



Немецкая экономическая группа в Беларуси
Исследовательский центр ИПМ

Аналитические записки [РР/04/2016]

Меры по совершенствованию процесса разработки и реализации государственных программ в Беларуси

Маттиас Моргнер, Глеб Шиманович, Владимир Ковалкин

Берлин/Минск, июль 2016



ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ЦЕНТР ИПМ

исследования • прогнозы • мониторинг

Информация об Исследовательском центре ИПМ

Исследовательский центр ИПМ был создан в 1999 г. в рамках совместного проекта Института приватизации и менеджмента (Минск, Беларусь) и CASE – Центра социальных и экономических исследований (Варшава, Польша). Он является членом исследовательской сети CASE, Альянса НГО Института Уильяма Дэвидсона и Сети институтов, занимающихся вопросами экономической политики (проект Регионального бюро ПРООН в Европе и СНГ). В рамках сотрудничества с экспертами Немецкой экономической группы в Беларуси (GET Беларусь) Исследовательский центр ИПМ осуществляет независимое консультирование Национального банка, Министерства экономики, Министерства иностранных дел и других государственных и негосударственных организаций, вовлеченных в процесс формирования экономической политики в стране.

Миссия Исследовательского центра ИПМ – содействие повышению национальной конкурентоспособности через разработку рекомендаций для экономической политики на основе экономических исследований и продвижение профессионального диалога по актуальным проблемам экономического развития.

Исследовательский центр ИПМ

220088 Минск, Беларусь, ул. Захарова 50 б

Тел.: +375 (17) 2 100 105

Факс: +375 (17) 2 100 105

e-mail: research@research.by

<http://www.research.by>

Информация о немецкой экономической группе в Беларуси (GET Беларусь)

Главной задачей Немецкой экономической группы в Беларуси является поддержание диалога по вопросам экономической политики с белорусским правительством, структурами гражданского общества и международными организациями. Эксперты Немецкой экономической группы имеют опыт консультирования по экономическим вопросам правительств ряда трансформационных стран, в том числе Украины, России и Молдовы. Исследовательский центр ИПМ и Немецкая экономическая группа предоставляют информационно-аналитическую поддержку Национальному банку, Министерству финансов, Министерству экономики, Министерству иностранных дел и другим учреждениям, вовлеченным в процесс формирования и реализации экономической политики в стране.

Немецкая экономическая группа

c/o Berlin Economics

Schillerstr. 59

D-10627 Berlin

Tel: +49 30 / 20 61 34 64 0

Fax: +49 30 / 20 61 34 64 9

E-Mail: info@get-belarus.de

<http://www.get-belarus.de>

© 2016 Немецкая экономическая группа в Беларуси

© 2016 Исследовательский центр ИПМ

All rights reserved.

Меры по совершенствованию процесса разработки и реализации государственных программ в Беларуси

Резюме

Аналитическая записка посвящена новому подходу, в соответствии с которым будет осуществляться разработка и реализация государственных программ в Беларуси. Государственные программы принимаются на пятилетний срок, и нынешний цикл, охватывающий период с 2016 по 2020 гг., характеризуется новым правовым регулированием, которое направлено на увеличение результативности и эффективности государственных расходов. Предполагается, что в 2016 г. около 30% всех расходов республиканского бюджета и 75% расходов местных бюджетов будет осуществлено в рамках государственных программ. Государственные программы также в значительной мере будут охватывать государственную поддержку экономики в форме субсидий на приобретение оборудования и кредитов на внедрение инновационных технологий. В прошлом данная поддержка принимала различные формы, включая налоговые изъятия, ценовое регулирование, прямую финансовую помощь. Вновь принятое законодательство, регулирующее государственные программы, предполагает, что далее государственная поддержка будет оказываться на конкурентных принципах отбора ее бенефициаров. Соответственно, в данной работе проводится анализ влияния государственных программ на государственные финансы, рассматриваются особенности разработки отдельных программ и методик их реализации. В аналитической записке отмечается, что новый подход к государственным программам приведет к увеличению эффективности сектора государственных финансов при условии, что будут созданы все необходимые правовые основы и пересмотрены принципы участия государства в экономике. Для дальнейшего улучшения процедур разработки и реализации государственных программ были предложены следующие рекомендации:

- При разработке государственных программ ограничиться формулировкой целей и контрольных индикаторов для отдельных мероприятий, не указывая конечные инструменты реализации программ и их исполнителей. Наличие очевидно сформулированных целевых показателей и конкурентных процедур отбора позволяет организации, ответственной за оценку и выбор предлагаемых мероприятий, самостоятельно определить наиболее эффективный проект, обеспечивающий реализацию целей программы.
- Усовершенствовать систему целевых показателей государственных программ. Для каждой программы необходимо выработать индикаторы, описывающие «воздействие», «конечный результат» и непосредственный «продукт» отдельных мероприятий. Данные целевые показатели должны быть сформулированы в рамках общей логики, но быть независимы друг от друга. При этом необходимо соблюдать согласованность целевых показателей различных программ, а процесс их принятия должен включать общественные и экспертные консультации.
- Осуществлять независимый финансовый и экономический анализ проектов, на основании которого Банком развития принимается решения о предоставлении государственной поддержки в виде директивного кредитования.
- При разработке конкурентных процедур отбора, которые будут применяться для распределения государственной поддержки, ориентироваться на существующие принципы осуществления государственных закупок и правовые нормы, их регулирующие.
- Рационально и стратегически использовать потенциал, которым обладает правительство, являясь заказчиком в рамках государственных контрактов (формами которых являются государственная поддержка и закупки). Государственные контракты могут быть также инструментом достижения нефинансовых целей (например, социальных и экологических) или целей развития сектора малого предпринимательства и инновационных технологий при условии, что данные задачи явно оговорены и они не нарушают равноправное положение частных и государственных предприятий.
- Улучшить управление реализацией государственных программ и обеспечить их прозрачность, контроль над ними и аудит со стороны общественности.

Авторы

Маттиас Моргнер	morgner@berlin-economics.com	+49 30 / 20 61 34 64 0
Глеб Шиманович	gshymanovich@gmail.com	+375 17 / 210 01 05
Владимир Ковалкин	uladzimir.kavalkin@sympa-by.eu	+375 29 / 395 35 37

Содержание

1. Введение	5
2. Роль государственных программ в экономике Беларуси	6
3. Принципы разработки и реализации государственных программ.....	8
3.1. Методы реализации государственных программ: выбор между государственными закупками и государственной поддержкой.....	8
3.2. Анализ целевых показателей государственных программ.....	13
3.3. Рекомендации	16
4. Рекомендации по реализации государственных программ	17
4.1. Экономическая состоятельности мероприятий, осуществляемых для реализации государственных программ	18
4.2. Потенциал, который государство как покупатель может использовать для реализации своих целей.....	20
4.3. Прозрачность и отчетность	21
4.4. Рекомендации (резюме)	24
Приложения	25
Приложение А. Другие аналитические записки Немецкой экономической группы в Беларуси на темы, связанные с темой данной работы	25
Приложение Б. Определение государственной поддержки и государственных закупок (ЕС/ОЭСР)	27
Приложение В. Пример Ирландии: стимулирование инноваций с помощью государственных закупок («закупка инноваций»).....	29

1. ВВЕДЕНИЕ

В июне 2016 г. в Беларуси прошло обсуждение основных положений программы социально-экономического развития на 2016–2020 гг. Выполнение заложенных в ней задач будет происходить в условиях экономической рецессии и ограниченных возможностей фискальной политики. Это требует нового подхода к осуществлению государственной поддержки экономики, в основе которого будет находиться проблема эффективности распределения государственных средств. Основной задачей для сохранения стабильности бюджета является существенное улучшение финансовых показателей деятельности государственных предприятий, которые, по оценкам ЕБРР, занимают до 70% экономики Беларуси.

Цели экономического и социального развития Беларуси на ближайшие пять лет были прописаны в 20 государственных программах. Полный список программ был принят постановлением Совета Министров №148 от 23 февраля 2016 г. Отдельные программы разрабатываются соответствующими отраслевыми министерствами, которые в дальнейшем несут ответственность за их выполнение. Законодательство, которое определяет методологию разработки и реализации программ, находится еще в стадии становления. Наиболее актуальные нормы представлены в Указе Президента №106 от 23 марта 2016 г., который вступил в силу с 1 мая 2016 г.

Нормы указа нацелены на то, чтобы фундаментально изменить принципы взаимодействия между правительством и государственными предприятиями. Данный документ отменяет действие указа №182 от 28 марта 2006 г., который ранее определял правовую среду оказания государственной поддержки экономики. С 1 мая 2016 г. государственная поддержка должна осуществляться только в соответствии с приоритетами, заложенными в государственных программах. Еще одним требованием является предоставление поддержки только инвестиционным проектам, обеспечивающим инновационное развитие и/или снижение издержек. В случае соблюдения данных требований государственная поддержка может быть оказана либо непосредственно *за счет средств республиканского или местного бюджетов для финансирования инвестиций в технологии и оборудование*, либо в форме *льготного кредита Банка развития*, предоставляемого на конкурсной основе. Конкурс на получение льготного кредита должен проходить справедливо и прозрачно с равным доступом к нему всех участников рынка (т.е. государственные предприятия не являются единственными или привилегированными получателями льготных кредитов). Указ №106 также ограничивает возможные случаи отхождения от данных принципов предоставления государственной поддержки: исключения возможны только при соответствующем решении Президента.

Новый подход к предоставлению государственной поддержки дает шанс значительно повысить результативность и эффективность государственных расходов, но он не решает всех проблем, связанных с государственной поддержкой экономики. С одной стороны, готовность предоставлять поддержку только в рамках прозрачных конкурсных процедур должна привести к росту эффективности использования средств, выделяемых на поддержку реального сектора. Ограничение поддержки только 20-ю государственными программами облегчит мониторинг и анализ ее использования, что увеличит прозрачность и подотчетность всей процедуры государственного вмешательства в экономику.

С другой стороны, законодательно закреплена только механизм предоставления государственной поддержки напрямую из средств республиканского и местных бюджетов (на финансирование инвестиций в технологии и оборудование), в то время как правовых норм, согласно которым Банк развития на конкурсной основе должен осуществлять льготное кредитование, не существует. Законодательство ограничивает Банком развития организации, предоставляющие льготное кредитование, но оно не устанавливает институциональные принципы, следование которым позволило бы гарантировать объективную оценку экономической состоятельности участвующих в конкурсе проектов, а также устранило бы политическое влияние на процесс принятия решения. Кроме того, возможность исключений из правил предоставления государственной поддержки должна быть ограничена и прописана более детально.

