности: Оценки сопоставимы. Эффективность не изменилась.				

[18] В настоящее время Минфин работает над этим вопросом (озвученным миссиями МВФ по статистике).
[19] Это отличается от подхода, принятого в отношении источников финансирования, где потоки выделены на уровне подкодов, что позволяет с помощью трехуровневой классификации оценить кассовый поток на чистой основе. Такой подход соответствует РСГФ 2001.
[20] Такой подход соответствует практике отчетности, существовавшей в Советском Союзе.

3.2.2 PI-6 Полнота информации, указываемой в бюджетной документации

Этот показатель отражает, насколько ежегодная документация по бюджету, представляемая законодательному органу для рассмотрения и утверждения, позволяет получить полную картину о фискальных прогнозах центрального правительства, проекте закона о бюджете и результатах исполнения бюджета за предыдущие годы. Оценка основывается на информации по последнему бюджету, представленному в законодательный орган, то есть по бюджету на 2013 год.

Таблица 3.8. Перечень элементов, включаемых в бюджетную документацию

№	Рекомендуемые элементы бюджетной документации	Наличие	Примечания
1.	*Макроэкономические предположения,* включающие, как минимум, оценки темпов роста, инфляции и обменного курса	Да	Пояснительная записка содержит таблицу основных макроэкономических параметров, включая темпы роста ВВП, инфляцию, рост промышленного производства, заработной платы, импорта и экспорта. В материалах 2012 года отсутствовали оценки курсов обмена валют, однако они включались в бюджетную документацию за предшествующие годы и на 2013 финансовый год.
2.	*Бюджетный дефицит,* согласно определению СГФ или других общепринятых международных стандартов.	Да	Приводится полная информация по дефициту, включая сальдо бюджета и источники его финансирования (под чертой) (В Приложении 1 к закону о бюджете), как для финансовых активов, так и обязательств, включая внутренние и внешние источники. Статья 13 закона о бюджете на 2013 финансовый год определяет предельный уровень внутреннего и внешнего долга, а также гарантий.
3.	*Финансирование дефицита,* с описанием планируемой структуры финансирования	Да	В Приложении 1 к Закону о бюджете указаны внешние и внутренние источники финансирования бюджета, который должен был быть в 2013 году бездефицитным (как без профицита, так и без дефицита).
4.	*Сумма задолженности,* в том числе подробные данные, по крайней мере, за первые месяцы текущего года.	Да	Во втором томе пояснительных материалов к проекту закона о бюджете приводятся суммы задолженности в разбивке по типу долга в соответствии с классификацией внутреннего и внешнего долга как на 1 января 2013 г., так и на 1 января 2014 г. Пояснительные материалы представляются в законодательный орган одновременно с проектом закона о бюджете
5.	*Финансовые активы,* в том числе подробные данные, по крайней мере, за первые месяцы текущего года.	Нет	Информация о финансовых активах государства отсутствует.
6.	*Результаты исполнения бюджета за предыдущий год*, представленные в том	Да	Как по доходам, так и по расходам, материалы к проекту бюджета содержат фактические результаты его исполнения за предыдущий (2011) год, результаты исполнения текущего

№	Рекомендуемые элементы бюджетной документации	Наличие	Примечания
	же формате, что и проект бюджета.		(2012) года на дату подготовки бюджетной документации, оценку исполнения бюджета текущего года, а также прогноз на следующий (2013) год.
7.	*Бюджет на текущий год* (скорректированный бюджет или предварительные результаты исполнения бюджета), представленный в том же формате, что и проект бюджета.	Да	Как по доходам, так и по расходам, материалы к проекту бюджета содержат фактические результаты его исполнения за предыдущий (2011) год, результаты исполнения текущего (2012) года на дату подготовки бюджетной документации, оценку исполнения текущего года, а также прогноз на следующий (2013) год.
8.	*Сводные бюджетные данные о доходах и расходах*, представленные в разбивке по основным категориям используемой классификации, в том числе данные за текущий и предыдущий годы.	Да	Сводная информация представляется в соответствии с классификацией доходов, а в части расходов - в соответствии с функциональной классификацией. Также приводятся общие сведения по программной классификации. Сводная информация также приведена по экономической классификации (расходов) как по консолидированному, так и по республиканскому бюджету. Информация представлена в формате, позволяющем сравнить проект бюджета с бюджетом текущего и прошлого года (за исключением сведений по экономической классификации расходов, которые приводятся лишь по проекту бюджета на 2013 г.).
9.	*Разъяснения относительно влияния новых политических инициатив на бюджет*, в т. ч. предварительные оценки бюджетных последствий существенных изменений в политике в отношении доходов и/или некоторых существенных изменений, вносимых в программы расходов.	Да	Пояснительная записка содержит подробные сведения о существенных изменениях политики в отношении доходов. Оценка последствий изменений политики в отношении доходов также приводится в пояснительных материалах. Такая оценка включает сведения о доходах предыдущего года и изменения прогноза, в том числе в процентном отношении к предыдущему году. Пояснительная записка также содержит разъяснения по изменению расходов, как правило, довольно общего характера. Более подробная информация о конкретных изменениях проекта бюджета по сравнению с бюджетом текущего года приводится в 1-ом и 2-ом томах пояснительных материалов к бюджету, включая изменения в процентном отношении по сравнению с текущим годом.

Оценка: А

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
PI-6	Полнота информации, указываемой в бюджетной документации	A	A	Бюджет содержит 8 из 9 необходимых элементов для надлежащего раскрытия финансовой информации и эффективного анализа на законодательном уровне.
Сопоставимость оценок и изменение эффективности: Оценки сопоставимы. Отсутствие информации об обменных курсах свидетельствует о том, что Беларуси не удалось выполнить все требования в отношении набора макроэкономических показателей на 2012 г. Однако это не меняет общей оценки по сравнению с 2009 г.				

3.2.3 PI-7 Объем неучтенных государственных операций

Этот показатель отражает объем неучтенных операций на уровне центрального правительства согласно определению РСГФ 2001[21], включая доходы МДВ, такие как сборы и платежи за пользование, штрафы, арендная плата за недвижимое имущество, и т. д., а также отражение финансирования от доноров в бюджете. Для того чтобы они могли считаться «учтенными», финансовые операции должны отражаться как ex-ante (в проекте бюджета), так и ex-post (в виде фактических расходов) в финансовых отчетах (то есть в сметах на год, промежуточных отчетах об исполнении бюджета, годовой финансовой отчетности путем включения в состав прочих расходов центрального правительства или путем отражения в отдельном документе, представляемом в законодательный орган). Оценка охватывает последний полный финансовый год (2012).

(i) Уровень неучтенных внебюджетных расходов

Бюджетный кодекс устанавливает, что средства государственных внебюджетных фондов включаются в бюджет сектора государственного управления. В соответствии с пунктом 5 статьи 7 Бюджетного кодекса в бюджет сектора государственного управления Республики Беларусь входят как государственные внебюджетные фонды, так и средства от приносящей доходы деятельности. Глава 5 Кодекса также регламентирует управление вышеуказанными фондами, а именно: их исполнение осуществляется через единый казначейский счет (ЕКС), если иное не установлено Президентом Республики Беларусь (Статья 23). Кроме того, в Главе 5 содержатся конкретные инструкции относительно управления, классификации и отчетности, которые, в целом, соответствуют требованиям, установленным для бюджетных средств.

[21] В соответствии с терминологией СГФ центральное правительство включает в себя все учреждения, выполняющие функции государственного управления на центральном уровне, в том числе не только МДВ, но и нерыночные учреждения, не получающие прибыли, которые контролируются и в основном финансируются правительством (уставные фонды, фонды доверительного управления, специальные фонды, фонды социального обеспечения и другие автономные учреждения), но не включает местные органы управления и государственные предприятия.

Таблица 3.9. Внебюджетные расходы в 2012 году

	Млрд. бел. рублей	В процентном отношении к расходам центрального правительства
Расходы центрального правительства[22]	155 169,2	100,00
Внебюджетные операции, в т.ч.	15 992,6	10,31
Внебюджетные фонды[23]	76,1	0,06
Средства от приносящей доходы деятельности	6 867,5	4,43[24]
Перекрестное субсидирование коммунальных услуг	9 049,0[25]	5,83

Источник: Минфин.

Несмотря на указанные положения Бюджетного кодекса, два небольших специальных фонда (Фонд гражданской авиации и фонд Департамента исполнения наказаний) остаются за рамками стандартного бюджетного процесса, составляя небольшую часть по отношению к расходам центрального правительства - всего 0,06%. Крупнейший внебюджетный фонд – ФСЗН – имеет отдельный бюджет, утверждаемый Парламентом, и исполняемый через систему казначейства в соответствии с такими же правилами, как и в отношении республиканского бюджета, и, поэтому, он в полной мере считается входящим в бюджет для целей PI-7.

Бюджетный кодекс также устанавливает, что управление средствами от приносящей доходы деятельности бюджетных учреждений должно осуществляться казначейством, и эти средства должны отражаться в бюджете. Однако на практике значительная часть этих средств остается за пределами бюджета. В соответствии со Статьей 105 Бюджетного кодекса, управление средствами от приносящей доходы деятельности бюджетных учреждений должно осуществляться через единый казначейский счет. Если бы это положение применялось на практике, эти доходы и соответствующие расходы считались бы включенными в бюджет. Однако, каждый год с момента вступления в силу Бюджетного кодекса, Законом о бюджете на год приостанавливается действие этой статьи Кодекса (в 2012 году - в соответствии со статьей 29), что дает бюджетным учреждениям право зачислять эти доходы на собственные банковские счета и осуществлять платежи с таких счетов. Поэтому вышеуказанные средства находятся вне компетенции казначейства и не подлежат контролю и утверждению ex-ante в качестве бюджетных ресурсов. Хотя бюджетные учреждения предоставляют информацию о таких доходах и предполагаемых расходах в рамках подготовки проекта бюджета, эта информация остается у Минфина и не включается в показатели проекта бюджета.

Кроме того, имеют место значительные квазифискальные операции, включая перекрестное субсидирование между государственными предприятиями, но полная информация об общих масштабах таких операций отсутствует. Была предоставлена информация о перекрестном субсидировании по одному виду субсидирования тарифов на коммунальные услуги для населения (отопление и электроэнергия)[26], сумма которого составила 9 049 млрд. бел. руб. в 2012 году или 1,7% ВВП (около 6% расходов центрального правительства).

[22] Расходы центрального правительства включают расходы республиканского бюджета и бюджета ФСЗН.
[23] Включает два небольших фонда - Фонд гражданской авиации и фонд Департамента исполнения наказаний Министерства внутренних дел.
[24] В некоторых бюджетных учреждениях, например тех, которые подотчетны Министерству труда, доля внебюджетных средств может достигать 35% всех средств.
[25] Информация о других субсидиях, находящихся за рамками бюджетного процесса, отсутствует.
[26] Более высокий уровень тарифов для предприятий покрывает более низкий уровень тарифов для населения.

Другая категория операций, которые не отражаются на системной основе в процессе планирования бюджета, относится к налоговым расходам. Существует ряд мер по предоставлению налоговых льгот отдельным налогоплательщиков, но в настоящее время величина недопоступления доходов по ним не отражается в бюджете.

Целевое кредитование является четвертой категорией, которая вынесена за рамки бюджета. Целевое кредитование означает предоставление государственными финансовыми учреждениями кредитов государственным предприятиям по указанию Правительства. В 2012 году чистый объем кредитных средств в рамках государственных программ составил 6 765,3 млрд. бел. руб. или 4,36% от всех расходов центрального правительства. Целевое кредитование субсидируется в различных формах, включая государственные гарантии, субсидирование процентных ставок, размещение государством депозитов (по пониженным процентным ставкам), в этих финансовых учреждениях, а также периодическое пополнение капитала для рекапитализации государственных банков. Целевое кредитование осуществляется вне формального бюджетного процесса, и к нему не применяются в полном объеме стандартные процедуры мониторинга задолженности и гарантий, хотя такое кредитование создает значительные бюджетные риски и условные обязательства в отношении бюджетных средств. Инвестиционные решения о размещении депозитов также принимаются в соответствии с принципами, которые не предполагают получение максимальных поступлений в бюджет за счет оптимального использования излишних денежных средств.

Исключая те внебюджетные операции, которые в настоящее время не поддаются количественному измерению, уровень неучтенных внебюджетных операций составляет 10,3% расходов центрального правительства, что представляет собой значительную долю государственных финансов, проходящих вне рамок официального процесса составления бюджета. В Таблице 3.9 указаны те операции центрального правительства, которые в настоящее время не включаются в оценки по бюджету, и, поэтому, должны относиться к внебюджетным, даже если доходы и соответствующие расходы могут отражаться ex-post в месячных, квартальных и годовых финансовых отчетах бюджетных учреждений.

Оценка: D

(ii) Информация о доходах/расходах в рамках финансируемых донорами проектов

Минэкономики отвечает за управление и мониторинг предоставляемых донорами финансирования, грантов и концессионных займов, связанных с реализацией определенных проектов, хотя донорское финансирование не является значительным источником поступления средств в Беларуси. Согласно предоставленным данным, общий размер финансирования со стороны доноров составил 0,54% бюджета центрального правительства и поэтому является незначительным. Внешние займы, используемые для прямого финансирования бюджета, находятся в рамках компетенции Минфина и включаются в бюджет.[27] Департамент по гуманитарной деятельности Управления делами Президента Республики Беларусь отвечает за управление гуманитарной помощью. В Таблице 3.10 приведены данные Минэкономики о прямом финансировании в 2012 году 61 проекта со стороны партнеров в области развития. В Таблице 3.10 также представлена информация о денежных средствах, полученных в рамках гуманитарной помощи. Минэкономики также была представлена количественная информация о размерах помощи в натуральной форме (22,4 млн. дол. США) в 2012 году, но эти средства не учитываются оценкой в соответствии с методологией ГРФП. Хотя сбор и мониторинг подробной информации о вышеуказанных источниках

[27] В 2012 г. прямые займы для финансирования бюджета не предоставлялись.

финансирования осуществляется, все эти средства не учитываются в бюджете, находятся вне компетенции казначейства и не проходят через ЕКС. Периодически составляются отчеты, но они не включаются в официальные отчеты об исполнении бюджета.

Таблица 3.10. Финансирование донорами в 2012 году

Источник	Млрд. бел. рублей	В процентах к расходам центрального правительства
Расходы центрального правительства	155 169,2	100%
Совокупный объем финансирования донорами, в том числе:	842,0	0,54%
Финансирование проектов со стороны доноров	366,9[28,29]	0,24%
Гуманитарная помощь	475,1	0,31%

Источник: Минэкономики, Минфин.

Оценка: A

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
PI-7	Объем неучтенных государственных операций	C+	D+	*Метод оценки: M1*
(i)	Уровень неучтенных внебюджетных расходов	C	D	В 2012 г. уровень неучтенных внебюджетных операций, поддающихся количественному измерению, превысил 10%.
(ii)	Информация о доходах/ расходах в рамках финансируемых донорами проектов	A	A	Общий объем финансирования со стороны доноров составляет менее 1%.
Сопоставимость оценок и изменение эффективности: оценки сопоставимы (i) Имеется дополнительная информация об отдельных квазифискальных операциях за 2012 г. (ii) Эффективность не изменилась.				

3.2.4 PI-8 Прозрачность межбюджетных отношений

Этот показатель отражает прозрачность бюджетных отношений между центральным правительством и органами местного управления, а также подотчетности за использование таких средств за последний полный финансовый год (2012).

Органы местного управления получают доходы из трех основных источников. Регулирующие общегосударственные налоги являются наиболее значимым источником поступлений и составляют около 60% доходов органов местного управления. Трансферты, получаемые из республиканского бюджета, в том числе дотации и субвенции, составляют еще 35%. И лишь 5% приходятся на поступления от собственных налогов и сборов и неналоговых доходов.

[28] Данные были предоставлены в долларах США в размере 44 009 903 долл. США - прямое финансирование проектов и 57 000 000 долл. США - гуманитарная помощь в форме предоставления денежных средств. Использован обменный курс Национального банка - 8 335,86 в качестве среднего за 2012 год.
[29] Также были получены займы МБРР в сумме 113 450 000 долларов, которые включены в бюджет.

Все основные налоговые базы, включая по НДС, подоходному налогу, налогам на собственность и налогу на прибыль, находятся под контролем центрального правительства, при этом часть поступлений передается областным бюджетам, которые в свою очередь передают часть из них в бюджеты районов и городов районного подчинения. Налоги на собственность, подоходный налог и налог на прибыль распределяются по принципу места нахождения, а доходы от НДС - пропорционально количеству населения. В Бюджетном кодексе определены предельные значения нормативов отчислений от регулирующих доходов, которые могут распределяться между областными и нижестоящими бюджетами; при этом, нормативы отчислений устанавливаются ежегодно в соответствии с законом о бюджете. В местные бюджеты поступает весь объем поступлений от нескольких республиканских налогов, включая налоги на собственность и подоходный налог. Норматив отчислений по подоходному налог и налогу на недвижимость юридических лиц выше в районах, что частично компенсирует неравномерное распределение налогов. Нормативы отчислений по НДС и налогу на прибыль устанавливаются каждый год в соответствии с законом о бюджете и решениями местных Советов депутатов.

Система межбюджетных трансфертов выравнивает бюджетную обеспеченность и обеспечивает финансирование расходов органов местного управления. Бюджетный кодекс (Глава 12) предусматривает несколько типов межбюджетных трансфертов: i) дотации общего назначения; ii) субвенции; и iii) иные межбюджетные трансферты. Система трансфертов имеет каскадный характер, что предполагает предоставление дотаций из республиканского в областные бюджеты, которые в свою очередь предоставляют внутрирегиональные трансферты нижестоящим местным органам власти. Более 75% межбюджетных трансфертов приходится на дотации, а 11% - на капитальные трансферты. Оставшуюся часть составляют субвенции, которые предназначены, главным образом, на ликвидацию последствий Чернобыльской аварии, поддержку сельского хозяйства, а также приватизационные чеки, размер субвенций ежегодно устанавливается законом о бюджете.

(i) Прозрачность и объективность горизонтального распределения между органами местного управления

Задачей дотаций, выделяемых из республиканского бюджета областям, является выравнивание бюджетной обеспеченности органов местного управления. В соответствии с Бюджетным кодексом, размер выделяемых дотаций определяется на основе разрыва между планируемыми расходами и возможными доходами получающего дотации бюджета. В Бюджетном кодексе предусмотрена формула для определения фискального разрыва на основе потенциальных доходов (в противоположность фактическим доходам) и планируемых расходов (в противоположность фактическим расходам), которые должны определяться на основании набора объективных критериев, применяемых к определенному региону.

Однако на практике объем дотаций по-прежнему рассчитывается на основе корректировки на определенный коэффициент фактических доходов и расходов за предшествующий год. В настоящее время вышестоящие финансовые органы готовят свои прогнозные расчеты по доходам и расходам нижестоящих бюджетов. Оценки налоговых и неналоговых поступлений составляются на основе корректировок соответствующих данных за предыдущий год. Аналогично, оценки расходов составляются, исходя из данных о расходах за предыдущие года, скорректированные на изменение численности работников в соответствии с отчетами о сети, представляемыми местными органами власти. Система трансфертов позволяет достичь высокого уровня бюджетного выравнивания. С учетом отчислений по НДС и межбюджетных трансфертов, исполнение бюджета на уровне районов и городов можно назвать справедливым.

Была разработана основанная на правилах формула распределения трансфертов, но она не была полностью реализована на практике из-за ее сложности и требований к данным. Формула, предложенная в Бюджетном кодексе, является слишком сложной и требует обработки большого количества данных, что до настоящего времени препятствовало ее применению. В результате формулу упростили, но она все еще находиться на стадии апробации и используется параллельно с существующей системой.

Оценка: D↑

(ii) Своевременность представления достоверной информации органам местного управления о ресурсах, выделяемых им центральным правительством в предстоящем году

Нижестоящим органам местного управления своевременно предоставляется достоверная информация о ресурсах, планируемых к выделению из бюджета в предстоящем году. Иерархические механизмы подготовки бюджета уже на ранних этапах этого процесса обеспечивают нижестоящие органы местного управления предварительной информацией о тех ресурсах (доходах и трансфертах), которые будут им доступны в следующем году. На основе поступающих от МДВ заявок к проекту бюджета Минфин производит расчеты трансфертов из республиканского бюджета (включая оценки дотаций субвенций для каждого из органов местного управления) и направляет для обсуждения в правительстве как часть материалов по проекту республиканского бюджета. Достаточно интенсивные консультации проводятся с нижестоящими органами местного управления при подготовке республиканского бюджета до его представления Президенту и Парламенту, а в состав материалов, представляемых в Парламент, входят детализированные прогнозы бюджетов органов местного управления.

Оценка: A

(iii) Степень консолидации финансовой информации по сектору государственного управления в разбивке по отраслевым категориям

Консолидация финансовой информации по сектору государственного управления в разбивке по отраслевым категориям является надежной. Полная информация об исполнении бюджетов с разбивкой по функциональной, экономической и ведомственной классификациям, охватывающая как местные бюджеты, так и республиканский бюджет, собирается и отражается в отчетах на ежеквартальной основе. Основная часть данных поступает из системы казначейства на каждом уровне органов управления, но включается также и информация об операциях, которые не проходят через счета казначейства.

Оценка: A

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
PI-8	Прозрачность межбюджетных отношений	B	B	Метод оценки: M2
(i)	Прозрачность и объективность горизонтального распределения дотаций	D	D↑	Трансферты основаны на корректировке фактических доходов и расходов за предыдущий год. При выделении трансфертов обеспечивается достаточная прозрачность, но

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
	между органами местного управления			пока отсутствует система, основанная на правилах.
(ii)	Своевременность представления достоверной информации органам местного управления о ресурсах, выделяемых им центральным правительством в предстоящем году	A	A	Достоверная информация о ресурсах, планируемых к выделению из республиканского бюджета в следующем году, своевременно предоставляется нижестоящим органам местного управления до начала детальной подготовки их бюджетов.
(iii)	Степень консолидации финансовой информации по сектору государственного управления в разбивке по отраслевым категориям	A	A	Полная информация об исполнении бюджетов с разбивкой по функциональной, экономической и ведомственной классификациям, охватывающая как местные бюджеты, так и республиканский бюджет, собирается и отражается в отчетах на ежеквартальной основе.
Сопоставимость оценок и изменение эффективности: Оценки сопоставимы (i) Оценка не изменилась. Включение в Бюджетный кодекс подхода, основанного на формуле, и ее апробация являются обоснованием для дополнения оценки данного параметра направленной вверх стрелкой. (ii) Эффективность не изменилась. (iii) Эффективность не изменилась.				

3.2.5 PI-9 Контроль за общим финансовым риском, связанным с деятельностью других организаций государственного сектора

Этот показатель отражает степень мониторинга и управления финансовыми рисками республиканскими органами государственного управления. На общегосударственном уровне эти риски вытекают из деятельности органов местного управления, автономных государственных учреждений и государственных предприятий. Финансовые риски могут возникать вследствие выдачи государственных гарантий, убытков по операциям в результате проведения квазифискальных операций, и возникновения просроченной задолженности по расходам. Оценка проводилась на основе данных за последний полный финансовый год (2012).

(i) Степень наблюдения за деятельностью автономных государственных учреждений и государственных предприятий со стороны центрального правительства

В Беларуси государственные предприятия (ГП) составляют очень большую долю экономики (более 2000 акционерных обществ, частично или полностью находящихся в собственности государства, и другие ГП), которые обеспечивают более 70 процентов промышленного производства Республики Беларусь. Кроме того, на государственные банки приходится свыше 70% суммарных активов банковского сектора. Учитывая значение государственных предприятий для экономики, контроль как за эффективностью работы определенного предприятия и связанными с ней

рисками, так и совокупным финансовым риском является сложной и приоритетной задачей для Республики Беларусь.

В Республике Беларусь существует несколько органов, которые либо осуществляют контроль за функционированием ГП, либо получают отчеты об их деятельности. Отраслевые министерства, отвечающие за определенные сектора экономики, получают квартальные и годовые отчеты от ГП. Министерство промышленности (Минпром) также получает квартальные и годовые отчеты по подведомственным ему ГП (последние могут относиться к нескольким министерствам и отраслям). Кроме того, Минпром составляет консолидированный отчет по находящимся в его ведении ГП. Минфин также получает определенную информацию от ГП, отнесенную к компетенции Минфина (например, финансовые отчеты и бизнес планы, необходимые для определения объема субсидий из бюджета). Белстат также ежемесячно и ежеквартально получает информацию от средних и крупных ГП, на основе которой составляется консолидированный отчет (сводная информация публикуется на официальном сайте Белстата). Белстат составляет консолидированный квартальный отчет в течение 50 дней после завершения квартала. Все ГП, в том числе малые предприятия, обязаны представлять годовые отчеты в Белстат. На основе полученной информации составляется годовой консолидированный отчет по ГП, который ежегодно публикуется до мая. В консолидированный отчет включаются около 30 основных показателей, многие из которых дают информацию о финансовых рисках, среди них прибыль и убыток, коэффициенты рентабельности, ликвидности, займы и кредиты, прямые иностранные инвестиции, коэффициенты неплатежеспособности, дебиторская и кредиторская задолженность.

Также действуют базовые механизмы оценки и мониторинга финансового состояния государственных предприятий. Постановлением Минфина и Минэкономики от 27 декабря 2011 г. № 140/206 установлен порядок оценки финансового состояния государственных и частных предприятий, регламентирующий проведение анализа финансовой отчетности субъектов хозяйствования на основе отдельных коэффициентов. Кроме того, постановление Совета Министров от 12 декабря 2011 г. № 1672 определяет критерии оценки платежеспособности субъектов хозяйствования.

Деятельность ГП подвергается проверкам, некоторые из них подлежат аудиту. Статья 3 Закона «Об аудиторской деятельности» от 8 ноября 1994 г. устанавливает основания для проведения обязательного ежегодного аудита финансовой отчетности. Действие вышеуказанной статьи распространяется на все ГП, однако унитарные предприятия, а также акционерные общества, надзор за которыми осуществляет какое-либо министерство и службами их ведомственного контроля уже была проведена проверка, освобождаются от выполнения этого требования. Таким образом, большинство ГП проходит аудит или проверку, а соответствующие отчеты доступны правительству. Однако не все предприятия должны проходить независимый внешний аудит и анализ.

В настоящее время в Республике Беларусь отсутствует отдельный процесс, в рамках которого при подготовке среднесрочной финансовой программы или в бюджетном процессе в целом рассматривались бы вопросы совокупного финансового риска, связанного с деятельностью ГП. Тем не менее, в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 10 июля 2002 года № 371 была создана *Межведомственная комиссия по безопасности в экономической сфере при Совете Безопасности Республики Беларусь* в составе 22 министров и других должностных лиц. Заседания Комиссии проводятся не реже одного раза в квартал, а одной из функций Комиссии является *«оценка бюджетно-финансовой, налоговой и денежно-кредитной политики государства и прогноз развития ситуации в финансово-кредитной системе с точки зрения обеспечения безопасности Республики Беларусь в экономической сфере».* Полномочия

Комиссии значительно шире, чем просто мониторинг совокупного финансового риска, связанного с деятельностью ГП. Председатель Комиссии является также Председателем Белстата - комитета, отвечающего за подготовку отчетов о результатах деятельности ГП. Материалы работы Комиссии не подлежат распространению.

Основным источником финансового риска для любого правительства являются заимствования ГП. При том, что ГП могут осуществлять заимствования внутри страны без получения гарантий, не существует специальных требований о представлении отдельной отчетности по ним, за исключением информации, периодически предоставляемой Белстату, а также указываемой в годовой финансовой отчетности. Однако общий объем займов, привлекаемых ГП под государственные гарантии, должен находиться в пределах лимитов гарантированного государством долга, определяемых законом о бюджете (например, статья 13 закона о бюджете на 2012 год). Предоставление гарантий должно осуществляться в соответствии с Указом Президента №359 от 30 июня 2008 г. «О некоторых вопросах предоставления гарантий Правительства Республики Беларусь по кредитам, выдаваемым банками Республики Беларусь». Минфин также предоставляет Совету Министров квартальные отчеты обо всех гарантиях в течение 20 дней после окончания квартала.

Кроме того, как отмечено в PI-7, бюджетный процесс не учитывает надлежащим образом такие квазифискальные операции, как целевое кредитование и перекрестное субсидирование между разными ГП, создающие значительный финансовый риск. Объем целевого кредитования на 2012 год оценивался на уровне 6 млрд. бел. рублей и соответственно контролировался Правительством. Однако, не проводится активная работа по мониторингу или управлению рисками, связанными с такими операциями, требующими периодической рекапитализации государственных банков. В период с 2005 г. по 2011 г. из бюджета ежегодно выделялись средства на рекапитализацию государственных банков в размере, в среднем, 1% ВВП (в 2011 г. расходы на рекапитализацию достигли пикового значения – 4,9% ВВП). Согласно предоставленной информации, объем перекрестного субсидирования населения по оплате коммунальных услуг составил 1,5% ВВП или 9 млрд. бел. руб. Информация о других перекрестных субсидиях отсутствует, однако одно только субсидирование коммунальных услуг является существенными.

В целом, финансовые риски не отражаются на системной основе в консолидированном отчете по ГП, составляемом Белстатом для правительства. Несмотря на то, что проводится значительная работа по сбору данных, данный процесс не может претендовать на полноту в части оценки консолидированных финансовых рисков государства.

Оценка: C

(ii) Степень наблюдения за финансовым состоянием органов местного управления со стороны центрального правительства

Органы местного управления являются участниками ежегодного процесса составления бюджета. Лимиты и показатели, касающиеся местных бюджетов, присутствуют как в Бюджетном кодексе, так и в ежегодных законах о бюджете. Органы местного управления имеют отдельные банковские счета, которые контролируются территориальными подразделениями казначейства, связанные с центральным казначейством, и использующими одинаковое бухгалтерское программное обеспечение. Учет всех доходов и расходов ведется в системе казначейства в соответствии с единой бюджетной классификацией. Несмотря на то, что Минфин не имеет к ним доступа в режиме реального времени, обновления информации осуществляются ежедневно, что позволяет контролировать кассовую позицию всех местных органов управления на ежедневной основе. Органы местного

управления также параллельно представляют отчетность в Минфин через финансовые управления, обслуживающие исполнительные комитеты на соответствующем уровне, в том числе 7 областного уровня (6 областей и город Минск), 130 базового уровня (118 районов и 12 городов областного подчинения) и 1 357 первичного уровня (1 288 сельских советов, 55 поселков городского типа и 14 городов районного подчинения).

Органы местного управления не обязаны запрашивать разрешение центрального правительства для предоставления займов или гарантий подведомственным им предприятиям. Однако заимствования осуществляются в соответствии с ясными финансовыми правилами и ограничиваются внутренним рынком. В соответствии с пунктом 4 Статьи 65 Бюджетного кодекса, суммарный размер заимствований и гарантий органа местного управления не может превышать 80 доходов за вычетом субвенций[30] (то есть дотации, выделяемые из республиканского бюджета, учитываются при расчете лимитов). Кроме того, местным органам власти запрещается заключать долговые соглашения, если в результате этого годовая стоимость погашения и обслуживания долга превысит 15% собственных доходов (доходы за вычетом субвенций). Управление местных бюджетов Минфина осуществляет мониторинг лимитов как с учетом прогнозных показателей по доходам, так и фактических доходов. Кроме того, в качестве целевого показателя установлено требование соблюдения бездефицитного бюджета по каждой области в целом. В соответствии с требованиями Бюджетного кодекса, местные исполнительные и распорядительные органы обязаны вести учет долга и гарантий, а также ежеквартально представлять в Минфин соответствующий отчет. Кроме того, Бюджетный кодекс требует, чтобы вышеуказанные органы принимали активные меры, направленные на уменьшение уровня долга. Таблица 3.11 воспроизводит формат отчета Минфина, используемого для мониторинга коэффициентов долга местных органов управления.

[30] В 2010-2011 гг. долг органов местного управления был ограничен 30 процентами планируемых доходов бюджета за вычетом трансфертов из других бюджетов. В 2011-2012 гг. такие ограничения не применялись. В 2010 г. размер прямого и гарантированного долга всех 6 областей превышал 80-процентный лимит, установленный в 2012 г., в 2011 г. превышение наблюдалось по 3 областям, что дает возможность говорить о совершенствовании контроля.

Таблица 3.11. Долговые обязательства и гарантии органов местного управления по отношению к доходам бюджета, млрд. бел. рублей

	На 1 января 2013 года
ИТОГО ПО ОРГАНАМ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ	
Прямой долг	7 695,0
Гарантированный долг	24 100,9
Итого долговых обязательств	**31 795,9**
Доходы за вычетом субвенций	86 884,8
Отношение долга к доходам за вычетом субвенций	36,6
Брестская область	
Прямой долг	1 197,4
Гарантированный долг	4 014,9
Итого долговых обязательств	**5 212,3**
Доходы за вычетом субвенций	11 240,7
Отношение долга к доходам за вычетом субвенций	46,4
Витебская область	
Прямой долг	808,3
Гарантированный долг	3 994,1
Итого долговых обязательств	**4 802,4**
Доходы за вычетом субвенций	11 045,5
Отношение долга к доходам за вычетом субвенций	43,5
Гомельская область	
Прямой долг	1 038,4
Гарантированный долг	2 599,7
Итого долговых обязательств	**3 638,1**
Доходы за вычетом субвенций	12 363,0
Отношение долга к доходам за вычетом субвенций	29,4
Гродненская область	
Прямой долг	1 831,9
Гарантированный долг	2 813,8
Итого долговых обязательств	**4 645,7**
Доходы за вычетом субвенций	9 506,6
Отношение долга к доходам за вычетом субвенций	48,9
Минская область	
Прямой долг	1 333,1
Гарантированный долг	4 540,8

	На 1 января 2013 года
Итого долговых обязательств	**5 873,9**
Доходы за вычетом субвенций	13 163,4
Отношение долга к доходам за вычетом субвенций	44,6
Могилевская область	
Прямой долг	672,9
Гарантированный долг	4 151,2
Итого долговых обязательств	**4 824,0**
Доходы за вычетом субвенций	9 477,0
Отношение долга к доходам за вычетом субвенций	50,9
Минск	
Прямой долг	813,0
Гарантированный долг	1 986,4
Итого долговых обязательств	**2 799,4**
Доходы за вычетом субвенций	20 105,6
Отношение долга к доходам за вычетом субвенций	13,9

Источник: Минфин.

Оценка: A

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
PI-9	Контроль за общим финансовым риском, связанным с деятельностью других организаций государственного сектора	A	C+	*Метод оценки: M1*
(i)	Степень наблюдения за деятельностью автономных государственных учреждений и государственных предприятий со стороны центрального правительства	A	C	Средние и крупные ГП ежеквартально представляют отчеты в Белстат, а также в соответствующие отраслевые министерства. Белстат ежегодно составляет консолидированный отчет по ГП, содержащий ключевые показатели финансового риска. Не все ГП обязаны ежегодно проходить внешний аудит. Консолидированный отчет по ГП, составляемый Белстатом, не охватывает все финансовые риски, связанные с ГП.
(ii)	Степень наблюдения за финансовым состоянием органов местного управления со стороны центрального правительства	A	A	Органы местного управления исполняют бюджеты через казначейскую систему, которая обеспечивает доступ к финансовой информации, необходимой для проведения непрерывного мониторинга. Уровень суммарного долга и гарантий ограничен 80% доходов бюджетов за вычетом субвенций, а

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
				годовые расходы на погашение и обслуживание долга не должны превышать 15% упомянутых доходов. Органы местного управления ежеквартально представляют отчетность в Минфин через финансовые управления.
Сопоставимость оценок и изменение эффективности: Оценки сопоставимы (i) С 2009 г. эффективность не изменилась. Дополнительная подробная информация о внешнем аудите ГП и мониторинге совокупного финансового риска послужила основанием для понижения оценки по сравнению с оценкой 2009 года. (ii) Эффективность не изменилась.				

3.2.6 PI-10 Доступ общественности к важнейшей финансовой информации

Данный показатель предназначен для оценки степени доступности для общественности информации о бюджете и его исполнении правительством. Принципы прозрачности требуют, чтобы Правительство обеспечивало полный, понятный и своевременный доступ общественности к соответствующей информации. Оценка проводилась по результатам последнего полного финансового года (2012 г.).