Соответственно, для совершенствования процедуры разработки и реализации государственных программ в данной аналитической записке предлагаются меры, направленные на:

- корректное *формулирование* целей экономической политики и соответствующих *индикаторов* для каждой из государственных программ;
- установление *правил и процедур проведения прозрачных конкурсов* по предоставлению государственной поддержки Банком развития;
- реализацию государственных программ с *разделением функций государства как заказчика* товаров, услуг и работ и *реального сектора экономики*, включая государственные предприятия и частные компании, как *производителя* данных товаров, услуг и работ.

Первая глава данного материала посвящена оценке роли государственных программ в экономической политике Беларуси. Во второй главе представлен анализ двух альтернативных подходов к реализации государственных программ, при которых государственные предприятия и правительство выполняют функции или производителя, или заказчика в рамках процедуры государственных закупок. В последующей главе рассматриваются целевые показатели государственных программ и обсуждаются возможные пути их улучшения. В заключительной главе представлены отдельные рекомендации по реализации принципов конкуренции в рамках процедур предоставления государственной поддержки.

Анализ и рекомендации, представленные в данной аналитической записке, охватывают только некоторые аспекты сложного взаимодействия государства и реального сектора экономики. Сопутствующие темы были ранее освещены в других работах Немецкой экономической группы в Беларуси, содержание которых кратко изложено в Приложении А.

2. РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ В ЭКОНОМИКЕ БЕЛАРУСИ

Финансирование государственных программ осуществляется в основном за счет средств бюджета, кредитных ресурсов и собственных средств организаций, участвующих в реализации программ. Роль государственных программ в структуре государственных расходов в 2016 г. существенно выросла по сравнению с предыдущими годами. На финансирование принятых на 1 июля 19 государственных программ приходится 30.7% всех расходов республиканского бюджета. Для местных бюджетов этот показатель еще выше – 75% (см. Таблица 1). В целом расходы в рамках государственных программ составляют 59.5% от расходов консолидированного бюджета на 2016 г.¹ Для сравнения в 2015 г. финансирование государственных программ составило только 18.4% от расходов консолидированного бюджета.

Наибольшее значение бюджетное финансирование имеет в социальных программах, связанных с расходами на здравоохранение, образование, культуру. Наибольшая часть расходов в рамках данных программ финансируется за счет средств местных бюджетов. Суммарное же бюджетное финансирование социальных программ в среднем совпадает с соответствующими запланированными расходами консолидированного бюджета на 2016 г. В предыдущие годы доля социальных расходов бюджета, отнесенных на государственные программы, была значительно ниже. Например, расходы консолидированного бюджета на финансирование государственной программы в образовании в 2015 г. составили только 11% от общих расходов консолидированного бюджета на образование. Увеличение доли программно-бюджетирования в социальной политике способно повысить эффективность расходов за счет достижения большей ориентированности на результат. Однако это требует качественной работы по составлению программ, в особенности разработки системы целевых показателей, следование которым обеспечило бы достижение поставленных в программе целей.

Финансирование государственных программ в реальном секторе экономики, связанных в основном с развитием сельского и лесного хозяйства, транспорта и энергетической эффективностью, осуществляется в большей мере за счет кредитных ресурсов и собственных средств организаций. Общий объем кредитования, запланированный на 2016 г. в 19 принятых на 1 июля программах, составляет BYR 54.3 трлн (см. табл. 1). Это близко к уровню 2015 г. (BYR 53.2 трлн), однако с учетом роста финансирования за счет бюджета (из-за расширения социальных программ) относительный вклад банковского кредитования в финансирование государственных программ снижается (с примерно 25% в 2015 г. до 10% в 2016 г.). Значительную часть привлекаемых для выполнения государственных программ кредитов составляет директивное кредитование. На конец 2015 г. объем задолженности реального сектора по директивным кредитам превысил 18% от ВВП и составил 42% от общего кредита экономике. Однако на

¹ См. пересмотренный уровень запланированных расходов http://www.minfin.gov.by/upload/bp/bulletin/2016_1.pdf.

2016 г. масштабы директивного кредитования значительно ограничены. Постановление Совета Министров №103 от 8 февраля 2016 г. устанавливает верхний предел финансирования государственных программ за счет директивного кредитования на уровне BYR 28 трлн. Банк развития, предполагается, представит льготных кредитных ресурсов на сумму в BYR 10 трлн, а коммерческие банки – на 18 трлн.² Оставшийся объем кредитных ресурсов (26.3 трлн) участники государственных программ должны привлечь на рыночных условиях. Установление верхнего предела директивного кредитования является важным условием сохранения макроэкономической стабильности³. Еще более значимым шагом является положение указа №182 о предоставлении Банком развития льготного кредитования на конкурсной основе. Эта мера должна решить проблему низкой эффективности директивного кредитования, а также способствовать улучшению отчетности, аудита, анализа результатов и общественного контроля в рамках государственных программ за счет большей прозрачности и подотчетности процесса выделения финансирования. Вместе с тем, значительные объемы рыночного кредитования, запланированные как источник финансирования государственных программ, вызывают сомнения в их успешной реализации и, как следствие, в неизменности верхнего предела директивного кредитования. Негативно повлиять на успешность запланированных институциональных изменений может и отсутствие законодательно определенных принципов предоставления льготных кредитов на конкурсной основе.

Таблица 1. Общие расходы на государственные программы в 2016 г.

№.4	Сокращенное название программы	Общее финансирование, BYR млрд	Источники финансирования, BYR млрд				Доля программы в общих расходах
			Республиканский бюджет	Местные бюджеты	Кредиты	Другое (собственные ресурсы)	
1	Социальная политика	4 162.28	135.27	3 924.69	0	102.32	0.69%
2	МСП	945.04	23.69	102.35	800.00	19.00	0.16%
3	Здравоохранения	44 733.73	9 575.65	32 580.48	0	2 577.60	7.46%
4	Образование	53 020.49	7 804.93	40 928.22	171.92	4 115.42	8.84%
5	Культура	4 875.01	860.03	3 146.61	0	868.37	0.81%
6	Спорт	4 022.83	1 685.82	2 335.21	0	1.80	0.67%
7	Комфортное жилье	19 195.60	239.20	16 030.90	0	2 925.50	3.20%
8	Окружающая среда	552.09	353.17	158.74	0	40.18	0.09%
9	Чернобыль	4 597.61	4 449.82	147.79	0	0.00	0.77%
10	Туризм	24.47	20.81	0	0	0.14	0.00%
11	Дороги	12 470.00	5 967.00	0	6 435.00	68.00	2.08%
12	Фармацевтика	91.62	30.94	60.11	0	0.57	0.02%
13	Научные технологии	895.64	372.16	0	0	523.48	0.15%
14	<i>Инновации</i>			<i>(еще не принята)</i>			
15	Цифровая экономика	2 439.98	14.52	0	24.64	2 400.81	0.41%
16	Энергетика	14 874.60	166.30	0	5 098.40	9 609.90	2.48%
17	Строительство жилья	50 815.30	9 661.20	4 068.54	5 629.10	31 456.46	8.47%
18	Транспорт	14 279.80	422.70	6 038.70	5 862.20	1 956.20	2.38%
19	<i>Агробизнес</i>	<i>359 582.90</i>	<i>8 939.70</i>	<i>7 081.20</i>	<i>28 245.60</i>	<i>315 316.40</i>	<i>59.94%</i>
20	Лесное хозяйство	8 348.51	2 216.21	8.82	2 081.40	4 042.08	1.39%
Всего		599 927.48	52 939.1	116 615.9	54 348.3	376 024.2	100%
[А] Общая структура финансирования программ в 2016 г.		100.00%	8.82%	19.44%	9.06%	62.68%	
Структура бюджетного финансирования в 2016 г.			30.74%	74.95%			
[В] структура финансирования без учета N19 Агробизнес		240 344.58 100.00%	18.31%	45.57%	10.86%	25.26%	

Source: собственные расчеты на основе законодательства и данных Минфина http://www.minfin.gov.by/upload/bp/bulletin/2016_1.pdf.

² Согласно постановлению #103 директивное кредитование предоставляют Беларусбанк, Белагропромбанк, Белинвестбанк, БПС-Сбербанк, Белвнешэкономбанк и Приорбанк.

³ О масштабах и негативных последствиях директивного кредитования см. World Bank Belarus, Special Focus: Improving Credit Allocation, April 2016.

⁴ Номер государственной программы в соответствии с постановлением Совета министров 148 от 23 февраля 2016 г.

Помимо кредитных ресурсов и бюджетного финансирования, государственные программы во многом опираются на собственные средства организаций. Практически 63% всего запланированного на 2016 г. финансирования государственных программ приходится на собственные ресурсы организаций, предприятий (и населения)⁵. В 2015 г. их доля составляла менее 53%, что говорит о растущей зависимости успешности программ от финансового положения реального сектора. При этом практика предыдущих лет показывает, что собственные средства частично формируются за счет налоговых расходов бюджета, т.е. налоговых обязательств реального сектора (в основном государственных предприятий), которые не были выплачены в бюджет. Данная практика увеличивает нагрузку на бюджет в виде недополученных доходов и является еще одной формой государственной поддержки экономики. Однако еще более важно то, что на данную форму государственной поддержки не распространяется требование о ее предоставлении на конкурсной основе.

3. ПРИНЦИПЫ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

3.1. Методы реализации государственных программ: выбор между государственными закупками и государственной поддержкой

Новое законодательство предполагает распределение государственной поддержки на конкурсном принципе отбора бенефициаров. Это важное изменение в сторону большей конкуренции может быть осуществлено только при существенных изменениях в принципах реализации государственных программ и распределении бюджетных средств при финансировании других государственных расходов. Новый подход по внедрению большей конкуренции в рамках государственной экономической политики требует:

- усиления роли государства как заказчика услуг в противовес текущей роли исполнителя работ и услуг,
- устранения искажений в конкуренции, которые неизбежны при преференциальном предоставлении государственной поддержки. Это в большей мере означает постепенное сокращение объемов субсидий и дотаций, чем малопродуктивное совершенствование инструментов их распределения.

Для обоснования этих тезисов мы провели сравнение роли, которую государственная поддержка играет в странах ЕС и Беларуси. Мы также рассмотрели государственные закупки, которые в большей мере задействуют рыночные инструменты и создают меньше искажений, в качестве альтернативного вида государственного контракта, применяемого для реализации целей социально-экономической политики. В данном случае мы провели сравнение ситуации с государственными закупками в странах ОЭСР и Беларуси.

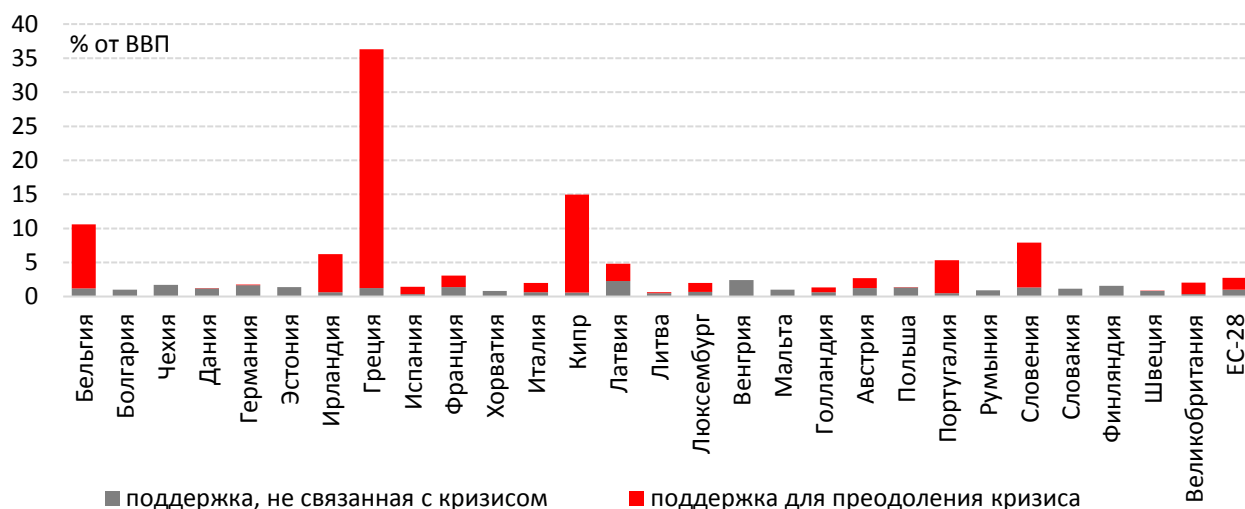
Государственная поддержка (state aid) и государственные закупки в ЕС/ОЭСР

Практика государственной поддержки в странах ЕС и ОЭСР регулируется специальным законодательством о «state aid». Возможные формы и инструменты такой поддержки ограничены, что объясняет небольшие масштабы государственной поддержки экономики. Определение государственной поддержки Европейской комиссией представлено в Приложении Б.

Объем государственной поддержки в форме «state aid» (предполагающей селективный подход, искажающий конкуренцию) в ЕС составил 2.8% от суммарного ВВП 28 стран в 2014 г. Большая часть поддержки (1.8% от ВВП) была осуществлена в качестве мер антикризисной политики, которая по-прежнему действует в ряде стран, особенно сильно пострадавших от кризиса. Например, объем государственной поддержки, направленной на преодоление последствий кризиса в Греции, составил 35% от ВВП. В Бельгии, Кипре, Словении, Ирландии соответствующая государственная поддержка превысила 5% от ВВП (см. рис. 1). Основным инструментом предоставления данной поддержки являются государственные гарантии (83.8%, см. рис. 2б).

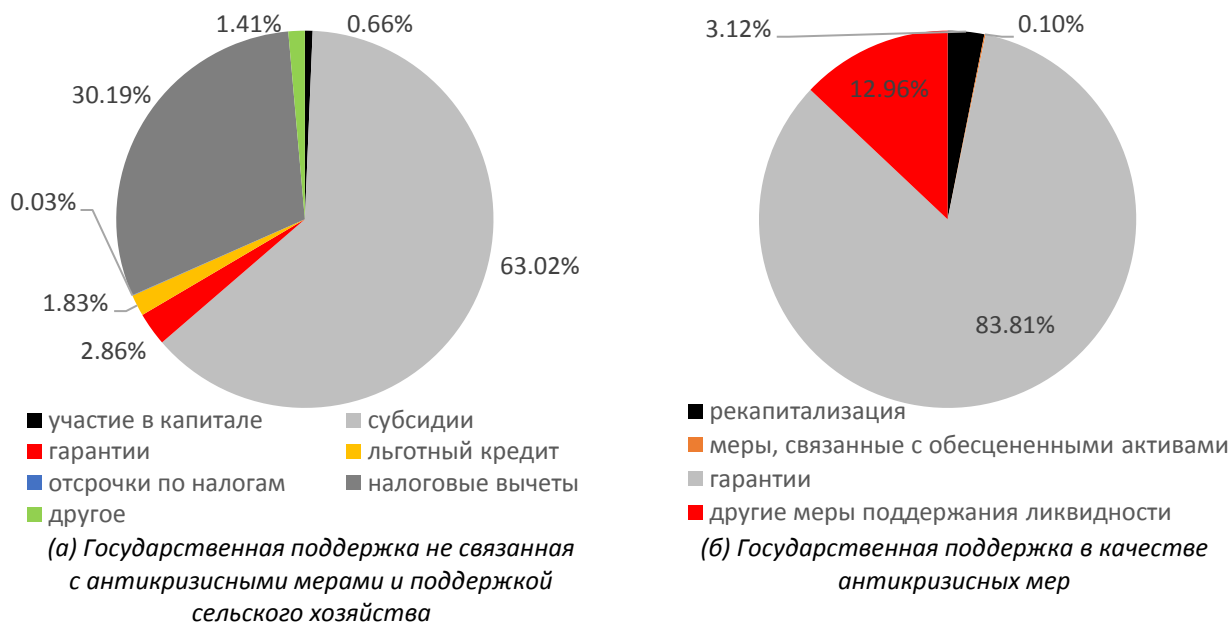
⁵ Если из списка исключить программу по развитию аграрного бизнеса, на которую приходится около 60% от всего финансирования государственных программ, то доля собственных средств в источниках финансирования снижается до 25%. Основную же часть расходов финансируют местные бюджеты (45%) и центральное правительство (18%). На долю кредитов приходится чуть более 10% всего финансирования государственных программ.

Рисунок 1. Расходы на государственную поддержку, страны ЕС-28 (2014)



Источник: European Commission 2015 State Aid Scoreboard: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html.

Рисунок 2. Структура государственная поддержка в ЕС по применяемым инструментам (2014)



Источник: European Commission 2015 State Aid Scoreboard: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html.

Это означает, что существует ограниченный список стран, на который приходится основной объем государственной поддержки. Если рассматривать поддержку, не связанную с антикризисными мерами, то ее объем составляет менее 1% от ВВП стран ЕС-28, и он достаточно стабилен по всем странам союза. Основной объем данной поддержки представляется в форме субсидий и налоговых льгот (см. рис. 2).

За предоставлением государственной поддержки в странах ЕС осуществляется детальный контроль и вся статистика доступна для общественности.⁶ Тем не менее, страны склонны занижать объем декларируемой государственной поддержки, а ее рост в последние годы связан с улучшением отчетности.⁷

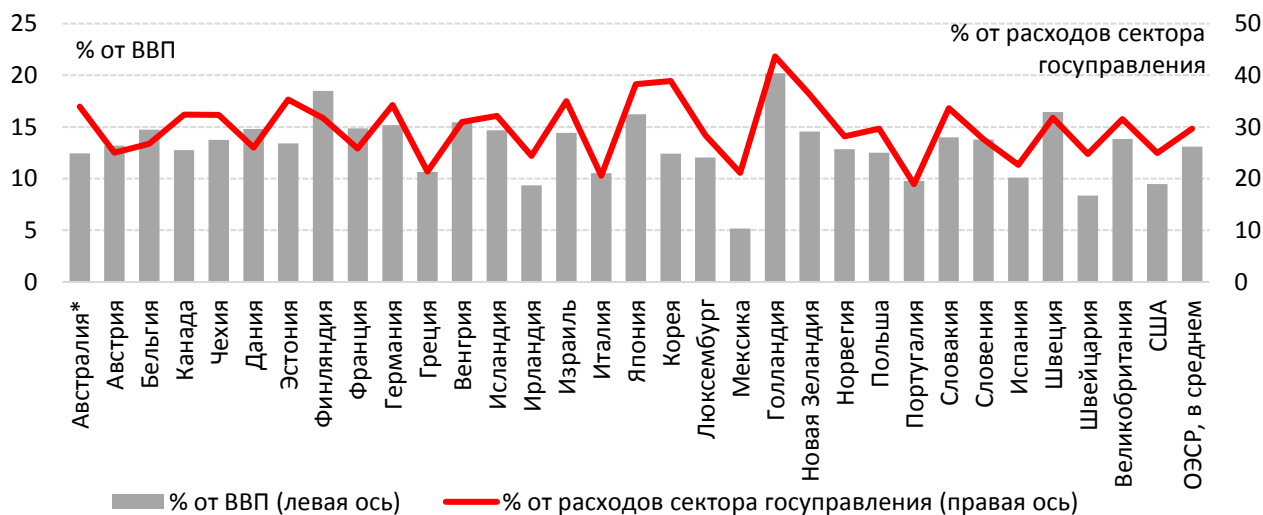
⁶ Онлайн регистр Европейской комиссии случаев государственной поддержки и официальный журнал ЕС содержат детали всех решений о предоставлении государственной поддержки, одобренных Комиссией http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/index.html. На онлайн табло государственной поддержки Европейской комиссии представлен общий объем поддержки с разбивкой по видам и инструментам по всем странам ЕС http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html.

⁷ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html.

При этом в статистике не существует разделения в объемах предоставленной поддержки частным фирмам и государственным предприятиям.

Роль государственных закупок в экономической политике стран ЕС и ОЭСР значительно важнее, чем государственной поддержки. Средний объем государственных закупок в странах ОЭСР составляет 25% от расходов сектора государственного управления или 13.1% от ВВП при максимальных значениях в 40 и 20% в Голландии (см. рис. 3). Подробно определение государственных закупок и методология ее оценки в соотношении к ВВП и расходам сектора государственного управления представлена в Приложении Б.

Рисунок 3. Государственные закупки в странах ОЭСР (2014)



Примечание. * данные за 2013. Данные по Турции недоступны.

Источник: OECD Government at a glance 2015: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=66887#>.