Статья 34 Конституции и Статья 36 Закона «О средствах массовой информации» гарантируют каждому гражданину право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов. Указом Президента от 6 февраля 2009 г. № 65 установлено, что руководители государственных органов несут персональную ответственность за состояние работы со средствами массовой информации в целях обеспечения своевременного и объективного информирования общественности. Указ Президента от 1 февраля 2010 г. № 60 «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет» обязывает государственные органы размещать информацию о своей деятельности на своих официальных сайтах. Дальнейшие процедуры и требования изложены в Положении о порядке функционирования интернет-сайтов государственных органов и организаций, утвержденном постановлением Совета Министров от 29 апреля 2010 г. № 645. Кроме того, Статья 8 Бюджетного кодекса Республики Беларусь предусматривает опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении (кроме сведений, отнесенных к государственным секретам). В декабре 2004 года Беларусь присоединилась к Специальному стандарту распространения данных МВФ (ССРД). С тех пор финансовые данные в формате ССРД размещаются на сайте Минфина (на английском и русском языках) и на сайте Белстата. Данные включают информацию об операциях сектора органов государственного управления (обновляется ежеквартально), операциях центрального правительства и долге центрального правительства (обновляется ежемесячно). Начиная с 2012 года, Минфин публикует на своем сайте отдельные формы квартальной и годовой отчетности об исполнении бюджета в соответствии с методологией РСГФ 2001.

Основным источником финансовой информации для общественности является официальный сайт Минфина (http://www.minfin.gov.by). Информация, размещаемая на сайте Минфина, ограничивается текстами нормативно-правовых актов об утверждении, уточнении республиканского бюджета и утверждении отчета о его исполнении, а также месячными и квартальными финансовыми

отчетами об исполнении бюджета. Указания по подготовке проектов бюджета, доклады о бюджете или бюджеты отдельных МДВ не публикуются.

КГК не публикует внешние аудиторские отчеты об исполнении республиканского бюджета и бюджетов МДВ или других государственных учреждений. Парламентские слушания по обсуждению бюджета и внешних аудиторских отчетов не транслируются по радио или телевидению, но короткие пресс-релизы по результатам этих заседаний размещаются для общественности.

Таблица 3.12. Доступ общественности к финансовой информации

Элементы информации, которые должны быть доступны для общественности	Да/Нет	Доступность и инструмент
Годовая бюджетная документация – с момента ее внесения законодательному органу на рассмотрение	Нет	Хотя ежегодный закон о бюджете (основной текст закона и приложений к нему) находится в открытом доступе на официальном сайте Минфина и на Национальном правовом интернет-портале (www.pravo.by), дополнительная документация, которая готовится для слушаний в Парламенте, включая пояснительную записку, недоступна для общественности. Высокопоставленные должностные лица Минфина дают разъяснения по основным изменениям бюджетной политики в средствах массовой информации. В соответствии с руководством ГРФП, для получения удовлетворительной оценки по данному элементу необходимо, чтобы общественности был открыт доступ к полному пакету годовой бюджетной документации, включая пояснительные записки.
Отчеты об исполнении бюджета, представляемые на протяжении года, – в течение одного месяца после составления	Да	Отчеты об исполнении республиканского бюджета публикуются ежемесячно с задержкой до 30 дней, а об исполнении консолидированного бюджета – ежеквартально с задержкой до 50 дней. В основном отчеты соответствуют структуре утвержденного бюджета, хотя на более укрупненном уровне. В части расходов финансовые отчеты включают данные, по первому уровню функциональной классификации. Информация об исполнении бюджетов на уровне МДВ или в соответствии с экономической классификацией не публикуется.
Финансовая отчетность по состоянию на конец года[31] – в течение 6 месяцев после завершения аудиторской проверки	Да	Общественность не имеет доступа к полному пакету финансовой отчетности МДВ. Отчет об исполнении республиканского бюджета публикуется через 7 месяцев после окончания финансового года в форме закона об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год. Предварительный годовой отчет об исполнении республиканского бюджета доступен общественности на сайте Минфина с задержкой до 50 дней.

[31] Данный элемент не требует подготовки сводной финансовой отчетности по итогам года, однако необходимо, чтобы у общественности был доступ к полному набору индивидуальной отчетности МДВ.

Элементы информации, которые должны быть доступны для общественности	Да/Нет	Доступность и инструмент
Все внешние аудиторские отчеты об операциях на консолидированном уровне, – в течение 6 месяцев после завершения аудиторской проверки	Нет	Хотя отчеты КГК об исполнении бюджета представляются членам Парламента, они не доступны общественности.
Информация обо всех договорах, стоимость которых превышает эквивалент 100 000 долл. США (приблизительно), публикуется не реже, чем раз в квартал	Да	Постановлением Совета Министров от 20 декабря 2008 года №1987 «О некоторых вопросах осуществления государственных закупок» установлено требование о публикации информации о договорах на государственные закупки, заключенных по результатам открытых конкурсных торгов. Пороговое значение для опубликования информации определяется тем фактом, что открытые конкурсные торги проводятся в обязательном порядке для договоров, стоимость которых превышает 8 000 базовых величин[32] (приблизительно равняется 34 000 долл. США и 93 000 долл. США на начало и конец 2012 года соответственно). Постановление Минэкономики от 15 января 2009 г. № 8 содержит инструкцию о порядке размещения (публикации) информации о государственных закупках, включая требование о предоставлении такой информации юридическими лицами в течение 15 календарных дней после заключения договора для ее размещения на официальном сайте государственных закупок (icetrade.by) и публикации в информационно-аналитическом бюллетене "Конкурсные торги в Беларуси и за рубежом".
Информация о ресурсах, выделяемых первичным учреждениям, оказывающим услуги населению (например, начальным школам и первичным медицинским учреждениям), публикуется не реже, чем один раз в год	Нет	Информация о финансировании конкретных больниц, клиник или школ не публикуется.

Источник: Сотрудники Всемирного банка

Оценка: B

[32] Базовая величина используется для определения размера штрафов, государственных пошлин, других платежей. Ее номинальное значение устанавливается и пересматривается Советом Министров.

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
PI-10	Доступ общественности к важнейшей финансовой информации	C	B	Раскрывается 3 элемента информации из 6 перечисленных.
Сопоставимость оценок и изменение эффективности: оценки сопоставимы. Повышение оценки в 2013 году связано с улучшением эффективности: установленное законодательное требование публиковать информацию о заключении договоров на государственные закупки увеличило количество раскрываемых элементов информации с 2 (в 2009 г.) до 3.				

Осуществляемые реформы

С 2013 года действует новое законодательство, регулирующее проведение государственных закупок, которое устанавливает требование о раскрытии информации о закупках. Закон Республики Беларусь «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» установил требование о размещении (публикации) информации о государственных закупках. Дальнейшие требования о размещении (публикации) такой информации более детально изложены в Положении о порядке размещения информации о государственных закупках на официальном сайте, утвержденном Постановлением Совета Министров от 22 августа 2012 года № 778, в котором установлено пороговое значение для публикации информации о договорах в размере 8 000 базовых величин и представлен более детальный список информации, которая подлежит раскрытию.

3.3 Составление бюджета в соответствии с целями политики

3.3.1 PI-11 Упорядоченность процесса подготовки бюджета на год и круг участников этого процесса

Данный показатель предназначен для оценки ежегодных процедур подготовки бюджета. Хорошо организованный бюджетный процесс, который предусматривает эффективное взаимодействие и конструктивное сотрудничество политического руководства, Минфина, МДВ и Парламента играет важную роль в определении приоритетных направлений расходования бюджетных средств и согласовании бюджетных заявок МДВ, исходя из имеющегося объема ресурсов. Своевременное принятие бюджета законодательным органом до начала очередного финансового года является необходимым условием для его качественного исполнения.

(i) Наличие и соблюдение четко сформулированного и не подлежащего изменениям графика подготовки бюджета

График подготовки бюджета предусмотрен Бюджетным кодексом, но основные даты не указаны. Бюджетный кодекс определяет несколько основных дат графика подготовки бюджета (см. Таблицу 3.13 ниже), но сроки проведения некоторых важнейших мероприятий, включая подготовку детальных проектов бюджетов МДВ, не обозначены. Обычно бюджетный процесс начинается приблизительно за десять месяцев до начала очередного финансового года и предполагает активное взаимодействие Минфина, отраслевых министерств и Парламента, в результате чего в декабре принимается закон о бюджете на следующий год. Однако период, который дается бюджетным организациям после получения указаний от Минфина для подготовки бюджетных заявок, законодательно не установлен, и отличается год от года. В последние три года период, выделяемый

МДВ для подготовки проектов своих бюджетов, был очень сжатым (см. Таблицу 3.14 ниже). Задержки в представлении указаний по бюджету частично были связаны с неопределенностью бюджетных прогнозов (в результате нестабильной макроэкономической ситуации в последние годы, как описано в индикаторе PI-1).

Таблица 3.13. Бюджетный процесс в соответствии с Бюджетным кодексом Республики Беларусь

Описание	Сроки	Статья
Составление проекта республиканского бюджета начинается не позднее, чем за 10 месяцев до начала очередного финансового года	до 1 марта	пункт 1 статьи 91
Минэкономики представляет в Минфин прогноз основных параметров экономического развития Республики Беларусь на три года Нацбанк представляет в Минфин прогноз параметров важнейших денежно-кредитных показателей Республики Беларусь на три года	до 1 апреля	пункт 4 статьи 83
Проект основных направлений бюджетно-финансовой и налоговой политики Республики Беларусь, включая среднесрочную финансовую программу, составляется Минфином и вносится на рассмотрение Правительства Республики Беларусь	до 1 мая	пункт 1 статьи 85
Минфин готовит указания о порядке и сроках представления материалов	в соответствии со сроком представления проекта республиканского бюджета, устанавли-ваемым (ежегодно) Правительством	пункт 4 статьи 91
Согласование бюджета	не указаны	пункт 5 статьи 91
Минфин разрабатывает проект республиканского бюджета на очередной финансовый год, который в форме проекта закона вносится на рассмотрение Правительства	не указаны	пункт 7 статьи 91
Проект закона о республиканском бюджете и расчетные показатели по консолидированному бюджету Республики Беларусь на очередной финансовый год представляются на рассмотрение Президенту Республики Беларусь	не позднее 1 сентября	пункт 9 статьи 91
Президент Республики Беларусь вносит проект закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год в Палату представителей	не позднее 1 ноября	пункт 1 статьи 95 пункт 1 статьи 98
Проект закона принимается Палатой представителей и передается на рассмотрение в Совет Республики	в течение 5 дней после принятия	статья 100 Конституции
Совет Республики одобряет проект закона, после чего он представляется Президенту на подпись	в течение 10 дней после одобрения	статья 100 Конституции
Принятие Закона о республиканском бюджете на	не позднее 1 декабря	пункт 1

Описание	Сроки	Статья
очередной финансовый год		статьи 96
Окончательное согласование и утверждение местных бюджетов осуществляется после утверждения республиканского бюджета	не указаны	статья 94

Источник: Сотрудники Всемирного банка на основе законодательства Республики Беларусь.

Таблица 3.14. График составления и утверждения бюджета

	2011 год	2012 год	2013 год
Направление указаний Минфином	19 мая 2010 г.	6 октября 2011 г.	8 июня 2012 г.
Срок представления расчетов к проекту бюджета МДВ	31 мая 2010 г.	12 октября 2011 г.	15 июня 2012 г.
Направление расчетов по проекту бюджета Парламенту	2 сентября 2010 г.	15 декабря 2011 г.	25 сентября 2012г.

Источник: Минфин.

Оценка: D

(ii) Четко сформулированные/всеобъемлющие инструкции по составлению бюджетных заявок и активное участие политического руководства в составлении этих инструкций

Рассылаются указания по подготовке проекта бюджета, содержащие инструкции по составлению бюджета и лимиты, ограничивающих объем ассигнований, но лимиты не утверждаются Советом Министров. В указаниях приводятся основные макроэкономические предположения, а также нормативы расходов, которые необходимо использовать при составлении бюджетных заявок. Минфин также устанавливает ориентировочные лимиты, которыми должны руководствоваться МДВ при определении приоритетных направлений использования бюджетных средств. Но так как эти лимиты не рассматриваются и не утверждаются Советом Министров, они не являются обязательными и достаточно часто пересматриваются. Такая практика приводит к длительным обсуждениям объемов финансирования Минфином и отраслевыми министерствами и негативно сказывается на стратегическом распределении и определении приоритетных направлений использования бюджетных средств в пределах установленных ограничений.

Оценка: C

(iii) Своевременное утверждение бюджета законодательным органом или органом, наделенным аналогичными полномочиями

Законодательный орган своевременно утверждает бюджет. В последние три года бюджет подписывался Президентом до начала финансового года (до 1 января). Проект закона о республиканском бюджете на следующий календарный год вносится на рассмотрение Парламента до 1 ноября и в течение последних трех лет Парламент утверждал бюджет в течение месяца.

Таблица 3.15. Сроки утверждения бюджета

Бюджетный год	Дата подписания Президентом закона о бюджете
2010 год	29 декабря 2009 г.
2011 год	15 октября 2010 г.
2012 год	30 декабря 2011 г.

Источник: законы Республики Беларусь о республиканском бюджете на 2010, 2011 и 2012 годы.

Оценка: A

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
PI-11	Упорядоченность процесса подготовки бюджета на год и круг участников этого процесса	B	C	Метод оценки: M2.
(i)	Наличие и соблюдение четко сформулированного и не подлежащего изменениям графика подготовки бюджета	B	D	Бюджетный кодекс предусматривает общий график подготовки бюджета, но основные сроки, включая сроки направления указаний и представления бюджетных заявок МДВ, не указаны. Хотя МДВ принимают участие во всем процессе подготовки бюджета, время, официально предоставляемое им для подготовки бюджетных заявок, на практике очень ограничено.
(ii)	Инструкции по составлению бюджетных заявок	C	C	В указаниях устанавливаются лимиты расходов для МДВ, но они не утверждаются Советом Министров и из-за этого часто пересматриваются.
(iii)	Своевременное утверждение бюджета законодательным органом	A	A	Парламент утверждает бюджет до начала нового финансового года.
Сопоставимость оценок и изменение эффективности: оценки сопоставимы (i) Оценка параметра снижена с «B» (2009 г.) до «D» (2013 г.) из-за ухудшения эффективности. Это вызвано очень сжатыми сроками, официально установленными для МДВ для подготовки детальных бюджетных заявок на протяжении анализируемого бюджетного периода. По имеющимся данным, на процесс подготовки бюджета в течение всех трех лет негативно влияла неопределенность макроэкономической ситуации, которая могла послужить причиной ухудшения упорядоченности бюджетного процесса. (ii) Эффективность не изменилась. (iii) Эффективность не изменилась.				

Осуществляемые реформы

Проведение каких-либо реформ по изменению сроков подготовки бюджета не планируется. Однако, признавая сжатость сроков подготовки МДВ детальных заявок к проекту бюджета, Минфин выразил намерение направлять указания в более ранние сроки и вернуться к предоставлению большего времени МДВ для подготовки ими бюджетных заявок.

3.3.2 PI-12 Многолетний горизонт финансового планирования, политики в отношении государственных расходов и бюджетной деятельности

Данный показатель оценивает наличие среднесрочного горизонта в планировании бюджета. Как правило, среднесрочный прогноз бюджета рассматривает годовые бюджетные ассигнования в контексте многолетнего горизонта для обеспечения контроля соблюдения многолетних обязательств в соответствии с прогнозируемыми доходами и для оптимизации процесса принятия среднесрочных финансовых решений. Это предполагает оценку имеющихся средств по принципу «сверху вниз» на среднесрочную перспективу исходя из макроэкономических прогнозов; оценку расходов на реализацию государственной политики (как существующей, так и новых мер) по принципу «снизу вверх»; а также наличие процедур для сбалансирования этих расходов с совокупным объем имеющихся ресурсов на основе четко сформулированных приоритетов политики.

(i) Составление финансовых прогнозов и планирование ассигнований по функциональным категориям на несколько лет вперед

В контексте бюджетного процесса органы власти осуществляют оценку среднесрочных перспектив в рамках среднесрочной финансовой программы. Статьями 83, 85 и 86 Бюджетного кодекса установлены общие принципы формирования среднесрочного прогноза бюджета. В частности, Бюджетный кодекс предусматривает, что бюджетная документация на каждый год должна включать среднесрочную финансовую программу. Среднесрочная финансовая программа представляет собой «документ, содержащий данные о возможностях бюджета по мобилизации доходов и стратегии приоритетных направлений расходов бюджета в пределах имеющихся ресурсов на среднесрочную перспективу». Одной из целей среднесрочной финансовой программы является «оценка финансовых последствий разрабатываемых реформ, программ, законов». В соответствии с этими положениями, среднесрочная финансовая программа, за подготовку которой отвечает Минфин, содержит прогнозы совокупных доходов, расходов и дефицита бюджета, охватывая следующие три года. Кроме того, в документе освещаются наиболее существенные изменения бюджетно-налоговой политики, которые предположительно могут повлиять на бюджетно-финансовые прогнозы, в том числе политики в области налогообложения, заработной платы, а также изменения тарифов на основные государственные услуги, субсидируемые за счет средств бюджета.

Однако, систематическая связь между оценками на перспективу и годовыми бюджетными ассигнованиями отсутствует. На данный момент среднесрочная финансовая программа не утверждается Советом Министров, еще не включается в бюджетную документацию и не представляется на рассмотрение законодательного органа. Кроме того, существующие оценки на перспективу не основаны на функциональной классификации расходов бюджета и, следовательно, не связаны с годовыми бюджетными ассигнованиями. Переход к планированию бюджета на среднесрочную перспективу в особенности осложняется продолжительной макроэкономической волатильностью в последние годы, что негативно сказывается на надежности финансовых прогнозов. Несмотря на это, органы власти признают важность перехода к планированию бюджета на среднесрочную перспективу, особенно в контексте сохраняющейся необходимости бюджетной консолидации.

Оценка: C

(ii) Охват и периодичность анализа устойчивости долга

Главное управление государственного долга Минфина регулярно проводит анализ и оценку рисков, связанных с государственными долговыми обязательствами, включая анализ устойчивости долга и платежеспособности. Государственный долг (особенно внешние долговые обязательства) резко возрос в период после 2008 года в результате нестабильной макроэкономической ситуации, что подчеркивает приоритетность активных мер по управлению государственным долгом. С момента создания в конце 2008 года Главное управление государственного долга Минфина (подразделение, к компетенции которого отнесены вопросы управления государственным долгом) последовательно проводит работу по укреплению своего аналитического потенциала. При поддержке Всемирного банка и МВФ управление подготовило внутренний документ по среднесрочной стратегии управления государственным долгом, в котором представлена оценка рисков и стоимости различных вариантов заимствований. Хотя Минфин и не проводит официальный и всеобъемлющий анализ устойчивости долга, управление разрабатывает среднесрочные прогнозы совокупных потребностей во внешнем финансировании при различных сценариях. Такой анализ проводится ежегодно в процессе составления бюджета и основан на различных сценариях макроэкономической ситуации, включая официальный прогноз правительства, составляемый Минэкономики, и последние имеющиеся макроэкономические прогнозы, составляемые МВФ. Прогнозы составляются на следующий финансовый год и на последующие три года. Проводится определенный анализ чувствительности для оценки последствий возможных шоков в результате изменения процентной ставки и обменного курса. С учетом значительных выплат по внешнему долгу, включая выплаты по кредиту МВФ и погашения по еврооблигациям, текущий анализ сфокусирован преимущественно на рисках, связанных с рефинансированием внешнего долга, и определении имеющихся вариантов заимствований. Учитывая чувствительность этой информации в плане реакции рынка, данные документы предназначены для служебного пользования и не подлежат опубликованию.[33] Кроме того, в составе показателей экономической безопасности пятилетней Программы социально-экономического развития, разрабатываемой Правительством, устанавливаются среднесрочные предельные соотношения государственного долга к ВВП, но эти показатели являются законодательно установленными пороговыми значениями и не обязательно основываются на непротиворечивых макроэкономических прогнозах и анализе.

Оценка: С

(iii) Наличие отраслевых стратегий и составление смет текущих расходов и капиталовложений на несколько лет вперед

Стратегические программы разрабатываются в рамках планирования развития, но их стоимость и охват оценены не полностью. Государственные программы разрабатываются с целью реализации пятилетнего плана, подготовленного Правительством. Как правило, в таких государственных программах определяются приоритетные капиталовложения, приводятся расходы на их реализацию на среднесрочную перспективу и содержится обоснование целесообразности проектов для достижения целей, указанных в пятилетнем плане. Однако дополнительные текущие расходы, связанные с этими капиталовложениями, в полной мере не отражены в этих документах планирования. Кроме того, к этим программам не применяются финансовые ограничения, которые требовали бы отбора приоритетных проектов в рамках имеющихся ресурсов для их реализации в ходе ежегодного бюджетного процесса. Более того, для реализации некоторых государственных программ предусматриваются как бюджетные, так и иные источники финансировании (включая банковское

[33] Группа специалистов по оценке ГРФП ознакомилась с соответствующими документами, относящимися к бюджетному процессу 2013 года в ходе встреч.

финансирование и инвестиции государственных предприятий), тогда как включаемые в программы расходы бюджета преимущественно ограничивается капитальными расходами.

Оценка: D

(iv) Взаимосвязь между сметами капиталовложений и перспективными оценками расходов

В Беларуси установлен специфический порядок определения крупных приоритетных инвестиционных проектов, финансируемых из бюджетных источников. Отдельный процесс определения приоритетных капитальных вложений объясняется подходом к планированию развития, в рамках которого государственные капиталовложения рассматриваются как часть совокупных капиталовложений и экономики в целом. Хотя к компетенции Минфина отнесено определение общего объема средств, выделяемых на капиталовложения, Минэкономики принадлежит основная роль в определении конкретных инвестиционных проектов Государственной инвестиционной программы (ГИП), в рамках которой финансируются объекты социальной сферы и на долю которой приходилось, в среднем, около 70% совокупных капитальных расходов центрального правительства в 2010-2013 гг.[34] В соответствии с постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 июля 2006 года №967 «Отдельные вопросы Министерства экономики Республики Беларусь», Минэкономики отвечает за обоснование объемов необходимых капитальных вложений, финансируемых из бюджетных источников, а также осуществляет мониторинг их эффективного распределения и использования, проводит государственную комплексную экспертизу инвестиционных проектов. Порядок подготовки Государственной инвестиционной программы определен Указом Президента № 299 от 2006 года «Об утверждении положения о порядке формирования, утверждения Государственной инвестиционной программы и отчетности о ее выполнении». Эти процедуры в полной мере согласуются с процессом подготовки годового бюджета, и в соответствии со Статьей 89 Бюджетного кодекса, объем ассигнований на реализацию ГИП устанавливается и утверждается законом о республиканском бюджете на очередной финансовый год.

Определение приоритетных инвестиционных проектов осуществляется в соответствии с целями пятилетнего плана социально-экономического развития. Минэкономики тесно взаимодействует с МДВ по вопросам формирования, экспертизы, определения приоритетности и консолидации проектов, финансируемых из республиканского бюджета. Отбор проектов осуществляется по множественным критериям, включая готовность проекта, базовый экономический анализ и стратегическое соответствие целям, установленным в пятилетнем плане и отраслевых программах, утвержденных Президентом или Советом Министров, с учетом имеющихся возможностей республиканского бюджета. В анализируемые нами годы общий размер ассигнований на капитальные расходы был существенно снижен в результате мер по бюджетной консолидации. Приоритетные направления указанных сокращений расходов определялись, в основном, по таким же критериям. Текущие проекты, которые было бы трудно или дорого приостановить, получали приоритетное финансирование. Новые проекты инициировались только в секторах, имеющих приоритетное значение.

Несмотря на то, что налажен четкий процесс определения приоритетных капитальных расходов, они недостаточно связаны с оценками бюджета на среднесрочную перспективу. Минэкономики направляет в Минфин оценки потребности в средствах на реализацию ГИП на предстоящие три года. Тем не менее, хотя некоторые текущие расходы отражаются в инвестиционных предложениях (бизнес-планах) и учитываются при экспертизе, они не включаются в оценки,

[34] Такие элементы капитальных расходов как, например, капитальные ремонт или закупка оборудования бюджетными организациями, не включаются в Государственную инвестиционную программу.

представляемые в Минфин и, следовательно, не отражаются в перспективных оценках, которые составляются Минфином в рамках среднесрочной финансовой программы. Хотя отраслевые министерства могут обеспечить согласование капиталовложений и текущих расходов, в условиях существующей системы нельзя исключать риск того, что дополнительные текущие расходы, связанные с капиталовложениями, в том числе расходы на техническое обслуживание и содержание, неправильно оцениваются в процессе бюджетно-финансового планирования на среднесрочную перспективу.

Оценка: D

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
PI-12	Многолетний горизонт финансового планирования, политики в отношении государственных расходов и бюджетной деятельности	D+	D	Метод оценки: M2.
(i)	Составление финансовых прогнозов и планирование ассигнований по функциональным категориям на несколько лет вперед	C	C	Среднесрочные финансовые прогнозы составляются, но оценки на перспективу не связаны с ежегодными бюджетными ассигнованиями
(ii)	Охват и периодичность анализа устойчивости долга	D	C	Хотя Минфин не проводит официальный и всеобъемлющий анализ устойчивости долга, Главное управление государственного долга проводит анализ стоимости и рисков долгового портфеля, а также готовит прогнозы внешнего государственного долга. Тем не менее, этот анализ ограничивается периодом на два года вперед и не включает в себя внутренний долг.
(iii)	Наличие отраслевых стратегий с рассчитанными затратами	C	D	Отраслевые министерства разрабатывают отраслевые стратегии в рамках планирования развития. Хотя эти стратегии определяют приоритетные капиталовложения и содержат расчет стоимости, они не содержат оценок текущих расходов, связанных с этими капиталовложениями, на среднесрочную перспективу
(iv)	Взаимосвязь между сметами капиталовложений и оценками расходов на несколько лет вперед	C	D	В Беларуси функционирует четкий процесс формирования инвестиционного бюджета. Однако, этот процесс, хотя и синхронизирован, но отделен от основного процесса формирования бюджета, и текущие расходы по инвестиционным проектам не связаны на системной основе с оценками расходов не среднесрочную перспективу.

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
Сопоставимость оценок и изменение эффективности: оценки сопоставимы (i) Эффективность не изменилась (ii) Повышение оценки параметра связано с повышением эффективности. В настоящее время Главное управление государственного долга проводит оценку устойчивости внешнего долга и платежеспособности. (iii) Эффективность не изменилась. Оценка параметра (iii) снижена с «C» (2009 г.) до «D» (2013 г.) в связи с недостаточной оценкой расходов в отраслевых стратегиях. В соответствии с руководством ГРФП, для соответствия минимальным критериям оценки расходов необходимо, чтобы включаемые в стратегические документы оценки расходов на среднесрочную перспективу содержали разбивку по годам, программам и основным экономическим категориям (включая текущие расходы) с описанием основных параметров и допущений, использованных в расчетах. (iv) Эффективность не изменилась. Оценка параметра снижена с «C» (2009 г.) до «D» (2013 г.), что обусловлено существованием в стране двух параллельных процессов формирования бюджета – с отдельными процессами по капиталовложениям и текущим расходам.				

Осуществляемые реформы

Законодательные изменения системы планирования, которые рассматриваются в настоящее время, в случае их принятия могут ускорить и оптимизировать процесс перехода к среднесрочному планированию бюджета. Проект закона «О государственном индикативном планировании социально–экономического развития Республики Беларусь», который после предварительного рассмотрения в Парламенте сейчас передан в Администрацию Президента для дальнейшего согласования, направлен на изменение механизмов долгосрочного, среднесрочного и годового планирования. С точки зрения бюджетной политики самое серьезное изменение, вносимое новым законом, касается замены пятилетних и годовых планов, которые не подлежат изменению, на скользящие трехгодичные планы. Эти скользящие планы на трехлетний период предусматривают, что первый год будет служить утверждаемого в настоящее время плана на год, а следующие два года будут считаться «прогнозами». Как и годовые планы, применяемые в существующей системе, скользящие трехгодичные планы тоже будут определять инвестиционные проекты, финансируемые из бюджетных источников по мере возможности.

В соответствии с изменениями в системе планирования, органы власти также намерены укрепить среднесрочную перспективу в бюджетном процессе. В частности, предполагается, что, как и процесс планирования, бюджет будет разрабатываться на скользящей трехлетней основе, что предполагает формирование годового бюджета вместе с двумя бюджетами, которые, по сути, представляют собой проекты бюджетов на последующие два года. В этой связи скользящие трехгодичные планы и скользящие трехгодичные бюджеты расцениваются правительством как взаимодополняющие реформы, так как среднесрочный бюджет будет основываться на среднесрочных макроэкономических прогнозах, содержащихся в плане.

3.4 Предсказуемость и контроль в процессе исполнения бюджета

В этом разделе рассматриваются три главных уровня исполнения бюджета: налоговое администрирование, казначейство и управление государственным долгом, внутренний контроль расходов.

Система налогового администрирования[35]

Следующие три показателя (PI-13, PI-14 и PI-15) предназначены для оценки эффективности системы администрирования и управления доходами на основе налоговых доходов, администрируемых республиканскими государственными органами. Основу налоговой системы Республики Беларусь составляют семь налогов — НДС, акцизы, налоги на доходы и прибыль, налог на недвижимость, налог на землю, экологический налог и таможенные пошлины.

3.4.1 PI-13 Прозрачность обязанностей и обязательств налогоплательщиков

Данный показатель используется для оценки уровня прозрачности налоговых обязательств, включая четко сформулированные законы и административные процедуры, доступ к информации и возможность обжалования административных решений в отношении налоговых обязательств. Результаты приведены по состоянию на дату оценки, которая охватывает основные налоговые доходы, собираемые республиканскими государственными органами.

(i) Понятность и полнота налоговых обязательств

С момента предыдущей оценки 2009 года, Беларусь провела существенное реформирование системы налогообложения с целью ее упрощения и совершенствования. В 2010 году вступила в силу Особенная часть Налогового кодекса. Теперь налогоплательщики могут определять свои налоговые обязательства в соответствии с единым законом. Кроме того, отменены или снижены некоторые виды налогов, упрощен доступ к информации и снижена административная нагрузка, связанная с соблюдением норм налогового законодательства. Ключевые изменения в системе налогообложения с 2010 года кратко изложены в Таблице 3.16. Кроме того, Таможенный кодекс Республики Беларусь от 4 января 2007 года № 204-3, соответствующие указы Президента и другие принятые на их основании акты определяют требования в отношении импорта и экспорта товаров через государственную границу Республики Беларусь.

Таблица 3.16. Изменения в системе налогообложения Республики Беларусь в 2010-2012 гг.

Меры	Результаты
2010 год	
Отмена сбора в республиканский фонд поддержки производителей сельскохозяйственной продукции, продовольствия и аграрной науки, налога с продаж товаров в розничной торговле и налога на приобретение автомобильных транспортных средств	Снижение налоговой нагрузки
Плательщикам предоставлено право самостоятельного выбора ежеквартальных или ежемесячных сроков уплаты налога на прибыль	Снижение административной нагрузки
Предприятиям с годовым объемом выручки до 3,8 млрд. рублей в год предоставлено право перехода на ежеквартальные сроки уплаты НДС	Снижение административной нагрузки

[35] В налоговом законодательстве Республики Беларусь вместо термина «налогоплательщик» используется термин «плательщик налогов, сборов/пошлин (иное обязанное лицо), далее именуемый «плательщик». Однако, в целях обеспечения сопоставимости значений и терминологии в данном отчете и методологии ГРФП, используется термин «налогоплательщик».

Меры	Результаты
Отмена регламентации затрат по производству и реализации товаров (работ, услуг) для целей исчисления налога на прибыль (для целей налогообложении стали учитываться все отраженные в бухгалтерском учете затраты, за исключением закрепленного в Налоговом кодексе четкого состава расходов)	Упрощение законодательства
Отмена нормирования расходов на оплату труда, а также на рекламу, информационные, консультационные и маркетинговые услуги	Упрощение законодательства и снижение налоговой нагрузки
2011 год	
Отмена местного сбора на развитие территорий, местного налога на услуги и трех платежей в составе экологического налога	Упрощение нормирования и снижение налоговой нагрузки
Отмена авансовых платежей по НДС и акцизам	Упрощение законодательства и повышение уровня справедливости
Снижение ставки налога при упрощенной системе налогообложения в отношении выручки от реализации за пределы РБ с 3% до 2%	Снижение налоговой нагрузки
Введение нового порядка уплаты налога на прибыль, который предусматривает подачу налоговых деклараций один раз в год и уплату квартальных авансовых платежей	Упрощение законодательства
Налогоплательщики могут по своему усмотрению (без учета объема выручки, в отличие от 2010 г.) определять период уплаты НДС (ежемесячно или ежеквартально)	Упрощение законодательства и повышение гибкости системы
Отмена нормирования представительских расходов для целей налогообложения	Упрощение законодательства
2012 год	
Снижение ставки налога на прибыль с 24% до 18%	Снижение налоговой нагрузки
Введение механизмов переноса убытков на будущие периоды и амортизационной премии (применение ускоренной амортизации в налоговом учете)	Снижение налоговой нагрузки
Уменьшение налоговой нагрузки на субъекты малого и среднего бизнеса путем снижения ставок налога при упрощенной системе налогообложения на 1 процентный пункт (с 8% до 7 % (без учета НДС) и с 6% до 5 % (с учетом НДС)	Снижение налоговой нагрузки

Источник: Минфин.

Налоговый и Таможенный кодексы являются полными и всеобъемлющими документами, имеют четкую структуру и изложены в понятной и доступной форме даже для неспециалистов. МНС и ГТК дополняют законодательство путем размещения вспомогательной информации на своих официальных веб-сайтах, а также предоставляя возможность обращаться к должностным лицам в их офисах и по "горячей" телефонной линии для получения консультационной помощи, если налогоплательщикам необходимо получить разъяснения по поводу своих обязанностей.

МНС и ГТК также внедряют передовые информационные технологии. В ГТК функционирует Национальная автоматизированная система электронного декларирования (НАСЭД) для таможенных целей. По состоянию на конец 2012 года, около 91% от всех экспортных и 50% импортных поставок совершены с применением электронной таможенной декларации. Доля таможенных документов, обрабатываемых в электронном виде, в совокупном документообороте для таможенных целей составила 83%. В системе налогообложения используется программное обеспечение АРМ «Плательщик», которое позволяет подавать налоговые декларации в электронном виде.

В рамках своих дискреционных полномочий Президент имеет право предоставлять освобождение от уплаты налогов. Однако, такие льготы предоставляются определенным категориям налогоплательщиков, а не конкретным налогоплательщикам. По данным Минфина в 2011 году отменено 4 налоговые льготы, в 2012 году – пять, а в 2013 году – еще 12, что демонстрирует заинтересованность в повышении уровня справедливости и последовательности при применении законодательства. Тем не менее, необходимо отметить, что некоторые дискреционные полномочия продолжают применяться в отношении налоговых льгот. Льготы по уплате ввозных таможенных пошлин (тарифные льготы) предусмотрены в таможенном законодательстве Таможенного союза.[36] В этой связи, тарифные льготы применяются в соответствии с международными договорами Республики Беларусь.

Совершенствование политики и администрирования в сфере налоговых поступлений также находит отражение в постоянном улучшении показателя «Налогообложение» в рейтинге «Ведение бизнеса». По состоянию на момент настоящей оценки Беларусь улучшила свою позицию в рейтинге «Ведение бизнеса» по категории «Налогообложение» - с 158-й (2012 г.) до 129-й (2013 г.) позиции. По результатам отчета «Ведение бизнеса» Беларусь также улучшила свои показатели общего экономического климата ведения бизнеса с 40,5% до 60,7% по сравнению с международной оценкой надлежащей практики, или достигла повышения результатов на 50% за последние 12 месяцев.

Оценка: B

(ii) Доступ налогоплательщиков к информации о налоговых обязательствах и административных процедурах

Налогоплательщики имеют доступ к информации о налоговых обязательствах и административных процедурах. По данным, предоставленным в ходе обсуждения с МНС и ГТК, существует целый ряд механизмов обеспечения налогоплательщикам доступа к информации о налоговых обязательствах, а именно:

- свободный доступ к размещенным на сайте Pravoby[37] кодексам, законам, указам Президента, а также принятым на их основании нормативным правовым актам и инструкциям;
- сайты с четкой и понятной структурой, предоставляющие основную информацию для налогоплательщиков[38];
- в каждом подразделении МНС и ГТК специально назначены должностные лица для предоставления консультационной помощи по обращениям налогоплательщиков (насчитывается 153 подразделения по всей территории Беларуси);

[36] Применение тарифных льгот в Республике Беларусь ограничивается видами и порядком их применения, установленными Таможенным кодексом Таможенного союза, Соглашении от 25 января 2008 года «О едином таможенно-тарифном регулировании» и Решении Комиссии Таможенного союза от 27 ноября 2009 года № 130 «О едином таможенно-тарифном регулировании Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации».
[37] http://pravoby.net/laws/
[38] Сайт ГТК также доступен на английском языке.

- национальная «горячая» линия МНС и ГТК, обратившись на которую налогоплательщики могут получить консультационную и информационную поддержку;
- ежеквартальный выпуск информационного журнала МНС, тиражом 27 000 экземпляров[39];
- регулярное проведение семинаров и просветительских мероприятий для налогоплательщиков;
- консультации по вопросам, касающимся новых законов и процедур, а также приглашения на общественные обсуждения отдельных вопросов;
- регулярные пресс-релизы и освещаемые прессой мероприятия, информирующие об изменениях и других важных вопросах.

Широкий спектр вышеописанных услуг поддержки, а также доступные и удобные сайты МНС и ГТК свидетельствуют о наличии полной и понятной информационной системы для налогоплательщиков.

Оценка: А

(iii) Наличие и функционирование механизма обжалования решений налоговых органов

Законодательство устанавливает общий механизм обжалования решений, которым руководствуются все органы, отвечающие за соблюдение и исполнение налогового законодательства. Данный механизм предусматривает два варианта обжалований решений. В соответствии со Статьей 85 Налогового Кодекса налогоплательщики имеют право обжаловать решения налоговых органов. Статья 32 Таможенного кодекса также предусматривает право на обжалование.

Первый вариант обжалования решений – административный, который предусматривает, что налогоплательщик или импортер/экспортер имеет право обжаловать неудовлетворяющее его решение налогового или таможенного органа в вышестоящий налоговый орган или вышестоящему должностному лицу. ГТК обеспечивает формирование Комиссии (в составе нескольких должностных лиц) для рассмотрения первоначального решения и жалобы. По результатам административного рассмотрения жалобы может быть вынесено решение о подтверждении или изменении обжалуемого решения, о чем лицо, обратившееся с жалобой, должно быть уведомлено в письменной форме после рассмотрения. Орган, принявший обжалуемое решение, также должен быть уведомлен о результатах административного рассмотрения.

Второй вариант предусматривает возможность обжалования решений в хозяйственном суде[40], куда может быть подана жалоба в течение одного года со дня вынесения решения. Жалоба рассматривается хозяйственным судом не позднее одного месяца со дня ее получения. Как и при административном обжаловании, по итогам рассмотрения жалобы суд может оставить без изменения или отменить обжалуемое решение либо предписать административному органу провести новое рассмотрение жалобы. Подача жалобы в хозяйственный суд не требует ее предварительного рассмотрения в административном порядке. Более того, одновременно могут быть поданы обе жалобы. В Таблице 3.17 приведена информация о количестве жалоб, поданных в хозяйственный суд на решения налоговых и таможенных органов. Количество жалоб на решения налоговых органов в 2012 году по сравнению с 2011 годом сократилось на 72%.

[39] http://www.info-center.by/seminars/plan/

[40] Должностные лица сообщили, что в 2014 году хозяйственные суды будут объединены с общегражданскими судами, что не позволит сохранить особый характер механизма обжалования. В будущем это повлечет снижение рейтинга в соответствии с методологией ГРФП.

Таблица 3.17. Количество жалоб, поданных в 2012 году

	Таможенные органы	Налоговые органы	Итого
Количество поданных жалоб	156	1 616	1 772
В пользу органа государственного управления	69	1 599	1 668
Частично в пользу органа государственного управления	0	10	10
В пользу истца	47	7	54
Неурегулированные жалобы	40	0	40

Источник: МНС и ГТК.

Механизм обжалования доступен юридическим лицам, предприятиям и индивидуальным предпринимателям, но физические лица не могут подавать жалобы в хозяйственный суд, а должны обжаловать решения в судебном порядке в соответствии с гражданским процессуальным законодательством. Таким образом, четкий и прозрачный механизм обжалования решений в Беларуси установлен для юридических лиц, но на данном этапе еще недоступен для физических лиц.

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
PI-13	Прозрачность обязанностей и обязательств налогоплательщиков	C+	B+	Метод оценки: M2.
(i)	Понятность и полнота налоговых обязательств	D	B	Понятное и полное законодательство. Существуют некоторые дискреционные полномочия, предусмотренные законодательством.
(ii)	Доступ налогоплательщиков к информации о налоговых обязательствах и административных процедурах	B	A	Посредством различных средств налогоплательщикам предоставлен беспрепятственный доступ к полной и понятной информации о налоговых обязанностях и обязательствах.
(iii)	Наличие и функционирование механизма обжалования решений налоговых органов	B	B	Система административного обжалования открыта для всех налогоплательщиков, но прозрачный и независимый механизм обжалования налоговых решений доступен только юридическим лицам. Физические лица могут обжаловать решения в общегражданском суде, что не считается надлежащим механизмом обжалования решений налоговых органов.
Сопоставимость оценок и изменение эффективности: оценки сопоставимы (i) Эффективность повысилась, поскольку с 2009 года предпринимаются конкретные меры,				

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
	направленные на совершенствование общей системы налогообложения. (ii) Эффективность повысилась, поскольку с 2009 года предпринимаются конкретные меры, направленные на улучшение доступа к информации и совершенствование административных процессов. (iii) Эффективность не изменилась			

3.4.2 PI-14 Эффективность налогообложения и регистрации налогоплательщиков

Данный показатель предназначен для оценки эффективности налогообложения, включая регистрацию налогоплательщиков и правильность расчета сумм налогов, подлежащих уплате этими налогоплательщиками. Рейтинг основан на имеющейся информации на момент оценки и охватывает основные налоговые поступления.

(i) Средства контроля в рамках системы регистрации налогоплательщиков

Регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей осуществляется путем внесения соответствующей записи в Единый государственный регистр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Министерства юстиции. Регистрация является обязательным условием для ведения хозяйственной деятельности в Республике Беларусь. Незарегистрированное предприятие не может открыть банковский счет в Беларуси и, следовательно, фактически не может вести свою хозяйственную деятельность. МНС обязано осуществить постановку на учет плательщика в течение двух дней после уведомления в форме электронного документа и присвоить ему учетный номер плательщика (УНП), используемый по всем налогам, сборам и таможенным платежам (Статья 65 Налогового кодекса).

Что касается плательщиков, которые не являются предпринимателями (физические лица), как правило, подоходный налог и отчисления на социальное страхование удерживаются работодателями от их имени, и, поэтому, регистрация в качестве налогоплательщика не требуется.[41] В случае если плательщики, которые являются физическими лицами, получают дополнительный налогооблагаемый доход, им также присваивается УНП в МНС. УНП также используется при совершении таможенных операций.[42] В соответствии с пунктом 5 Статьи 65 Налогового кодекса Республики Беларусь, МНС ведет Государственный реестр плательщиков и других обязанных лиц.

Оценка: A

[41] Поскольку все доходы и налоговые отчисления полностью покрываются правительством как работодателем и получателем налоговых отчислений, то группа по оценке рассматривает это как эквивалент УНП. Работники никак не могут уклониться от выполнения своих налоговых обязательств. В случае существования других доходов, этой категории плательщиков будет присвоен УНП.

[42] В отношении физических лиц, как граждан Республики Беларусь, так и иностранных граждан, ввозящих товары не для коммерческого использования, используются паспортные данные.

(ii) Эффективность штрафных санкций, применяемых в случае несоблюдения требований, предъявляемых к регистрации и подаче налоговых деклараций

Таблица 3.18. Ответственность за несоблюдение требований по регистрации и подаче налоговых деклараций

Пункт и нарушение	Штраф[43]
1. Нарушение срока постановки на учет в налоговом органе	0,5 базовой величины за каждую полную или неполную неделю просрочки, но не более пяти базовых величин
2. Осуществление деятельности без постановки на учет в налоговом органе	Для индивидуального предпринимателя – пять базовых величин за каждый полный или неполный месяц осуществления деятельности, но не более двадцати базовых величин; Для юридического лица – штраф в размере двадцати процентов от доходов, полученных в результате такой деятельности, но не менее семидесяти базовых величин
4.1 Нарушение срока представления налоговой декларации (расчета) при просрочке не более трех дней	от 0,2 базовой величины до двух базовых величин – для индивидуального предпринимателя; для юридического лица – от одной до десяти базовых величин.
4.2 Нарушение срока представления налоговой декларации (расчета) при просрочке более трех рабочих дней	Нарушение, совершенное должностным лицом юридического лица влечет наложение штрафа в размере двух базовых величин с увеличением его на 0,5 базовой величины за каждый полный месяц просрочки, но не более десяти базовых величин; Для индивидуального предпринимателя – в размере 10% от суммы налога, сбора (пошлины), подлежащей уплате, но не менее двух базовых величин; для юридического лица – в размере 10% от суммы налога, сбора (пошлины), подлежащей уплате, но не менее десяти базовых величин.
4.2 Нарушение срока представления налоговой декларации (расчета) при просрочке более трех рабочих дней	При нарушении физическим лицом – штраф в размере двух базовых величин с увеличением его на 0,5 базовой величины за каждый полный месяц просрочки, но не более десяти базовых величин

Источник: Сотрудники Всемирного банка на основе законодательства Республики Беларусь.

Согласованность между регистрацией предприятий, ведением банковских счетов и постановкой на учет в налоговый орган обеспечивает четкое соблюдение требований налогового законодательства к регистрации налогоплательщиков. Несоблюдение налогоплательщиком законодательных требований к регистрации или невыполнение обязательств по подаче налоговой декларации влечет применение штрафных санкций, предусмотренных Статьей 13 Кодекса об административных правонарушениях, которые перечислены в нижеследующей таблице. Принимая во внимание хороший уровень соблюдения законодательства в Беларуси, эти значения расцениваются как достаточно высокие, чтобы являться сдерживающим фактором.

Оценка: A

[43] По состоянию на 1 апреля 2012 года базовая величина равнялась 100 000 белорусских рублей.

(iii) Планирование и мониторинг налоговых проверок и расследований случаев мошенничества

В Налоговом кодексе (Статьи 69-78) и Таможенном кодексе Таможенного союза (Главы 16 и 19) регламентированы отдельные вопросы проведения налоговых и таможенных проверок и контрольной деятельности. Как уже отмечалось при анализе показателя PI-13, Указ Президента № 510 содержит инструкции для МНС и ГТК по организации и проведению аудита и проверок налогоплательщиков.

В первую очередь проверяемого налогоплательщика относят к одной из трех групп риска. Высокая группа риска предполагает проведение проверки не чаще одного раза в календарный год; средняя группа риска – проверка проводится не чаще одного раза в три года; низкая группа риска – не чаще одного раза в пять лет. Если по результатам проведенной проверки налогоплательщика, отнесенного к высокой группе риска, нарушений законодательства не установлено, следующая проверка назначается не чаще одного раза в два года. Новым предприятиям предоставляются определенные льготы, которые предусматривают освобождение от налоговых проверок в первые два года деятельности. В дополнение к широким группам риска, МНС проводит дополнительный анализ рисков на основе примерно двадцати критериев с учетом того, что положения Указа Президента № 510 адаптированы под конкретные требования оценки риска в этих сферах. Показателем эффективности критериев оценки риска является тот факт, что результаты последующих проверок подтверждают, что риски были правильно оценены по более чем 98% налогоплательщиков.

Главной задачей Указа № 510 является координация деятельности различных контролирующих (надзорных) государственных органов под общим руководством КГК. Каждый контролирующий орган (включая налоговые и таможенные органы) подает план проверок на полугодие в КГК, который включает их в сводный план проверок с тем, чтобы обеспечить, что на предприятиях в этот период не будут проводиться дополнительные проверки. По мере возможности, проведение контрольных и проверочных мероприятий осуществляется одновременно (часто совместно).

Планы проверок находятся в открытом доступе. Как правило, проверка не может проводиться, если она не включена в план, согласованный КГК. Однако, налоговые и таможенные проверки могут проводиться без уведомления, например, выборочная проверка организации, в отношении которой имеются подозрения в осуществлении противоправной деятельности, проверки по поручению Президента, Премьер-министра, КГК и других должностных лиц высокого уровня. Хотя Указ Президента №510 устанавливает, что аудит и проверки должны быть плановыми, МНС проинформировало группу экспертов по подготовке отчета ГРФП о том, что примерно две трети проверок проводятся без предварительного уведомления налогоплательщиков. В 2012 году МНС проведено 57 652 проверок платежеспособных предприятий, из которых 38 8300 – юридические лица и 18 632 – индивидуальные предприниматели. Еще 46 809 проверок проведено на предприятиях, находящихся в процессе ликвидации, в том числе по причине банкротства. Результаты этих проверок приведены в Таблице 3.19 и демонстрируют 96 процентный уровень собираемости задолженности по налогам по отношению к начисленным суммам.

Таблица 3.19. Результаты налоговых проверок, млрд. бел. руб.

	Сумма	включая:	
		штрафы	пеня
Задолженность по начисленным налогам платежеспособных предприятий	272,1	37,5	58,1
в том числе уплаченная:	*261,4*	*34,4*	*51,9*
Взыскано задолженности по начисленным налогам предприятий в процессе ликвидации	30,8	4,2	4,5

Источник: МНС

Оценка: А

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
PI-14	Эффективность налогообложения и регистрации налогоплательщиков	A	A	Метод оценки: M2.
(i)	Средства контроля в рамках системы регистрации налогоплательщиков	A	A	Существует комплексная система регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Учетный номер плательщика используется для регистрации налогоплательщиков-физических лиц.
(ii)	Эффективность штрафных санкций, применяемых в случае несоблюдения требований, предъявляемых к регистрации и подаче налоговых деклараций	A	A	Штрафные санкции и достаточный уровень соблюдения законодательства обеспечивают строгое соблюдении требований законодательства к регистрации и подаче налоговых деклараций.
(iii)	Планирование и мониторинг налоговых проверок и расследований случаев мошенничества	A	A	Проверки и расследования проводятся в соответствии со сводным планом проверок на полугодие, который дополняется конкретными критериями отнесения налогоплательщиков к группам риска.
Сопоставимость оценок и изменение эффективности: Оценки сопоставимы (i), (ii), (iii) Эффективность не изменилась.				

3.4.3 PI-15 Эффективность сбора налогов

Этот показатель используется для оценки способности налоговых органов обеспечить сбор начисленных налогов. Оценка охватывает основные налоговые доходы, собираемые всеми республиканскими государственными органами. Первый параметр оценивается за два последних полных финансовых года, а второй и третий параметры оцениваются по состоянию на момент проведения оценки.

(i) Коэффициент собираемости валовых просроченных налоговых платежей

Таблица 3.20. Просроченные налоговые платежи в процентном отношении к общей сумме налоговых поступлений

	2011	2012
Налоговые доходы, администрируемые МНС, млн. бел. рублей	45 708 472,1	88 593 869,6
Задолженность по налогам и сборам, администрируемым МНС (по состоянию на конец года), млн. бел. рублей	27 946,5	32 394,6
Задолженность по налогам и сборам в процентном отношении к налоговым доходам	0,06	0,04
Таможенные платежи, администрируемые ГТК,	27 436 444,0	48 936 679,5
Задолженность платежи по таможенным платежам (по состоянию на конец года)*, млн. бел. рублей	66 400,0	139 626,8
Задолженность по таможенным платежам в процентном отношении к таможенным платежам*	0,24	0,29
Справочно:		
Всего доходов консолидированного бюджета, млн. бел. рублей	*85 608 368,5*	*157 955 956,1*
Налоговые доходы консолидированного бюджета, млн. бел. рублей	*73 445 922,0*	*138 012 801,3*
Всего задолженность по налогам (сборам) и таможенным платежам, млн. бел. рублей	*94 346,5*	*172 021,4*
Задолженность по налогам (сборам) и таможенным платежам в процентном отношении к доходам консолидированного бюджета	*0,11*	*0,11*
Задолженность по налогам (сборам) и таможенным платежам в процентном отношении к налоговым и таможенным доходам	*0,13*	*0,12*

Источник: Минфин.

Совокупная задолженность по налоговым и таможенным платежам продолжает составлять крайне незначительный процент от всех платежей. Как видно из Таблицы 3.20 даже в области налоговых проверок уровень собираемости доначисленных платежей так же является высоким и составляет 96,5% от доначисленных сумм (см. также Таблицу 3.19 в PI-14). МНС и ГТК[44] имеют значительные полномочия, предусмотренные статьями 49-58 Налогового кодекса на случай

[44] Полномочия ГТК также вытекают из положений Главы 27 Таможенного кодекса и Главы 14 Таможенного кодекса Таможенного союза.

невыполнения налогоплательщиком своих обязательств, в том числе: требование от налогоплательщика залога имущества или поручительства; арест имущества; приостановлением расходных операций по счетам в банке.

Большинство из вышеуказанных полномочий реализуются без обращения в суд, хотя налогоплательщик имеет право подачи апелляции. Для обеспечения взыскания причитающихся сумм налога посредством наложения ареста на имущества, требуется постановление суда. В нижеприведенной Таблице 3.21 указано, что в 2011 г. и 2012 г. 2,9% и 2,7% всех платежей получены в результате применения этих полномочий, что является свидетельством способности МНС обеспечить взыскание неуплаченных сумм налогов. Незначительные суммы задолженности по налоговым платежам (менее 2%) и высокий уровень соблюдения установленных норм означает, что любое изменение в объеме задолженности в течение года является несущественным.

Таблица 3.21. Принудительное взыскание платежей органами Министерства по налогам и сборам и Государственного таможенного комитета, млн. бел. руб.

	2011	2012
Налоговые доходы, администрируемые МНС	45 708 472,1	88 593 869,6
Платежи, взысканные МНС в принудительном порядке	1 336 963,5	2 417 487,8
%	*2,9*	*2,7*
Налоговые доходы, администрируемые ГТК	27 436 444,0	48 936 679,5
Платежи, взысканные ГТК в принудительном порядке*	56 376,0	75 397,0
%	*0,2*	*0,2*

Источник: МНС, ГТК.

Оценка: А

(ii) Эффективность перечисления налоговым органом собранных налогов на счета казначейства

Налоговые и таможенные доходы аккумулируются на обнуляемых счетах учета доходов в различных регионах Беларуси и ежедневно переводятся на ЕКС, открытый в Нацбанке. В соответствии со Статьей 108 Бюджетного кодекса *«учет операций по доходам республиканского бюджета осуществляется по лицевым счетам, открываемым для каждого налогового, таможенного органа и иных организаций, уполномоченных в соответствии с законодательством осуществлять сбор доходов в республиканский бюджет, на едином казначейском счете»*. Остатки средств на счетах по учету доходов ежедневно перечисляются на основной казначейский счет. Это представляет собой эффективную форму функционирования ЕКС и обеспечивает полную консолидацию собираемых налогов на ЕКС на ежедневной основе. Исключение составляют залоговые депозиты, вносимые импортерами, которые хранятся на отдельном счете и находятся вне компетенции казначейства. Однако, эти средства не являются налоговыми доходами, а представляют собой денежные средства, находящиеся у правительства в доверительном управлении.

Оценка: А

(iii) Периодичность сверки составленной отчетности по начисленным налогам, полученным налогам, задолженности по налоговым платежам и налогам, полученным казначейством

Минфин обязан ежедневно отправлять электронный файл налоговым органам, в котором содержаться сведения о налоговых поступлениях и который используется для учета платежей, полученных от каждого налогоплательщика. УНП используются для сверки информации с данными счетов налогоплательщиков и обеспечения точности такой информации.

Казначейство проводит сверку всех остатков доходов и расходов бюджета не позднее третьего рабочего дня следующего месяца[45] (в том числе совокупных налоговых и таможенных поступлений). Кроме того, казначейство обеспечивает обмен информацией в разрезе плательщиков относительно всех поступлений на ЕКС и обнуляемых счетов по учету доходов. Таким образом, помимо ежедневной сверки информации о налогоплательщиках, производится более обширная сверка остатков.

Оценка: A

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
PI-15	Эффективность сбора налогов	A	A	Метод оценки: M1.
(i)	Коэффициент собираемости валовых просроченных налоговых платежей, представляющий собой процентное выражение просроченных налоговых платежей на начало финансового года, в течение которого они были собраны	A	A	Задолженность по налоговым и таможенным платежам составляла менее 2% в каждом из двух оцениваемых лет.
(ii)	Эффективность перечисления налоговым органом собранных налогов на счета казначейства	A	A	Все налоговые и таможенные доходы уплачиваются или непосредственно на ЕКС в Нацбанке, или в тот же день переводятся на этот счет с обнуляемых счетов по учету доходов.
(iii)	Периодичность согласования составленной отчетности по начисленным налогам, полученным налогам, задолженности по налоговым платежам и налогам, полученным казначейством	A	A	Сверка между налоговыми, таможенными и казначейскими регистрами происходит в течение трех дней после окончания каждого месяца.
Сопоставимость оценок и изменение эффективности: оценки сопоставимы (i), (ii), (iii) Эффективность не изменилась.				

[45] Пункт 45 постановления Минфина и Правления Нацбанка № 143/171 от 8 декабря 2005 г.

3.4.4 PI-16 Предсказуемость наличия средств для принятия обязательств по расходам

Этот показатель используется для оценки способности Минфина предоставлять достоверную информацию о наличии средств МДВ, которые являются основными получателями такой информации. Оценка проводилась на основе данных за последний полный финансовый год (2012).

(i) Эффективность прогнозирования и мониторинга денежных потоков

Сразу после принятия закона о бюджете казначейство составляет годовой прогноз денежных потоков по республиканскому бюджету и ЕКС. Прогнозы денежных потоков строятся на основе информации, представляемой администраторами доходов, а в отношении расходов - на основе известных бюджетных требований с учетом исторически складывающейся сезонности расходов. Прогноз составляется с разбивкой по кварталам, а также по месяцам в пределах одного квартала по мере начала квартала. Такой прогноз используется для проведения общего мониторинга исполнения бюджета, отслеживания сальдо бюджета и кассовой позиции. Кроме того, он позволяет заблаговременно предупредить ситуации, когда ожидаемые поступления могут не покрывать плановые расходы. Прогноз ежемесячно обновляется в соответствии с фактическими результатами исполнения бюджета и корректировками прогнозов. Формальные корректировки вносятся ежеквартально.

Кроме того, казначейство применяет внутренние процедуры актуализации прогнозов в течение месяца. Мониторинг прогноза проводится каждую неделю до 20-го числа месяца, потом мониторинг проводится на ежедневной основе. До 20-го числа большинство потоков имеют предсказуемый характер, а после 20-го числа происходит поступление основных налоговых доходов, что требует более тщательного мониторинга и оценки, принимая во внимание общее влияние на окончательную кассовую позицию за месяц и на годовой прогноз.

Казначейство также составляет прогнозы на более короткие сроки для целей управления ликвидностью. Прогноз на следующую неделю отправляется Нацбанку. Казначейство ежедневно пересматривает свою кассовую позицию для определения возможного сальдо на следующий день, что также сообщается Нацбанку. Однако, казначейство не устанавливает целевых показателей минимального размера кассового остатка. Вместо этого, в качестве альтернативной формы управления ликвидностью оно определяет, какие из низкоприоритетных платежей будут проведены в тот или иной день. Такая практика обычно носит название «нормирование денежных средств»[46], однако в Республике Беларусь большие задержки в исполнении платежей случаются очень редко, что подтверждается низким уровнем просроченных платежей (см. PI-4).

Оценка: B

(ii) Достоверность и временной горизонт информации о лимитах, ограничивающих обязательства по расходам, периодически предоставляемой МДВ в течение года

В Республике Беларусь применяется поквартальное распределение бюджетных ассигнований, называемое росписью. Ассигнования в разрезе кварталов утверждаются в месячный срок после принятия закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год (пункт 3 статьи 107

[46] Под нормированием денежных средств обычно понимают ситуацию, при которой казначейство осуществляет управление ликвидностью на ежедневной основе путем отбора, какие платежи проводить, а какие отложить. Альтернативным, и более «активным» подходом к управлению денежными средствами является определение потребности в платежах на максимально возможный срок вперед и обеспечении наличия достаточного количества денежных средств для осуществления этих платежей.

Бюджетного кодекса). Такие ассигнования принимают форму жестких лимитов и являются лимитом денежных средств, выделяемых для бюджетных учреждений, последние в основном могут свободно детализировать собственные квартальные лимиты их расходования в рамках применяемых Минфином процедур контроля и при обеспечении финансирования принятых обязательств и приоритетных расходов. В роспись разрешается вносить изменения, но они подлежат обязательному утверждению и проведению Минфином.

Бюджетные учреждения могут принимать обязательства по расходам, выходящие за пределы квартала, при условии получения специального одобрения от Министерства финансов (например, для капитальных проектов). На практике обязательства по расходам на капитальные проекты принимаются внутри квартала, несмотря на то, что фактические обязательства выходят за временные рамки квартала и могут даже выходить за временные рамки бюджетного года. Несмотря на практику нормирования денежных средств, на сегодняшний день ее влияние на своевременность осуществления платежей бюджетными учреждениями является минимальным.

Оценка: B

(iii) Периодичность и прозрачность корректировок бюджетных ассигнований, решения по которым принимаются на уровне, являющимся вышестоящим по отношению к МДВ

Бюджетные учреждения сами определяют объемы использования собственных средств в пределах квартальных ассигнований, однако могут иметь место существенные корректировки квартальных ассигнований в течение года. Также разрешается вносить изменения в роспись, но они подлежат утверждению Минфином. Минфин и отраслевые министерства отмечали, что в 2012 году в связи с возникновением проблем, связанных с наличием денежных средств, произошло сокращение финансовых ресурсов, выделяемых на 4-й квартал, которое приблизительно составило 3-4% от совокупных финансовых ресурсов. Сокращению подлежали дискреционные статьи расходов. По некоторым данным, в этом случае сокращение проводилось без надлежащего согласования с бюджетными учреждениями, которые могли впервые узнать об этом, обнаружив, что их ассигнования заблокированы в казначейской системе. Такой подход, особенно в конце года, означал бы, что принятые обязательства, скорее всего, превышали бы сокращенные ассигнования, указанные в росписи. В некоторых случаях бюджетные учреждения договаривались с Минфином о выделении им дополнительных ресурсов, принимая во внимание их ограниченные возможности по сокращению расходов в конце года. В целом же, бюджетные учреждения сообщили, что в сокращения в течение года проводились редко и что Минфин был открыт для переговоров в случае, если было сложно покрыть разрыв в результате каких-либо сокращений.

Оценка: B

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
PI-16	Предсказуемость наличия средств для принятия обязательств по расходам	B	B	Метод оценки: M1.
(i)	Эффективность прогнозирования и мониторинга денежных потоков	B	B	Прогноз потоков денежных средств официально обновляется ежеквартально, хотя казначейство осуществляет мониторинг на рабочем уровне с более высокой периодичностью.
(ii)	Достоверность и временной горизонт информации о лимитах, ограничивающих обязательства по расходам, периодически предоставляемой МДВ в течение года	B	B	Роспись гарантирует заблаговременное информировании о предоставляемом финансировании на предстоящий квартал.
(iii)	Периодичность и прозрачность корректировок бюджетных ассигнований, решения по которым принимаются на уровне, являющемся вышестоящим по отношению к отраслевым министерствам	B	B	В 2012 г. Минфин сокращал финансирование только один раз. Сокращение проводилось в 4 квартале.
Сопоставимость оценок и изменение эффективности: оценки сопоставимы (i), (ii), (iii) Эффективность не изменилась.				

3.4.5 PI-17 Учет кассовых остатков, задолженности и гарантий и управление ими

Этот показатель оценивает качество и полноту учета данных о задолженности, управление задолженностью, а также общую консолидацию и контроль кассовых остатков. Оценка первого и второго параметров проводилась на основе данных по состоянию на момент проведения оценки, в то время как третий параметр оценивает эффективность за последний полный финансовый год.

(i) Эффективность учета и представления данных о задолженности

В Республике Беларусь за ведение учета и подготовку отчетности о внутреннем и внешнем долге и гарантиях центрального правительства отвечает Главное управление государственного долга Минфина (ГУГД). ГУГД использует три разных программных продукта для управления долгом: по внешнему долгу, по внутреннему долгу и по выпуску ценных бумаг. Система управления внутренним долгом используется для консолидации всей информации о долге, и она соединена с другими системами через специальный интерфейс. Качество данных очень высокое, сверка со счетами и учетными записями кредиторов проводится ежемесячно. Высокий уровень автоматизации и надзора со стороны ГУГД обеспечивает отражение всей необходимой информации в течение 10 дней со дня проведения операции.

В соответствии со Статьей 64 Бюджетного кодекса учет внутреннего государственного долга и внутреннего долга, гарантированного Республикой Беларусь, осуществляется Минфином. Обязанность по составлению отчетов о государственном долге установлена Указом Президента №252 и возлагается на Минфин. Постановление №142 Минфина определяет формат отчетности. Отчет составляется до конца следующего месяца и представляется Совету Министров. Отчет содержит сведения о совокупном долге по состоянию на конец месяца, операциях в течение месяца и за финансовый год (нарастающим итогом за весь срок долга). Кроме того, отчет содержит информацию о гарантиях[47]. Отчет подписывается первым Заместителем министра и предназначен только для служебного пользования. ГУГД отвечает за подготовку сводной информации и ее публикацию на официальном сайте Минфина.

Оценка: А[48]

(ii) Уровень консолидации государственных кассовых остатков

Республика Беларусь достигла хороших результатов в области применения ЕКС с целью консолидации кассовых остатков для большинства ресурсов республиканского бюджета. Все государственные счета сгруппированы в единую категорию счетов, группа 36, что позволяет легко распознавать государственные банковские счета. Некоторые остатки остаются за пределами ЕКС, включая счета бюджетных учреждений сектора органов государственного управления, предназначенные для хранения средств от приносящей доходы деятельности[49](4,43% расходов); средства доноров (0,24% расходов); средства гуманитарной помощи (0,31% расходов); и средства, поступающие ГТК в качестве залога и представляющие собой денежные средства, находящиеся в доверительном управлении.

Управление средствами местных бюджетов[50] осуществляется через территориальные органы казначейства, однако эти средства хранятся на отдельных счетах в коммерческих банках, а именно: Беларусбанке или Белагропромбанке. Кроме того, местные органы власти ведут специальные счета по средствам республиканского субботника, на которых хранятся средства, полученные за выполненные работниками добровольные работы. 50% собранных средств удерживается на этих счетах, а 50% переводится на счет казначейства. Эти суммы незначительны.

Несмотря на вышеуказанные исключения, большая часть денежных средств центрального правительства находится на ЕКС, и сверка сумм таких средств осуществляется на ежедневной основе. Кроме того, Минфин может ежедневно запрашивать информацию и составлять отчеты об остатках финансирования по учреждениям сектора государственного управления (как республиканского, так и местного уровней) на основе бюджетной классификации, используемой в общих регистрах казначейской системы.

Оценка: В

---

[47] Но не включает информацию о долге местных органов управления или прямом долге, связанном с заимствованиями ГП.

[48] Оценка эффективности управления долгом, проведенная Всемирным банком в 2011 году, присваивает Беларуси наивысший рейтинг по учету долга и отчетности по нему.

[49] Статьей 105 Бюджетного кодекса предусматривается, что эти средства должны проходить через Казначейство, однако действие этого требования ежегодно приостанавливается Законом о бюджете, в том числе и в 2012 году.

[50] Консолидация средств местных бюджетов на счетах ЕКС не является обязательным требованием. В международной практике существуют различные варианты. Однако, поскольку в Беларуси управление этими средствами также осуществляется Казначейством, они были включены для целей данной оценки.

(iii) Порядок получения займов и предоставления гарантий

Существует четко сформулированные законодательные и процедурные нормы управления государственным долгом. Законодательная база не содержит противоречий относительно полномочий Министра финансов, который подписывает соглашения о заимствованиях от имени Правительства и отвечает за обеспечение надзора, ведение учета и подготовку отчетов по всем заимствованиям и гарантиям. Статья 52 Бюджетного кодекса определяет правовые основы для осуществления внешних и внутренних заимствований и предоставления гарантий. В соответствии с вышеуказанной статьей привлечение внешних государственных займов и внешних займов резидентами под гарантии правительства осуществляется по согласованию с Президентом. Совет Министров также имеет определенные полномочия в этой области. Министр финансов подписывает соглашения о внешних заимствованиях от имени Правительства. Кроме того, Министр заключает соглашения о внутренних займах и гарантиях от имени Правительства. Статья 56 Бюджетного кодекса регламентирует вопросы выпуска ценных бумаг на внутреннем финансовом рынке, а объем выпуска определяется в процессе утверждения бюджета. Министерство финансов также регулирует обращение ценных бумаг на внутреннем рынке. Кроме того, в соответствии с пунктом 4 Указа Президента Республики Беларусь от 18 апреля 2006 г. № 252, определены следующие цели внешних заимствований: «*покрытие дефицита республиканского бюджета; решение социальных и экологических проблем, ликвидация последствий стихийных бедствий; другие цели, предусмотренные решениями Президента Республики Беларусь и законами».* Пункт 4 также определяет цели предоставления внешних гарантий: «*импорт сырья, энергоресурсов, других необходимых товаров и продуктов в случае критического положения в обеспечении ими республики; реализация инвестиционных проектов и государственных программ согласно приоритетным направлениям развития экономики республики; другие цели, предусмотренные решениями Президента Республики Беларусь и законами».* Пункт 3 постановления Минфина от 18 августа 2003 г. № 118 «Об утверждении инструкции о порядке выпуска, размещения, обращения и погашения отдельных видов государственных ценных бумаг Республики Беларусь» предусматривает, что *«облигации (размещаемые как на внутреннем, так и на международном рынках) эмитируются Министерством финансов Республики Беларусь от имени Республики Беларусь с целью (i) финансирования дефицита республиканского бюджета; и (ii) обеспечения погашения ранее размещенных государственных ценных бумаг».*

Вопросы выпуска долговых обязательств и предоставления гарантий центральным правительством четко регламентируются законодательством. Указ Президента № 359 от 30 июня 2008 г. определяет правовую основу предоставления гарантий Правительства Республики Беларусь. Совет Министров уполномочен принимать решения, а Министр финансов наделен правом подписи от имени Совета Министров. Решения принимаются на основе ряда критериев, таких как оценка финансового положения субъекта, обратившегося за предоставлением гарантии, так и соответствия различным требованиям законодательства. Статья 13 закона о республиканском бюджете на 2012 год определяет лимиты внешнего и внутреннего государственного долга и гарантий. На 2012 г. были установлены следующие лимиты: внутренний государственный долг – 34 трлн. бел. рублей; внутренний гарантированный долг – 20 трлн. бел. рублей; внешний государственный долг – 14,3 млрд. долларов США; внешний гарантированный долг – 5 млрд. долларов США. Существуют четкие критерии привлечения заимствований и предоставления гарантий; единственным органом, уполномоченным подписывать соглашения о заимствованиях и гарантиях, является Министерство финансов. Однако, лимиты заимствований и гарантий не устанавливаются в соответствии с целями бюджетно-финансовой политики, а контролируются посредством ограничения их номинальных предельных значений ежегодно в рамках закона о бюджете.

Оценка: B

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
PI-17	Учет кассовых остатков, задолженности и гарантий и управление ими	C+	B+	Метод оценки: M2.
(i)	Эффективность учета и представления данных о задолженности	A	A	Очень хорошая организация ведения учета задолженности и составления отчетности на уровне центрального правительства. Подробные отчеты составляются на ежемесячной основе
(ii)	Уровень консолидации государственных кассовых остатков	C	B	В системе казначейства кассовые остатки консолидируются ежедневно, однако существует ряд внебюджетных средств, которые остаются за пределами ЕКС.
(iii)	Порядок получения займов и предоставления гарантий	D	B	Выпуск долговых обязательств и предоставление гарантий правительством четко регламентируется законодательством; существуют критерии привлечения заимствований и предоставления гарантий; единственным органом, уполномоченным подписывать соглашения о заимствованиях и гарантиях, является Минфин. Лимиты заимствований и гарантий устанавливаются не в соответствии с финансово-бюджетными целевыми показателями, а контролируются посредством ограничения их номинальных предельных значений ежегодно в рамках закона о бюджете.

Сопоставимость оценок и изменение эффективности: Оценки сопоставимы

(i) Эффективность не изменилась.

(ii) Эффективность повысилась. Республика Беларусь усовершенствовала управление денежными средствами за счет расширения охвата ЕКС.

(iii) Эффективность повысилась. Контроль заимствований и гарантий улучшился по сравнению с 2009 годом.