Государственная поддержка и государственные закупки в Беларуси

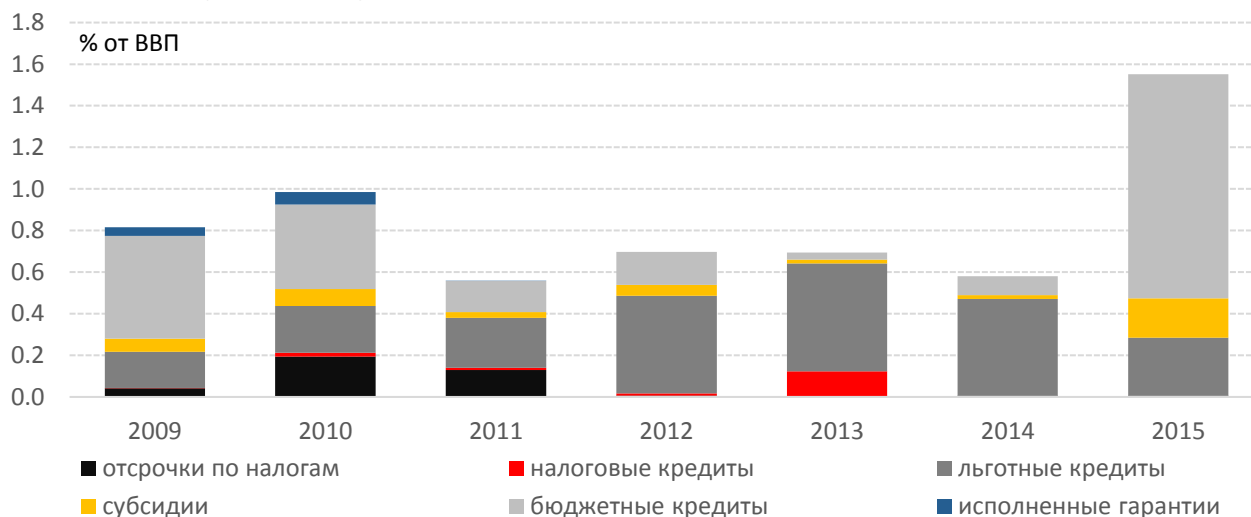
Реальный сектор экономики Беларуси имеет доступ к обширному списку субсидий и директивному кредитованию, которые предоставляются индивидуально и искажают конкуренцию. Полной статистики по объемам оказываемой поддержки не существует, а ее масштабы и структуру можно оценить лишь частично. Министерство финансов публикует данные о государственной поддержке, предоставленной юридическим лицам из республиканского бюджета.⁸ Она составила 8.9% от всех расходов республиканского бюджета и 1.6% от ВВП в 2015 г. Данные показатели существенно выросли в сравнении с предыдущими годами (3.7% от расходов республиканского бюджета и 0.6% от ВВП в 2014 г.), что связано с усилением экономического кризиса и сопутствующей бюджетной поддержкой реального сектора. В частности, значительно вырос объем бюджетных кредитов, предоставленных предприятиям промышленной отрасли (см. рис. 4).

Данная статистика Министерства финансов не охватывает всю государственную поддержку экономики. Помимо того, что она формально учитывает лишь часть расходов сектора государственного управления, в ней не отражены налоговые льготы и предоставленные правительственные гарантии. Кроме того, для рекапитализации банков правительство регулярно осуществляет выпуск долговых бумаг, т.е. использует операции, связанные с финансированием дефицита, которые не отражаются напрямую в расходах бюджета.

Государственная поддержка экономики в Беларуси отличается от стран ЕС не только объемами, но также и применяемыми инструментами. В странах ЕС неизменно наибольшую роль играют субсидии (гранты), в то время как в Беларуси комбинация применяемых инструментов постоянно меняется. Определенную стабильность демонстрируют лишь расходы на компенсацию процентов по льготным кредитам (см. рис 4. и для сравнения удельный вес льготных кредитов в поддержке стран ЕС на рис. 2а).

⁸ Раздел сайта Министерства финансов «Сведения о размерах государственной поддержки, оказанной юридическим лицам», http://www.minfin.gov.by/ru/budget_execution/info_state_support/.

Рисунок 4. Государственная поддержка юридическим предприятиям за счет средств республиканского бюджета (2009 – 2015)

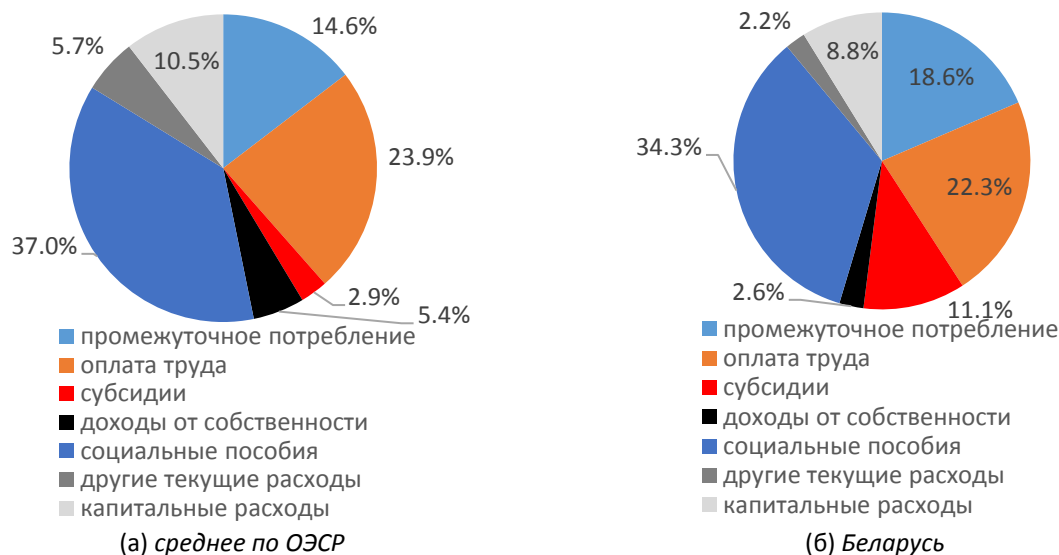


Примечание. ‘льготный кредит’ соответствует расходам по возмещению процентов по коммерческим кредитам. Данные по налоговым кредитам (одной из форм отсрочки по уплате налогов) доступны за 2009–2013 гг., по обеспеченным гарантиям – за 2009–2011 гг..

Источник: Министерство финансов, http://www.minfin.gov.by/ru/budget_execution/info_state_support/.

Более широкое распространение государственной поддержки в Беларуси может быть проиллюстрировано также статистикой по расходам сектора государственного управления согласно экономической классификации.⁹ Роль субсидий в экономике Беларуси значительно выше, чем в странах ОЭСР. В 2014 г. субсидии составили 11.1% от расходов сектора госуправления Беларуси, в то время как в странах ОЭСР данный показатель составил всего 2.9% (см. рис. 5).

Рисунок 5. Структура расходов сектора государственного управления (2014)



Источник: Министерство финансов, Статистика государственных финансов <http://www.minfin.gov.by/ru/gfs/f80ad5490c7ea984.html>, OECD Government at glance, 2015.

Статистических данных о государственных закупках в Беларуси, сопоставимых с данными ОЭСР, также не существует. Объем закупок может быть лишь приблизительно рассчитан на основании информации из Национальных счетов (см. табл.2). Статистический комитет предоставляет информацию о промежуточном потреблении и валовом накоплении основного капитала государственными учреждениями. В сумме их объем составлял 6.5% от ВВП в 2014 г. Для сопоставимости полученных оценок с данными

⁹ Экономическая классификация расходов в соответствии с инструкцией по Статистике государственных финансов, (МВФ).

ОЭСР к ним должны быть добавлены социальные трансферты населению в натуральной форме, предоставленные рыночными производителями. Таких данных в открытом доступе не существует, так как Белстат публикует лишь общий объем социальных трансфертов в натуральной форме. В 2014 г. они составили 9.8% от ВВП. Однако можно предположить, что в отличие от стран ОЭСР существенный объем товаров и услуг, закупленных государством и затем предоставленных населению в качестве трансфертов, был получен не от рыночных производителей, а государственных учреждений (образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства). Таким образом, уровень государственных закупок в Беларуси очевидно ниже, чем в странах ОЭСР.

Таблица 2. Иллюстрация сопоставимости статистических данных о государственных закупках в странах ОЭСР и Беларуси, оцениваемых по методологии ОЭСР

Статья	ОЭСР	Беларусь
государственные закупки, всего (% от ВВП) ¹⁰	12.1% (в среднем) 44.4% (max. – NL) 16.3% (min. – GRE) 29.7% (RUS)	Данных нет
<i>в том числе по составным статьям</i>		
промежуточное потребление государственных организаций, % от ВВП		2.6%
валовое накопление основного капитала государственных организаций, % от ВВП		3.9%
социальные трансферты населению в натуральной форме от рыночных производителей, % от ВВП		Часть от 9.8% от ВВП – суммарных социальных трансфертов в натуральной форме

Источник: разработка авторов.

Еще одним инструментом реализации государственной политики в реальном секторе экономики является государственно-частное партнерство. В Беларуси с 1 января 2016 г. вступил в силу закон о государственно-частном партнерстве. Данный закон направлен на развитие частного сектора за счет создания дополнительных правовых норм, защищающих частные инвестиции, усиления роли частного сектора в предоставлении общественных услуг, а также мобилизацию дополнительных внебюджетных средств на развитие инфраструктуры. Детальный анализ существующих и потенциальных возможностей государственно-частного партнерства является темой отдельного исследования и выходит за рамки данной работы.

Выводы и вызовы для экономической политики

Существуют значимые различия в том, как предоставляются общественные услуги и достигаются цели государственных программ в Беларуси и ЕС / ОЭСР. Сравнение роли государственной поддержки и государственных закупок показало, что Беларусь в достижении целей социальной и экономической политики в большей мере полагается на подконтрольный и субсидируемый государством сектор экономики. **В отличие от Беларуси в экономиках стран ЕС / ОЭСР правительство в большей мере выступает заказчиком, а не поставщиком услуг, товаров и работ, которые предоставляются населению в качестве общественных услуг.**

Результаты сравнительного анализа также показывают, что в Беларуси есть значительный потенциал по увеличению числа государственных контрактов, предоставленных в рамках процедуры государственных закупок.¹¹ Предполагается, что государственные закупки осуществляются на конкурентных принципах отбора. Увеличение же конкуренции в рамках мер по реализации государственной социально-экономической политики может привести к сокращению издержек на единицу оказываемых услуг, проводимых работ или предоставляемых государством товаров. Для этого, однако, необходимо, чтобы процедуры закупки были по-настоящему конкурентными, позволяя нескольким участникам как

¹⁰ См. определение в Приложении Б.