3.4.6 PI-18 Эффективность мер контроля за фондом заработной платы

Этот показатель оценивает эффективность системы начисления и выплаты заработной платы. Показатель охватывает систему начисления и выплаты заработной платы на республиканском уровне, даже если учреждения относятся к разным типам, в том числе МДВ и автономные государственные учреждения. Все параметры оцениваются на основании данных по состоянию на момент проведения оценки, за исключением четвертого параметра, который оценивается за последний полный финансовый год.

(i) Интеграция и согласованность между учетной документацией по персоналу и данными о фонде заработной платы

В Республике Беларусь формирование фонда заработной платы характеризуется, с одной стороны, централизацией контроля через правила, инструкции и стандарты, а с другой – децентрализацией обработки и управления. Ряд законов и нормативных правовых актов регулируют оплату труда, включая ставки заработной платы, доплаты, премии и стаж. Ряд правовых актов также обеспечивает сопоставимость численности служащих различных государственных структур. Действует *Трудовой кодекс Республики Беларусь* от 26 июля 1999 г. и *Закон «О государственной службе Республики Беларусь»* от 14 июня 2003 года. Кроме того, различные указы Президента, постановления Совета Министров и постановления Министерства труда и социальной защиты регламентируют различные аспекты оплаты труда[51].

Функции управления трудовыми ресурсами, их учета и оплаты труда осуществляются бюджетными учреждениями децентрализованно (в рамках различных процессов). Это включает принятие решений о способах хранения персональной информации и системах, используемых для обработки платежных ведомостей. В Республике Беларусь не существует единой системы или централизованного учета государственных служащих. Изменения в штатное расписание бюджетных учреждений, представляющее собой список служащих, вносятся периодически (по мере необходимости). Изменения утверждаются руководством после того, как информация визируется отделами кадров, бухгалтерского учета и контроля. Подобным образом оформляется и прием на работу новых сотрудников. Таким образом, руководство контролирует вопросы найма, уровня заработной платы, а также доплат и премий. В Республике Беларусь управление трудовыми ресурсами характеризуется высоким уровнем автоматизации (во всех посещенных бюджетных организациях использовалось то или иное программное обеспечение). Ведение учета также автоматизировано: как правило, учреждения используют систему расчета заработной платы. При этом автоматизированные средства контроля дополняются утверждением изменений на бумажных носителях. Обычно внесение изменений в персональные данные отделом кадров непосредственно не связано с изменением фонда заработной платы по бухгалтерскому учету. Процесс сверки происходит обычно раз в месяц, однако внесение таких изменений подвергается очень строгому

[51] Указ Президента № 770 от 28 декабря 1999 г. «О мерах по совершенствованию условий оплаты труда работников бюджетных организаций и иных организаций, получающих субсидии, работники которых приравнены по оплате труда к работникам бюджетных организаций»; Указ Президента от 4 июня 2013 г. № 254 «Об оплате труда государственных служащих и военнослужащих»; Постановление Совета Министров от 31 декабря 1999 г. № 2070 «О мерах по совершенствованию условий оплаты труда работников организаций, финансируемых из бюджета», Постановление Совета Министров от 13 мая 1997 г. № 471 «Об утверждении Положения о порядке и условиях начисления стажа госслужбы», Постановление Совета Министров от 29 июня 2001 г. № 564 «О соотнесении классов государственных служащих и государственных должностей в республиканских органах государственного управления, органах местного управления и самоуправления», Постановление Министерства труда и социальной защиты от 21 января 2000 г. № 6 «О мерах по совершенствованию условий оплаты труда работников организаций, финансируемых из бюджета и получающих субсидии», Порядок применения Единой тарифной сетки работников Республики Беларусь, утвержденной Постановлением Министерства труда и социальной защиты № 21 от 23 марта 2001 года.

контролю[52]. На данный момент как минимум одно из министерств внедряет программное обеспечение для интегрированного управления трудовыми ресурсами, которое позволит непосредственно связать изменения в личных делах работников с перерасчетом его заработной платы, хотя даже в этом министерстве в настоящее время практикуется оформление учетных записей и приказов на бумажных носителях.

Оценка: B

(ii) Своевременность внесения изменений в учетную документацию по персоналу и фонд заработной платы

Изменения в учетную документацию по персоналу и фонду заработной платы вносятся по мере необходимости для отражения изменений штатного расписания, которые могли произойти параллельно с изменениями месячного оклада, включая размер премии. Во всех посещенных учреждениях вышеуказанные изменения вносятся в течение месяца, в котором они произошли, и никаких задержек не выявлено.

Оценка: A

(iii) Средства внутреннего контроля за изменениями, вносимыми в учетную документацию по персоналу и фонд заработной платы

Как указано в описании показателя PI-18 (i), все изменения в учетную документацию по персоналу и фонду заработной платы инициируются руководством бюджетных учреждений. Соответствующие приказы распечатываются и надлежащим образом оформляются, они также визируются начальниками отдела кадров и бухгалтерии бюджетного учреждения. Отдел кадров ежемесячно отсылает текущее штатное расписание в бухгалтерию. Сверка с данными отдела кадров проводится после обработки платежных ведомостей. Кроме того, присутствует элемент внешнего контроля обеспечения достоверности вышеуказанной информации - взносы на социальное страхование удерживаются из заработной платы каждого работника и в случае возникновения проблем или обнаружения отклонений, ФСЗН направит бюджетной организации запрос с требованием провести рассмотрение и сверку, хотя частью официальной системы контроля этот механизм не является. Бюджетные учреждения ведут учет всех изменений, вносимых в учетную документацию по персоналу и фонду заработной платы, и подлежащих проверкам, как с помощью автоматизированной системы, так и на бумажных носителях.

Оценка: A

(iv) Проведение аудиторских проверок фонда заработной платы с целью выявления недостатков системы контроля и/или фиктивных работников

Поскольку функции по начислению заработной платы децентрализованы, то проверки также проводится на местах. Во время проверки определенного бюджетного учреждения контролирующий орган обычно не ограничивается только учетной документацией по персоналу и фондом заработной платы, а проводит более масштабный аудит соблюдения нормативов и внесения изменений. Тем не менее, учетная документация по персоналу и фонд заработной платы являются важными составными элементами проверок. Указ Президента от 16 октября 2009 г. № 510 *«О совершенствовании*

[52] Выплата заработной платы может осуществляться через две разные системы, одна – за счет средств бюджета, и отдельная система – за счет средств от приносящей доходы деятельности.

контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» предусматривает, что проверки учреждений проводятся в зависимости от отнесения проверяемого субъекта к высокой, средней или низкой группе риска. Учреждения, получающие бюджетные средства, автоматически относятся к высокой группе риска. Учреждения, отнесенные к высокой группе риска, должны проверяться раз в год или два года, но не чаще одного раза в течение года.[53] На практике проверки проводятся один раз в два года.

Оценка: B

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
PI-18	Эффективность мер контроля за фондом заработной платы	A	B+	Метод оценки: M1.
(i)	Интеграция и согласованность между учетной документацией по персоналу и данными о фонде заработной платы	A	B	Учетная документация по персоналу и фонду заработной платы обновляются раз в месяц до составления платежных ведомостей.
(ii)	Своевременность внесения изменений в учетную документацию по персоналу и фонд заработной платы	A	A	Фонд заработной платы обновляется ежемесячно для учета изменений за предыдущий месяц.
(iii)	Средства внутреннего контроля за изменениями, вносимыми в учетную документацию по персоналу и фонд заработной платы	A	A	Все изменения, вносимые в учетную документацию по персоналу и фонду заработной платы, отслеживаются и подлежат последующей проверке.
(iv)	Проведение аудиторских проверок фонда заработной платы с целью выявления недостатков системы контроля и/или фиктивных работников	A	B	Проверки фонда заработной платы бюджетных учреждений проводятся не реже одного раза в два года.
Сопоставимость оценок и изменение эффективности: Оценки сопоставимы (i) С 2009 г. эффективность не изменилась. Однако, исходя из имеющихся данных, этому параметру соответствует оценка «B». (ii) Эффективность не изменилась (iii) Эффективность не изменилась (iv) С 2009 г. эффективность не изменилась. Однако, исходя из имеющихся данных, этому параметру соответствует оценка «B».				

[53] Пункт 7 Указа Президента № 510 об осуществлении контрольной деятельности.

3.4.7 PI-19 Прозрачность, конкуренция и механизм подачи и рассмотрения жалоб в сфере государственных закупок

Данный показатель используется для оценки эффективности системы государственных закупок[54]. Первый параметр оценивает наличие и охват нормативно-правовой базы, а остальные три – функционирование системы государственных закупок. Оценка охватывает все закупки, совершаемые на республиканском уровне с использованием национальных процедур, включая все МДВ, а также автономные государственные учреждения. Результаты приведены по состоянию на момент оценки по всем параметрам, за исключением первого, который оценивался на основе данных за последний полный финансовый год (т.е. на основе законодательства о государственных закупок, действовавшего до вступления в силу Закона Республики Беларусь «О государственных закупках»).

(i) Отражение принципов прозрачности, полноты и конкуренции в нормативно-правовой базе

В 2012 году принят новый законодательный акт в сфере закупок. Закон Республики Беларусь «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» (далее – «Закон») от 13 июля 2012 года вступил в силу 1 января 2013 года. Затем в декабре 2013 года были введены два новых законодательных акта (1) Указ Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2013 года № 591 («О проведении закупок при строительстве») и (2) Постановление Совета Министров от 31 января 2014 года № 88 («Об организации и проведении закупок товаров (работ, услуг) и расчетов между заказчиком и подрядчиком при строительстве объектов»). До 2012 года нормативно-правовая база была чрезвычайно раздробленной. Регулирование государственных закупок осуществлялось большим количеством указов и постановлений, среди которых были: Указ Президента от 17 ноября 2008 г № 618 «О государственных закупках в Республике Беларусь»; Указ Президента от 7 февраля 2005 г. № 58 «О проведении подрядных торгов в строительстве»; Постановление Совета Министров от 20 декабря 2008 г. №1987 "О некоторых вопросах осуществления государственных закупок»; Указ Президента от 26 марта 2012 г. № 261 «О проведении электронных аукционов», а также дополнительные положения, регулирующие закупки определенных групп товаров (медицинских, сельскохозяйственных, для спорта и туризма).

Хотя в законодательстве конкурсные торги признавались основным методом закупок, также предусматривались многочисленные исключения. В законодательстве также устанавливались льготы для отечественных производителей и поставщиков (минеральных удобрений, лекарств и медицинского оборудования), а также обширный перечень товаров и услуг, государственная закупка которых не производится. Пунктом 7 Указа Президента Республики Беларусь № 618 предусматривался открытый доступ к планам государственных закупок, информации о возможностях для участия в конкурсных торгах и сведениям о присужденных подрядах, но данные о результатах рассмотрения жалоб по государственным закупкам оставались закрытыми.

До принятия нового закона отсутствовал четко регламентированный механизм обжалования. Жалобы направлялись организатору закупок или в вышестоящий орган, и решения также могли быть обжалованы в судебном порядке. Как отмечается при рассмотрении параметра PI-19 (iv), в 2013 г. Министерством торговли (Минторг) создана Комиссия по рассмотрению жалоб.

[54] Методология ГРФП была изменена в 2011 году путем добавления четвертого индикатора и полного пересмотра оставшихся трех с тем, чтобы отразить и учесть связь с Методологией оценки систем закупок (MAPS), разработанной ОЭСР.

Таблица 3.22. Основные критерии оценки законодательной и нормативной правовой базы в сфере закупок

D	Нормативно-правовая база имеет иерархическую структуру с четко определенным порядком приоритетов	X
	Свободный и беспрепятственный доступ общественности к нормативно-законодательной базе при помощи надлежащих средств	X
	Нормативно-правовая база распространяется на все случаи закупок, осуществляемых за счет государственных средств	√
	В рамках нормативно-правовой базы открытые конкурсные торги признаются основным методом закупок, а также четко определены ситуации, в которых могут использоваться другие методы и порядок обоснования их использования	X
	Нормативно-правовая база предусматривает открытый доступ к информации о закупках, включая планы закупок для государственных нужд, возможности для участия в торгах, сведения о присуждении подрядов и результатах рассмотрения жалоб по государственным закупкам	X
	Нормативно-правовая база предусматривает независимый административный механизм проверки процесса закупок в целях рассмотрения жалоб участников торгов до заключения контрактов.	X

Источник: Сотрудники Всемирного банка на основе законодательства Республики Беларусь.

Оценка: D

(ii) Использование методов закупок на конкурсной основе

До 2013 года Белстат занимался сбором детальной полугодовой информации о государственных закупках. Сбор информации осуществлялся по восходящей (снизу-вверх) – МДВ передавали свои сводные отчеты для последующей консолидации Белстату. Затем эти отчеты передавались в Минэкономики – уполномоченному органу по осуществлению государственных закупок до вступления в силу нового Закона. В настоящее время эту функцию выполняет Минторг. Информация о государственных закупках находится в отрытом доступе на официальном сайте Минторга (www.mintorg.gov.by). Начиная с 2013 года, сбор информации о государственных закупках осуществляется Белстатом на ежегодной основе.

На основе имеющихся данных за последний финансовый год (2012 год) в Таблице 3.23 представлена информация о государственных закупках с разбивкой по методам закупок.

Приложение к Закону предусматривает 48 оснований для осуществления государственных закупок с применением процедуры закупки из одного источника. Они сформированы в виде списка товаров и услуг, закупка которых может осуществляться из одного источника, а не в виде детального обоснования или описания принципов применения процедуры закупки из одного источника. В существующей системе государственных закупок отсутствует четко регламентированный процесс проверки обоснованности методов, используемых организаторами закупок вместо открытых конкурсов, в соответствии с требованиями законодательства.

Таблица 3.23. Методы проведения государственных закупок

Метод закупок	Количество за 2012 год	Сумма (млрд. бел. руб.)[55]	Количество за 2011 год
Открытый конкурс	6 523		6 817
Закрытый конкурс	106		90
Запрос ценовых предложений	12 561		9 563
Конкурентный лист	111 976		102 070
Переговоры	27 330		22 618
Электронный аукцион	1 079		415
Всего конкурентных процедур	159 575	31,6 (58%)	
Всего неконкурентных процедур	83 009	22,5 (42%)	79 935
Итого	242 584	54,1	

Источник: Минэкономики, Белстат.

Оценка: D

(iii) Доступ общественности к полной, достоверной и своевременной информации о закупках

Закон требует обеспечивать доступ общественности к информации о возможностях для участия в торгах и присуждении контрактов по электронным каналам. Организаторы закупок ежегодно утверждают годовой план государственных закупок и до 8 марта текущего года размещают его на официальном сайте (www.icetrade.by). Последующие изменения в годовой план государственных закупок также подлежат размещению на официальном сайте. Законодательством не установлено требование размещать информацию о результатах рассмотрения жалоб по государственным закупкам. Требование размещать в открытом доступе планы закупок, информацию о возможностях для участия в торгах и сведения и присуждении контрактов введено сравнительно недавно, и группе специалистов по оценке эффективности сообщили, что основная информация о конкурсных торгах (например, конкурсная документация и проекты контрактов) и уведомления о заключении контрактов по состоянию на сегодняшний день не предоставляются организаторами регулярно; а у Минторга нет полномочий контролировать соблюдение этих требований. Группе специалистов по оценке эффективности сообщили, что Минторг обсуждает с основными электронными торговыми площадками[56] вопрос доработки их программного обеспечения таким образом, чтобы выявлять пробелы в размещении информации о конкурсных торгах и контрактах.

Оценка: D

(iv) Наличие независимой административной системы рассмотрения жалоб, касающихся закупок

Закон определяет административный порядок рассмотрения жалоб, касающихся закупок. В соответствии с Законом, жалоба может быть подана в уполномоченный государственный орган по государственным закупкам (Минторг) в ходе проведения конкурсных торгов или, в случае присуждения контракта – не позднее десяти рабочих дней со дня извещения участников о выборе участника-победителя. Подача жалобы в административном порядке не лишает заинтересованное лицо права на обращение с жалобой в хозяйственный суд. В 2013 году Минторгом создана Комиссия по

[55] На основании данных о заключенных контрактах.

[56] К ним относятся: (i) официальный сайт по государственным закупкам ICETRADE (www.icetrade.by), оператором которого является РУП «Национальный центр маркетинга и конъюнктуры цен», подчиненное Министерству иностранных дел, (ii) электронная торговая площадка РУП «Национальный центр маркетинга и конъюнктуры цен» (www.goszakupki.by), (iii) электронная торговая площадка ОАО «Белорусская универсальная товарная биржа» (www.zakupki.butb.by).

рассмотрению жалоб[57], которая на данный момент состоит из семи членов (представителей Минэкономики, Белорусской универсальной товарной биржи, Национального центра маркетинга и конъюнктуры цен, государственного объединения «Белресурсы», Министерства архитектуры и строительства и Министерства здравоохранения). Члены Комиссии считаются опытными и компетентными специалистами в сфере закупок и правовых вопросов, но главным недостатком является отсутствие в ее составе представителей частного сектора или общественности. Группе специалистов по оценке эффективности сообщили, что, несмотря на отсутствие официальные правила по предотвращению конфликта интересов при рассмотрении жалоб, на практике члены Комиссии не участвуют в голосовании по жалобам, касающимся их МДВ. Плата за подачу жалобы не взимается. Комиссия вправе приостановить процедуру государственной закупки на время рассмотрения жалобы. Странной особенностью существующей процедуры рассмотрения жалоб является то, что на членов Комиссии может быть обращено взыскание судебных расходов, если хозяйственный суд удовлетворит жалобу. Постановлением Минторга установлено, что срок рассмотрения жалобы не может превышать тридцати календарных дней. В соответствии с методологией оценки ГРФП отсутствие представителей частного сектора или общественности в составе Комиссии приводит к тому, что Комиссия не считается полностью независимым органом. С учетом вышеизложенного, оценка данного параметра – D.

Таблица 3.24. Основные критерии наличия независимой административной системы рассмотрения жалоб

Жалобы рассматриваются органом, который:		
(i)	состоит из опытных специалистов, хорошо знакомых с нормативно-правовой базой в сфере закупок, и включает представителей как частного сектора и общественности, так и государства	x
(ii)	никоим образом не участвует в операциях связанных с закупками или в процессе принятия решений о присуждении контрактов	√
(iii)	не взимает комиссионных, препятствующих доступу заинтересованных сторон	√
(iv)	соблюдает четкие, общедоступные процедуры подачи и рассмотрения жалоб	√
(v)	обладает полномочиями приостанавливать процесс закупок	√
(vi)	принимает решения в сроки, установленные правилами / законодательством	√
(vii)	принимает решения, обязательные для исполнения всеми сторонами (что не исключает последующего обращения в независимый вышестоящий орган)	√

Согласно новому Закону, рассмотрение жалоб является одной из основных функций Управления государственных закупок Минторга. Группе специалистов по оценке сообщили, что Комиссия рассматривает 6-7 жалоб в неделю, и ее заседания проводятся не менее двух раз в неделю.

Оценка: D

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
PI-19	Прозрачность, конкуренция и механизм подачи и рассмотрения жалоб в сфере государственных закупок	C	D	Метод оценки: M2.
(i)	Отражение принципов прозрачности, полноты и	Непри-менима	D↑	До принятия Закона «О государственных закупках» в 2012 году, нормативные правовые

[57] Постановление Минторга от 26 июня 2013 года №12.

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
	конкуренции в нормативно-правовой базе			акты по вопросам государственных закупок носили очень фрагментарный характер. Хотя в старом законодательстве конкурсные торги признавались основным методом закупок, в нем также устанавливались льготы для отечественных производителей и поставщиков (минеральных удобрений, лекарств и медицинского оборудования) и обширный перечень товаров и услуг, закупка которых осуществляется иным методом. Законодательство предусматривало открытый доступ к планам государственных закупок, информации о возможностях для участия в конкурсных торгах и присужденных контрактах, но сведения о результатах рассмотрения жалоб по государственным закупкам оставались закрытыми. До принятия нового Закона отсутствовал четко регламентированный порядок рассмотрения жалоб.
(ii)	Использование методов закупок на конкурсной основе	Непри-менима	D	Хотя на сайте Минторга размещена полная информация, в существующей системе государственных закупок отсутствует четко регламентированный процесс проверки обоснованности методов, используемых организаторами закупок вместо открытых конкурсов в соответствии с требованиями законодательства.
(iii)	Доступ общественности к полной, достоверной и своевременной информации о закупках	Непри-менима	D	Закон требует обеспечивать доступ общественности к информации в электронной форме о возможностях для участия в торгах и о заключенных контрактах. Законодательством не установлено требование размещать информацию о результатах рассмотрения жалоб по государственным закупкам. Отсутствует надежная система для обеспечения соблюдения этих требований.
(iv)	Наличие независимой административной системы рассмотрения жалоб, касающихся закупок	Непри-менима	D	Система рассмотрения жалоб, касающихся закупок функционирует, но по умолчанию поставлена оценка «D», так как в составе комиссии нет представителей частного сектора или общественности.
Оценки несопоставимы. Пересмотренная методология (введена в 2011 г.) использует 4 параметра вместо 3, и является более полной.				

3.4.8 PI-20 Эффективность внутреннего контроля за расходами, не связанными с заработной платой

Этот показатель оценивает системы внутреннего контроля за расходами, не связанными с заработной платой, на основании данных по состоянию на момент проведения оценки. Показатель имеет отношение только к эффективности контроля за принятием обязательств по расходам, оплатой товаров и услуг, оплатой труда нештатных работников и дискреционными выплатами сотрудникам. Вопросы управления долговыми обязательствами, фондом заработной платы и авансовыми платежами рассматриваются в рамках оценки других показателей.

(i) Эффективность контроля за принятием обязательств по расходам

Статья 138 Бюджетного кодекса четко определяет принятие обязательств, не обеспеченных бюджетными ассигнованиями, как нарушение Кодекса, влекущее за собой применение санкций. *«Принятие обязательств, не обеспеченных бюджетными ассигнованиями, при отсутствии иных источников финансирования таких обязательств приравнивается к использованию средств бюджета с нарушением бюджетного законодательства».*

Дополнительным элементом контроля за обязательствами является роспись, которая представляет собой поквартальное распределение годовых ассигнований. Квартальная роспись определяет лимиты денежных средств по отдельным статьям. Такие лимиты средств вводятся в систему казначейства и представляют собой элементы жесткого контроля за расходами. Бюджетные учреждения могут вносить изменения в роспись при условии одобрения таких изменений Минфином. Это требует чрезвычайно детального планирования расходов бюджетными учреждениями.

Кроме того, к некоторым категориям расходов, включая капитальным, применяются дополнительные меры контроля, требующие регистрации контрактов в Минфине[58]. Однако, за исключением специальных мер в отношении определенных статей расходов, контроль за принятием обязательств является добровольным и не применяется на практике. Несмотря на то, что в совокупности детальное планирование расходов в рамках росписи и наличие высокой общей культуры соблюдения требований бюджетного законодательства формируют высокий уровень контроля за денежными средствами, в Республике Беларусь контроль за принятием обязательств действует только в отношении определенных статей расходов.[59]

Оценка: C

(ii) Полнота, актуальность и понятность других правил/процедур внутреннего контроля

В Республике Беларусь имеется довольно широкий набор средств внутреннего контроля. Бюджетный кодекс является законодательным актом, который носит всеобъемлющий характер и дополняется рядом инструкций, постановлений и указов. Государственные служащие (и общественность) имеют возможность ознакомиться со всеми законодательными требованиями с помощью различных правовых баз данных, доступных в сети Интернет. В процессе обсуждений должностные лица Минфина и отраслевых министерств продемонстрировали глубокие знания положений Бюджетного кодекса и другого законодательства. Общей чертой встреч была способность

[58] Пункт 4 Постановления Министерства финансов от 17 декабря 2001 г. №120 «Об утверждении Инструкции о порядке оплаты расходов по строительству и ремонтным работам за счет средств бюджета».

[59] Обязательства могут признаваться в рамках регистрации контрактов в системе Казначейства. Это может осуществляться путем формирования непосредственно из учетной системы заказа на приобретение товара, который формально будет являться обязательством и на его выполнение будут резервироваться средства.

должностных лиц дословно цитировать эти правила, что отражает высокий уровень ассимиляции таких правил в общей деятельности и культуре бюджетных учреждений.

Имеет место определенное дублирование процессов контроля, что может негативно сказываться на эффективности исполнения бюджета. Несмотря на высокий уровень автоматизации и использования систем обработки информации дублирование процессов в частности связанно с имеющейся зависимостью от визирования документов вручную и ведения документации на бумажных носителях. В Республике Беларусь принят Закон «Об электронном документе и электронной цифровой подписи», поэтому такая практика может являться частью переходного периода.

Оценка: B

(iii) Соблюдение правил проведения и регистрации операций

По информации, предоставленной казначейством, при обработке платежей могут иметь место ошибки, в том числе нарушение сроков представления дополнительных документов, но, в целом, точность и полнота операций, как представляется, находится на высоком уровне. Информация, полученная от подразделений министерства, отвечающих за проведение проверок, указывает на наличие некоторых проблем с соблюдением правил, включая ошибки. Отчеты КРУ подтверждают, что ошибки действительно случаются. Однако, в целом, Республике Беларусь присущ высокий уровень культуры соблюдения правил, что отчасти обеспечивается наличием субъектов, уполномоченных проводить проверки бюджетных учреждений.

Оценка: A

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
PI-20	Эффективность внутреннего контроля за расходами, не связанными с заработной платой	B+	C+	Метод оценки: M1.
(i)	Эффективность контроля за принятием обязательств по расходам	B	C	Несмотря на наличие процедур контроля за принятием обязательств, такой контроль является обязательным только в отношении определенных статей расходов.
(ii)	Полнота, актуальность и понятность других правил/процедур внутреннего контроля	B	B	Система контроля является всеобъемлющей и понятной. Автоматизированные инструменты контроля еще не заменили полностью ручной контроль с использованием бумажных носителей, что приводит к определенному дублированию.
(iii)	Соблюдение правил проведения и регистрации операций	A	A	Высокий уровень соблюдения правил за счет наличия средств внутреннего контроля.

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
Сопоставимость оценок и изменение эффективности: Оценки сопоставимы. (i) С 2009 г. эффективность не изменилась. Однако, исходя из имеющихся данных, этому параметру соответствует оценка «С», так как в Республике Беларусь не осуществляется систематическая регистрация контрактов с резервированием соответствующих обязательств в рамках бюджетных ассигнований. (ii) Эффективность не изменилась. (iii) Эффективность не изменилась.				

3.4.9 PI-21 Эффективность внутреннего аудита

Этот показатель оценивает эффективность системы внутреннего аудита (в отличие от контрольной деятельности) на основе актуальных имеющихся финансовых и операционных данных.

Со времени проведения оценки ГРФП 2009 года в Республике Беларусь произошли значительные изменения в проведении финансовых проверок и контроля. К их числу относятся принятие нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы осуществления государственного контроля и надзора, а также законодательных актов в сфере ведомственного контроля.

Государственный надзор и контроль

В 2009 г. издан Указ Президента Республики Беларусь № 510 о контрольной деятельности, главной целью которого является улучшение инвестиционного климата за счет уменьшения количества внеплановых проверок частных и государственных организаций в Республике Беларусь. Хотя Указа № 510 был призван улучшить координацию действий значительного числа контролирующих органов, в процессе его реализации была создана чрезвычайно громоздкая система контроля в государственном секторе, которая не соответствует современным международным системам внутреннего государственного финансового контроля. В соответствии с Указом, контролирующие органы обязаны подавать шестимесячные планы проведения проверок в КГК - высший орган финансового контроля в Республике Беларусь. КГК составляет консолидированный координационный план, содержащий список всех проверок на следующие 6 месяцев. Затем координационный план публикуется на сайте КГК.

Ведомственный контроль

Указ Президента Республики Беларусь от 22 июня 2010 г. № 325 «О ведомственном контроле в Республике Беларусь» (далее – «Указ №325») вводит понятие ведомственного контроля. Все министерства и ведомства, включая облисполкомы и Минский горисполком (в Приложении к Указу №325 содержится перечень из около 150 органов) имеют ведомственные контрольные службы. Указ №325 определяет ключевые задачи органов ведомственного контроля, которые контролируют соблюдение подведомственными организациями законодательства, отвечают за выявление и предотвращение нарушений законов, а также обеспечивают целевое и эффективное использование государственной собственности. Эти задачи выполняются в процессе осуществления контрольной (надзорной) деятельности. Законодательство обеспечивает независимость ведомственных контрольных служб, которые подчинены руководителю отраслевого министерства/ведомства или органа местного управления. В тоже время большая часть их деятельность должна планироваться и

осуществляться в соответствии с требованиями Указа №510 (то есть в соответствии с шестимесячным координационным планом, размещенным на сайте КГК).

Проверка районов и местных исполнительных комитетов

Финансовые проверки исполнения бюджетов местных исполнительных комитетов, проводимые КГК и КРУ Министерства финансов, не являются плановыми в соответствии с положениями Указа № 510. План таких проверок утверждается председателем КГК при участии работников КГК и КРУ Минфина.

(i) Сфера применения и эффективность функции внутреннего аудита

Внутренний аудит, понимаемый как служба, не имеющая операционных обязанностей и оказывающая руководству консультативную помощь в определении путей преодоления выявленных недостатков систем, отсутствует в рамках белорусской системы. В соответствии с Указом Президента №325 контрольная деятельность фокусируется на проверке соблюдения правовых норм и выявлении нарушений законодательства. Кроме того, Указ устанавливает требование о том, чтобы контролирующие органы проводили анализ эффективности использования государственной собственности. Группа специалистов по оценке отметила некоторую работу в этой области; например, в процессе проведения проверок анализируется количество работников и эффективность использования государственных зданий по сравнению с нормативами. Отсутствуют какие-либо опубликованные профессиональные стандарты проведения проверок, однако Минфин два раза в год организует расширенные курсы обучения. Охват проверками КРУ является обширным, поскольку в соответствии с законодательством все бюджетные организации относятся к высокой группе риска. Однако, в процессе проведения проверок системному мониторингу не уделяется должного внимания. Учитывая отсутствие функции внутреннего аудита, параметр (i) по умолчанию получает оценку «D», а параметры (ii) и (iii) не подлежат оценке.

Оценка: D

(ii) Периодичность составления и широта распространения отчетов

Государственный надзор и контроль

Все бюджетные учреждения относятся к высокой группе риска и в принципе обязаны ежегодно проверяться. В соответствии с законодательством проверки должны проводиться не чаще одного раза в год. Функции КРУ и КГК в области финансового контроля в значительной степени совпадают, что на практике реализуется через осуществление совместной контрольной деятельности, координируемой КГК (см. PI-26). Внимание КРУ Минфина и служб ведомственного контроля сосредоточено на проверке соблюдения финансовой дисциплины и отчетности.

В соответствии с Указом № 510 проверяющий обязан подготовить отчет о результатах проверки в течение 5 дней после завершения проверки. Отчет направляется проверяемой организации, которая имеет 15 дней, чтобы обжаловать заключение. Окончательное решение принимается по истечении 30 дней. Организация оформляет ответ на заключения в письменном виде, а контролирующий орган проводит выборочные проверки с целью контроля за обеспечением принятия соответствующих мер по результатам проверки. Если размер ущерба превышает 1 000 базовых величин (приблизительно 14 130 долларов США по состоянию на ноябрь 2013 г.), контролирующий орган (КРУ, КГК) отправляет заключение по результатам проверки правоохранительным органам для

проведения дальнейшего расследования. Законодательством не предусмотрено обязательное предоставление материалов проверки вышестоящему органу управления или КГК.

Ведомственный контроль

В соответствии с Указом №325, службы ведомственного контроля представляют сводные статистические отчеты в КРУ Минфина (содержащие, например, подробную информацию о бюджетных нарушениях и административных штрафах). С 2013 года такие отчеты являются частью ведомственной отчетности Минфина, а порядок их составления и представления определен в постановлении Министерства финансов Республики Беларусь от 30 ноября 2012 г. № 67 «Об установлении форм ведомственной отчетности на 2013 год».

Проверка районов и местных исполнительных комитетов

Инспекторы КГК и КРУ составляют и согласовывают большое количество отдельных отчетов о проведенных проверках. После составления отчета о результатах проверки, КГК и/или Минфин начинает отслеживать действия руководителей в ответ на заключения поверки и, в случае необходимости, налагает административные штрафы. В случае крупных нарушений, превышающих определенную пороговую величину, Министерство финансов информирует соответствующее министерство или правоохранительные органы. КРУ Минфина составляет сводную таблицу, содержащую данные о проведенных сотрудниках КРУ проверках в области, и представляет эту информацию для включения в общий отчет КГК о результатах проверки. В свою очередь, КГК вносит результаты собственных проверок и составляет сводный отчет о результатах проверки определенной области. Для обсуждения результатов проверки, изложенных в отчете (1) КГК может созвать свое выездное заседание на территории проверяемой области, или (2) непосредственно финансовое управление области (территориальное подразделение Минфина) может созвать такое заседание исполнительного комитета области. Результатом обсуждений является принятие решений, которые включают краткую информацию о результатах проверки, а также план последующих действий по устранению недостатков.[60]

Несмотря на проведение указанных финансовых проверок, вследствие отсутствия функции внутреннего аудита оценка к этому параметру не применяется.

Оценка: неприменима

(iii) Характер действий, предпринимаемых руководством на основании заключений внутренних аудиторских проверок

В связи с тем, что проверки направлены на выявление фактов несоблюдения и нарушения требований законодательства, примеров действий, предпринимаемых руководством для ликвидации недостатков системного характера, которые были выявлены КРУ или в ходе других проверок представлено не было. После получения акта проверки проверяемая организация имеет право опротестовать результаты проверки контролирующего органа и обратиться в суд в случае неудовлетворительного ответа. После согласования акта проверки контролирующий орган выносит решение по акту проверки. Система контроля сверху вниз со штрафами за несоблюдение требований законодательства обеспечивает незамедлительную реакцию и принятие всех необходимых мер со стороны руководства, однако она не решает проблем системного характера.

[60] Хотя на практике к моменту рассмотрения многие из таких мер уже приняты руководством.

Оценка: неприменима

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
PI-21	Эффективность внутреннего аудита	D+	D	Метод оценки: M1.
(i)	Сфера применения и эффективность функции внутреннего аудита	C	D	Внутренний аудит, понимаемый как служба, не имеющая операционных обязанностей и оказывающая руководству консультативную помощь в определении путей преодоления выявленных недостатков системы, отсутствует в рамках белорусской системы. Однако функция финансового контроля/надзора работает и обеспечивает высокий уровень охвата бюджетных организаций. Проводится некоторая системная работа, однако отсутствуют какие-либо профессиональные стандарты проведения проверок.
(ii)	Периодичность составления и широта распространения отчетов	D	n/a	Не применяется в связи с отсутствием комплексного внутреннего аудита, что препятствует систематическому распространению отчетов.
(iii)	Характер действий, предпринимаемых руководством на основании заключений внутренних аудиторов	D	n/a	Не применяется в связи с тем, что аудит систем является побочным продуктом контрольной деятельности.
Сопоставимость оценок и изменение эффективности: Оценки сопоставимы (i) Значительные изменения в эффективности отсутствуют. Оценка 2013 г. свидетельствует об улучшении доступности данных. (ii) Неприменимо: в соответствии с инструкциями Практического руководства по проведению оценок, выпущенного после оценки 2009 г. (iii) Неприменимо: в соответствии с инструкциями Практического руководства по проведению оценок, выпущенного после оценки 2009 г.				

3.5 Учет, ведение документации и отчетность

3.5.1 PI-22 Своевременность и регулярность сверки счетов

Данный показатель оценивает процесс согласования и сверки банковских счетов центрального правительства и другой учетной информации о невыясненных сумах и авансовых платежах (например, авансах на командировочные расходы или выполнение строительных работ). Результаты приведены по состоянию на момент оценки.

(i) Регулярность сверки банковских счетов

Как указано в оценке PI-17, функционирует единая казначейская система, которая обслуживает республиканский бюджет, бюджеты областей и районов. Доходы и расходы республиканского бюджета преимущественно проходят через счета в Нацбанке с автоматической сверкой денежных потоков и остатков денежных средств между учетными и банковскими данными. Бюджеты областей и районов исполняются через счета территориальных подразделений Минфина в ОАО «АСБ Беларусбанк», причем аналогичная сверка денежных потоков и остатков производится ежедневно. Обе системы автоматически производят сверку, а выяснение расхождений и невыясненных платежей осуществляется ежемесячно в рамках составления отчетов об исполнении бюджета. За 2010-2012 гг. был завершен перевод всех бюджетных организаций на обслуживание через систему казначейства, за исключением их средств от приносящей доходы деятельности.

Ежемесячная сверка счетов производится при представления отчетов об исполнении бюджета в Минфин. Распорядители средств, отвечающие за операции с бюджетными средствами или за поступление и расходование внебюджетных средств, обязаны производить сверку своих данных о расходах с данными выписок по банковским счетам до представления отчета об исполнении бюджета, что позволяет обеспечить, как минимум, ежемесячную сверку. Распорядители бюджетных средств ежеквартально представляют в казначейство информацию об остатках на своих банковских счетах по учету средств от приносящей доходы деятельности в рамках подготовки отчетов об исполнении бюджетов.

Оценка: A

(ii) Регулярность согласования и сверки промежуточных счетов и авансовых платежей

Счета областных и районных бюджетов открытые в ОАО «АСБ Беларусбанк» входят в единую казначейскую систему. Информация о них доступна Главному государственному казначейству Минфина на ежедневной основе, а расхождения и невыясненные платежи подлежат урегулированию не реже, чем раз в месяц, в рамках составления отчетов об исполнении бюджета. Оплата командировочных расходов осуществляется в соответствии с установленным порядком, а авансовые платежи зачисляются на карт-счета работников. Законодательство требует от работника не позднее трех рабочих дней со дня возвращения из командировки подать отчет об израсходованных суммах, и это выполняется на практике. Законодательством предусмотрены четко регламентированные процедуры выплаты авансов на выполнение строительных работ – подрядчик может требовать аванс в размере 50% стоимости работ, планируемых к выполнению в расчетном месяце, акты выполненных работ по которым представляются в течение месяца для погашения обязательств. В исключительных случаях могут выплачиваться авансы на приобретение нестандартных изделий в размере 100 % от стоимости товаров, если доставка будет произведена в течение пяти рабочих дней. Казначейство тщательно контролирует закрытие авансов на выполнение строительных работ. Группе специалистов по оценке эффективности разъяснили, что нарушение условий предоставления авансов влечет наложение штрафов, а факты нарушений отмечаются редко.

Оценка: A

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
PI-22	Своевременность и регулярность сверки счетов	A	A	Метод оценки: M2.
(i)	Регулярность сверки банковских счетов	A	A	Сверка всех банковских остатков в системе казначейства производится ежедневно, а сверка счетов по учету средств от приносящей доходы деятельности – не реже одного раза в квартал.
(ii)	Регулярность согласования и сверки промежуточных счетов и авансовых платежей	A	A	Урегулирование невыясненных платежей производится не реже одного раза в месяц при составлении отчетов об исполнении бюджета в конце месяца. Отчет об использовании авансовых средств на командировочные расходы представляется в течение трех дней со дня возвращения из командировки. Процедуры выплаты авансов на выполнение строительных работ четко регламентированы, а их соблюдение тщательно контролируется казначейством.
Сопоставимость оценок и изменение эффективности: Оценки сопоставимы (i), (ii) Эффективность не изменилась.				

3.5.2 PI-23 Наличие информации о средствах, получаемых учреждениями, оказывающими услуги

Данный показатель оценивает, в какой степени системы УГФ обеспечивают эффективную поддержку процессу оказания услуг на первичном уровне (т.е. школам и учреждениям здравоохранения в системе первичной медицинской помощи) посредством предоставления информации о направлении ресурсов учреждениям (в денежной и неденежной форме) по сравнению с запланированными в бюджете. Оценка охватывает последние три полных финансовых года.

Расходование бюджетных средств учреждениями, оказывающими услуги, осуществляется через счета территориальных органов казначейства, причем расходы отражаются в учете местного казначейства и сверяются с данными бухгалтерского учета. Для реализации права на осуществление приносящей доход деятельности бюджетные организации должны получить разрешение вышестоящей организации. Средства от приносящей доходы деятельности используются в соответствии с перечнем расходов, который также предусматривает, что руководители бюджетных организаций вправе самостоятельно определять направления их использования. В ходе визитов установлено, что эти средства направляются на премирование сотрудников, расходные материалы (лекарства, учебники и оборудование/транспортные средства). Поступления в неденежной форме (например, оборудование, предоставленное больнице Всемирной организацией здравоохранения) отражаются на счетах бухгалтерского учета. Системы ведения бухгалтерского учета бюджетных организаций отличаются надежностью и обеспечивают своевременный и полный учет операций с бюджетными и внебюджетными средствами, хотя последние хранятся и учитываются на банковских счетах вне казначейской системы.

На основе данных бухгалтерского учета все бюджетные организации, независимо от ведомственной принадлежности, составляют и представляют ежемесячные, квартальные и годовые отчеты об использовании бюджетных средств и средств от приносящей доходы деятельности. Годовые отчеты содержат информацию о расходах по всем школам, больницам и т.д. Эта информация позволяет проверить, получили ли учреждения, предоставляющие услуги, запланированные в бюджете средства (как в денежной, так и неденежной форме), хотя она и не публикуется. Принимая во внимание уровень контроля в бюджетной системе по всей Беларуси, риск отвлечения или нецелевого использования средств, выделяемых общеобразовательным школам или медицинским учреждениям, оценивается как крайне низкий.

Оценка: A

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
PI-23	Наличие информации о ресурсах, получаемых учреждениями, оказывающими услуги	B	A	Системы ведения бухгалтерского учета предоставляют надежную информацию о всех видах ресурсов, полученных в денежной и неденежной форме бюджетными организациями. Эта информация включается в ежемесячные, квартальные и годовые отчеты.
Сопоставимость оценок и изменение эффективности: оценки сопоставимы Эффективность не изменилась, но исходя из имеющихся данных, этому параметру соответствует оценка «A».				

3.5.3 PI-24 Качество и своевременность отчетов об исполнении бюджета, представляемых в течение года

Данный показатель оценивает возможности системы бухгалтерского учета составлять точную и полную отчетность обо всех аспектах исполнения бюджета, как на стадии принятия обязательств, так и на стадии осуществления платежей. Оценка основывается на результатах последнего полного финансового года (2012 г.).

(i) Содержание отчетов в плане охвата и сопоставимости данных с бюджетными сметами

Комплексные отчеты об исполнении республиканского бюджета составляются ежемесячно, а более подробная информация в последующем включается в квартальные и годовые отчеты. Данные в отчетах представляются с разбивкой по функциональной, ведомственной и экономической классификациям и позволяют провести прямое сравнение с первоначальными бюджетными ассигнованиями. МДВ ежеквартально представляют казначейству отчеты об исполнении сметы доходов и расходов от приносящей доходы деятельности. На этапе принятия обязательств отдельные отчеты о расходах не предусмотрены. Аналогичным образом финансовые управления областных и районных исполнительных комитетов получают от бюджетных организаций отчеты об исполнении бюджета, включая информацию о внебюджетных средствах. Консолидированные отчеты, составленные по утвержденной форме, представляются органами местного управления в Минфин.

Оценка: C

(ii) Своевременность представления отчетов

Отчеты, содержащие достоверную информацию об операциях по ЕКС, представляются в течение 2 рабочих дней и сверяются с информацией, предоставленной МДВ к 15-му числу следующего месяца. Ежемесячные отчеты официально направляются в Минэкономики, Правительство, Белстат и подразделения Минфина до 25 числа, но пользователи могут ознакомиться с предварительными отчетами значительно раньше. До конца следующего месяца отчеты об исполнении бюджета размещаются на официальном сайте Минфина, хотя и в несколько обобщенном виде.

Оценка: A

(iii) Качество информации

Как указано в PI-24 (ii) основная информация, предоставляемая МДВ на ежемесячной основе, сверяется с данными ЕКС. Средства от приносящей доходы деятельности составляют приблизительно 5-6 процентов бюджетных средств, их учет ведется вне ЕКС, однако отсутствуют данные, свидетельствующие о проблемах с качеством информации в квартальных отчетах, представляемых в Минфин.

Оценка: A

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
PI-24	Качество и своевременность отчетов об исполнении бюджета, представляемых в течение года	B+	C+	Метод оценки: M1.
(i)	Содержание отчетов в плане охвата и сопоставимости данных с бюджетными сметами	B	C	Комплексные отчеты об исполнении республиканского бюджета составляются ежемесячно. Более подробная информация в последующем включается в квартальные и годовые отчеты; однако, отдельная отчетность о принятых обязательствах отсутствует.
(ii)	Своевременность представления отчетов	A	A	Отчеты, содержащие достоверную информацию об операциях ЕКС, доступны вскоре после окончания месяца, а отчеты об использовании средств от приносящей доходы деятельности представляются ежеквартально. Отчеты официально распространяются и публикуются до конца следующего месяца.
(iii)	Качество информации	A	A	Существенных проблем с точностью данных нет.
Сопоставимость оценок и изменение эффективности: Оценки сопоставимы (i) Эффективность сопоставима с оценкой 2009 г. Исходя из имеющихся данных, параметру (i) соответствует оценка «C», так как отчеты о расходах составляются только на основе произведенных платежей.				

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
(ii)	Эффективность не изменилась.			
(iii)	Эффективность не изменилась.			

3.5.4 PI-25 Качество и своевременность годовых финансовых отчетов

Данный показатель оценивает своевременность составления годовых финансовых отчетов. В рамках первого параметра оценивается последний годовой финансовый отчет. Второй параметр оценивает последний годовой финансовый отчет, представленный для аудита. Третий параметр оценивает финансовые отчеты за последние три года.

(i) Полнота финансовых отчетов

В соответствии с Бюджетным кодексом[61] Минфин составляет отчет об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год (включая сведения об источниках финансирования) по такой же форме и структуре, что и утвержденный бюджет. Бюджетный кодекс[62] также предусматривает составление дополнительных отчетов, которые должны содержать: (1) сведения о расходовании средств резервных фондов; (2) сведения о предоставленных Правительством гарантиях; (3) сведения о состоянии государственного долга; (4) сведения о предоставлении и погашении бюджетных ссуд, бюджетных займов, бюджетных кредитов; и (5) сведения о наличии кредиторской задолженности по средствам республиканского бюджета. С 2010 года бюджетные учреждения представляют также сводную информацию о финансовых активах, но она не включается в годовой отчет об исполнении республиканского бюджета. Бюджетным кодексом[63] установлены аналогичные требования к составлению отчетов об исполнении местных бюджетов.

Оценка: C

(ii) Своевременность представления финансовых отчетов

Отчет об исполнении республиканского бюджета (вместе с отчетом об исполнении бюджета ФСЗН) до 1 марта вносится на рассмотрение Правительства, которое в течение пяти рабочих дней направляет эти документы в КГК. Фактические даты представления отчетов об исполнении республиканского бюджета за 2010-2012 гг. представлены ниже.

Таблица 3.25. Фактические даты направления отчетов об исполнении республиканского бюджета на рассмотрение Правительства

Год	Дата представления годового отчета об исполнении республиканского бюджета на рассмотрение Правительства[64]
2010 год	28 февраля 2011 г.
2011 год	29 февраля 2012 г.
2012 год	28 февраля 2013 г.

Источник: Минфин.

[61] Статья 113.
[62] Статья 114.
[63] Статья 124.
[64] Указанная дата означает день, когда финансовые отчеты были представлены Минфином Правительству. Группе специалистов по оценке эффективности сообщили, что финансовые отчеты за все три финансовых года были представленным в КГК в течение 5 рабочих дней, как и установлено Бюджетным кодексом.

Оценка: A

(iii) Используемые стандарты бухгалтерского учета и отчетности

С 2009 г. Минфином принят ряд инструкций по бухгалтерскому учету и отчетности. Эти инструкции устанавливают стандарты (1) по учету материальных и нематериальных активов; (2) по учету денежных средств, заработанных на субботниках[65]; (3) по разработке плана счетов бюджетных организаций в соответствии с Бюджетным и Налоговым кодексами. Несмотря на эти нововведения, отчет об исполнении республиканского бюджета составляется на основе национальных стандартов для государственного сектора, которые не полностью соответствуют международным стандартам бухгалтерского учета для государственного сектора. Отчетность за разные периоды не содержит противоречий, но стандарты бухгалтерского учета и отчетности не раскрываются в отчете об исполнении бюджета.

Оценка: D

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
PI-25	Качество и своевременность годовых финансовых отчетов	C+	D+	Метод оценки: M1
(i)	Полнота финансовых отчетов	C	C	Отчет об исполнении республиканского бюджета составляется ежегодно. Информация о доходах, расходах и финансовых обязательствах раскрывается в полной мере, но сведения о финансовых активах являются не полными.
(ii)	Своевременность представления финансовых отчетов	A	A	Отчет об исполнении республиканского бюджета направляется для проверки не позднее пяти месяцев после окончания года.
(iii)	Используемые стандарты бухгалтерского учета и отчетности	C	D	Ежегодные отчеты об исполнении республиканского бюджета составляются в соответствии с национальными стандартами, которые не согласуются с международными стандартами. Отчеты составляются на основе единообразных принципов, но стандарты не раскрываются.
Сопоставимость оценок и изменение эффективности: Оценки сопоставимы (i) Эффективность не изменилась. (ii) Эффективность не изменилась. (iii) Эффективность не изменилась. Однако, исходя из имеющихся данных, этому параметру соответствует оценка «D». Принимая во внимание нераскрытие бухгалтерских стандартов, оценка 2009 года также по умолчанию должна была быть D.				

[65] Практика выхода на работу в субботу с перечислением заработанных средств (в бюджет) на заранее заявленные цели.

Осуществляемые реформы

В соответствии с новым Законом «О бухгалтерском учете и отчетности», начиная с 2016 года, банки должны будут составлять отчетность согласно МСФО. Это требование также распространяется на страховые компании, другие финансовые учреждения, открытые акционерные общества и их дочерние предприятия. Все остальные юридические лица могут применять МСФО по собственному усмотрению. Банковский сектор уже имеет опыт работы с МСФО, так как с 2008 года Нацбанк требует от них представлять отчетность в соответствии с МСФО, внося коррективы в отчетность, составленную на основе национальных правил.

Последние изменения в системе сбора данных о финансовых активах способствуют включению более полной информации Правительством в годовой отчет об исполнении бюджета.

3.6 Внешний контроль и аудит

3.6.1 PI-26 Сфера применения, характер внешнего аудита и принятие мер по его результатам

Данный показатель оценивает качество, сферу применения и охват внешнего аудита, соблюдение соответствующих стандартов (включая независимость внешних аудиторских организаций), степень отражения существенных и системных вопросов УГФ в аудиторских отчетах, а также наличие полномасштабного финансового аудита таких аспектов, как достоверность финансовой отчетности, регулярность операций, функционирование системы внутреннего контроля и системы закупок. Оценка охватывает центральные органы управления, включая все МДВ, автономные государственные учреждения и внебюджетные фонды (при наличии таковых). Предметом оценки является последний финансовый год, за который проведена аудиторская проверка.

Организация аудита в Республике Беларусь отличается от норм международной практики, предусмотренных в методологии ГРФП. Методология оценки ГРФП оценивает механизмы аудита в государственном секторе в соответствии со стандартами, предусматривающими независимость внешнего аудита от исполнительной власти, проведение как всеобъемлющего финансового аудита, так и комплекса проверок эффективности работы/расходования средств, результаты которых публикуются и находятся в свободном доступе для широкой общественности. Существует ряд существенных отличий между этими институциональными нормами и функциями Комитета государственного контроля Республики Беларусь (КГК). КГК подчинен Президенту, и Председатель КГК входит в состав Президиума[66] Совета Министров, назначаемого Президентом. Одна из основных функций КГК заключается в том, чтобы участвовать, координировать и осуществлять надзор за функционирующими на уровне государства механизмами контроля (см. PI-20 и 21). В процессе выполнения вышеуказанной функции КГК взаимодействует с другими контролирующими органами (например, Минфином и местными исполнительными органами, КРУ отраслевых министерств). За исключением заключения КГК по отчету об исполнении республиканского бюджета, отсутствует официальный механизм взаимосвязи КГК и Парламента (см. PI-28). Контрольная деятельность КГК рассматривается, главным образом, как надзор за внутренними процедурами в системе

[66] В соответствии со Статьей 34 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь», Председатель КГК входит в состав Президиума Совета Министров, который является постоянным органом Совета Министров Республики Беларусь в составе Премьер-министра Республики Беларусь, его заместителей, Главы Администрации Президента Республики Беларусь, Председателя Правления Национального банка Республики Беларусь, Министра экономики Республики Беларусь, Министра финансов Республики Беларусь, Министра иностранных дел Республики Беларусь. Президиум Совета Министров является влиятельным органом, который может давать рекомендации по важным вопросам в сфере политики и законодательства.

государственного управления, а отчеты такого рода не предоставляются в полном объеме общественности. Однако результаты проверок широко освещаются в средствах массовой информации.

(i) Сфера применения/характер проведенных аудиторских проверок

КГК Республики Беларусь выполняет многие из функций, закрепленных за высшими органами контроля других стран. В Законе о КГК установлено, что КГК осуществляет государственный контроль, и основным направлением его деятельности является обеспечение соблюдения законодательства и соответствующий контроль. Осуществляемая КГК контрольная деятельность в основном предполагает проведение проверок операций на предмет соответствия требованиям законодательства, хотя, помимо финансовых аспектов, предметом контроля являются вопросы эффективности использования бюджетных средств. КГК не раскрывает информацию о процедурах проверок, однако в 2012 г. Председателем КГК были утверждены Методические рекомендации о порядке проведения органами КГК аудита эффективности от 18 июля 2012 года №38. Рекомендации разработаны на основе стандартов и принципов проведения аудита эффективности, принятых Международной организацией высших органов государственного контроля (INTOSAI), Организацией высших органов государственного контроля Европы (EUROSAI) и Организацией высших органов государственного контроля Азии (ASOSAI). КГК является членом INTOSAI и имеет доступ к методическим материалам данной организации. Проверками КГК охватываются все республиканские органы государственного управления, внебюджетные фонды, а также местные бюджеты. В соответствии с информацией, предоставленной КГК, в 2012 финансовом году 51,8 млрд. бел. рублей (из 95,8 млрд. бел. рублей) или 54% расходов республиканского бюджета стали предметом проверки.

Оценка: C

(ii) Своевременность представления отчетов о результатах аудита законодательному органу

КГК готовит заключение по отчету об исполнении республиканского бюджета и направляет его Президенту Республики Беларусь до 15 мая. После этого заключение заслушивается Национальным Собранием в рамках рассмотрения закона об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета. Заключение КГК об исполнении республиканского бюджета представляется на рассмотрение законодательному органу в течение трех месяцев с момента получения отчета от Минфина.

Оценка: A

(iii) Факты, свидетельствующие о принятии мер в соответствии с рекомендациями по результатам аудита

Принятие мер в соответствии с рекомендациями КГК осуществляется на должном уровне. Каждая рекомендация устанавливает сроки принятия мер, которые согласовываются с соответствующими руководителями. Минфин обязан отчитываться перед КГК о надлежащем выполнении рекомендаций, а КГК отчитывается перед Президентом о принятых мерах. Подразделение Минфина, обычно Главное государственное казначейство, назначается ответственным за обеспечение своевременности принятия рекомендованных мер (что может означать осуществление контроля за деятельностью другого подразделения). Этот процесс подкрепляется регистрацией соответствующих поручений в базе данных управления контроля и организационной работы. Она в свою очередь генерирует регулярные напоминания и запросы с целью обеспечения

своевременного принятия министерством мер, в соответствии с возложенными на него обязанностями; должностные лица обязаны уведомлять о возможных задержках. Должностные лица подчеркивали внимание, с каким Минфин относится к реализации рекомендаций КГК, которые рассматриваются как поддерживаемые Президентом. Должностные лица КГК также подтвердили, что они удовлетворены тем, как выполняются их рекомендации. В некоторых случаях на принятие всех мер могло понадобиться некоторое время в силу действия объективных факторов (мониторинг также выявлял такие случаи). В случае если принятие мер требует больше времени, чем планировалось, министерство извещает КГК о новых обстоятельствах, которые будут надлежащим образом учтены.

Оценка: A

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
PI-26	Сфера применения, характер внешнего аудита и принятие мер по его результатам	D+	C+	
(i)	Сфера применения/ характер проведенных аудиторских проверок (в том числе соблюдение стандартов проведения аудита)	C	C	Аудит носит всеобъемлющий характер, но объем ограничен. Информация о применяемых КГК процедурах проверок не раскрывается, за исключением Рекомендаций по проведению аудита эффективности, которые были разработаны на основе стандартов, принятых INTOSAI, EUROSAI и ASOSAI.
(ii)	Своевременность представления отчетов о результатах аудита законодательному органу	A	A	Заключение КГК по отчету об исполнении республиканского бюджета представляется в Национальное Собрание в течение трех месяцев со дня получения отчета об исполнении бюджета от Правительства.
(iii)	Факты, свидетельствующие о принятии мер в соответствии с рекомендациями по результатам аудита	D	A	Правительство принимает и выполняет рекомендации КГК; однако ни рекомендации, ни информация об их реализации не публикуются.
Сопоставимость оценок и изменение эффективности: Оценки сопоставимы. (i) Эффективность не изменилась, за исключением опубликования Рекомендаций по проведению аудита эффективности. (ii) Эффективность не изменилась. (iii) Эффективность не изменилась. Однако, исходя из имеющихся данных, этому параметру соответствует оценка «A».				

3.6.2 PI-27 Рассмотрение закона о бюджете законодательным органом

Данный показатель оценивает систему рассмотрения и обсуждения закона о бюджете на очередной финансовый год в законодательном органе на основании таких факторов, как тщательность, внутренние процедуры рассмотрения и обсуждений и сроки, отведенные для данного процесса. Полнота информации, указываемой в бюджетной документации, предоставляемой в законодательный орган власти, рассматривается в показателе PI-6. Оценка охватывает последний полный финансовый год.

(i) Тщательность рассмотрения закона о бюджете законодательным органом

Механизм участия Парламента в подготовке бюджета изложен в Бюджетном кодексе, в который последний раз вносились изменения 26 октября 2012 г. Депутаты Парламента (особенно председатели соответствующих постоянных комиссий)[67] участвуют в подготовке рекомендаций по бюджетным вопросам, направляемых Минфину и МНС в начале года и до подготовки проекта закона о республиканском бюджете и официальных ответов исполнительной власти на эти рекомендации. Кроме того, существуют официальные механизмы слушаний по бюджету (Верхняя и Нижняя Палаты часто проводят совместные заседания) после его представления Президентом.

Бюджетные слушания и рабочие обсуждения охватывают все аспекты бюджетно-финансовой политики, включая финансирование долга, и предусматривают детальное рассмотрение доходов и расходов бюджета. Хотя при детальном рассмотрении проекта бюджета в Парламенте основное внимание уделяется республиканскому бюджету, также представляется полная информация о местных бюджетах. Кроме того, закон о бюджете ФСЗН также проходит рассмотрение в Парламенте. Как указано в PI-12, среднесрочная финансовая программа пока не утверждается Советом Министров и не включается в бюджетную документацию, направляемую законодательному органу.

Оценка: B

(ii) Наличие хорошо отлаженных процедур рассмотрения бюджета законодательным органом и соблюдение этих процедур

Общий механизм рассмотрения проекта бюджета в Парламенте изложен в Бюджетном кодексе. В Палате представителей и Совете Республики созданы специальные комиссии для рассмотрения макроэкономического прогноза и приоритетных направлений расходов, указанных в проекте закона о бюджете. В связи с тем, что период проведения слушаний по бюджету является непродолжительным (см. PI-27(iii)), парламентарии подчеркнули важность рабочих консультаций по бюджету в течение года, которые проводятся при участии депутатов Парламента и ключевых должностных лиц Минфина, Минэкономики и МНС официального внесения проекта бюджета.

Оценка: B

[67] Постоянная комиссия по экономике, бюджету и финансам Совета Республики и Постоянная комиссия по бюджету и финансам Палаты представителей.

(iii) Достаточность времени, отведенного законодательному органу для рассмотрения проекта бюджета

В соответствии с Бюджетным кодексом, проект закона о бюджете должен вноситься в Парламент до 1 ноября и должен быть утвержден до 1 декабря, с тем, чтобы предоставить нижестоящим органам управления достаточно времени для подготовки их бюджетов. Как указано в нижеследующей таблице, в течение последних двух лет фактический срок утверждения бюджета составлял от 5 до 15 дней с даты его внесения в Парламент и до утверждения Верхней палатой. Парламентарии утверждают, что рабочий механизм, описанный в PI-27(i), предоставляет им достаточно времени для рассмотрения макроэкономических прогнозов и проекта бюджета для последующего утверждения. Однако такое рабочее взаимодействие на предварительной стадии составления бюджета не учитывается при оценке этого параметра. Информация о сроках утверждения республиканского бюджета за последние три года приведена в Таблице 3.26.

Таблица 3.26. Фактические сроки внесения Закона о республиканском бюджете и его принятия законодательным органом

Финансовый год	Дата внесения в Палату представителей	Дата принятия Палатой представителей (в первом чтении)	Дата принятия Палатой представителей (во втором чтении)	Дата принятия Советом Республики	Дата подписания Президентом
2011	2 сентября 2010 г.	7 сентября 2010 г.	14 сентября 2010 г.	4 октября 2010 г.	15 октября 2010 г.
2012	15 декабря 2011 г.	16 декабря 2011 г.	19 декабря 2011 г.	20 декабря 2011 г.	30 декабря 2011 г.
2013	25 сентября 2012 г.	2 октября 2012 г.	8 октября 2012 г.	10 октября 2012 г.	26 октября 2012 г.

Источник: Минфин.

Оценка: D

(iv) Порядок внесения изменений в бюджет в течение года без предварительного утверждения законодательным органом

Правила внесения изменений в течение года установлены в Бюджетном кодексе. Минфин может утверждать перераспределение расходов между распорядителями бюджетных средств или статьями по экономической классификации в пределах утвержденных общих показателей по подразделам функциональной классификации. Президент может без согласия законодательного органа утвердить более серьезное перераспределение средств, в результате которого изменятся общие суммы доходов, расходов, дефицита или источников его финансирования, утвержденных законом о бюджете на год. Любые поправки в текст закона о бюджете должны вносятся путем принятия Парламентом закона о внесении изменений, хотя на практике такого никогда не случалось. Аналогичный механизм применяется и в отношении уточнения местных бюджетов.

Оценка: C

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
PI-27	Рассмотрение закона о бюджете на год законодательным органом	B+	D+	Метод оценки - M1.
(i)	Тщательность рассмотрения Закона о бюджете законодательным органом	B	B	Законодательный орган рассматривает бюджетно-налоговую политику на следующий год, а также подробные оценки расходов и доходов бюджета. Однако на данный момент не разработана надежная среднесрочная финансовая программа, которая включала бы приоритетные направления государственных расходов и конкретные цели политики.
(ii)	Наличие хорошо отлаженных процедур рассмотрения бюджета законодательным органом и соблюдение этих процедур	A	B	Существуют простые процедуры рассмотрения бюджета законодательным органом, которые надлежащим образом соблюдаются. В связи с тем, что период проведения бюджетных слушаний является непродолжительным, парламентарии (в частности председатели комиссий) подчеркнули важность бюджетных консультаций рабочего характера в течение года при участии депутатов Парламента и ключевых должностных лиц Минфина, Минэкономики и других министерств.
(iii)	Достаточность времени, отведенного законодательному органу для рассмотрения проекта бюджета	A	D	Несмотря на существование процедур рассмотрения бюджета на рабочем уровне, установленный срок официального рассмотрения (значительно меньше одного месяца) является явно недостаточным для проведения содержательных дебатов.
(iv)	Порядок внесения изменений в бюджет в течение года без предварительного утверждения законодательным органом	A	C	Существуют четкие правила, определяющие возможность внесения изменений в бюджет в течение года без предварительного утверждения законодательным органом. Эти правила позволяют существенно перераспределять и расширять совокупные расходы без получения согласия законодательного органа.
Сопоставимость оценок и изменение эффективности: Оценки сопоставимы (i) Эффективность не изменилась. (ii) Эффективность не изменилась. Однако, в связи с отсутствием данных, этому параметру соответствует оценка «B». (iii) Снижение оценки с «A» до «D» отражает то, что времени для рассмотрения законодательным органом				

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
	проектов бюджетов на 2012 г. и 2013 г. было явно недостаточно, чтобы провести содержательные обсуждения. Процедуры консультаций рабочего характера, описанные в тексте отчета, не учитываются при оценке данного параметра. На основании описания показателя, приведенного в оценке 2009 года, группа по проведению оценки рассматривает такую ситуацию, как ухудшение эффективности.			
	(iv) Эффективность не изменилась. Однако, исходя из имеющихся данных, этому параметру соответствует оценка «С».			

3.6.3 PI-28 Рассмотрение заключений внешних аудиторов законодательным органом

Основное внимание при оценке данного показателя уделено центральному правительству, включая все МДВ и автономные государственные учреждения. Оценка первого параметра основана на данных заключений по результатам аудиторских проверок, представленных в законодательный орган в течение последних трех лет; оценка других параметров охватывает данные за последние 12 месяцев.

(i) Своевременность рассмотрения заключений по результатам проверок законодательным органом

Как обсуждалось более детально при оценке параметра PI-26, КГК подчиняется непосредственно Президенту, и председатель КГК входит в состав Президиума Совета Министров. Бюджетным кодексом установлено единственное положение законодательства, закрепляющее обязанность КГК перед Парламентом, которое состоит в подготовке КГК заключения по отчету об исполнении республиканского бюджета, которое заслушивается при рассмотрении проекта закона об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год. Процесс занимает около месяца после представление отчета на рассмотрение Парламента. Следует отметить, что КГК не обязан представлять отчеты по результатам проверок в Парламент, и эти отчеты не рассматриваются Комиссиями.

Оценка: A

(ii) Проводимые законодательным органом слушания по важнейшим заключениям по результатам проверок

Единственное официальное слушание для обсуждения результатов проверок КГК в Парламенте проводится в отношении заключения КГК по отчету об исполнении республиканского бюджета в форме совместного заседания комиссий по экономике и финансам Совета Республики и Палаты Представителей. Кроме того, группа специалистов по оценке была проинформирована о том, что КГК и Национальное Собрание взаимодействуют на рабочем уровне и по конкретным вопросам по мере необходимости, поскольку в Конституции или других законодательных актах не установлен механизм взаимоотношений КГК и Национального Собрания.

Оценка: D

(iii) Издание законодательным органом предписаний относительно рекомендуемых мер и выполнение этих предписаний исполнительными органами

Представители КГК выступают на заседаниях Национального Собрания по вопросам исполнения республиканского бюджета за отчетный год, но не представляют никаких отчетов в письменной форме. Группа специалистов по оценке была проинформирована о том, что депутаты Парламента дают определенные рекомендации по результатам слушаний, но они не связаны с конкретными рекомендациями КГК. Информация о взаимодействии Парламента и Правительства не публикуется.

Оценка: D

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
PI-28	Рассмотрение заключений внешних аудиторов законодательным органом	B+	D+	Метод оценки: M1.
(i)	Своевременность рассмотрения заключений по результатам проверок законодательным органом (за последние три года)	A	A	Заключение КГК по отчету об исполнении республиканского бюджета своевременно рассматривается Парламентом при рассмотрении проекта закона об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за предыдущий год.
(ii)	Проводимые законодательным органом слушания по важнейшим заключениям по результатам проверок	B	D	Единственные официальные слушания для обсуждения результатов проверок КГК в Парламенте проводятся в отношении заключения КГК об исполнении республиканского бюджета в форме совместного заседания комиссий по экономике и финансам Совета Республики и Палаты Представителей. Кроме того, группа специалистов по оценке была проинформирована о том, что КГК и Национальное Собрание взаимодействуют на рабочем уровне и по конкретным вопросам по мере необходимости, поскольку в Конституции или других законодательных актах не установлен механизм взаимоотношений КГК и Национального Собрания.
(iii)	Издание законодательным органом предписаний относительно рекомендуемых мер и выполнение этих предписаний исполнительными органами	B	D	Представители КГК выступают на заседаниях Парламента по вопросам исполнения республиканского бюджета за отчетный год, но не представляют никаких отчетов в письменной форме. Группе специалистов по оценке сообщили, что члены Парламента дают некоторые рекомендации по результатам слушаний, но они не связаны с конкретными

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
				рекомендациями КГК. Информация о взаимодействии Парламента и Правительства не публикуется.
Сопоставимость оценок и изменение эффективности: Оценки сопоставимы (i) Эффективность не изменилась. (ii) Эффективность не изменилась. Однако, исходя из имеющихся данных, этому параметру соответствует оценка «D». (iii) Эффективность не изменилась. Однако, исходя из имеющихся данных, этому параметру соответствует оценка «D».				

3.7 Практика, применяемая донорами

3.7.1 D-1 Предсказуемость прямой поддержки бюджета

Данный показатель оценивает предсказуемость получения средств на цели поддержки бюджета. В 2010-2012 финансовых годах Республика Беларусь не получала какие-либо средства на цели поддержки бюджета, поэтому данный показатель не применяется в соответствии с методологией ГРФП.[68]

(i) Расхождения между объемом средств, фактически полученных на цели поддержки бюджета, и прогнозами

Оценка: неприменима

(ii) Своевременность выделения средств донорами в течение года

Оценка: неприменима

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
D-1	Предсказуемость прямой поддержки бюджета	Не использовался	n/a	Метод оценки M1.
(i)	Годовые расхождения между объемом средств, фактически полученных на цели поддержки бюджета, и прогнозами, представленными донорами, по крайней мере, за 6 недель до представления Правительством проекта бюджета на рассмотрение	Не использовался	n/a	

[68] Информационное сообщение ГРФП №.5.

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
	законодательным органом			
(ii)	Своевременность выделения средств донорами в течение года (соответствие совокупным квартальным сметам)	Не использовался	n/a	
Сопоставимость оценок и изменение эффективности: **Показатель D 1 не использовался при проведении предыдущей оценки ГРФП.** (i) и (ii) Правительство Республики Беларусь не получало прямой поддержки бюджета в 2010-2012 финансовых годах.				

3.7.2 D-2 Финансовая информация, предоставляемая донорами для составления бюджетов и подготовки отчетности по проектам и программам финансовой помощи

Данный показатель оценивает предсказуемость поддержки, оказываемой донорами в рамках программ и проектов (в том числе в неденежной форме), в части предоставления достоверных и своевременных расчетов для их включения в проект бюджета и отчетности о фактическом движении средств доноров. Оценка основывается на качественных данных по донорам, финансирующих проекты и программы, и охватывает последний полный финансовый год (2012 г.).

Единственным источником информации по этому параметру являются данные Всемирного банка. В соответствии с данными, предоставленными Правительством, общая сумма грантов и займов МБРР за 2012 финансовый год составила 157 млн. долл. США, что свидетельствует об их незначительном удельном весе (0,85% расходов консолидированного бюджета). Указанный объем финансирования включает гранты в сумме 44 млн. долл. США (0,24%) и займы в сумме 113,45 млн. долл. США (0,61% займов МБРР). Сбор данных по грантам осуществляет Минэкономики; по данным о займах МБРР (единственная форма финансовой помощи) - Минфин. Данные о финансируемых за счет внешних источников проектах и программах не включаются в годовой бюджет, приложения к нему или другие документы открытого доступа. Всемирный банк проинформировал группу специалистов по проведению оценки о том, что, в целом, проекты МБРР на 100% финансируются Банком без привлечения встречного финансирования. Процесс финансирования в рамках займов МБРР регламентирован в Стратегии партнерства для Республики Беларусь, которая, среди прочего, определяет приоритетные направления и обязательства по выделению заемных средств. Действующая Стратегия партнерства рассчитана на период 2014-2017 годов. Как указывалось выше, с 2009 года Республика Беларусь не получала прямой поддержки бюджета.

(i) Полнота и своевременность смет ресурсов, предоставляемых донорами в рамках финансирования проектов

В соответствии с имеющимися процедурами подготовки бюджета в Беларуси включение в него донорского финансирования не требуется, и, следовательно, данный показатель не может быть применен в соответствии с методологией ГРФП. Оценки бюджетов по проектам, финансируемым МБРР, включаются в документы по соответствующим проектам.

Оценка: неприменима

(ii) Периодичность и охват предоставляемой донорами отчетности по фактически выделенным средствам в рамках финансирования проектов

Поскольку данные об исполнении проектов не находят отражение в утверждаемом законе о бюджете или материалах к нему, данный показатель не может быть применен в соответствии с методологией ГРФП. На портале Всемирного банка «Client Connection» имеются подробные агрегированные данные и данные по отдельным проектам, финансируемым МБРР, доступные группам по реализации проектов и основным отраслевым министерствам.