¹¹ Существует значительные возможности по совершенствованию процедуры госзакупок. Недавние отчеты официальных лиц (Министерство внутренних дел, март 2016 г.) свидетельствуют о том, что 90% государственных закупок в Беларуси осуществляется как закупка из единственного источника <http://www.belta.by/society/view/shunevich-okolo-90-goszakupok-provodjatsja-v-belarusi-na-nekonkurentnoj-osnove-183641-2016/>.

от государственных, так и частных компаний участвовать в тендере. Помимо увеличения эффективности оказываемых услуг, усиление роли государственных закупок, осуществляемых на условиях конкурса, создает более благоприятные макроэкономические условия из-за увеличения рынка, на котором государство действует как покупатель (рост внутреннего спроса). Сдерживающим же фактором отказа от государственной поддержки в пользу государственных закупок является финансовое положение сектора государственных предприятий и большое их значение для социальной политики.

Новое законодательство, регулирующее государственные программы, обладает потенциалом по улучшению эффективности государственных расходов, так как оно:

- предполагает распределение государственной поддержки на конкурсной основе,
- не ограничивает доступ частных компаний к государственной поддержке,
- ограничивает возможную поддержку конкретными целями экономической политики (инновации, увеличение эффективности и снижение издержек, стимулирование экспорта).

Однако практическая реализация данных принципов затруднена другими правовыми нормами и решениями правительства. В частности:

- государственные программы во многих случаях предполагают, какие конкретные государственные предприятия будут участвовать в ее реализации (см., например, программу по развитию цифровой экономики),
- многие программы изначально не ориентированы на цели инновационного развития, сокращения издержек, роста эффективности, увеличения внешней конкурентоспособности (например, программа по развитию агробизнеса).

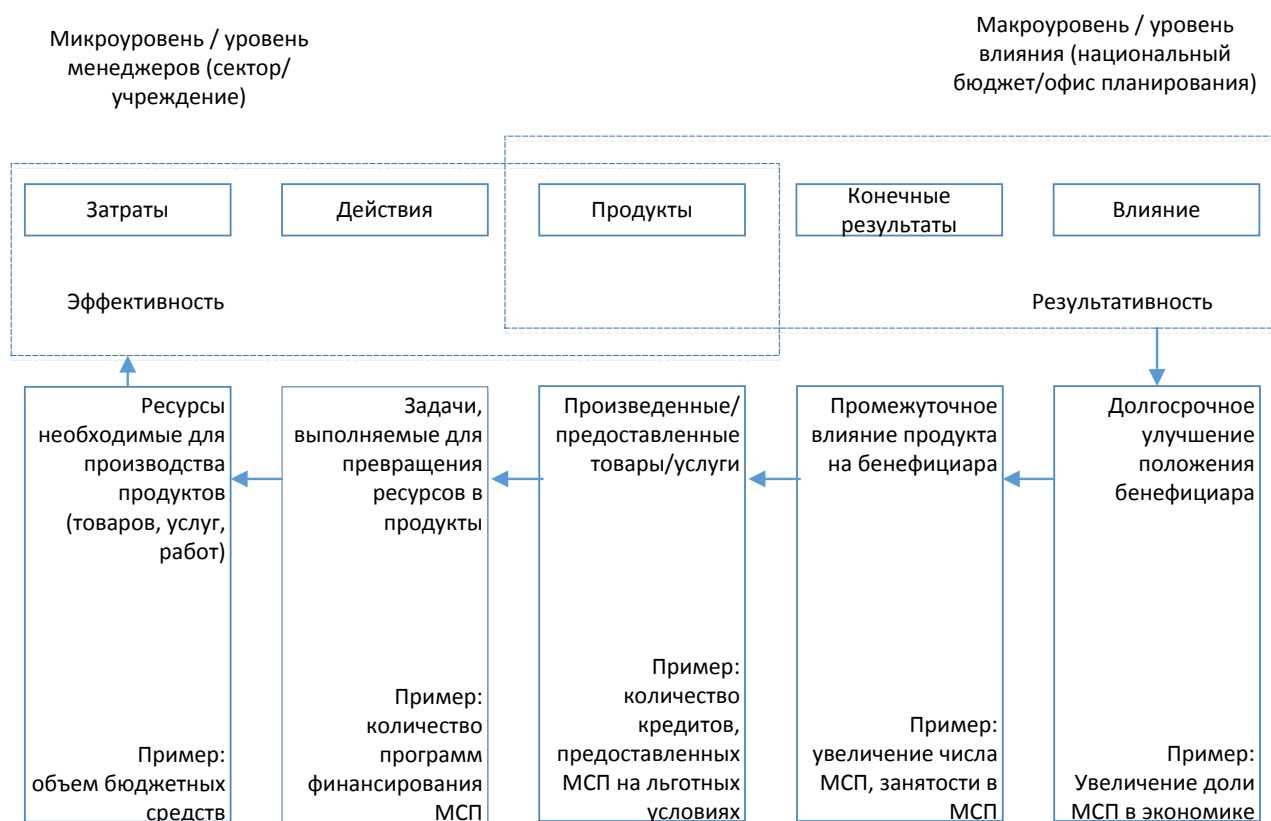
3.2. Анализ целевых показателей государственных программ

Анализ отдельных государственных программ показывает, что целевые показатели, которые разработаны для всех программ, сильно отличаются по своему качеству и природе (см. табл. 3). Некоторые индикаторы могут служить полезным руководством при выборе мероприятий, осуществляемых для реализации государственных программ. В то же время другие показатели больше подходят для оценки успешности реализации общих целей государственных программ. Другими словами, в ряде программ заложены индикаторы, оценивающие непосредственные «продукты» деятельности, осуществляемой в рамках программ (т.е. полученные товары, услуги, выполненные работы, *output*), в то время как в других – индикаторы, относящиеся к «конечным результатам» (*outcomes*) и даже общему «воздействию» (*impact*) государственной программы. Индикаторы «продуктов» – это статистические показатели, которые отражают прямую связь между отдельной деятельностью в рамках программы и ее результатами в виде созданных товаров, оказанных услуг или выполненных работ. Индикаторами «конечных результатов» являются показатели, формирующиеся как непосредственно под влиянием эффектов от комплекса деятельностей либо мероприятий, осуществляемых в рамках проекта, так и под воздействием внешней среды. Индикаторы «воздействия» используются для описания макроэкономических эффектов, ожидаемых от программы. Для достижения поставленных целей по воздействию на экономику необходимо, чтобы с одной стороны были получены все запланированные конечные результаты, а с другой реализовались предпосылки, заложенные при принятии программы, относительно развития внешней среды. На рис. 7 представлена схема взаимосвязи между затратами, полученными продуктами, конечными результатами и оказанным воздействием государственной программы.

В рассмотренных государственных программах не наблюдалось последовательности в выборе целевых показателей. Это создает риск, что результаты программ будут различаться по качеству, а их потенциал по увеличению эффективности государственных расходов и развитию инноваций не будет использован в полной мере.

Все программы содержат целевые индикаторы с разбивкой по годам (т.е. промежуточные цели). Целевые показатели также разработаны отдельно для всех бюджетных организаций (включая министерства и государственные предприятия). Такая детальная разбивка индикаторов содействует более успешному выполнению программы.

Рисунок 7. Целевые показатели и цепочка достижения результата



Источник: на основании The World Bank Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Notes “Defining and Using Performance Indicators and Targets in Government M&E Systems” July 2011.

Государственные программы также содержат детальные инструкции о том, как будет оценена их результативность. Предполагается применение оценки издержек на единицу продукции (оказанных услуг), т.е. анализа «затраты-эффективность», что поощряет выполнение программ с меньшими затратами бюджетных средств. Для того чтобы данный механизм полноценно функционировал, он должен быть дополнен системой стимулов для лиц, ответственных за выполнение программы. Бюджетным организациям должно быть предоставлено право использовать сэкономленные средства для предоставления большего числа услуг или для выполнения задач, непредусмотренных программой изначально. Важно, чтобы эффективное с точки зрения понесенных издержек выполнение программы не приводило к негативным последствиям для организаций и их менеджеров, которые не полностью использовали выделенные ресурсы.

Таблица 3. Анализ отдельных целевых показателей некоторых государственных программ

Номер / название программы	Некоторые целевые показатели программ	Комментарий
2 / МСП	<p>1. Удельный вес валовой добавленной стоимости, формируемой субъектами малого и среднего предпринимательства, в валовой добавленной стоимости по стране и с разбивкой по областям</p> <p>3. Количество юридических лиц - субъектов малого и среднего предпринимательства на 1 тыс. занятых в экономике</p> <p>5. Удельный вес выручки от реализации продукции, товаров, работ, услуг юридических лиц - субъектов малого и среднего предпринимательства в общем объеме выручки от реализации продукции, товаров, работ, услуг</p>	<p>Это индикаторы «влияния». Достижение этих показателей не зависит от отдельных мероприятий (формирующих «продукты»), или набора мероприятий и небольшого влияния внешних факторов (определяющих конечный результат). Для выполнения показателей по росту доли МСП в ВВП необходимы комплексное улучшение деловой среды, включая изменение законодательства, а также благоприятная экономическая ситуация и образование / тренинг / информирование малого и среднего бизнеса о возможностях развития. Не все эти параметры можно</p>