Оценка: неприменима

PI	Параметр	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года
D-2	Финансовая информация, предоставляемая донорами для составления бюджетов и подготовки отчетности по проектам и программам финансовой помощи	Не использовался	n/a	Метод оценки M1.
(i)	Полнота и своевременность смет ресурсов, предоставляемых донорами в рамках финансирования проектов	Не использовался	n/a	
(ii)	Периодичность и охват предоставляемой донорами отчетности по фактически выделенным средствам в рамках финансирования проектов	Не использовался	n/a	
Сопоставимость оценок и изменение эффективности: **Параметр D-2 не использовался при проведении предыдущей оценки ГРФП.** (i) и (ii) неприменимы, поскольку в утверждаемом законе о бюджете или материалах к нему не содержатся расчетные или фактические данные об этих средствах.				

3.7.3 D-3 Доля средств, полученных в качестве финансовой помощи, управление которыми осуществляется в соответствии с действующими в стране процедурами

Данный показатель оценивает использование действующих в стране процедур (например, методов закупок, осуществления платежей/ведения бухгалтерского учета, аудита, освоения средств и отчетности) применительно к средствам доноров. Оценка охватывает последний полный финансовый год (2011 г.).

Как отмечалось при оценке показателя D-1, Правительство Республики Беларусь не получало прямой поддержки бюджета в 2010-2012 финансовых годах. Правительство реализует проекты

Всемирного банка исключительно через группы по реализации проектов, не применяя при этом действующие в стране процедуры закупок, бухгалтерского учета, аудита, освоения средств и отчетности. В ходе встреч Минэкономики проинформировало о том, что другие доноры также применяют действующие в стране системы в минимальной степени или вообще не применяют их (что также получило подтверждение в рамках консультаций с другими организациями-донорами).

Оценка: D

PI	Параметр	Оценка 2010 года	Оценка 2013 года	Основания для оценки 2013 года
D-3	Общая доля средств, полученных в качестве финансовой помощи центральным правительством, управление которыми осуществляется в соответствии с действующими в стране процедурами	Не использовался	D	Управление средствами в соответствии с действующими в стране процедурами охватывает менее 50% средств, полученных в качестве финансовой помощи центральным правительством.
Сопоставимость оценок и изменение эффективности: **Показатель D-3 не использовался при проведении предыдущей оценки ГРФП.** Управление средствами в соответствии с действующими в стране процедурами охватывает менее 50% средств, полученных в качестве финансовой помощи центральным правительством.				

4 Процесс государственных реформ

4.1 Описание проведенных за последнее время и проводимых реформ

В течение последних лет реформы УГФ осуществлялись в условиях неопределенной макроэкономической среды. В условиях существенного давления на бюджет, управление бюджетно-налоговой сферой было подчинено потребностям краткосрочной консолидации. Хотя Правительству удалось сохранить бюджетную дисциплину, краткосрочное антикризисное управление в некоторой степени вытеснило более долгосрочные институциональные реформы, направленные на укрепление системы управления бюджетом.

Несмотря на то, что Правительство не разрабатывало общей стратегии реформирования УГФ, в целом ряде отдельных областей такие реформы были начаты. Самым важным стало принятие в 2009 году Бюджетного кодекса, установившего институциональные и процессуальные основы управления бюджетом. Правительство также предприняло ряд реформ в тех областях, где были выявлены недостатки по результатам оценки ГРФП 2009 года. В 2010 году Правительство ввело систему межбюджетных трансфертов на основе формулы. Однако в виду того, что формула является сложной и для нее требуется много данных, она не применяется на практике. В 2010 году Правительство также ввело ряд фискальных правил, призванных ограничить долг органов местного управления. Позднее, в 2011 году, Правительство приступило к реализации пилотных проектов по переходу на более гибкие механизмы финансирования в отраслях здравоохранения и образования, но проекты нормативных правовых актов, на основе которых должны реализовываться эти пилотные проекты, пока еще не утверждены. В соответствии с положениями Бюджетного кодекса, Минфин также начал готовить среднесрочную финансовую программу в рамках ежегодного процесса планирования бюджета. Однако она пока еще не включается в состав документации по бюджету в основном в связи с вопросами по поводу точности среднесрочных прогнозов в условиях очень волатильной макроэкономической среды, вызванной последствиями мирового финансового кризиса и внутренним валютным кризисом.

Параллельно с этим, Правительство предприняло дальнейшие шаги в области реформирования налоговой политики. В 2008 году в Беларуси была принята Особенная часть Налогового кодекса, объединившая все налоговое законодательство в одном законодательном акте. После этого был проведен ряд налоговых реформ, которые не только снизили общую налоговую нагрузку, но и упростили налоговую систему. Был введен фиксированный подоходный налог в размере 12 процентов. Было отменено семь налогов, включая налог с оборота, местный налог с продаж на товары и услуги, а также местный сбор на развитие территорий с чистой прибыли предприятия. Ставка налога на прибыль была снижена с 24 до 18 процентов. Несмотря на эти сокращения налоговая нагрузка, составляющая свыше 40 процентов ВВП, по-прежнему остается высокой.

Также, в Беларуси было улучшено налоговое администрирование с целью снижения бремени соблюдения налоговых требований для частного сектора. В 2008 году были введены подача налоговых деклараций в электронном виде и электронные платежные услуги. К 2011 году большинство компаний в Беларуси использовали подачу налоговых деклараций в электронном виде. Кроме того, Правительство ограничило количество и частоту налоговых проверок предприятий, применив подход к выбору объектов проверки с учетом оценки риска. В результате, по данным доклада «Ведение бизнеса» в период с 2005 по 2013 годы время на выполнение налоговых обязательств было сокращено на 649 часов.

В целом, проводимые на сегодняшний день реформы УГФ сосредоточены на совершенствовании законодательства, но их реализация идет медленно. В результате принятия Налогового кодекса и Бюджетного кодекса был достигнут заметный прогресс в совершенствовании законодательства. Ряд поправок, вступивших в силу, еще больше улучшили его. Тем не менее, в таких важных областях, как среднесрочное бюджетное планирование и межбюджетные отношения, реализация новых положений осуществляется с отставанием. Поэтому оценки ГРФП в этих областях еще не показывают улучшения по сравнению с оценками, полученными в 2009 году.

4.2 Институциональные факторы, способствующие планированию и реализации реформы УГФ

Ряд участников бюджетного процесса демонстрируют глубокую заинтересованность в дальнейшей работе по реформированию УГФ. В разработанной Правительством Программе социально-экономического развития на 2011-2015 годы в качестве ключевых целей политики приводятся оптимизация государственных расходов с упором на достижение результатов, повышение эффективности использования государственных средств и совершенствование управления государственным долгом на основе разработки Стратегии управления государственным долгом. Тем не менее, процесс принятия решений, характеризующийся высокой степенью централизации, и неопределенность в отношении санкционирования реформ могут привести к задержкам в их реализации, несмотря на имеющуюся готовность на техническом уровне.

Приложения

Приложение 1: Краткое изложение результатов оценки эффективности УГФ

№	Показатель	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года	Сопоставимость оценок и пояснения по их изменению по отношению к предыдущей оценке
A.	**РЕЗУЛЬТАТЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ УГФ: Реалистичность бюджета**				
PI-1	Совокупные показатели исполнения расходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом	C	C	Метод оценки M1. Совокупные показатели исполнения расходной части бюджета превышали утвержденный бюджет на более чем 15% в одном из трех периодов (превышение составило 1,9%, 31,2% и 12,6% в 2010, 2011 и 2012 гг. соответственно)	Эффективность не изменилась.
PI-2	Структура расходов в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом	A	B+	Метод оценки M1.	Оценки несопоставимы по причине изменения методологии ГРФП.
(i)	Степень расхождения в структуре расходов на протяжении последних трех лет, за исключением резервных фондов	-	B	Расхождение превышало 10 % в одном из трех периодов (13,1%, 6,7% и 4,5% в 2010, 2011 и 2012 гг. соответственно)	Для оценки этого параметра применена пересмотренная методология ГРФП. Изменение оценки эффективности с «A» в 2009 г. до «B+» в 2013 г. не связано с изменением методологии, а является результатом повышения степени расхождения в структуре расходов. Оценка 2009 года остается «A», даже если применить пересмотренную методологию к данным за 2005-2007 гг. (период, охваченный оценкой 2009 года).
(ii)	Средний объем фактических расходов по категории «непредвиденные обстоятельства»	-	A	В среднем составлял менее 1% от утвержденного бюджета (1,6%, 0,5% и 0,9% в 2010, 2011 и 2012 гг. соответственно)	В предыдущей методологии данный параметр отсутствовал. Оценка 2009 года остается «A», даже если применить пересмотренную методологию к данным за 2005-2007 гг. (период, охваченный оценкой 2009 года).

№	Показатель	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года	Сопоставимость оценок и пояснения по их изменению по отношению к предыдущей оценке
PI-3	Совокупные показатели исполнения доходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом	A	B	Метод оценки M1. Фактический уровень внутренних доходов составлял от 94% до 112% оценки доходов в двух годах из трех (96,1%, 151,3% и 112,0% в 2010, 2011 и 2012 гг. соответственно).	Оценки несопоставимы в связи с изменением методологии ГРФП. Изменение оценки эффективности с «A» в 2009 г. до «B» в 2013 г. связано с изменением методологии. Если бы пересмотренная методология применялась последовательно, оценка эффективности повысилась бы с «C» в 2009 г. до «B» в 2013 г.
PI-4	Сумма задолженности по расходам и наблюдение за ней	A	B+	Метод оценки M1.	
(i)	Сумма задолженности по расходам (в процентном отношении к совокупным расходам, фактически произведенным в соответствующем финансовом году) и любые недавние изменения в этой сумме	A	A	По состоянию на конец 2012 года просроченная задолженность составляла значительно ниже 1% расходов бюджета (0,01% расходов республиканского бюджета).	Эффективность не изменилась.
(ii)	Наличие данных для наблюдения за суммой просроченной задолженности по расходам	A	B	В системе казначейства ведется учет всех платежных поручений, включая дату регистрации, которая ежеквартально отражается бюджетными организациями и в соответствии с которой в Беларуси определяется задолженность. Дата регистрации не является датой получения счета бюджетным учреждением. В некоторых платежных документах содержится установленный срок оплаты, но это требование не соблюдается очень тщательно и, таким образом, полный профиль просроченной задолженности по срокам возникновения не	С 2009 года изменений эффективности не отмечено, но оценка, проведенная в 2009 году, акцентировала внимание на незначительности суммы просроченной задолженности, а не на том, насколько комплексными являются процессы наблюдения за суммой просроченной задолженности.

№	Показатель	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года	Сопоставимость оценок и пояснения по их изменению по отношению к предыдущей оценке
				может быть получен в настоящее время. Несмотря на это, высокий уровень культуры соблюдения правил и конкретные законодательные требования в соответствии со статьей 138 Бюджетного кодекса (принятие обязательств не обеспеченных бюджетом является нарушением) обеспечивают общую уверенность в отношении полноты отчетности о задолженности.	
B.	**ОСНОВНЫЕ ОБЩИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ: Полнота и прозрачность**				
PI-5	Классификация бюджета	A	A	Метод оценки M1. Формирование бюджета на 2012 год и его исполнение проводилось на основе ведомственной, программной, функциональной и экономической классификаций расходов бюджета, которые отвечают требованиям СГФ/КФОГУ.	Эффективность не изменилась.
PI-6	Полнота информации, указываемой в бюджетной документации	A	A	Метод оценки M1. Бюджет содержит 8 из 9 необходимых элементов для надлежащего раскрытия финансовой информации и эффективного анализа на законодательном уровне.	Эффективность не изменилась.
PI-7	Объем неучтенных государственных операций	C+	D+	Метод оценки M1.	
(i)	Уровень неучтенных внебюджетных расходов	C	D	В 2012 г. уровень неучтенных внебюджетных операций, поддающихся количественному измерению, превысил 10%.	Эффективность не изменилась. Ухудшение оценки обусловлено получением дополнительной информации об объемах квазифискальных операций в 2012 году.
(ii)	Информация о доходах/ расходах в рамках финансируемых донорами проектов	A	A	Общий объем финансирования со стороны доноров составляет менее 1%.	Эффективность не изменилась.

№	Показатель	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года	Сопоставимость оценок и пояснения по их изменению по отношению к предыдущей оценке
PI-8	Прозрачность межбюджетных отношений	B	B	Метод оценки M2.	
(i)	Прозрачность и объективность горизонтального распределения дотаций между органами местного управления	D	D↑	Трансферты основаны на корректировке фактических доходов (до трансфертов) и расходов за предыдущий год. При выделении трансфертов обеспечивается достаточная прозрачность, но пока отсутствует система, основанная на правилах.	Эффективность не изменилась. Включение в Бюджетный кодекс подхода, основанного на формуле, и ее апробация являются основанием для дополнения оценки параметра направленной вверх стрелкой.
(ii)	Своевременность представления достоверной информации органам местного управления о ресурсах, выделяемых им центральным правительством в предстоящем году	A	A	Достоверная информация о ресурсах, планируемых к выделению из республиканского бюджета в следующем году, своевременно предоставляется нижестоящим органам местного управления до начала их бюджетного процесса.	Эффективность не изменилась.
(iii)	Степень консолидации финансовой информации по сектору государственного управления в разбивке по отраслевым категориям	A	A	Полная информация об исполнении бюджетов с разбивкой по функциональной, экономической и ведомственной классификациям, охватывающая как местные бюджеты, так и республиканский бюджет, собирается и отражается в отчетах на ежеквартальной основе.	Эффективность не изменилась.
PI-9	Контроль за общим финансовым риском, связанным с деятельностью других организаций государственного сектора	A	C+	Метод оценки M1.	
(i)	Степень наблюдения за деятельностью автономных государственных учреждений и государственных предприятий со стороны центрального	A	C	Средние и крупные ГП ежеквартально представляют отчеты в Белстат, а также в соответствующие отраслевые министерства. Белстат ежегодно составляет консолидированный отчет по ГП, содержащий ключевые показатели финансового риска. Не все ГП обязаны ежегодно проходить внешний аудит.	Эффективность не изменилась. Дополнительная подробная информация о внешнем аудите ГП и мониторинге совокупного финансового риска послужила основанием для понижения оценки по

№	Показатель	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года	Сопоставимость оценок и пояснения по их изменению по отношению к предыдущей оценке
	правительства			Консолидированный отчет по ГП, составляемый Белстатом, не охватывает все финансовые риски, связанные с ГП.	сравнению с оценкой 2009 года.
(ii)	Степень наблюдения за финансовым состоянием органов местного управления со стороны центрального правительства	A	A	Органы местного управления исполняют бюджеты через казначейскую систему, которая обеспечивает доступ к финансовой информации, необходимой для проведения непрерывного мониторинга. Уровень суммарного долга и гарантий ограничен 80% доходов бюджетов за вычетом субвенций, а годовые расходы на погашение и обслуживание долга не должны превышать 15% упомянутых доходов. Органы местного управления ежеквартально представляют отчетность в Минфин через финансовые управления.	Эффективность не изменилась.
PI-10	Доступ общественности к важнейшей финансовой информации	C	B	Метод оценки M1. Раскрывается 3 элемента информации из 6 перечисленных.	Повышение оценки параметра в 2013 году связано с улучшением эффективности: установленное законодательное требование публиковать информацию о заключении договоров на государственные закупки увеличило количество раскрываемых элементов информации с 2 (в 2009 г.) до 3.
C.	**БЮДЖЕТНЫЙ ЦИКЛ**				
C(i)	**Составление бюджета в соответствии с целями политики**				
PI-11	Упорядоченность процесса подготовки бюджета на год и круг участников этого процесса	B	C	Метод оценки M2.	
(i)	Наличие и соблюдение четко сформулированного и не	B	D	Бюджетный кодекс предусматривает общий график подготовки бюджета, но основные сроки, включая сроки направления	Оценка снижена с «B» в 2009 г. до «C» из-за ухудшения эффективности. Это вызвано

№	Показатель	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года	Сопоставимость оценок и пояснения по их изменению по отношению к предыдущей оценке
	подлежащего изменениям графика подготовки бюджета			указаний и представления бюджетных заявок МДВ, не указаны. Хотя МДВ принимают участие во всем процессе подготовки бюджета, время, официально предоставляемое им для подготовки бюджетных заявок, на практике очень ограничено.	сжатыми сроками, официально установленными для МДВ для подготовки детальных бюджетных заявок на протяжении анализируемого бюджетного периода. По имеющимся данным, на процесс подготовки бюджета в течение всех трех лет негативно влияла неопределенность макроэкономической ситуация, которая могла послужить причиной ухудшения упорядоченности бюджетного процесса.
(ii)	Инструкции по составлению бюджетных заявок	C	C	В указаниях устанавливаются лимиты расходов для МДВ, но они не утверждаются Советом Министров и из-за этого часто пересматриваются.	Эффективность не изменилась.
(iii)	Своевременное утверждение бюджета законодательным органом	A	A	Парламент утверждает бюджет до начала нового финансового года.	Эффективность не изменилась.
PI-12	Многолетний горизонт финансового планирования, политики в отношении государственных расходов и бюджетной деятельности	D+	D	Метод оценки M2.	
(i)	Составление финансовых прогнозов и планирование ассигнований по функциональным категориям на несколько лет вперед	C	C	Среднесрочные финансовые прогнозы составляются, но оценки на перспективу не связаны с ежегодными бюджетными ассигнованиями.	Эффективность не изменилась.

№	Показатель	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года	Сопоставимость оценок и пояснения по их изменению по отношению к предыдущей оценке
(ii)	Охват и периодичность анализа устойчивости долга	D	C	Хотя Минфин не проводит официальный всеобъемлющий анализ устойчивости долга, Главное управление государственного долга проводит анализ стоимости и рисков долгового портфеля, а также использует результаты внешних прогнозов устойчивости долга. Тем не менее, этот анализ ограничивается периодом только на два предстоящих года и не включает внутренний долг.	Повышение оценки параметра связано с повышением эффективности. В настоящее время Главное управление государственного долга проводит оценку устойчивости внешнего долга и платежеспособности.
(iii)	Наличие отраслевых стратегий с рассчитанными затратами	C	D	Отраслевые министерства разрабатывают отраслевые стратегии в рамках планирования развития. Хотя эти стратегии определяют приоритетные капиталовложения и содержат расчет стоимости, они не содержат оценок текущих расходов, связанных с этими капиталовложениями, на среднесрочную перспективу.	Эффективность не изменилась. Оценка параметра (iii) снижена с «C» (2009 г.) до «D» (2013 г.) в связи с недостаточной оценкой расходов в отраслевых стратегиях. В соответствии с руководством ГРФП, для соответствия минимальным критериям оценки расходов необходимо, чтобы включаемые в стратегические документы оценки расходов на среднесрочную перспективу содержали разбивку по годам, программам и основным экономическим категориям (включая текущие расходы) с описанием основных параметров и допущений, использованных в расчетах.
(iv)	Взаимосвязь между сметами капиталовложений	C	D	В Беларуси функционирует четкий процесс формирования инвестиционного бюджета. Однако, этот процесс, хотя и синхронизирован, но отделен от процесса формирования бюджета, и текущие расходы по инвестиционным проектам не связаны на системной основе с оценками расходов не среднесрочную перспективу.	Эффективность не изменилась. Оценка параметра снижена с «C» (2009 г.) до «D» (2013 г.), что обусловлено существованием в стране двух параллельных процессов формирования бюджета – с отдельными процессами по капиталовложениям и текущим расходам.

№	Показатель	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года	Сопоставимость оценок и пояснения по их изменению по отношению к предыдущей оценке
C(ii)	**Предсказуемость и контроль в процессе исполнения бюджета**				
PI-13	Прозрачность обязанностей и обязательств налогоплательщиков	C+	B+	Метод оценки M2.	
(i)	Понятность и полнота налоговых обязательств	D	B	Понятное и полное законодательство. Существуют отдельные дополнительные полномочия, предусмотренные законодательством.	Эффективность повысилась, поскольку с 2009 года предпринимаются конкретные меры, направленные на совершенствование общей системы налогообложения.
(ii)	Доступ налогоплательщиков к информации о налоговых обязательствах и административных процедурах	B	A	Посредством различных средств налогоплательщикам предоставлен беспрепятственный доступ к полной и понятной информации о налоговых обязанностях и обязательствах.	Эффективность повысилась, поскольку с 2009 года предпринимаются конкретные меры, направленные на улучшение доступа к информации и совершенствование административных процессов.
(iii)	Наличие и функционирование механизма обжалования решений налоговых органов	B	B	Система административного обжалования открыта для всех налогоплательщиков, но прозрачный и независимый механизм обжалования налоговых решений доступен только юридическим лицам. Физические лица могут обжаловать решения в общегражданском суде, что не считается надлежащим механизмом обжалования решений налоговых органов.	Эффективность не изменилась.
PI-14	Эффективность налогообложения и регистрации налогоплательщиков	A	A	Метод оценки M2.	
(i)	Средства контроля в рамках системы регистрации налогоплательщиков	A	A	Существует всеобъемлющая система регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Учетный номер плательщика используется для регистрации налогоплательщиков-физических лиц (которые не являются юридическими лицами).	Эффективность не изменилась.

№	Показатель	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года	Сопоставимость оценок и пояснения по их изменению по отношению к предыдущей оценке
(ii)	Эффективность штрафных санкций, применяемых в случае несоблюдения требований, предъявляемых к регистрации и подаче налоговых деклараций	A	A	Штрафные санкции и достаточный уровень соблюдения законодательства обеспечивают строгое соблюдение требований законодательства к регистрации и подаче налоговых деклараций.	Эффективность не изменилась.
(iii)	Планирование и мониторинг налоговых проверок и расследований случаев мошенничества	A	A	Проверки и расследования проводятся в соответствии со сводным планом проверок на полугодие, который дополняется конкретными критериями отнесения налогоплательщиков к группам риска	Эффективность не изменилась.
PI-15	Эффективность сбора налогов	A	A	Метод оценки M1.	
(i)	Коэффициент собираемости валовых просроченных налоговых платежей, представляющий собой процентное выражение просроченных налоговых платежей на начало финансового года, в течение которого они были собраны	A	A	Задолженность по налоговым и таможенным платежам составляла менее 2% в каждом из двух оцениваемых лет.	Эффективность не изменилась.
(ii)	Эффективность перечисления налоговым органом собранных налогов на счета казначейства	A	A	Все налоговые и таможенные доходы уплачиваются или непосредственно на ЕКС в Нацбанке, или в тот же день переводятся на этот счет с обнуляемых счетов по учету доходов.	Эффективность не изменилась.
(iii)	Периодичность согласования составленной отчетности по начисленным налогам, полученным налогам, задолженности по налоговым платежам и налогам, полученным казначейством	A	A	Сверка между налоговыми, таможенными и казначейскими регистрами происходит в течение трех дней после окончания каждого месяца.	Эффективность не изменилась.

№	Показатель	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года	Сопоставимость оценок и пояснения по их изменению по отношению к предыдущей оценке
PI-16	Предсказуемость наличия средств для принятия обязательств по расходам	B	B	Метод оценки M1.	
(i)	Эффективность прогнозирования и мониторинга денежных потоков	B	B	Прогноз потоков денежных средств официально обновляется ежеквартально, хотя казначейство осуществляет мониторинг на рабочем уровне с более высокой периодичностью.	Эффективность не изменилась.
(ii)	Достоверность и временной горизонт информации о лимитах, ограничивающих обязательства по расходам, периодически предоставляемой МДВ в течение года	B	B	Роспись гарантирует заблаговременное информирование о предоставляемом финансировании на предстоящий квартал.	Эффективность не изменилась.
(iii)	Периодичность и прозрачность корректировок бюджетных ассигнований, решения по которым принимаются на уровне, являющемся вышестоящим по отношению к отраслевым министерствам	B	B	В 2012 году Минфин сокращал финансирование только один раз. Сокращение проводилось в 4 квартале.	Эффективность не изменилась.
PI-17	Учет кассовых остатков, задолженности и гарантий и управление ими	C+	B+	Метод оценки M2.	
(i)	Эффективность учета и представления данных о задолженности	A	A	Очень хорошая организация ведения учета задолженности и составления отчетности на уровне центрального правительства. Подробные отчеты составляются на ежемесячной основе.	Эффективность не изменилась.
(ii)	Уровень консолидации государственных кассовых	C	B	В системе казначейства кассовые остатки консолидируются ежедневно, однако существует ряд внебюджетных средств,	Эффективность повысилась. Республика Беларусь усовершенствовала управление

№	Показатель	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года	Сопоставимость оценок и пояснения по их изменению по отношению к предыдущей оценке
	остатков			которые остаются за пределами ЕКС.	денежными средствами за счет расширения охвата ЕКС.
(iii)	Порядок получения займов и предоставления гарантий	D	B	Выпуск долговых обязательств и предоставление гарантий правительства четко регламентируются законодательством; существуют критерии привлечения заимствований и предоставления гарантий; единственным органом, уполномоченным подписывать соглашения о заимствованиях и гарантиях, является Минфин. Лимиты заимствований и гарантий устанавливаются не в соответствии с финансово-бюджетными целевыми показателями, а контролируются посредством ограничения их номинальных предельных значений ежегодно в рамках закона о бюджете.	Эффективность повысилась. Контроль заимствований и гарантий улучшился по сравнению с 2009 г.
PI-18	Эффективность мер контроля за фондом заработной платы	A	B+	Метод оценки M1.	
(i)	Интеграция и согласованность между учетной документацией по персоналу и данными о фонде заработной платы	A	B	Учетная документация по персоналу и фонду заработной платы обновляются раз в месяц до составления платежных ведомостей.	С 2009 г. эффективность не изменилась. Однако, исходя из имеющихся данных, этому параметру соответствует оценка «B».
(ii)	Своевременность внесения изменений в учетную документацию по персоналу и фонд заработной платы	A	A	Фонд заработной платы обновляется ежемесячно с учетом изменений за предыдущий месяц.	Эффективность не изменилась.
(iii)	Средства внутреннего контроля за изменениями, вносимыми в учетную документацию по персоналу и фонд заработной платы	A	A	Все изменения, вносимые в учетную документацию по персоналу и фонду заработной платы, отслеживаются и подлежат последующей проверке.	Эффективность не изменилась.

№	Показатель	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года	Сопоставимость оценок и пояснения по их изменению по отношению к предыдущей оценке
(iv)	Проведение аудиторских проверок фонда заработной платы с целью выявления недостатков системы контроля и/или фиктивных работников	A	B	Проверки фонда заработной платы бюджетных учреждений проводятся не реже одного раза в два года.	С 2009 г. эффективность не изменилась. Однако, исходя из имеющихся данных, этому параметру соответствует оценка «B».
PI-19	Прозрачность, конкуренция и механизм подачи и рассмотрения жалоб в сфере государственных закупок	C	D	Метод оценки M2.	
(i)	Отражение принципов прозрачности, полноты и конкуренции в нормативно-правовой базе	Непри-менима	D	До принятия Закона «О государственных закупках» в 2012 году, нормативные правовые акты по вопросам государственных закупок носили очень фрагментарный характер. Хотя в старом законодательстве конкурсные торги признавались основным методом закупок, в нем также устанавливались льготы для отечественных производителей и поставщиков (минеральных удобрений, лекарств и медицинского оборудования) и обширный перечень товаров и услуг, закупка которых осуществляется иным методом. Законодательство предусматривало открытый доступ к планам государственных закупок, информации о возможностях для участия в конкурсных торгах и присужденных контрактах, но сведения о результатах рассмотрения жалоб по государственным закупкам оставались закрытыми. До принятия нового Закона отсутствовал четко регламентированный порядок рассмотрения жалоб.	Оценки не сопоставимы. В пересмотренной методологии (введена в 2011 г.) используется 4 параметра вместо 3, и она является более полной. Принятие нового закона о государственных закупках является основанием для дополнения оценки параметра направленной вверх стрелкой.
(ii)	Использование методов закупок на конкурсной основе	Непри-менима	D	Хотя на сайте Минторга размещена полная информация, в существующей системе государственных закупок отсутствует четко регламентированный процесс проверки обоснованности методов, используемых организаторами закупок вместо	Оценки не сопоставимы. В пересмотренной методологии (введена в 2011 г.) используется 4 параметра вместо 3, и она является более полной.

№	Показатель	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года	Сопоставимость оценок и пояснения по их изменению по отношению к предыдущей оценке
				открытых конкурсов в соответствии с требованиями законодательства.	
(iii)	Доступ общественности к полной, достоверной и своевременной информации о закупках	Непри-менима	D	Закон требует обеспечивать доступ общественности к информации в электронной форме о возможностях для участия в торгах и о заключенных контрактах. Законодательством не установлено требование размещать информацию о результатах рассмотрения жалоб по государственным закупкам. Отсутствует надежная система для обеспечения соблюдения этих требований.	Оценки не сопоставимы. В пересмотренной методологии (введена в 2011 г.) используется 4 параметра вместо 3, и она является более полной.
(iv)	Наличие независимой административной системы рассмотрения жалоб, касающихся закупок	Не применим	D	Система рассмотрения жалоб, касающихся закупок функционирует, но по умолчанию поставлена оценка «D», так как в составе комиссии нет представителей частного сектора или общественности	Оценки не сопоставимы. В пересмотренной методологии (введена в 2011 г.) используется 4 параметра вместо 3, и она является более полной.
PI-20	Эффективность внутреннего контроля за расходами, не связанными с заработной платой	B+	C+	Метод оценки M1.	
(i)	Эффективность контроля за принятием обязательств по расходам	B	C	Несмотря на наличие процедур контроля за принятием обязательств, такой контроль является обязательным только в отношении определенных статей расходов.	Исходя из имеющихся данных, этому параметру соответствует оценка «C», так как в Республике Беларусь не осуществляется систематическая регистрация контрактов с принятием соответствующих обязательств в рамках бюджетных ассигнований.
(ii)	Полнота, актуальность и понятность других правил/процедур внутреннего контроля	B	B	Система контроля является всеобъемлющей и понятной. Автоматизированные инструменты контроля еще не заменили полностью ручной контроль с использованием бумажных носителей, что приводит к определенному дублированию.	Эффективность не изменилась.

№	Показатель	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года	Сопоставимость оценок и пояснения по их изменению по отношению к предыдущей оценке
(iii)	Соблюдение правил проведения и регистрации операций	A	A	Высокий уровень соблюдения правил за счет наличия средств внутреннего контроля.	Эффективность не изменилась.
PI-21	Эффективность внутреннего аудита	D+	D	Метод оценки M1.	
(i)	Сфера применения и эффективность функции внутреннего аудита	C	D	Внутренний аудит, понимаемый как служба, не имеющая операционных обязанностей и оказывающая руководству консультативную помощь в определении путей преодоления выявленных недостатков системы, отсутствует в рамках белорусской системы. Однако функция финансового контроля/надзора работает и обеспечивает высокий уровень охвата бюджетных организаций. Проводится некоторая системная работа, однако отсутствуют какие-либо профессиональные стандарты проведения проверок.	Значительные изменения в эффективности отсутствуют. Оценка 2013 г. свидетельствует об улучшении доступности данных.
(ii)	Периодичность составления и широта распространения отчетов	D	n/a	Неприменим в связи с отсутствием комплексного внутреннего аудита, что препятствует систематическому распространению отчетов.	Не применяется: в соответствии с инструкциями Практического руководства по проведению оценок, выпущенного после оценки 2009 г.
(iii)	Характер действий, предпринимаемых руководством на основании заключений внутренних аудиторов	D	n/a	Неприменим в связи с тем, что аудит систем является побочным продуктом контрольной деятельности.	Не применяется: в соответствии с инструкциями Практического руководства по проведению оценок, выпущенного после оценки 2009 г.
C(iii)	**Учет, ведение документации и отчетность**				
PI-22	Своевременность и регулярность сверки счетов	A	A	Метод оценки M2.	
(i)	Регулярность сверки банковских счетов	A	A	Сверка всех банковских остатков в системе казначейства производится ежедневно, а сверка счетов по учету средств от приносящей доходы деятельности – не реже одного раза в квартал.	Эффективность не изменилась.

№	Показатель	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года	Сопоставимость оценок и пояснения по их изменению по отношению к предыдущей оценке
(ii)	Регулярность согласования и сверки промежуточных счетов и авансовых платежей	A	A	Урегулирование невыясненных платежей производится не реже одного раза в месяц при составлении отчетов об исполнении бюджета в конце месяца. Отчет об использовании авансовых средств на командировочные расходы представляется в течение трех дней со дня возвращения из командировки. Процедуры выплаты авансов на выполнение строительных работ четко регламентированы, а их соблюдение тщательно контролируется казначейством.	Эффективность не изменилась.
PI-23	Наличие информации о ресурсах, получаемых учреждениями, оказывающими услуги	B	A	Метод оценки M1. Системы ведения бухгалтерского учета предоставляют надежную информацию обо всех видах ресурсов, полученных в денежной и неденежной форме бюджетными организациями. Эта информация включается в ежемесячные, квартальные и годовые отчеты.	Эффективность не изменилась, но исходя из имеющихся данных, этому параметру соответствует оценка «А».
PI-24	Качество и своевременность отчетов об исполнении бюджета, представляемых в течение года	B+	C+	Метод оценки M1.	
(i)	Содержание отчетов в плане охвата и сопоставимости данных с бюджетными сметами	B	C	Комплексные отчеты об исполнении республиканского бюджета составляются ежемесячно. Более подробная информация в последующем включается в квартальные и годовые отчеты; однако, отдельная отчетность о принятых обязательствах отсутствует.	Оценка эффективности сопоставима с оценкой 2009 г. Исходя из имеющихся данных, параметру (i) соответствует оценка «С», так как отчеты о расходах составляются только на основе произведенных платежей.
(ii)	Своевременность представления отчетов	A	A	Отчеты, содержащие достоверную информацию об операциях ЕКС, доступны вскоре после окончания месяца, а отчеты об использовании средств от приносящей доходы деятельности	Эффективность не изменилась.

№	Показатель	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года	Сопоставимость оценок и пояснения по их изменению по отношению к предыдущей оценке
				представляются ежеквартально. Отчеты официально распространяются и публикуются до конца следующего месяца.	
(iii)	Качество информации	A	A	Существенных проблем с точностью данных нет.	Эффективность не изменилась.
PI-25	Качество и своевременность годовых финансовых отчетов	C+	D+	Метод оценки M1.	
(i)	Полнота финансовых отчетов	C	C	Отчет об исполнении республиканского бюджета составляется ежегодно. Информация о доходах, расходах и финансовых обязательствах раскрывается в полной мере, но сведения о финансовых активах являются не полными.	Эффективность не изменилась.
(ii)	Своевременность представления финансовых отчетов	A	A	Отчет об исполнении республиканского бюджета направляется для проверки не позднее пяти месяцев после окончания года.	Эффективность не изменилась.
(iii)	Используемые стандарты бухгалтерского учета и отчетности	C	D	Ежегодные отчеты об исполнении республиканского бюджета составляются в соответствии с национальными стандартами, которые не согласуются с международными стандартами. Отчеты составляются на основе единообразных принципов, но стандарты не раскрываются.	Эффективность не изменилась. Однако, исходя из имеющихся данных, этому параметру соответствует оценка «D». Принимая во внимание нераскрытие бухгалтерских стандартов, оценка 2009 года -D.
C(iv)	**Внешний контроль и аудит**				
PI-26	Сфера применения, характер внешнего аудита и принятие мер по его результатам	D+	C+	Метод оценки M1.	
(i)	Сфера применения/характер проведенных аудиторских проверок (в том числе соблюдение стандартов проведения аудита)	C	C	Аудит носит всеобъемлющий характер, но объем ограничен. Информация о применяемых КГК процедурах проверок не раскрывается, за исключением Рекомендаций по проведению аудита эффективности, который были разработаны на основе стандартов, принятых INTOSAI, EUROSAI и ASOSAI.	Эффективность не изменилась, за исключением опубликования Рекомендаций по проведению аудита эффективности.
(ii)	Своевременность представления отчетов о результатах аудита	A	A	Заключение КГК по отчету об исполнении республиканского бюджета представляется в Национальное Собрание в течение	Эффективность не изменилась.