Номер / название программы	Некоторые целевые показатели программ	Комментарий
	6. Количество центров поддержки предпринимательства 7. Количество инкубаторов малого предпринимательства	учесть в государственной программе, а текущая – игнорирует большинство из них. Это индикаторы «продуктов», которые определяют достижение показателей влияния всей программы.
11 / Дороги	1. Улучшение транспортно-эксплуатационного состояния автомобильных дорог, оцененная в км дорог, требующих ремонта 2. Улучшение качественных показателей, оценено через протяженность сети с повышенным скоростным режимом	Это индикаторы «продуктов», для которых существует прямая связь между деятельностью в рамках проекта (строительство, ремонт) и достигнутым результатом.
15 / Цифровая экономика	1. Доля домохозяйств, имеющих доступ к сети Интернет 2. Количество интернет-пользователей, в единицах на 100 человек 4. Количество абонентов и пользователей стационарного / беспроводного широкополосного доступа к сети Интернет, оценено в единицах на 100 человек	Это индикаторы «продуктов», для которых существует прямая связь между деятельностью в рамках проекта (создание инфраструктуры) и достигнутым результатом. Некоторые дополнительные факторы (например, интернет тарифы) также должны быть приняты во внимание, но они не воспринимаются как основной барьер развития.
15 / Цифровая экономика, подпрограмма 3 «Цифровая трансформация»	8. Доля учреждений образования, охваченных проектом "Электронная школа", в процентах от общего количества учреждений образования. Ответственный правительственный орган – Министерство образования 9. Доля врачей в государственных организациях здравоохранения, имеющих возможность выписки рецептов на лекарственные средства в электронном виде. Ответственный правительственный орган – Министерство здравоохранения	Это по-прежнему индикаторы «продуктов», но их выполнение требует согласованной реализации нескольких деятельностей, требующих участия нескольких правительственных органов.
18 / Транспорт	Увеличение грузового, пассажирского транспорта, оцененное в % к 2015 г.	Это еще один индикатор «конечного результата». Его выполнение зависит от спроса в той же мере, что и от инвестиций в инфраструктуру.
19 / Агробизнес	1. Производительность труда в сельском хозяйстве, % г/г 2. Темп роста экспорта сельскохозяйственной продукции и продуктов питания, % г/г 5. Темп роста объемов реализации научными и элитпроизводящими организациями республики оригинальных и элитных семян современных высокопродуктивных сортов сельскохозяйственных растений, % г/г 8. Объем производства рыбных ресурсов в водных объектах республики, тонн	Это индикаторы «конечного результата». Их достижение зависит от создания нескольких «продуктов» (результатов отдельных деятельностей) и от влияния ряда внешних факторов, которые едва ли могут быть учтены в государственной программе (например, рост экспорта зависит от внешнего спроса). Это может быть индикатором «продукта», в зависимости от сложности производства рыбы и ее зависимости от других факторов. Критической проблемой с этим индикатором (и, на самом деле, со всей программой поддержки агробизнеса) является то, что они указывают го-

Номер / название программы	Некоторые целевые показатели программ	Комментарий
		<p>довые значения, которые бесконечно повторяются. Целью же государственной программы должна быть поддержка инноваций, сокращение издержек или приобретение оборудования. Все эти меры ограничены периодом реализации программы. Увеличение же сельскохозяйственного производства не ограничивается периодом 2016–2020 гг.</p>

Источник: составлено авторами.

3.3. Рекомендации

Для того чтобы в полной мере использовать потенциал принципа конкуренции в предоставлении государственных услуг, правительству следует:

- **формулировать цели и индикаторы отдельных мероприятий в рамках государственных программ в виде, способствующем применению процедур, подразумевающих конкурентный отбор.** В частности, необходимо уменьшить роль государства как производителя товаров и услуг и увеличить долю товаров и услуг, предоставляемых рыночными организациями по заказу государства;
- **ориентироваться на принципы и законодательство о государственных закупках при развитии конкурентного подхода в распределении государственной поддержки.** В Беларуси есть опыт применения государственных закупок, и для них разработано соответствующее законодательство. Этот опыт следует использовать для внедрения конкуренции при распределении государственной поддержки. С точки зрения процедур и регуляторного воздействия как государственные закупки, так и государственная поддержка являются формами «государственных контрактов», и к ним должны применяться принципы равного подхода, открытости, недискриминации. Постановление Совета Министров №347 от 29 апреля 2016 г. предполагает применение данных принципов при предоставлении на конкурсной основе бюджетных субсидий на закупку оборудования.

Целевые показатели некоторых программ установлены в форме «продуктов», что способствует принятию шагов, направленных на реализацию мероприятий, обеспечивающих достижение конкретных показателей. Однако данные показатели зачастую не связаны напрямую с конечными результатами, ожидаемыми от реализации программы, и ее планируемым воздействием на экономику, что ставит под угрозу эффективность всей программы. Например, в рамках государственной программы развития цифровой экономики целевые показатели являются полезными при принятии инвестиционных решений; а в случае программы развития малого бизнеса – напротив, не помогают принять решение о направлении использования заложенных в программе средств. В этом случае **целевые показатели необходимо дополнить индикаторами уровня «продуктов», которые бы вели в дальнейшем к достижению макроэкономических целей программы (индикаторам «воздействия»)**. На практике наличие бесполезных целевых показателей иногда заложено в характере самих программ. Например, практика поддержки агробизнеса не соответствует концепции государственной программы, которая должна быть направлена на стимулирование инноваций, снижение издержек и увеличение конкурентоспособности на внешних рынках.

Непоследовательность, характерная целевым показателям программ, позволяет предположить **необходимость совершенствования процедуры разработки государственных программ и увеличения компетенций ответственных за это лиц.** В основе процедуры должна лежать логическая цепочка, которая начинается со стратегического программирования с дальнейшей разбивкой целей социально-экономической политики на отдельные государственные программы, которые, в свою очередь, делятся на отдельные мероприятия.

Для совершенствования качества программ рекомендуется **проводить общественное / экспертное обсуждение целевых показателей до их принятия.**

Наконец, в отличие от текущей практики установления целевых показателей на пятилетний срок действия программы, **индикаторы должны разрабатываться на текущей основе**, с учетом уже достигнутых результатов и возникших новых внешних обстоятельств. Связи с этим, ключевой задачей является прозрачный и объективный сбор статистической информации.

4. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

Анализ особенностей формирования государственных программ свидетельствует о том, что указ №106 и принятые для его реализации 19 программ предполагают фундаментальные изменения во взаимодействии государства и экономики, направленные на повышение эффективности государственной поддержки. Однако их реализация затруднена рядом факторов:

- В государственных программах сохраняется преференциальное отношение к государственным предприятиям. Несмотря на то что в законодательстве государственные и частные предприятия наделены равным доступ к государственным программам, именно государственные предприятия в некоторых случаях прописаны в программах в качестве исполняющих организаций.
- Не разработана правовая основа предоставления на конкурсной основе государственной поддержки в форме льготного кредитования. В отличие от бюджетного финансирования расходов на приобретение оборудования и комплектующих, которое регулируется постановлением №347, процедура распределения кредитов Банком развития не оформлена действующими правилами, процедурами и институтами.
- Не прописаны организации, которые отвечают за контроль над выполнением программ. Требования по прозрачности и отчетности также не достаточно проработаны. Новый подход требует изменения всей парадигмы взаимодействия государства и экономики. Соответственно, внедрение требования о распределении государственных средств на принципах конкурентного отбора является не более чем первым шагом на данном пути.

В этой главе рассмотрены некоторые меры и инструменты, которые направлены на совершенствование практики реализации государственных программ. При этом мы исходили из того, что программы должны служить механизмом стимулирования инноваций и сокращения издержек, а также должны способствовать экономическому развитию страны за счет создания справедливых и прозрачных условий ведения бизнеса для частных и государственных предприятий.

Рекомендации в сфере реализации государственных программ охватывают следующие аспекты:

- Применение конкурентных процедур в виде оценки экономической состоятельности отдельных мероприятий, предлагаемых к реализации в рамках государственных программ (раздел 4.1).
- Улучшение конкурентных процедур за счет использования потенциала государства по достижению целей социально-экономической политики при выполнении государственных инвестиций в качестве заказчика (раздел 4.2)
- Обеспечение результативности и эффективности за счет прозрачности, подотчетности и контроля (раздел 4.3).

Рекомендации затрагивают деятельность:

- Банка развития, который должен реализовать процедуры предоставления льготных кредитов, гарантий на конкурентной основе;
- отраслевых министерств и других органов, которые отвечают за предоставление на конкурентной основе бюджетных средств на приобретение оборудования;
- комиссию по координации государственных программ, возглавляемую Министерством экономики;
- органов госуправления, наблюдающих за ходом выполнения программ (Совет Министров, администрация Президента, Министерства экономики и финансов).

4.1. Экономическая состоятельности мероприятий, осуществляемых для реализации государственных программ

Для того чтобы избежать нерационального использования государственных инвестиций, распределение государственной поддержки на основании конкурентного отбора должно осуществляться исходя из результатов экономического и финансового анализа, не подверженного политическому влиянию.

Методология экономического и финансового анализа

В случае, когда результаты реализации государственной программы являются материальными и могут быть оценены в денежном эквиваленте, для оценки состоятельности ее мероприятий применяется анализ «затраты-выгоды». Материальные результаты характерны для программ по развитию промышленности, энергетики, сельского хозяйства и туризма. Методология данного анализа была разработана международными финансовыми организациями. В ее основе лежит финансовый и экономический анализ планируемых мероприятий и оценка рисков. Ключевыми оцениваемыми показателями являются чистая приведенная стоимость (NPV) и внутренняя норма рентабельности (IRR).¹²

В рамках финансового анализа рассчитываются финансовая чистая приведенная стоимость и норма рентабельности на основании оценки изменения денежных потоков у организаций, участвующих в реализации программы, по сравнению с гипотетической ситуацией ее отсутствия. Сравнение финансовой нормы рентабельности с финансовой ставкой дисконтирования или целевой ставкой показывает, в какой степени проект требует финансовой поддержки, а также его финансовую устойчивость. Европейская комиссия подчеркивает особую значимость этой процедуры при предоставлении государственной поддержки, так как она позволяет выбрать проекты с наилучшим соотношением результатов и издержек, тем самым улучшая эффективность государственных расходов.¹³

Целью экономического анализа является оценка потоков, которые программа генерирует во всей экономике. По этой причине анализ основывается на скрытых ценах, учитывающих социальные выгоды и издержки; принимает во внимание объемы налоговых поступлений и наличие внешних эффектов; а также исходит из социальной ставки дисконтирования, которая отражает альтернативную стоимость капитала с точки зрения интересов общества в целом. Мероприятия с отрицательной экономической чистой прибылью, т.е. у которых экономическая внутренняя норма рентабельности ниже социальной ставки дисконтирования, не могут быть поддержаны в рамках государственных программ.

Однако для большинства проектов, поддерживаемых государством, характерны нематериальные результаты, которые не могут быть оценены в стоимостном выражении без сложных расчетов. Примерами таких программ являются программы по развитию здравоохранения, образования, городской инфраструктуры, качества социальных услуг, реформированию институтов и защите окружающей среды. Для оценки проектов в рамках подобных программ могут быть использованы следующие методы:

- Анализ «затраты-эффективность». В случае программ, результаты которых могут быть оценены в физическом, но не стоимостном выражении (например, инфраструктурные проекты, в частности строительство дорог), их эффективность анализируется через оценку планируемых издержек на физическую единицу оказанных услуг / выполненных работ. Выбор же проектов осуществляется на основании сравнения альтернативных проектов по их средней или предельной стоимости на единицу услуг / работ (т.е. реализуется наименее дорогостоящий проект) или сравнения

¹² Целью *финансового анализа* является оценка эффекта, который программа оказывает на финансовое положение отдельных организаций, участвующих в ее выполнении. Это подразумевает сопоставление издержек и выгод, возникающих в ходе реализации программы, оценку внутренней нормы рентабельности и применение других стандартных инструментов финансового анализа. Целью *экономического анализа* является оценка эффекта от реализации программы для общества в целом, т.е. ее влияние на добавленную стоимость.

Чистая приведенная стоимость – чистая сумма дисконтированных потоков за весь период проекта (разница между годовыми дисконтированными потоками доходов и расходов). *Внутренняя норма рентабельности* – ставка дисконтирования, при которой чистая приведенная стоимость проекта равна 0.

¹³ European Commission (2014). *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects. Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020*, Directorate-General for Regional and Urban policy.

стоимости на единицу с целевым уровнем или чертой, описывающей предельную «готовность платить» за данную услугу.

- Анализ «затраты-полезность». Его методология практически не отличается от анализа «затраты-эффективность». Данный анализ применяется к программам с нематериальными результатами, которые носят качественный характер и могут быть оценены лишь в виде ненаблюдаемых величин. В особенности он распространен при оценке мероприятий в здравоохранении, влияющих на продолжительность здоровой жизни. Инвестиционные решения при данном подходе принимаются после сравнения проектов исходя из предельных издержек по сопоставимому улучшению качественного показателя или сравнения предельных издержек отдельного проекта по улучшению качественного показателя с его предельной полезностью.
- Анализ «оценка воздействия». Данный тип анализа применяется для проектов, направленных на решение проблем неравенства или провоцирующих значительное перераспределение доходов в экономике или отдельном ее секторе. Данный анализ основывается на моделях частичного или полного равновесия. Его целью является оценка изменения благосостояния целевых групп проекта.

Независимость от политического влияния

Для действительно объективной оценки мероприятий, предлагаемых для реализации в рамках государственных программ, необходимо **разделение институтов**, ответственных за разработку технической спецификации критериев отбора предложений, оценку и выбор предлагаемых проектов, от государственных учреждений, непосредственно ответственных за выполнение отдельных государственных программ. Законодательство предполагает такое разделение, предоставляя Банку развития право на оценку мероприятий и распределение финансирования. Этот подход должен быть полноценно реализован на практике. Существует по крайней мере два фактора, определяющих высокую важность разделения функций. Во-первых, после внедрения конкурентных процедур отбора неизбежно возникнет конфликт интересов для источника финансирования (обычно министерство) и исполняющей организации (до текущего момента во многих случаях это государственное предприятие). Во многих случаях деятельность государственных предприятий координируется соответствующими министерствами. Соответственно, объективная и независимая оценка предлагаемых государственными предприятиями мероприятий не может быть гарантирована, если министерство имеет право принятия решения о распределении финансирования. Во-вторых, в министерствах зачастую недостаточно ресурсов и компетенций для разработки технических требований к процедуре оценки проектов. Для подготовки таких требований, определяющих выбор эффективных с точки зрения понесенных издержек, а также стимулирующих инновационное развитие проектов, требуются консультации с представителями бизнес сообщества. Объективные критерии оценки могут быть выработаны только специалистами, которые обладают необходимыми техническими знаниями и не подвержены конфликту интересов. Их следует искать в специализированных аудиторских компаниях, профессиональных союзах и экспертном сообществе (торгово-промышленные палаты, гражданское общество, международные организации). В дополнение к прозрачному разделению институтов, ответственных за выбор и реализацию мероприятий, важно также создать надежный и независимый механизм решения споров.

Вызовы

Наличие качественных методик оценки проектов, реализуемых в рамках государственных программ, не означает автоматически высокую эффективность государственных расходов. Для применения принципа конкурентного отбора необходимо наличие качественных проектных предложений. Здесь возможны затруднения. В недавнем интервью премьер-министр А.Кобяков отметил недостаток коммерчески обоснованных проектов и идей, которые могут быть предложены для внешнего финансирования.¹⁴ Настолько же жесткие критерии должны будут применяться и к проектам с внутренним финан-

¹⁴ Кобяков: иностранные кредитные линии будут привлекаться под окупаемые проекты (апрель 2016 г.): <http://m.belta.by/economics/view/kobjakov-inostrannye-kreditnye-linii-budut-privlekatsja-pod-okupaemye-proekty-190909-2016>.

сированием, чтобы обеспечить реализацию действительно ценных мероприятий. Конкурентный подход к предоставлению государственной поддержки не должен быть дискредитирован под давлением, связанным с необходимостью освоения выделенных ресурсов и выполнения бюджетного плана.

Наибольшим вызовом для внедрения принципов конкурентного отбора остается высокая значимость государственных предприятий (и программ, направленных на их поддержку) для целей социальной политики. Например, программа развития агробизнеса может быть частично нацелена на поддержку сельского населения, возможности трудоустройства которого ограничены. Программы могут носить и культурный подтекст, если поддерживаемые мероприятия рассматриваются как часть культурного наследия (например, производство льна). Государственная поддержка убыточных предприятий может быть обоснована социальными издержками их банкротства, связанными с рисками долгосрочной безработицы, которые могут превысить текущие издержки по их субсидированию. Более подробно данная проблема рассмотрена в аналитической записке РР/03/2014 «Как улучшить управление государственными предприятиями в Беларуси». В ней также предложено дерево решений, которому необходимо следовать при финансировании убыточных государственных предприятий.

4.2. Потенциал, который государство как покупатель может использовать для реализации своих целей

Принятие решения о направлении инвестирования бюджетных средств зачастую зависит не только от оценки экономической и финансовой состоятельности проектов и их эффективности. Государство может инвестировать деньги с целью стимулирования развития внутреннего производства, увеличения роли МСП, расширения области применения определенной технологии (например, зеленых технологий, новых и инновационных технологий) или для решения дополнительных (социальных) задач, в том числе обеспечения занятости определенной социальной группы на предприятиях, с которыми в той или иной форме заключаются государственные контракты.

Государственные программы в Беларуси должны преследовать цель развития инноваций и снижения издержек. Целью отдельной государственной программы является увеличение рыночной доли и занятости на малых и средних предприятиях. При этом общеизвестна социальная значимость государственных предприятий. Эти и иные аспекты обосновывают применение при принятии решений о направлении расходования средств в рамках государственных программ не только экономических и финансовых показателей, но и других критериев.

Аргументы за рассмотрение дополнительных критериев

Новая директива ЕС о государственных закупках за 2014 г. напрямую разрешает учитывать социальные цели при осуществлении закупок. Эти цели включают в себя защиту окружающей среды, социальную ответственность, инновации, борьбу с изменением климата, занятость, общественное здоровье и другие вопросы социальной и экологической политики.

Врезка 1 описывает некоторые примеры того, как выполнение таких обобщенных социальных задач может быть поддержано в рамках директив ЕС, регулирующих государственные закупки. В Приложении В представлен более детальный анализ решения дополнительных задач с помощью государственных закупок на примере опыта Ирландии по продвижению инноваций.

Врезка 1 Примеры продвижения инноваций, экологических и социальных стандартов, роли МСП в рамках государственных закупок в странах ЕС

Инновационное партнерство: когда государственный заказчик хочет купить товары или услуги, которых нет на рынке, он может учредить инновационное партнерство с одним или несколькими партнерами. За счет создания такого оформленного партнерства появляется возможность осуществления научных исследований и разработок, пилотных выпусков продукции и закупки нового товара, услуги или работы. Процедура создания инновационного партнерства прописана в статье 31 директивы 2014/24/EU.

Экологические, социальные и другие стандарты: Если государственный заказчик намеревается приобрести работу, материалы или услуги со специальными экологическими, социальными или иными характеристиками, то он может потребовать подтверждения в виде специальной маркировки, что объект закупки соответствует выдвигаемым требованиям (статья 43 директивы 2014/24/EU).

Развитие МСП: Государственному заказчику рекомендуется применять лучшие практики, прописанные в «Европейском кодексе лучших практик, стимулирующих доступ МСП к государственным закупкам» от 2008 г. В частности, заказчику следует разделять крупные контракты на небольшие лоты. Такое разделение может быть осуществлено по количественному критерию, чтобы размер индивидуальных контрактов в большей мере соответствовал возможностям МСП, и по качественному в соответствии с различными специализациями работ, предполагаемых в контракте, чтобы содержание отдельного лота соответствовало узким специализациям, свойственным МСП. Разделение также возможно на основании фаз проекта.¹⁵

Source: http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_public_directives_en.htm.

Аргументы против учета дополнительных критериев

В то же время важно минимизировать рыночные искажения, возникающие вследствие применения дополнительных преференций для участников государственных закупок, способных выполнять дополнительные функции. Социальные цели, выполняемые государственными предприятиями, не могут быть поводом для предоставления им безграничных льгот в ущерб рыночной конкуренции. Приведенная выше практика стран ЕС по реализации дополнительных, социальных задач в рамках государственных закупок проходит в более равной институционально-правовой среде, чем в Беларуси, где государственные предприятия доминируют во многих секторах.

Согласно рекомендациям ОЭСР, для обеспечения равных прав для государственных и частных компаний необходимо учитывать широкий спектр параметров.¹⁶ Данные параметры, помимо прочего, включают в себя не дискриминирующее отношение к государственным и частным предприятиям со стороны регулирующих и налоговых органов, сопоставимые издержки по выполнению социальных обязательств (пенсионные отчисления) и цены на коммунальные услуги. Процесс принятия решения в Беларуси о направлении инвестирования средств в рамках государственных программ должен явно и открыто включать социальные и другие сторонние требования. При этом их формулировка должна давать частному сектору и сектору государственных предприятий равную возможность соответствовать дополнительным критериям.

Синергия от пересекающихся целей государственных программ

Некоторые государственные программы имеют цели, которые могут быть достигнуты в результате продуманного выполнения других программ. В частности, задача поддержки развития сектора МСП может быть выполнена, если предусмотреть в других программах требование по участию в их реализации МСП. Это может быть эффективней, чем финансирование специализированной программы, которая к тому же не полностью соответствует интересам малого и среднего бизнеса. Более подробный анализ этой темы представлен в аналитической записке РР/02/2016 «Улучшение взаимной увязки мер финансовой и нефинансовой поддержки МСП в Беларуси».