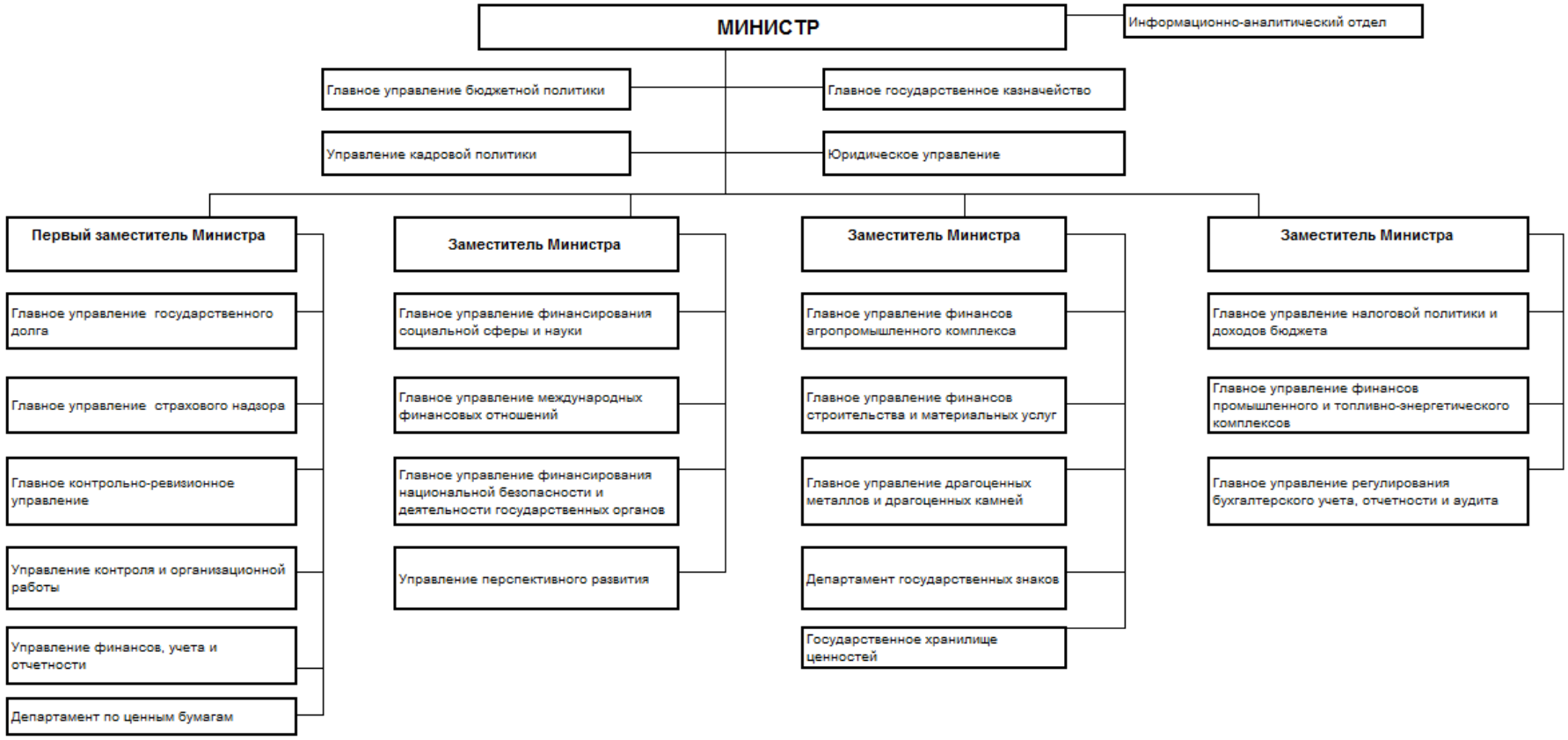
№	Показатель	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года	Сопоставимость оценок и пояснения по их изменению по отношению к предыдущей оценке
	законодательному органу			трех месяцев со дня получения отчета об исполнении бюджета от Правительства.	
(iii)	Факты, свидетельствующие о принятии мер в соответствии с рекомендациями по результатам аудита	D	A	Правительство принимает и выполняет рекомендации КГК; однако ни рекомендации, ни информация об их реализации не публикуются.	Эффективность не изменилась. Однако, исходя из имеющихся данных, этому параметру соответствует оценка «A».
PI-27	Рассмотрение закона о бюджете на год законодательным органом	B+	D+	Метод оценки M1.	
(i)	Тщательность рассмотрения Закона о бюджете законодательным органом	B	B	Законодательный орган рассматривает бюджетно-налоговую политику на следующий год, а также подробные оценки расходов и доходов бюджета. Однако на данный момент не разработана надежная среднесрочная программа, которая включала бы приоритетные направления государственных расходов и конкретные цели политики.	Эффективность не изменилась.
(ii)	Наличие хорошо отлаженных процедур рассмотрения бюджета законодательным органом и соблюдение этих процедур	A	B	Существуют простые процедуры рассмотрения бюджета законодательным органом, которые надлежащим образом соблюдаются. В связи с тем, что период проведения бюджетных слушаний является непродолжительным, парламентарии (в частности председатели комиссий) подчеркнули важность бюджетных консультаций рабочего характера в течение года при участии депутатов Парламента и ключевых должностных лиц Минфина, Минэкономики и других министерств.	Эффективность не изменилась.
(iii)	Достаточность времени, отведенного законодательному органу для рассмотрения проекта бюджета	A	D	Несмотря на существование процедур рассмотрения бюджета на рабочем уровне, установленный срок официального рассмотрения (значительно меньше одного месяца) является явно недостаточным для проведения содержательных дебатов.	Снижение оценки с «A» до «D» отражает снижение эффективности. Времени для рассмотрения законодательным органом проектов бюджетов на 2012 г. и 2013 г. было явно недостаточно, чтобы провести

№	Показатель	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года	Сопоставимость оценок и пояснения по их изменению по отношению к предыдущей оценке
					содержательные дебаты. Процедуры консультаций рабочего характера, описанные в тексте отчета, не учитываются при оценке данного параметра.
(iv)	Порядок внесения изменений в бюджет в течение года без предварительного утверждения законодательным органом	A	C	Существуют четкие правила, определяющие возможность внесения изменений в бюджет в течение года без предварительного утверждения законодательным органом. Эти правила позволяют существенно перераспределять и расширять совокупные расходы без получения согласия законодательного органа.	Эффективность не изменилась. Однако, исходя из имеющихся данных, этому параметру соответствует оценка «C».
PI-28	Рассмотрение заключений внешних аудиторов законодательным органом	B+	D+	Метод оценки M1.	
(i)	Своевременность рассмотрения заключений по результатам проверок законодательным органом (за последние три года)	A	A	Заключение КГК по отчету об исполнении республиканского бюджета своевременно рассматривается Парламентом при рассмотрении проекта закона об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за предыдущий год.	Эффективность не изменилась.
(ii)	Проводимые законодательным органом слушания по важнейшим заключениям по результатам проверок	B	D	Единственные официальные слушания для обсуждения результатов проверок КГК в Парламенте проводятся в отношении заключения КГК об исполнении республиканского бюджета в форме совместного заседания комиссий по экономике и финансам Совета Республики и Палаты Представителей. Кроме того, группа специалистов по оценке была проинформирована о том, что КГК и Национальное Собрание взаимодействуют на рабочем уровне и по конкретным вопросам по мере необходимости, поскольку в Конституции или других законодательных актах не установлен механизм взаимоотношений КГК и Национального Собрания.	Эффективность не изменилась. Однако, исходя из имеющихся данных, этому параметру соответствует оценка «D».

№	Показатель	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года	Сопоставимость оценок и пояснения по их изменению по отношению к предыдущей оценке
(iii)	Издание законодательным органом предписаний относительно рекомендуемых мер и выполнение этих предписаний исполнительными органами	B	D	Представители КГК выступают на заседаниях Парламента по вопросам исполнения республиканского бюджета за отчетный год, но не представляют никаких отчетов в письменной форме. Группе специалистов по оценке сообщили, что члены Парламента дают некоторые рекомендации по результатам слушаний, но они не связаны с рекомендациями КГК. Информация о взаимодействии Парламента и Правительства не публикуется.	Эффективность не изменилась. Однако, исходя из имеющихся данных, этому параметру соответствует оценка «D».
D.	**ПРАКТИКА, ПРИМЕНЯЕМАЯ ДОНОРАМИ**				
D-1	Предсказуемость прямой поддержки бюджета	Не исполь-зовался	n/a	Метод оценки M1.	Параметр D-1 не использовался при проведении предыдущей оценки ГРФП
(i)	Годовые расхождения между объемом средств, фактически полученных на цели поддержки бюджета, и прогнозами, представленными донорами, по крайней мере, за 6 недель до представления Правительством проекта бюджета на рассмотрение законодательным органом	Не исполь-зовался	n/a	Правительство Республики Беларусь не получало прямой поддержки бюджета в 2010-2012 финансовых годах.	
(ii)	Своевременность выделения средств донорами в течение года (соответствие совокупным квартальным сметам)	Не исполь-зовался	n/a	Правительство Республики Беларусь не получало прямой поддержки бюджета в 2010-2012 финансовых годах.	
D-2	Финансовая информация, предоставляемая донорами для	Не исполь-	n/a	Метод оценки M1.	Параметр D-2 не использовался при проведении предыдущей оценки ГРФП

№	Показатель	Оценка 2009	Оценка 2013	Обоснование оценки 2013 года	Сопоставимость оценок и пояснения по их изменению по отношению к предыдущей оценке
	составления бюджетов и подготовки отчетности по проектам и программам финансовой помощи	зовался			
(i)	Полнота и своевременность смет ресурсов, предоставляемых донорами в рамках финансирования проектов	Не исполь-зовался	n/a	В утвержденном документе по бюджету или сопроводительной документации не содержатся сметы ресурсов или данные об их исполнении.	
(ii)	Периодичность и охват предоставляемой донорами отчетности по фактически выделенным средствам в рамках финансирования проектов	Не исполь-зовался	n/a	В утвержденном документе по бюджету или сопроводительной документации не содержатся сметы ресурсов или данные об их исполнении.	
D-3	Общая доля средств, полученных в качестве финансовой помощи центральным правительством, управление которыми осуществляется в соответствии с действующими в стране процедурами	Не исполь-зовался	D	Управление в соответствии с действующими в стране процедурами охватывает менее 50% средств, полученных в качестве финансовой помощи центральным правительством.	Параметр D-3 не использовался при проведении предыдущей оценки ГРФП.

Приложение 2: Организационная структура Министерства финансов



Приложение 3: Изменение структуры расходов бюджета сектора государственного управления

(млрд. бел.руб.)

Данные за год =	2010					
Функциональная категория	Утвержде-но	Факти-чески	Скорректи-рованныйбюджет	Отклонение	Абсолютное отклонение	В процентах
	[1]	[2]	[3]*	[4]=[2]-[3]	[5]=abs([4])	[6]=[5]/[3]
Общегосударственная деятельность	6 682,6	9 382,7	6 806,4	2576,3	2 576,3	37,9%
Национальная оборона	1 473,3	1 538,8	1 500,6	38,2	38,2	2,5%
Судебная власть, правоохранительная деятельность	2 623,6	2 920,2	2 672,2	248,0	248,0	9,3%
Национальная экономика	16 196,4	12 010,5	16 496,5	-4486,0	4 486,0	27,2%
Охрана окружающей среды	521,6	494,1	531,3	-37,2	37,2	7,0%
Жилищно-коммунальное хозяйство	3 456,0	3 790,0	3 520,0	270,0	270,0	7,7%
Здравоохранение	5 681,2	6 173,4	5 786,5	386,9	386,9	6,7%
Физическая культура, спорт, культура, средства массовой информации	1 432,6	1 640,7	1 459,1	181,6	181,6	12,4%
Образование	7 468,4	8 066,0	7 606,8	459,2	459,2	6,0%
Социальная политика	22 377,0	23 154,5	22 791,6	362,9	362,9	1,6%
Итого расходов	67 912,7	69 170,9	69 170,9	0,0	9 046,3	
Резервные фонды	3 708,6	1 056,9				
Всего расходов	71 621,3	70 227,8				
Совокупное отклонение (PI-1)						1,9%
Структурное отклонение (PI-2)						13,1%
Доля резервных фондов в расходах бюджета						1,5%

* = [1]*(отношение итого фактических расходов к итого утвержденным расходам).

Источник: Минфин.

(млрд. бел.руб.)

Данные за год =	2011					
Функциональная категория	Утвержде-но	Факти-чески	Скорректи-рованныйбюджет	Отклонение	Абсолютное отклонение	В процентах
	[1]	[2]	[3]*	[4]=[2]-[3]	[5]=abs([4])	[6]=[5]/[3]
Общегосударственная деятельность	7 683,2	12 557,4	10 106,8	2 450,6	2 450,6	24,2%
Национальная оборона	2 105,8	2 718,6	2 770,1	-51,5	51,5	1,9%
Судебная власть, правоохранительная деятельность	4 011,9	4 262,3	5 277,4	-1 015,1	1 015,1	19,2%
Национальная экономика	12 255,2	15 452,4	16 121,1	-668,7	668,7	4,1%
Охрана окружающей среды	562,7	557,2	740,2	-183,0	183,0	24,7%
Жилищно-коммунальное хозяйство	3 956,9	6 189,1	5 205,1	984,0	984,0	18,9%
Здравоохранение	7 926,2	10 376,2	10 426,5	-50,3	50,3	0,5%
Физическая культура, спорт, культура, средства массовой информации	2 099,0	2 520,7	2 761,1	-240,4	240,4	8,7%
Образование	11 046,9	13 696,7	14 531,6	-834,9	834,9	5,7%
Социальная политика	26 853,0	34 933,1	35 323,7	-390,6	390,6	1,1%
Итого расходов	78 500,8	103 263,7	103 263,7	0,0	6 869,1	
Резервные фонды	462,2	360,6				
Всего расходов	78 963,0	103 624,3				
Совокупное отклонение (PI-1)						31,2%
Структурное отклонение (PI-2)						6,7%
Доля резервных фондов в расходах бюджета						0,5%

* = [1]*(отношение итого фактических расходов к итого утвержденным расходам)

Источник: Минфин

(млрд. бел.руб.)

Данные за год =	2012					
Функциональная категория	Утвержде-но	Факти-чески	Скорректи-рованный бюджет	Отклонение	Абсолютное отклонение	В процентах
	[1]	[2]	[3]*	[4]=[2]-[3]	[5]=abs([4])	[6]=[5]/[3]
Общегосударственная деятельность	21 615,4	27 113,7	24 690,1	2 423,6	2 423,6	9,8%
Национальная оборона	4 625,1	4 897,1	5 283,0	-385,9	385,9	7,3%
Судебная власть, правоохранительная деятельность	7 766,2	8 124,6	8 870,9	-746,3	746,3	8,4%
Национальная экономика	25 716,1	29 666,9	29 374,1	292,8	292,8	1,0%
Охрана окружающей среды	934,9	862,0	1 067,9	-205,9	205,9	19,3%
Жилищно-коммунальное хозяйство	9 475,0	12 016,8	10 822,8	1 194,0	1 194,0	11,0%
Здравоохранение	18 440,4	19 994,9	21 063,5	-1 068,6	1 068,6	5,1%
Физическая культура, спорт, культура, средства массовой информации	4 775,9	4 990,5	5 455,3	-464,8	464,8	8,5%
Образование	23 894,6	25 619,7	27 293,5	-1 673,8	1 673,8	6,1%
Социальная политика	59 723,7	68 854,2	68 219,2	635,0	635,0	0,9%
Итого расходов	176 967,3	202 140,4	202 140,4	0,0	9 090,6	
Резервные фонды	4 049,2	1 649,6				
Всего расходов	181 016,5	203 790,0				
Совокупное отклонение (PI-1)						12,6%
Структурное отклонение (PI-2)						4,5%
Доля резервных фондов в расходах бюджета						0,9%

* = [1]*(отношение итого фактических расходов к итого утвержденным расходам)

Источник: Минфин

Приложение 4: Источники информации и данных

Показатель эффективности	Источники информации	
	Учреждение[69]	Документ, сайт
PI-1	Минфин: ГУБП	- Расчет совокупных показателей исполнения расходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом за 2010-2012 гг. - Пояснительные материалы к проектам законов о республиканском бюджете на 2010-2012 гг.
PI-2	Минфин: ГУБП	- Расчет структуры расходов в соответствии с первоначально утвержденным бюджетом за 2010-2012 гг. - Пояснительные материалы к проектам законов о республиканском бюджете на 2010-2012 гг.
PI-3	Минфин: ГУБП, ГУНПиДБ	- Расчет совокупных показателей исполнения доходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом за 2010-2012 гг. - Пояснительные материалы к проектам законов о республиканском бюджете на 2010-2012 гг.
PI-4	Минфин: ГГК, Главное управление Минфина по г. Минску	- Структура кредиторской задолженности по элементам экономической классификации расходов республиканского и местных бюджетов на начало и конец 2012 года - Структура просроченной кредиторской задолженности по элементам экономической классификации расходов республиканского и местных бюджетов на начало и конец 2012 года - Динамика просроченной кредиторской задолженности по консолидированному, республиканскому и местным бюджетам за 2011-2012 гг.
PI-5	Минфин: ГУБП; Минздрав	- Пояснительные материалы к проекту закона о республиканском бюджете на 2012 г. - Проект бюджета Министерства здравоохранения на 2012 год - Закон Республики Беларусь «О республиканском бюджете на 2010 год» от 29 декабря 2009 г. № 73-З - Закон Республики Беларусь «О республиканском бюджете на 2011 год» от 15 октября 2010 г. № 176-З - Закон Республики Беларусь «О республиканском бюджете на 2012 год» от 30 декабря 2011 г. № 331-З - Пример росписи расходов республиканского бюджета на 2012 год по Министерству здравоохранения - Отчетность об исполнении консолидированного,

[69] ГУБП – Главное управление бюджетной политики; ГУНПиДБ – Главное управление налоговой политики и доходов бюджета; ГГК – Главное государственное казначейство; ГУГД – Главное управление государственного долга; ГУМАиП - Главное управление макроэкономического анализа и прогнозирования; ГУИ - Главное управление инвестиций; ГКРУ - Главное контрольно-ревизионное управление; ППНС - Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь; СРНС - Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь; УМФО – Управление международных финансовых отношений; ОСМО - Отдел по сотрудничеству с международными организациями и координации технической помощи

Показатель эффективности	Источники информации	
	Учреждение[69]	Документ, сайт
		республиканского и местных бюджетов: http://minfin.gov.by/budget_execution/analytical_information/ - Постановление Минфина «Об утверждении Плана счетов бухгалтерского учета исполнения бюджетов органов государственного казначейства» от 26 октября 2010 г. № 123 - План счетов бухгалтерского учета исполнения местных бюджетов - Дубинина Ирина. 14 апреля 2011 г. Доклад о работе многоцелевой миссии в части статистики государственных финансов. МВФ
PI-6	Минфин: ГУБП	- Закон Республики Беларусь «О республиканском бюджете на 2010 год» от 29 декабря 2009 г. № 73-З - Закон Республики Беларусь «О республиканском бюджете на 2011 год» от 15 октября 2010 г. № 176-З - Закон Республики Беларусь «О республиканском бюджете на 2012 год» от 30 декабря 2011 г. № 331-З - Пояснительные материалы к проектам законов о республиканском бюджете на 2010-2012 г.
PI-7	Минфин: ГГК, ГУБП; отраслевые министерства	- Исполнение государственных целевых внебюджетных фондов (фонда гражданской авиации и фонда Департамента исполнения наказаний Министерства внутренних дел) за 2012 год - Анализ счетов балансовой группы 36 Единого казначейского счета - Информация о размерах перекрестного субсидирования населения по причине сдерживания тарифов на тепло- и электроэнергию по концерну «Белэнерго» - Информация о чистом приросте кредитования государственных программ за счет ресурсов Правительства в 2011-2012 гг. - Объем доходов и расходов учреждений от приносящей доходы деятельности по учреждениям консолидированного бюджета за 2012 год - Объем приносящей доходы деятельности учреждений Министерства труда и социальной защиты за 2012 г. - Сведения о финансировании в 2010-2012 гг. проектов донорами, включая средства грантов и займов
PI-8	Минфин: ГУБП, Финансовое управление Минского областного исполнительного комитета	- Закон Республики Беларусь «О республиканском бюджете на 2012 год» от 30 декабря 2011 г. № 331-З - Пояснительные материалы к проекту закона о республиканском бюджете на 2012 г. - Структура доходов местных бюджетов за 2010-2012 гг. - Сведения о величине и структуре безвозмездных поступлений в местные бюджеты в 2010-2012 гг. - Отчетность об исполнении консолидированного, республиканского и местных бюджетов: http://minfin.gov.by/budget_execution/analytical_information/
PI-9	Минфин: ГУБП, ГГК,	- Реестры государственного долга Республики Беларусь за 2010-

Показатель эффективности	Источники информации	
	Учреждение[69]	Документ, сайт
	ГУГД; КГК, Белстат, отраслевые министерства	2012 гг. - Перечень государственных статистических наблюдений: http://belstat.gov.by/homep/ru/statinstrum/main_new.php - Статистический сборник: Основные показатели деятельности предприятий государственного сектора за январь-июнь 2013 г. - письмо Минфина от 24.09.2013 г. № 02-2-2/261 о направлении для рассмотрения Межведомственной комиссии по безопасности в экономической сфере проектов законов Республики Беларусь о республиканском бюджете на 2014 год, внесении изменений и дополнений в некоторые кодексы Республики Беларусь по вопросам налогообложения - протокол заседания Совета Министров Республики Беларусь от 30.08.2013 г. №4 о проектах прогноза социально-экономического развития Республики Беларусь, бюджета и основных направление денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2014 год
PI-10	Минфин: ГУБП; Минторг	- Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь: http://pravo.by/ - Сайт Минфина: http://minfin.gov.by/ - Показатели Специального стандарта распространения данных МВФ: http://minfin.gov.by/sdds/ - Показатели статистики государственных финансов по методологии РСГФ2001: http://minfin.gov.by/gfs/ - Отчетность об исполнении консолидированного, республиканского и местных бюджетов: http://minfin.gov.by/budget_execution/analytical_information/ - Закон Республики Беларусь «О республиканском бюджете на 2012 год» от 30 декабря 2011 г. № 331-З - Отчет об исполнении консолидированного бюджета за 2011 г. - Аналитические доклады о состоянии государственных финансов: http://minfin.gov.by/budgetary_policy/analytical_reports/ - Официальный сайт по государственным закупкам в Республике Беларусь: http://www.icetrade.by/ - Информационно-аналитический бюллетень «Конкурсные торги в Беларуси и за рубежом»: http://ncmps.by/informacionnyj-bjulleten.html
PI-11	Минфин: ГУБП; отраслевые министерства	- Указания Минфина о порядке и сроках представления прогнозных расчетов по доходам и расходам проекта бюджета на 2010-2012 гг. - Информация о сроках внесения и принятия Парламентом проектов законов о республиканском бюджете на 2011-2013 гг.
PI-12	Минфин: ГУБП; Минэкономики: ГУМАиП, ГУИ; отраслевые министерства	- Пояснительные материалы к проектам законов о республиканском бюджете на 2010-2012 гг. - Указы Президента Республики Беларусь об утверждении Государственных инвестиционных программ на 2010-2012 гг. - Основные направления бюджетно-финансовой и налоговой

Показатель эффективности	Источники информации	
	Учреждение[69]	Документ, сайт
		политики Республики Беларусь на 2013 год и среднесрочная финансовая программа на 2013-2015 годы - Перечень бюджетных программ, финансирование которых в 2011 году предусматривается за счет средств республиканского бюджета
PI-13	Минфин: ГУНПиДБ; МНС, ГТК	- Информация Минфина об основных изменениях налоговой политики по сравнению с предыдущей оценкой ГРФП - Информация МНС от 19 сентября 2013 г. № 5-1-40/11497 - Информация МНС от 18 октября 2013 г. № 4-16/4964 - Сайт МНС: http://www.nalog.gov.by/ru/ - Портал электронного декларирования МНС: http://portal.nalog.gov.by/ - Информация о телефонной справочной системе по разъяснению вопросов применения актов налогового законодательства: http://www.nalog.gov.by/ru/contact-center/ - Сайт ГТК: http://gtk.gov.by - Национальная автоматизированная система электронного декларирования http://gtk.gov.by/ru/eldeclaration_new - Всемирный банк. Ведение бизнеса 2013: Разумный подход к регулированию деятельности малых и средних предприятий - Всемирный банк. Ведение бизнеса 2012: Ведение бизнеса в условиях большей прозрачности
PI-14	Минфин: ГУНПиДБ; МНС, ГТК	- Информация МНС от 19 сентября 2013 г. № 5-1-40/11497 - Информация МНС от 18 октября 2013 г. № 4-16/4964 - Координационные планы контрольной (надзорной) деятельности: http://www.kgk.gov.by/ru/coordination-control-deyatel/coordination-plans - Порядок определения дополнительных признаков наличия риска в деятельности плательщиков, используемых при планировании проверок
PI-15	Минфин: ГУНПиДБ; МНС, ГТК	- Задолженность по платежам в бюджет, контролируемым налоговыми и таможенными органами, за 2011-2012 гг. - Применение мер принудительного взыскания по налоговым доходам, администрируемым МНС и ГТК, в 2011-2012 гг. - Информация МНС от 19 сентября 2013 г. № 5-1-40/11497 - Информация МНС от 18 октября 2013 г. № 4-16/4964
PI-16	Минфин: ГГК, ГУБП, Главное управление Минфина по г. Минску; отраслевые министерства	- Приказ Минфина «Об утверждении росписи республиканского бюджета на 2012 год» от 17 января 2012 г. - Информация Минфина об уточнении республиканского бюджета в течении 2012 г. - Шаблоны прогнозов кассового исполнения республиканского бюджета на месяц и год - Пример прогноза кассового исполнения республиканского бюджета от 24 июня 2013 г.
PI-17	Минфин: ГГК, ГУГД, ГУБП	- Реестры государственного долга Республики Беларусь за 2010-2012 гг. - Долговые обязательства органов местного управления и

Показатель эффективности	Источники информации	
	Учреждение[69]	Документ, сайт
		самоуправления областного уровня в 2010-2012 гг. - Шаблоны прогнозов кассового исполнения республиканского бюджета на месяц и год - Пример прогноза кассового исполнения республиканского бюджета от 24 июня 2013 г. - Закон Республики Беларусь «О республиканском бюджете на 2012 год» от 30 декабря 2011 г. № 331-З
PI-18	Минфин: ГГК, Управление финансов, учета и отчетности, ГКРУ; КГК, отраслевые министерства	- Сведения о типичных нарушениях, выявляемых в ходе проверок финансово-хозяйственной деятельности, проводимых в рамках ведомственного контроля в организациях здравоохранения Республики Беларусь - Сведения о результатах проверок государственных организаций, подчиненных Министерству труда и социальной защиты, проведенных в рамках ведомственного контроля за период с июля 2010 г. по май 2011 г. - Пример приказа Министра финансов об утверждении штатного расписания - Пример приказа Министра финансов о назначениина должность - Выдержки из Положения о порядке материального стимулирования, выплаты пособия на оздоровление, оказания материальной помощи работникам Минфина
PI-19	Минторг; Белстат, Минэкономики	- Статистическая отчетность о государственных закупках товаров (работ, услуг) за счет средств республиканского и местных бюджетов, государственных целевых бюджетных фондов, а также за счет государственных внебюджетных и инновационных фондов за 2010-2012 гг. - Примеры протоколов заседания комиссии по рассмотрению жалоб при осуществлении государственных закупок - Анализ данных централизованной государственной статистической отчетности о государственных закупках товаров (работ, услуг): http://www.mintorg.gov.by - Официальный сайт по государственным закупкам в Республике Беларусь: http://www.icetrade.by/ - Электронная торговая площадка РУП «Национальный центр маркетинга и конъюнктуры цен»: http://www.goszakupki.by/ - Электронная торговая площадка ОАО «Белоруская универсальная товарная биржа»: http://zakupki.butb.by
PI-20	Минфин: ГГК, ГКРУ, Главное управление Минфина по г. Минску; отраслевые министерства	- Отчеты о контрольно-экономической работе №1-КЭР за 2010-2012 гг. - Пояснительные записки к отчетам о контрольно-ревизионной работе Главных управлений Министерства финансов Республики Беларусь по Брестской, Витебской и Гомельской областям за 1 полугодие 2013 года - Примеры (скриншоты) работы комплексов задач территориальногоказначейства - Приказ Минфина «Об утверждении росписи республиканского бюджета на 2012 год» от 17 января 2012 г.

Показатель эффективности	Источники информации	
	Учреждение[69]	Документ, сайт
PI-21	Минфин: ГКРУ; КГК, отраслевые министерства	- Отчеты о контрольно-экономической работе №1-КЭР за 2010-2012 гг. - Сведения о типичных нарушениях, выявляемых в ходе проверок финансово-хозяйственной деятельности, проводимых в рамках ведомственного контроля в организациях здравоохранения Республики Беларусь - Сведения о результатах проверок государственных организаций, подчиненных Министерству труда и социальной защиты, проведенных в рамках ведомственного контроля за период с июля 2010 г. по май 2011 г. - Координационные планы контрольной (надзорной) деятельности: http://www.kgk.gov.by/ru/coordination-control-deyatel/coordination-plans
PI-22	Минфин: ГГК	- Постановление Минфина «Об утверждении Инструкция о порядке организации бухгалтерского учета бюджетными организациями и централизованными бухгалтериями, обслуживающими бюджетные организации» от 8 февраля 2005 г. № 15 - Постановление Минфина «Об утверждении Инструкции о порядке организации и осуществления исполнения республиканского бюджета, местных бюджетов, бюджета государственного внебюджетного Фонда социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь по расходам <…>» от 27 июля 2011 г. № 63 - Постановление Минфина Республики Беларусь, Правления Национального банка Республики Беларусь «Об утверждении Инструкции о порядке исполнения республиканского бюджета и бюджета государственного внебюджетного Фонда социальной защиты населения Республики Беларусь по доходам» от 8 декабря 2005 г. № 143/171
PI-23	Минфин: ГГК; отраслевые министерства	- Постановление Минфина «Об утверждении Инструкция о порядке организации бухгалтерского учета бюджетными организациями и централизованными бухгалтериями, обслуживающими бюджетные организации» от 8 февраля 2005 г. № 15
PI-24	Минфин: ГГК, Главное управление регулирования бухгалтерского учета, отчетности и аудита	- Отчетность об исполнении консолидированного, республиканского и местных бюджетов: http://minfin.gov.by/budget_execution/analytical_information/ - Отчет об исполнении консолидированного бюджета за 2011 г. - Шаблоны приложений к отчетам об исполнении республиканского бюджета за прошедший финансовый год
PI-25	Минфин: ГГК	- Закон Республики Беларусь «Об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за 2012 год» от 12 июля 2013 г. № 41-З - Шаблоны приложений к отчетам об исполнении республиканского бюджета за прошедший финансовый год

Показатель эффективности	Источники информации	
	Учреждение[69]	Документ, сайт
PI-26	КГК; Минфин: ГКК; отраслевые министерства	- Информация Комитета государственного контроля об охвате учреждение проведенными в 2012 году проверками - План мероприятий по устранению недостатков, отмеченных в заключении Комитета государственного контроля об исполнении республиканского бюджета за 2011 год - План мероприятий по устранению недостатков, отмеченных в заключении Комитета государственного контроля об исполнении республиканского бюджета и государственного внебюджетного Фонда социальной защиты населения Республики Беларусь за 2012 год - Информация о реализации рекомендаций Комитета государственного контроля, отраженных в заключениях об исполнении республиканского бюджета
PI-27	Постоянная комиссия ППНС по бюджету и финансам; Постоянная комиссия СРНС по экономике, бюджету и финансам; Минфин: ГУБП	- Информация о сроках внесения и принятия Парламентом проектов законов о республиканском бюджете на 2011-2013 гг. - запрос депутата Палаты представителей Национального Собрания Республики Беларусь Антоненко А.И. от 5 июля 2011 г. № 09-49/95-Д, адресованный Министру финансов, о финансировании расходов на содержание объектов городской собственности Гродненского областного исполнительного комитета - поручение Совета Министров Республики Беларусь от 25 октября 2011 г. № 09/133-36 об участии в совместном заседании палат Парламента 30 ноября 2011г. для ответов Правительства Республики Беларусь на вопросы депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь - выписка из протокола № 9 заседания третьей сессии Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь пятого созыва 16 декабря 2013 г. по вопросам проекта закона Республики Беларусь о республиканском бюджете на 2014 год - протокол № 52 расширенного заседания Постоянной комиссии по бюджету, финансам и налоговой политике от 6 сентября 2010 г. - информация Минфина от 22 ноября 2013 г. о рассмотрении замечаний депутатов Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь от 30 августа 2013 г. по проекту закона Республики Беларусь о республиканском бюджете на 2014 год - протокол заседания Постоянной комиссии по бюджету, финансам и налоговой политике №104 от 26 сентября 2012 г.
PI-28	КГК; Постоянная комиссия ППНС по бюджету и финансам; Постоянная комиссия СРНС по экономике, бюджету и финансам;	- Статья 200 Регламента Палаты представителей Национального Собрания Республики Беларусь - заседание Постоянной комиссии Палаты представителей по бюджету и финансам по проекту закона «Об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за 2012 год»:http://house.gov.by/index.php/,7515,36401,1,,0,,,0.html

Показатель эффективности	Источники информации	
	Учреждение[69]	Документ, сайт
	Минфин: ГГК, ГУБП	- принятие проекта закона «Об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за 2012 год» на заседании второй сессии Палаты представителей:http://house.gov.by/index.php/,1,36446,1,,0,,,0.html
D-1		-
D-2	Минэкономики: ОСМО; Минфин: УМФО; Представительство Всемирного банка в Республике Беларусь	- Сведения о финансировании в 2010-2012 гг. проектов донорами, включая средства грантов и займов
D-3	Минэкономики: ОСМО; Минфин: УМФО; Представительство Всемирного банка в Республике Беларусь	- Сведения об использовании средств, полученных в качестве финансовой помощи, в соответствии с действующими в стране процедурами

Приложение 5: Список участников встреч

Фамилия, имя	Должность[70]
	Министерство финансов
Абакунчик Елена	Начальник управления бухгалтерского учета и отчетности по бюджету ГГК
Астрейко Татьяна	Начальник управления местных бюджетов ГУБП
Борисова Валентина	Консультант управления консолидированного бюджета ГУБП
Войтко Каролина	Заместитель начальника ГУГД – начальник управления планирования, учета и платежей
Гончар Александр	Начальник ГКРУ
Грицкевич Дмитрий	Главный экономист управления исполнения бюджета ГГК
Грузинская Тамара	Заместитель начальника ГГК
Гурьянова Людмила	Заместитель начальника ГГК
Дехтеренок Татьяна	Консультант управления методологии бюджетного процесса ГУБП
Дюрова Каролина	Главный экономист управления планирования, учета и платежей ГУГД
Ермакова Лариса	Начальник управления финансов, учета и отчетности
Казьмина Любовь	Начальник отдела финансирования здравоохранения и спорта ГУФССиН
Калачик Елена	Заместитель начальника ГУРБУОиА
Кандера Татьяна	Заместитель начальника УФСиКВ
Ланкевич Игорь	Заместитель начальника ГКРУ – начальник управления организации контрольной работы
Любинская Елена	Консультант управления планирования, учета и платежей ГУГД
Напреенко Светлана	Консультант отдела методологии бухгалтерского учета ГУРБУОиА
Приходько Виктор	Заместитель начальника управления доходов бюджета – начальник отдела планирования доходов бюджета ГУНПиДБ
Прохорик Михаил	Заместитель начальника управления консолидированного бюджета ГУБП
Рясина Ольга	Консультант управления местных бюджетов ГУБП
Рыбак Татьяна	Начальник ГУРБУОиА
Савельева Ольга	Главный экономист УМФО
Селиверстов Юрий	Начальник ГУБП
Судник Надежда	Заместитель начальника управления налоговой политики – начальник отдела налогообложения доходов ГУНПиДБ
Тарасевич Ольга	Заместитель начальника ГУБП – начальник управления методологии бюджетного процесса

[70] ГГК - Главное государственное казначейство; ГУБП – Главное управление бюджетной политики; ГУГД – Главное управление государственного долга; ГУРБУОиА – Главное управление регулирования бухгалтерского учета, отчетности и аудита; ГУНПиДБ – Главное управление налоговой политики и доходов бюджета; ГКРУ – Главное контрольно-ревизионное управление; ГУФССиН – Главное управление финансирования социальной сферы и науки; УФСиКВ – Управление финансов строительства и капитальных вложений; УМФО – Управление международных финансовых отношений; ГУКБФС – Главное управление контроля бюджетно-финансовой сферы и деятельности государственных органов; ГУИ – Главное управление инвестиций; ГУФНДКиВП – Главное управление финансовой, налоговой, денежно-кредитной и валютной политики

Фамилия, имя	Должность[70]
Тихонович Марина	Консультант управления методологии бюджетного процесса ГУБП
Шилович Виктория	Начальник отдела международного сотрудничества УМФО
Главное управление Минфина по г. Минску	
Песецкая Елена	Заместитель начальника
Финансовое управление Минского областного исполнительного комитета	
Кухарева Тамара	Начальник отдела бухгалтерского учета и финансирования
Кулешова Анжела	Заместитель начальника бухгалтерского учета и финансирования
Куховец Николай	Заместитель начальника финансового управления
Павлюченко Наталья	Начальник управления финансирования непроизводственной сферы
Шкируть Юрий	Начальник
Министерство по налогам и сборам	
Грузд Елена	Заместитель начальника главного управления учета налогов и ведомственного контроля – начальник управления учета налогов, отчетности и взыскания платежей
Звороно Наталья	Заместитель начальника юридического управления
Потеев Николай	Начальник главного управления организации контрольной деятельности
Румянцев Валерий	Заместитель начальника управления анализа, планирования и координации контрольной деятельности
Селицкая Элла	Заместитель Министра
Сундукова Алла	Начальник управления международного налогового сотрудничества
Шкет Диана	Заместитель начальника управления учета налогов, отчетности и взыскания платежей
Министерство экономики	
Алейникова Наталья	Заместитель начальника управления прогнозирования и анализа инвестиционной деятельности ГУИ
Бельчик Иван	Начальник отдела по сотрудничеству с международными организациями и координации технической помощи
Вихоцкая Ольга	Консультант управления бюджетно-налоговой политикиГУФНДКиВП
Дубовик Татьяна	Заместитель начальника отдела прогнозов и программ главного управления макроэкономического анализа и прогнозирования
Книга Ольга	Заместитель начальник отдела по сотрудничеству с международными организациями и координации технической помощи
Крымский Олег	Заместитель начальника управления товарных балансов
Трофимович Сергей	Начальник управления прогнозирования и анализа инвестиционной деятельности ГУИ
Министерство торговли	
Жуковский Павел	Начальник управления государственных закупок
Комитет государственного контроля	
Бурло Виктор	Начальник управления контроля за работой отраслей социальной сферы

Фамилия, имя	Должность[70]
Курлыпо Александр	Начальник ГУКБФС
Нестеренко Светлана	Заместитель начальника ГУКБФС
Околова Светлана	Заместитель начальника управления контроля местных органов и бюджета ГУКБФС
Рыжикова Данута	Начальник отдела координации контрольной деятельности
Саврицкая Раиса	Заместитель Председателя
Санько Дмитрий	Начальник главного аналитического управления
Государственный таможенный комитет	
Дрозд Людмила	Начальник управления методологии взимания таможенных платежей
Дубровская Татьяна	Заместитель начальника управления тарифного регулирования таможенных платежей
Карелин Игорь	Заместитель начальника аналитического центра мониторинга и прогнозирования
Колесник Елена	Заместитель начальника финансово-экономического управления
Легкий Андрей	Начальник отдела организации проверок управления организации посттаможенного контроля
Рыжов Константин	Заместитель начальника управления организации посттаможенного контроля
Яковлев Вадим	Заместитель начальника управления тарифного регулирования и таможенных платежей
Национальный банк Республики Беларусь	
Власенко Борис	Заместитель начальника управления банковской статистики
Редькина Людмила	Заместитель начальника управления бухгалтерского учета банковских операций
Национальный статистический комитет	
Кангро Ирина	Заместитель Председателя
Ничипорович Светлана	Начальник главного управления статистики финансов
Шевцова Александра	Начальник отдела международных связей
Министерство промышленности	
Андреева Ирина	Консультант управления финансов
Арсютина Инга	Главный инженер управления электротехнической, оптико-механической промышленности и приборостроения
Заяц Татьяна	Начальник сектора статистики управления анализа, прогноза и статистики
Калинникова Наталья	Заместитель начальника управления бухгалтерского учета и методологии, труда и социальной политики
Коношенко Евгения	Заместитель начальника главного управления внешнеэкономических связей – начальник отдела сотрудничества с зарубежными странами
Ксенжик Жанна	Заместитель начальника управления государственной собственности
Лагунович Олег	Заместитель начальника управления - начальник отдела труда и социальной политики
Марчук Рената	Заместитель начальника управления правового и кадрового обеспечения - начальник юридического отдела

Фамилия, имя	Должность[70]
Савчук Эдита	Заместитель начальника управления финансов
Соболь Денис	Заместитель начальника КРУ - начальник отдела комплексных ревизий и отчетности
Министерство здравоохранения	
Богдан Елена	Начальник главного управления организации медицинской помощи
Грушковский Анатолий	Начальник отдела внешних связей
Гусакова Анна	Главный юрисконсульт юридического отдела
Калистратов Дмитрий	Начальник отдела предпринимательской деятельности, ценообразования и управления государственным имуществом
Левшуков Олег	Начальник отдела медицинской техники, материально-технического обеспечения и строительства
Мокрая Елена	Начальник управления методологии, организации бухгалтерского учета и отчетности
Пиневич Дмитрий	Первый заместитель Министра
Самусева Алла	Начальник контрольно-ревизионного отдела
Ткачева Елена	Начальник управления экономического анализа и развития здравоохранения
Комитет по здравоохранению Минского городского исполнительного комитета	
Белогорова Татьяна	Заместитель начальника
Предко Наталья	Начальник управления лечебно-профилактической помощи
Учреждение здравоохранения «2-ая городская клиническая больница»	
Катилевская Лариса	Главный бухгалтер
Прусевич Сергей	Главный врач
Яловчик Алла	Начальник планово-экономического отдела
Министерство образования	
Бебех Ирина	Начальник управления социально-экономического развития
Гаврилов Валерий	Начальник управления бухгалтерского учета и контрольно-ревизионной деятельности
Дормешкина Светлана	Заместитель начальника управления социально-экономического развития
Кравцова Наталья	Главный экономист управления социально-экономического развития
Рудый Сергей	Заместитель Министра
Администрация Первомайского района г. Минска	
Меркуль Геннадий	Заместитель начальника управления образования, спорта и туризма по финансово-хозяйственной работе Первомайского района г. Минска
Гимназия №11 (г. Минск)	
Бойко Ольга	Директор
Министерство труда и социальной защиты	
Гуринович Светлана	Заместитель начальника отдела планирования и финансирования
Довжонок Таиса	Начальник отдела бухгалтерского учета и отчетности
Ковальков Валерий	Заместитель Министра
Кулаковская Галина	Начальник отдела организации работы государственной

Фамилия, имя	Должность[70]
	службы занятости населения управления политики занятости
Лихтарович Ольга	Начальник отдела правовых вопросов социальной защиты юридического управления
Орел Николай	Заместитель начальника управления стационарных учреждений социального обслуживания и капитального строительства
Островская Ольга	Начальник отдела международного сотрудничества и социального партнерства
Подвигина Елена	Начальник контрольно-ревизионного отдела
Рындин Валерий	Начальник управления по работе с обращениями граждан, юридических лиц и внутреннего контроля
Сидорович Виктор	Заместитель начальника главного управления труда и заработной платы
Токун Олег	Начальник управления политики занятости
Постоянная комиссия Палаты представителей Национального собрания по международным делам	
Вашков Адам	Член комиссии
Постоянная комиссия Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь по бюджету и финансам	
Бельская Татьяна	Советник-консультант отдела по обеспечению деятельности Постоянной комиссии
Бороденя Валерий	Член комиссии
Граховская Валерия	Заведующий отделом по обеспечению деятельности Постоянной комиссии
Давидович Наталья	Главный советник отдела по обеспечению деятельности Постоянной комиссии
Добрынина Людмила	Председатель комиссии
Киселева Марина	Главный специалист отдела
Мурашко Илья	Член комиссии
Мякинник Александр	Заместитель председателя комиссии
Шитько Владимир	Заместитель председателя комиссии
Постоянная комиссия Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь по экономике, бюджету и финансам	
Бекасова Ольга	Заведующий отделом по обеспечению работы Постоянной комиссии
Пантюхов Владимир	Председатель комиссии
Белорусская торгово-промышленная палата	
Реут Вячеслав	Первый заместитель Председателя
Общественное объединение «Белорусский союз предпринимателей»	
Чеховская Тамара	Генеральный директор
Представительство Всемирного банка в Республике Беларусь	
Клочан Елена	Старший специалист по проектам
Представительство Европейского Союза в Республике Беларусь	
Вавохин Алексей	Координатор проектов
Представительство программы развития ООН в Республике Беларусь	
Дзингайло Юлия	Координатор проектов

Приложение 6: Библиография

Законы:

Конституция Республики Беларусь 1994 г.

Бюджетный кодекс Республики Беларусь от 16 июля 2008 г. №412-З

Налоговый кодекс Республики Беларусь (Общая часть) от 19 декабря 2002 г. № 166-З

Налоговый кодекс Республики Беларусь (Особенная часть) от 29 декабря 2009 г. № 71-З

Кодекс Республики Беларусь «Об административных правонарушениях» от 21 апреля 2003 г. № 194-З

Закон Республики Беларусь «Об аудиторской деятельности» от 12 июля 2013 г. № 56-З

Закон Республики Беларусь «Об аудиторской деятельности» от 8 ноября 1994 г. № 3373-XII

Закон Республики Беларусь «О бухгалтерском учете и отчетности» от 12 июля 2013г. № 57-З

Закон Республики Беларусь «О бухгалтерском учете и отчетности» от 18 октября 1994 г. № 3321-XII

Закон Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь» от 14 июня 2003 г. № 204-З

Закон Республики Беларусь «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь» от 5 мая1998 г. № 157-З

Закон Республики Беларусь «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» от 13 июля 2012 г. № 419-З

Закон Республики Беларусь «О Комитете государственного контроля и его территориальных органах» от 1 июля 2010 г. № 142-З

Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 4 января 2010 г. № 108-З

Закон Республики Беларусь «Об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за 2010 год» от 14 июля 2011 г. № 294-З

Закон Республики Беларусь «Об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за 2011 год» от 11 июля 2012 г. № 402-З

Закон Республики Беларусь «Об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за 2012 год» от 12 июля 2013 г. № 41-З

Закон Республики Беларусь «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» от 28 декабря 2009 г. № 113-З

Закон Республики Беларусь «О бюджете государственного внебюджетного Фонда социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь на 2010 год» от 29 декабря 2009 г. № 70-з

Закон Республики Беларусь «О бюджете государственного внебюджетного Фонда социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь на 2011 год» от 15 октября 2010 г. № 173-З

Закон Республики Беларусь «О бюджете государственного внебюджетного Фонда социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь на 2012 год» от 30 декабря 2011 г. № 329-З

Закон Республики Беларусь «О ратификации Договора о Таможенном кодексе таможенного союза» от 2 июля 2010 г. № 158-З

Закон Республики Беларусь «О республиканском бюджете на 2010 год» от 29 декабря 2009 г. № 73-З

Закон Республики Беларусь «О республиканском бюджете на 2011 год» от 15 октября 2010 г. № 176-З

Закон Республики Беларусь «О республиканском бюджете на 2012 год» от 30 декабря 2011 г. № 331-З

Закон Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь» от 23 июля 2008 г. № 424-З

Закон Республики Беларусь «О средствах массовой информации» от 17 июля 2008 г. № 427-З

Закон Республики Беларусь «О хозяйственных обществах» от 9 декабря 1992 г. № 2020-XII

Проект закона «О государственном индикативном планировании социально-экономического развития Республики Беларусь»

Таможенный кодекс Республики Беларусь от 4 января 2007 г. № 204-З

Трудовой кодекс Республики Беларусь от 26 июля 1999 г. № 296-З

Указы Президента Республики Беларусь:

«Вопросы Администрации Президента Республики Беларусь» от 23 января 1997 г. № 97

«Об образовании государственного внебюджетного фонда гражданской авиации» от 23 октября 2003 г. № 465

«О важнейших параметрах прогноза социально-экономического развития Республики Беларусь на 2012 год» от 23 декабря 2011 г. № 590

«Об оплате труда государственных служащих и военнослужащих» от 4 июня 2013 г. № 254

«Об утверждении важнейших параметров прогноза социально-экономического развития Республики Беларусь на 2010 год» от 7 декабря 2009 г. № 595

«Об утверждении важнейших параметров прогноза социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011 год» от 19 ноября 2010 г. № 596

«Об утверждении Государственной инвестиционной программы на 2010 год» от 17 декабря 2009 г. № 636

«Об утверждении Государственной инвестиционной программы на 2011 год» от 20 декабря 2010 г. № 660

«Об утверждении Государственной инвестиционной программы на 2012 год» от 17 февраля 2012 г. № 75

«Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь» от 9 ноября 2010 г. № 575

«Об утверждении Положения о внешних государственных займах и внешних займах, привлеченных под гарантии Правительства Республики Беларусь» от 18 апреля 2006 г. № 252

«Об утверждении Положения о порядке формирования, утверждения государственной инвестиционной программы и отчетности о ее выполнении» от 5 мая 2006 г. № 299

«Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011–2015 годы» от 11 апреля 2011 г. № 136

«Об уточнении лимита внутреннего государственного долга и увеличении уставных фондов отдельных организаций» от 29 декабря 2011 г. № 608

«Об уточнении отдельных показателей республиканского бюджета на 2010 год» от 27 декабря 2010 г. № 679

«Об уточнении отдельных показателей республиканского бюджета на 2011 год и <…>» от 14 ноября 2011 г. № 524

«Об уточнении отдельных показателей республиканского бюджета на 2012 год и <…>» от 29 декабря 2012 г. № 577

«О ведомственном контроле в Республике Беларусь» от 22 июня 2010 г. № 325

«О государственных закупках в Республике Беларусь» от 17 ноября 2008 г. № 618

«О Межведомственной комиссии по безопасности в экономической сфере при Совете Безопасности Республики Беларусь» от 10 июля 2002 г. № 371

«О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет» от 1 февраля 2010 г. № 60

«О мерах по совершенствованию условий оплаты труда работников организаций, финансируемых из бюджета» 28 декабря 1999 г. № 770

«О некоторых вопросах деятельности органов Комитета государственного контроля Республики Беларусь» от 27 ноября 2008 г. № 647

«О некоторых вопросах государственных закупок товаров (работ, услуг)» от 29 декабря 2012 г. № 576

«О некоторых вопросах деятельности Управления делами Президента Республики Беларусь» от 13 ноября 2001 г. № 660

«О некоторых вопросах предоставления гарантий Правительства Республики Беларусь по кредитам, выдаваемым банками Республики Беларусь» от 30 июня 2008 г. № 359

«О некоторых вопросах признания задолженности безнадежным долгом и ее списания» от 13 июня 2008 г. № 329

«О некоторых вопросах регулирования рынка ценных бумаг» от 28 апреля 2006 г. № 277

«О некоторых мерах по оптимизации системы государственных органов и иных государственных организаций, а также численности их работников» от 12 апреля 2013 г. № 168

«О порядке формирования и использования средств инновационных фондов» от 7 августа 2012 г. № 357

«О предоставлении и использовании безвозмездной (спонсорской) помощи» от 1 июля 2005 г. № 300

«О проведении подрядных торгов в строительстве и <…>» от 7 февраля 2005 г. № 58

«О проведении электронных аукционов» от 27 февраля 2012 г. № 112

«О проведении электронных аукционов» от 30 декабря 2010 г. № 708

«О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» от 16 октября 2009 г. № 510

«О совершенствовании работы государственных органов, иных государственных организаций со средствами массовой информации» от 6 февраля 2009 г. № 65

«О структуре, функциях и численности работников местных исполнительных и распорядительных органов» от 23 октября 2006 г. № 631

«О таможенных сборах» от 13 июля 2006 г. № 443

«О финансировании развития услуг электросвязи общего пользования» от 20 февраля 2007 г. № 96

«О Фонде социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты» от 16 января 2009 г. № 40

Постановления Совета Министров Республики Беларусь:

«Вопросы Министерства финансов Республики Беларусь» от 31 октября 2001 г. № 1585

«Об определении критериев оценки платежеспособности субъектов хозяйствования» от 12 декабря 2011 г. № 1672

«Об утверждении Положений о порядке формирования договорной (контрактной) цены и расчетов между заказчиком и подрядчиком при строительстве объектов и о порядке организации и проведения подрядных торгов на строительство объектов» от 3 марта 2005 г. № 235

«Об утверждении Положения о порядке и условиях начисления стажа госслужбы» от 13 мая 1997 г. № 471

«Об утверждении Положения о порядке и целях использования средств внебюджетных централизованных инвестиционных фондов» от 5 января 2013 г. № 9

«Об утверждении Положения о порядке формирования, финансирования и контроля за выполнением государственных, региональных и отраслевых программ <…>» от 31 марта 2009 г. № 404

«Об утверждении Программы деятельности Правительства Республики Беларусь на 2011 - 2015 годы» от 18 февраля 2011 г. № 216

«Об утверждении программы развития общего среднего образования в Республике Беларусь на 2007 - 2016 годы» от 31 мая 2007 г. № 725

«Об утверждении программы развития системы дошкольного образования в Республике Беларусь на 2009 - 2014 годы» от 19 августа 2008 г. № 1193

«О мерах по реализации Закона Республики Беларусь «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь» от 20 августа 1998 г. № 1321

«О мерах по реализации Указа Президента Республики Беларусь от 27 февраля 2012 г. № 112» от 26 марта 2012 г. № 261
«О мерах по реализации Указа Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 708» от 31 декабря 2010 г. № 1923
«О мерах по реализации Указа Президента Республики Беларусь от 30 июня 2008 г. № 359» от 6 октября 2008 г. № 1458
«О мерах по совершенствованию условий оплаты труда работников организаций, финансируемых из бюджета» от 31 декабря 1999 г. № 2070
«О некоторых вопросах ведения и использования единой информационной базы данных контролирующих (надзорных) органов, включающей сведения о проверяемых субъектах и об отнесении их к соответствующим группам риска исходя из критериев отнесения проверяемых субъектов к группе риска для назначения плановых проверок» от 30 января 2013 г. № 74
«О некоторых вопросах интернет-сайтов государственных органов и организаций <…>» от 29 апреля 2010 г. № 645
«О некоторых вопросах осуществления государственных закупок» от 20 декабря 2008 г. № 1987
«О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь «О государственных закупках товаров (работ, услуг)»» от 22 августа 2012 г. № 778
«О показателях прогноза социально-экономического развития Республики Беларусь на 2012 год» от 30 декабря 2011 г. № 1779
«О проведении республиканского субботника в 2013 году» от 9 апреля 2013 г. № 275
«О разработке проекта прогноза социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011 год» от 27 мая 2010 г. № 802
«О разработке проекта прогноза социально-экономического развития Республики Беларусь на 2013 год и параметров важнейших показателей на 2014 - 2015 годы» от 5 апреля 2012 г. № 305
«О регламенте Совета Министров Республики Беларусь» от 14 февраля 2009 г. № 193
«О создании межведомственной рабочей группы для подготовки проекта основных направлений бюджетно-финансовой и налоговой политики на 2012 год и среднесрочной финансовой программы на 2012-2014 годы и его увязки с прогнозами основных параметров экономического развития и параметров важнейших денежно-кредитных показателей Республики Беларусь» от 7 марта 2011 г. №278
«О создании межведомственной рабочей группы для подготовки проекта основных направлений бюджетно-финансовой и налоговой политики на 2013 год и среднесрочной финансовой программы на 2013 - 2015 годы и его увязки с важнейшими параметрами прогноза социально-экономического развития и основными направлениями денежно-кредитной политики Республики Беларусь» от 13 марта 2012 г. № 224
«О создании межведомственной рабочей группы для подготовки проекта основных направлений бюджетно-финансовой и налоговой политики на 2013 год и среднесрочной финансовой программы на 2013 - 2015 годы и его увязки с важнейшими параметрами прогноза социально-экономического развития и основными направлениями денежно-кредитной политики Республики Беларусь» от 13 марта 2012 г. № 224
«О соотнесении классов государственных служащих и государственных должностей в республиканских органах государственного управления, органах местного управления и самоуправления» от 29 июня 2013 г. № 564
«Отдельные вопросы Министерства экономики Республики Беларусь» от 29 июля 2006 г. № 967

Постановления Министерства финансов Республики Беларусь:

«Об утверждении Инструкции о некоторых вопросах выпуска и государственной регистрации ценных бумаг» от 11 декабря 2009 г. № 146

«Об утверждении Инструкции о порядке ведения учета долга органов местного управления и самоуправления и долга, гарантированного местными исполнительными и распорядительными органами, и представления местными исполнительными и распорядительными органами соответствующих сведений в Министерство финансов» от 9 августа 2013 г. № 55

«Об утверждении Инструкции о порядке выпуска, размещения, обращения и погашения отдельных видов государственных ценных бумаг Республики Беларусь <…>» от 18 августа 2003 г. №118

«Об утверждении Инструкции о порядке оплаты денежных обязательств получателей бюджетных средств» от 29 июня 2000 г. № 66

«Об утверждении Инструкции о порядке оплаты расходов по строительству и ремонтным работам за счет средств бюджета» от 17 декабря 2001 г. № 120

«Об утверждении Инструкции о порядке организации бухгалтерского учета бюджетными организациями и централизованными бухгалтериями, обслуживающими бюджетные организации» от 8 февраля 2005 г. № 15

«Об утверждении Инструкции о порядке организации и осуществления исполнения республиканского бюджета, местных бюджетов, бюджета государственного внебюджетного Фонда социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь по расходам <…>» от 27 июля 2011 г. № 63

«Об утверждении Инструкции о порядке планирования, учета и использования средств, получаемых организациями, финансируемыми из бюджета, от приносящей доходы деятельности от 12 ноября 2002 г. № 152 г.

«Об утверждении Инструкции о порядке регистрации внешних государственных займов и внешних займов, привлеченных под гарантии Правительства Республики Беларусь, и учета внешнего государственного долга и внешнего долга, гарантированного Республикой Беларусь» от 21 ноября 2006 г. № 142

«Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления бухгалтерской отчетности по средствам бюджетов и средствам от приносящей доходы деятельности бюджетных организаций <…>» от 10 марта 2010 г. № 22

«Об утверждении Инструкции о порядке учета государственными органами денежных средств международной технической помощи» от 26 апреля 2010 г. № 51

«Об утверждении Плана счетов бухгалтерского учета исполнения бюджетов органов государственного казначейства» от 26 октября 2010 г № 123

«Об утверждении росписи республиканского бюджета на 2012 год» от 17 января 2012 года

«О бюджетной классификации Республики Беларусь» от 31 декабря 2008 г. № 208

«О порядке перечисления денежных средств, заработанных на республиканском субботнике в 2013 году» от 12 апреля 2013 г. № 22

Приказы Министра финансов Республики Беларусь:

«О методике расчета дотаций, нормативов бюджетной обеспеченности и корректирующих коэффициентов нормативов бюджетной обеспеченности» от 11 июля 2011 г. № 163

«Об организации работы по формированию данных в области Специального стандарта распространения данных и Статистики государственных финансов Республики Беларусь для Международного валютного фонда» от 11 сентября 2013 г. №311

Постановления Министерства экономики Республики Беларусь:

«Об утверждении Инструкции о порядке размещения (публикации) информации о государственных закупках» от 15 января 2009 г. № 8

«Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения Министерством экономики Республики Беларусь жалоб при осуществлении государственных закупок» от 22 декабря 2012 г. № 116

«Об утверждении Инструкции о порядке функционирования информационной аналитической системы мониторинга бизнес-планирования и финансового положения организаций, составе информации, необходимой для ее функционирования» от 13 августа 2007 г. № 146

Другие:

Всемирный банк. Ведение бизнеса 2013: Разумный подход к регулированию деятельности малых и средних предприятий. Вашингтон, Округ Колумбия: Группа Всемирного банка

Всемирный банк. Ведение бизнеса 2012: Ведение бизнеса в условиях большей прозрачности. Вашингтон, Округ Колумбия: Группа Всемирного банка

Всемирный банк. Обзор государственных расходов в Республике Беларусь: Реформирование бюджетно-налоговой сферы в целях восстановления устойчивого экономического роста. Часть 1. Доклад № 63566-BY, 15 августа 2011 года

Всемирный банк. Обзор государственных расходов в Республике Беларусь: Повышение качества предоставляемых государством услуг в условиях жестких бюджетных ограничений. Часть 2. Доклад № 74148-BY, 21 февраля 2013 года

Всемирный банк. Оценка эффективности управления долгом. Май 2011 г.

Всемирный банк. Республика Беларусь – Доклад о соблюдении стандартов и кодексов (ДССК): бухгалтерский учет и аудит. Доклад № 62545, ноябрь 2009 г.

Всемирный банк. Реформирование бюджетной системы: отдельные вопросы среднесрочного планирования бюджета и планирования бюджета с учетом результатов деятельности секторов. 22 июня 2012 г.

Всемирный банк. Стратегия партнерства для Республики Беларусь на 2014-2017 годы. Июнь 2013 г.

Декрет Президента Республики Беларусь «О государственной регистрации и ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования» от 16 января 2009 г. № 1

Дубинина Ирина. 14 апреля 2011 г. Доклад о работе многоцелевой миссии в части статистики государственных финансов. МВФ

МВФ. Доклад персонала для консультаций 2011 года в соответствии со статьей IV и предложение по мониторингу в постпрограммный период. Доклад № 11/66, 17 февраля 2011 года

МВФ. Доклад персонала к консультациям 2012 года по Статье IV и второму обсуждению мониторинга в постпрограммный период. Доклад № 12/113, 18 апреля 2012 года

МВФ. Доклад персонала к консультациям 2013 года по Статье IV. Доклад № 13/159, 9 мая 2013 года

Порядок применения Единой тарифной сетки работников Республики Беларусь, утвержденной постановлением Минтруда № 21 от 23.03.2001

Постановление Министерства торговли Республики Беларусь «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения Министерством торговли Республики Беларусь жалоб при осуществлении государственных закупок» от 26 июня 2013 г. № 12

Постановление Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь «Об оплате труда государственных служащих государственных органов» от 17 июня 2013 г. № 56

Постановление Министерства труда Республики Беларусь «О мерах по совершенствованию условий оплаты труда работников организаций, финансируемых из бюджета и пользующихся государственными дотациями» от 21 января 2000 г. № 6

Постановление Министерства финансов Республики Беларусь и Министерства экономики Республики Беларусь «Об утверждении Инструкции о порядке расчета коэффициентов платежеспособности

и проведения анализа финансового состояния и платежеспособности субъектов хозяйствования» от 27 декабря 2011 г. № 140/206

Постановление Министерства финансов Республики Беларусь, Правления Национального Банка Республики Беларусь «Об утверждении Инструкции о порядке исполнения местных бюджетов по доходам» от 23 декабря 2005 г. № 159/176

Постановление Министерства финансов Республики Беларусь, Правления Национального банка Республики Беларусь «Об утверждении Инструкции о порядке исполнения республиканского бюджета и бюджета государственного внебюджетного Фонда социальной защиты населения Республики Беларусь по доходам» от 8 декабря 2005 г. № 143/171

Постановление Национального статистического комитета Республики Беларусь «Об утверждении формы государственной статистической отчетности 2-проверка (Минфин) «отчет о ведомственном контроле» и указаний по ее заполнению» от 29 декабря 2010 г. № 284

Постановление Национального статистического комитета Республики Беларусь «Об утверждении формы государственной статистической отчетности 2-проверка (Минфин) «отчет о ведомственном контроле» и указаний по ее заполнению» от 29 сентября 2011 г. № 269

Постановление Палаты представителей Национального Собрания Республики Беларусь «О регламенте Палаты представителей Национального Собрания Республики Беларусь» от 9 октября 2008 г. № 1033-П3/IX

Постановление Совета Министров Республики Беларусь и Национального банка Республики Беларусь «Об утверждении концепции управления валовым внешним долгом Республики Беларусь и плана мероприятий по ее реализации» от 6 мая 2011 г. № 574/12

Разработка среднесрочных и программных параметров бюджета /Дункан Ласт, Джейсон Харрис, Аллан Густафссон. Май 2011 г. МВФ

Решение Комиссии Таможенного союза от 27 ноября 2009 года №130 «О едином таможенно-тарифном регулировании Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации»

Соглашение о едином таможенно-тарифном регулировании от 25 января 2008 года

Тимофеев Андрей, Мартинес-Васкес Джордж. Беларусь – техническая записка о методологии распределения межбюджетных трансфертов в Республике Беларусь. 2010. Всемирный банк

Приложение 7: Раскрытие механизмов обеспечения качества

Следующие механизмы обеспечения качества были установлены при планировании и подготовке отчета об оценке ГРФП в Республике Беларусь (окончательный отчет датирован 5 июня 2014 года).

Организация управления проведением оценки ГРФП

- **Рабочая группа Правительства по ГРФП:**
  - Максим Ермолович (заместитель Министра финансов Республики Беларусь), руководитель рабочей группы
  - Юрий Селиверстов (начальник ГУБП, Минфин), заместитель руководителя рабочей группы
  - Елена Абакунчик (начальник отдела бухгалтерского учета и отчетности по бюджету ГГК, Минфин)
  - Наталья Алейникова (заместитель начальника управления прогнозирования и анализа инвестиционной деятельности, Минэкономики)
  - Татьяна Астрейко (начальник управления местных бюджетов ГУБП, Минфин)
  - Валентина Борисова (консультант управления консолидированного бюджета ГУБП, Минфин)
  - Ольга Вихоцкая (заместитель начальника управления бюджетно-налоговой политики главного управления финансовой, налоговой, денежно-кредитной и валютной политики, Минэкономики)
  - Дмитрий Грицкевич (главный экономист управления исполнения бюджета ГГК, Минфин)
  - Тамара Грузинская (заместитель начальника ГГК, Минфин)
  - Людмила Гурьянова (заместитель начальника управления методологической, организационной работы и ведомственного контроля ГКРУ, Минфин)
  - Наталья Звороно (заместитель начальника юридического управления, МНС)
  - Елена Любинская (консультант управления планирования, учета и платежей ГУГД, Минфин)
  - Светлана Напрееенко (консультант отдела методологии бухгалтерского учета главного управления регулирования бухгалтерского учета, отчетности и аудита, Минфин)
  - Александр Одинец (консультант отдела государственных закупок управления, Минэкономики)
  - Светлана Околова (заместитель начальника управления контроля местных органов и бюджета главного управления контроля бюджетно-финансовой сферы и деятельности государственных органов, КГК)
  - Валерий Румянцев (заместитель начальника управления анализа, планирования и координации контрольной деятельности, МНС)
  - Надежда Судник (заместитель начальника управления налоговой политики – начальник отдела налогообложения доходов, ГУНПиДБ, Минфин)
  - Ольга Тарасевич (заместитель начальника ГУБП – начальник управления методологии бюджетного процесса, Минфин)
  - Марина Тихонович (консультант управления методологии бюджетного процесса ГУБП, Минфин)
  - Виктория Шилович (начальник отдела международного сотрудничества, УМФО, Минфин)
  - Диана Шкет (заместитель начальника управления учета налогов, отчетности и взыскания платежей главного управления учета налогов и ведомственного контроля, МНС)

- **Группа специалистов Всемирного банка по оценке ГРФП:**
  Елена Никулина (руководитель, старший специалист по государственному сектору, ECSP4)
  Себастиан Эккардт (со-руководитель, старший страновой экономист, ECSP3)
  Эндрю Мэкки (старший специалист по управлению финансами, ECSO3)
  Марк Силинс (консультант, ECSP4)
  Елена Слижевская (консультант, ECSP3)
  Кирилл Гайдук (страновой экономист, ECSP3)
  Марина Сидоренко (аналитик, ECSP3)

Рассмотрение Концепции

- Дата проекта Концепции: 12 сентября 2013 г.

- Приглашенные рецензенты:
  Максим Ермолович (заместитель Министра финансов Республики Беларусь)
  Уильям Доротинский (PRMPS, Всемирный банк)
  Олексий Балабушко (Секретариат ГРФП)
  Специалисты МВФ, работающие с Республикой Беларусь
  Группа специалистов Всемирного банка, работающих в Республике Беларусь

- Рецензенты, предоставившие комментарии:
  Максим Ермолович (заместитель Министра финансов Республики Беларусь) – 21 сентября 2014 г.
  Уильям Доротинский (PRMPS, Всемирный банк) – 23 сентября 2013 г.
  Олексий Балабушко (Секретариат ГРФП) – 17 сентября 2013 г.
  Джулиен Хартли (финансовый экономист, МВФ) – 26 сентября 2013 г.
  Мариус Коэн (ведущий специалист по финансовому управлению, ECSO3, Всемирный банк) – 18 сентября 2013 г.

- Дата окончательной Концепции: 5 октября 2013 г.
  - Окончательная Концепция и матрица ответов группы специалистов были разосланы рецензентам 15 октября 2013 г.
  - Окончательная Концепция направлена Минфину Беларуси 28 октября 2013 г.

Рассмотрение отчета по итогам оценки

- Даты проектов отчета к рассмотрению:
  1-ый вариант проекта отчета: 13 января 2014 г.
  2-ой вариант проекта отчета: 21 апреля 2014 г.

- Приглашенные рецензенты:
  Власти Республики Беларусь (Министерство финансов, Министерство по налогам и сборам, Министерство экономики, Комитет государственного контроля, Государственный таможенный комитет, Парламент)
  Группа специалистов Всемирного банка, работающих в Республике Беларусь
  Максим Ермолович (заместитель Министра финансов Республики Беларусь)
  Уильям Доротинский (PRMPS, Всемирный банк)
  Секретариат ГРФП
  Джулиен Хартли (финансовый экономист, МВФ)

- Рецензенты, предоставившие комментарии:
  Власти Республики Беларусь (Министерство финансов, Министерство по налогам и сборам, Министерство экономики, Комитет государственного контроля, Государственный таможенный комитет, Парламент) – 27 января – 11 февраля 2014 г.
  Главное управление государственного долга Министерства финансов – 5 мая 2014 г.
  Уильям Доротинский (PRMPS, Всемирный банк) – 5 мая 2014 г.
  Мариус Коэн (ведущий специалист по финансовому управлению, ECSO3, Всемирный банк) – 5 мая 2014 г.
  Барбара Зиолковска (специалист по закупкам, ECSO2, Всемирный банк) – 6 мая 2014г.
  Филип Синнет (Секретариат ГРФП)– 3 мая 2014 г.
  Джулиен Хартли (финансовый экономист, МВФ) – 6 мая 2014 г.

- Дата заседания по рассмотрению отчета – 6 мая 2014 г. (все письменные комментарии и матрица ответов группы специалистов были разосланы перед заседанием – 5 мая).

- Дата окончательного отчета – 5 июня 2014 г.
  - Окончательный отчет направлен Министерству финансов Республики Беларусь 11 июня 2014 г.
  - Окончательный отчет разослан рецензентам 16 июня 2014 г.

Отчет об оценке ГРФП в Республике Беларусь, 5 июня 2014 г.

Механизмы обеспечения качества, в соответствии с которыми был подготовлен данный отчет, удовлетворяют всем требованиям Секретариата ГРФП и таким образом получает **'PEFA CHECK'**.

Секретариат ГРФП
29 июля 2014 г.

Приложение 8: Состав и функции группы специалистов по оценке

Имя, фамилия	Должность	Подразделение	Функция
Елена Никулина	Старший специалист по государственному сектору	ECSP4 / Штаб-квартира	Руководитель группы (координация работы группы, составление отчета, сводная оценка, законодательная и институциональная база УГФ и процесс реформирования)
Себастиан Эккардт	Старший страновой экономист	ECSP3 / Штаб-квартира	Соруководитель Группы (экономическая ситуация в стране, исполнение бюджета, основная ответственность за проведение оценки показателей PI 1-3, 10-12)
Эндрю Мэкки	Старший специалист по управлению финансами	ECSO3/ Штаб-квартира	Технический эксперт по вопросам бухгалтерского учета, закупок и аудита (основная ответственность за проведение оценки показателей PI 19, 21-28, D1-3)
Марк Силинс	Консультант	ECSP4/ Штаб-квартира	Технический эксперт по вопросам администрирования доходов и исполнения бюджета (основная ответственность за проведение оценки показателей PI 4-9, 13-18, 20)
Елена Слижевская	Консультант	ECSP3/ Представи-тельство Всемирного банка в Минске	Местный эксперт по УГФ (взаимодействие с партнерами, сбор исходных данных и соответствующей документации, составление приложения с исходными данными)
Кирилл Гайдук	Страновой экономист	ECSP3/ Представи-тельство Всемирного банка в Минске	Экономическая ситуация стране, исполнение бюджета
Марина Сидоренко	Аналитик	ECSP3/ Представи-тельство Всемирного банка в Минске	Информация по ситуации в стране и анализ количественных данных