Для выявления и использования подобного синергетического потенциала необходимо, чтобы процесс разработки государственных программ и отдельных конкурентных процедур был согласован на ранней стадии комиссией по государственным программам.¹⁷ Комиссии следует создать подразделение, которое занималось бы данной проблемой. При этом данное институциональное решение должно быть реализовано наиболее эффективным способом, чтобы не допустить возникновения дополнительного уровня бюрократии.

4.3. Прозрачность и отчетность

В законодательстве есть несколько ссылок на соблюдение прозрачности конкурентных процедур отбора и необходимость публикации годовой оценки хода выполнения государственных программ. Однако данные вопросы упоминаются лишь вскользь. В аналитической записке РР/01/2015 «Роль фискальной прозрачности в увеличении эффективности государственных расходов» была показана важная роль прозрачности, отчетности и контроля в повышении эффективности государственных расходов

¹⁵ Белорусское законодательство допускает подобные схемы (статья 31 закона о государственных закупках).

¹⁶ Competitive Neutrality - Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business, and Competitive Neutrality -, National Practices, OECD, 2012.

¹⁷ Состав комиссии по государственным программам опубликован в приложении 1 к распоряжению премьер-министра 375 от 6 ноября 2015 г.

и предложены соответствующие меры экономической политики. Те же выводы справедливы и для государственных программ. В частности, крайне важно улучшить охват в отчетности сектора государственных финансов внебюджетных операций и государственной поддержки экономики во всех ее формах. Еще одной актуальной рекомендацией является усиление роли КГК в аудите качества реализуемых государственных программ.

Улучшение финансовой платежеспособности организаций, участвующих в государственных закупках, за счет применения международных стандартов в отчетности государственных предприятий

В дополнение к оценке предлагаемых мероприятий в соответствии с финансовыми, экономическими и другими критериями в государственных тендерах могут быть заложены требования по соответствию определенным стандартам. Таким требованием может быть применение государственными и частными предприятиями стандартов отчетности и аудита, соответствующих мировым практикам. Белорусское законодательство, регулирующее государственные закупки, допускает применение подобных критериев допуска к тендерам. Следует, чтобы такие же требования предъявлялись и для компаний (государственных и частных), претендующих на государственную поддержку. В недавнее время произошли положительные изменения в законодательстве, расширившие требования к некоторым компаниям и банкам по ведению отчетности в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности.¹⁸ Данные требования необходимо расширить на все предприятия, участвующие в государственных контрактах. Требование предоставлять результаты независимого аудита соответствует стандартам ОЭСР (см. врезку 2). Другим возможным критерием доступа к государственным контрактам является финансовая платежеспособность компаний. Прямым следствием данного критерия является снижение риска использования государственного бюджета на выкуп и поддержку неэффективных предприятий. Опосредованным эффектом наличия такого ограничения доступа к государственным контрактам является необходимость для заинтересованных компаний улучшить отчетность, практику проведения аудита и контроля до современных стандартов качества.

Врезка 2. Стандарты ОЭСР по финансовой отчетности и аудиту для государственных предприятий

Государственные предприятия обязаны предоставлять отчетность, содержащую финансовую и нефинансовую информацию о предприятии в соответствии с высокими международными стандартами раскрытия корпоративных данных, в том числе в сферах особой важности для государства как собственника и широкой общественности. Это включает, в частности, деятельность государственных предприятий, осуществляемую в общественных интересах. С учетом возможностей и размеров предприятий примерами такой информации являются:... 7. Любая финансовая поддержка, включая гарантии, полученная от государства и обязательства, принятые от лица предприятия, включая контрактные обязательства и задолженности, возникшие в ходе государственно— частного партнерства; 8. Любые материальные операции с государством и другими взаимосвязанными единицами; ...

Ежегодный финансовый отчет должен пройти внешний независимый аудит в соответствии с высокими стандартами качества. Государственный контроль не заменяет независимый внешний аудит.

Орган, являющийся собственником государственного предприятия, должен обеспечить последовательное ведение отчетности государственным предприятием и публикацию ежегодных обобщенных отчетов о деятельности подотчетных ему государственных предприятий. Добросовестная практика предполагает использование онлайн инструментов для предоставления доступа к отчетности широкой общественности.

Источник: OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2015 EDITION
<http://www.oecd.org/daf/ca/OECD-Guidelines-Corporate-Governance-SOEs-2015.pdf>.

Улучшение качества публикуемой информации о государственных контрактах

Каждая государственная программа содержит методологию оценки ее результативности и эффективности. Расчет данных показателей требует наличия статистических данных, используемых в индикаторах, описывающих непосредственный и конечный результат выполнения программы, и информации

¹⁸ Закон #57-3 от 12 июля 2013 г. «О бухгалтерском учете и отчетности» и закон 56-3 от 12 июля 2013 г. «Об аудиторской деятельности» требует от ОАО, которые являются учредителями унитарных предприятий и/или головными компаниями в отношении филиалов, страховых компаний, банком и небанковских кредитных и финансовых организаций подготовку отчетности на основании МСФО, которая подлежит внешнему аудиту.

о предоставленном финансировании. Преимущества и недостатки данных индикаторов были рассмотрены в главе 3. Указ №106 подчеркивает необходимость обеспечения прозрачности в рамках конкурентных процедур отбора и при предоставлении соответствующей информации. Данные требования с учетом наблюдавшихся в прошлом ограничений в доступности достоверной и полной информации означают необходимость значительного улучшения качества и объема публикуемых данных о ходе реализации государственных программ.

Существуют широкий набор лучших практик, в соответствии с которыми белорусские власти могут определить тип и формат данных, которые должны быть доступны общественности.

Какие данные публиковать

Данные должны публиковаться в агрегированном виде в формате, сопоставимом со стандартами ОЭСР / МВФ (статистики государственных финансов), для обеспечения возможности международного сравнения. В дополнение к агрегированной статистике, необходимой для ретроспективного анализа и совершенствования будущей экономической политики, также следует делать доступной информацию о каждом государственном контракте. Только при таком подходе возможно идентифицировать случаи неэффективного использования бюджетных средств. Онлайн регистр государственной поддержки, публикуемый Европейской комиссией, содержит детали всех случаев, когда выделение поддержки было одобрено комиссией. В регистре обеспечена навигация по стране-участнице, названию поддержки, основной цели, экономическому сектору, дате принятия решения, инструменту, посредством которого оказывается поддержка. База данных обновляется ежедневно.¹⁹

Как публиковать

Данные должны быть предоставлены в формате, позволяющем неограниченный, удобный для пользователя доступ в электронном виде. Подход «пяти-звездочной схемы развертывания открытых данных» подчеркивает основные принципы и среднесрочные цели политики по обеспечению общественного доступа к информации. Данный подход был принят Партнерством по открытым контрактам – международной сетью, продвигающей открытость данных о государственных контрактах во всем мире, поддерживаемой Всемирным банком.

Врезка 3. Пяти-звездочная схема развертывания открытых данных

☆ *Сделайте доступной базовую информацию о государственных контрактах в Интернете:* возьмите информацию о государственных контрактах в любом доступном формате и обеспечьте к ней доступ населения.

☆ ☆ *Предоставьте данные о контрактах в виде машиносчитываемых данных:* предоставьте базу данных с основной информацией, рекомендуемой в Стандарте данных по открытым контрактам, в формате пригодном для распознавания машиной.

☆ ☆ ☆ *Предоставьте структурированные данные, используя открытые форматы:* предоставление структурированных данных позволяет проводить базовый анализ, но все еще требует большого количества ручного труда по поиску, анализу и сравнению данных.

☆ ☆ ☆ ☆ *Используйте лучшие практики по размещению данных в сети:* предоставляйте описания недавних обновлений и информацию, позволяющую пользователям искать конкретные типы тенденций, субсидий или контрактов (например, по классификации производимой продукции и услуг)

☆ ☆ ☆ ☆ ☆ *Сделайте связи с другими базами:* это позволит пользователям узнать больше о контексте, в котором осуществляются интересующие пользователя государственные контракты, а также создаст возможность для анализа больших данных, связывающих различные базы. Например, следуя по ссылке в регистр юридических лиц, можно определить не было ли ликвидировано предприятие, участвовавшее в государственных контрактах, а по ссылке на расходы бюджета – определить роль данного контракта в фискальной политике государства.

Source: Open Contracting Partnership <http://standard.open-contracting.org>.

¹⁹ European Commission Database State Aid Cases: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/index.html

4.4. Рекомендации (резюме)

В данном подразделе представлено резюме всех рекомендаций по реализации государственных программ, изложенных выше.

Мы рекомендуем реализацию конкурентных принципов отбора посредством оценки экономической состоятельности индивидуальных мероприятий, планируемых к осуществлению в рамках государственных программ. Оно включает в себя:

- применения анализа «затраты-выгоды» для программ с материальными результатами, имеющими денежное выражение;
- применение других методов анализа («затраты-эффективность», «затраты-полезность», «оценка воздействия») для программ с нематериальными результатами;
- жесткое разделение институтов, ответственных за оценку и выбор предлагаемых мероприятий, от государственных учреждений, непосредственно ответственных за выполнение отдельных государственных программ;
- привлечение внешних специалистов для разработки критериев отбора и оценки проектных предложений.

Для совершенствования конкурентных процедур отбора посредством использования потенциала, которым государство обладает как покупатель, для реализации своих социально-экономических целей, следует учитывать, что:

- в то время как это полностью обоснованно использовать государственные закупки для стимулирования развития внутреннего производства, усиления роли МСП, расширения применения определенной технологии (например, зеленых или инновационных технологий) или для решения социальных задач, в том числе обеспечиваемых государственными предприятиями,
- необходимо гарантировать равную правовую среду для государственных и частных компаний. Это может быть достигнуто за счет явного и открытого включения в тендер социальных и других сторонних требований, сформулированных таким образом, чтобы не давать изначально преимущество частному сектору или сектору государственных предприятий;
- следует анализировать и использовать синергию пересекающихся проектов.

С целью усилить результативность и эффективность государственных программ за счет большей прозрачности, подотчетности и контроля мы рекомендуем:

- ввести требования по внедрению мировых стандартов ведения финансовой отчетности и аудита (МСФО);
- предоставлять доступ к государственным контрактам только финансово платежеспособным предприятиям;
- публиковать данные о государственных контрактах (государственной поддержке и закупках) как в агрегированном виде, так и для каждого отдельного случая в открытом доступе в электронном формате удобном для конечного пользователя.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А. Другие аналитические записки Немецкой экономической группы в Беларуси на темы, связанные с темой данной работы

В аналитической записке РР/03/2014 «Как улучшить управление государственными предприятиями в Беларуси» представлена оценка роли государственных предприятий в белорусской экономике и эффективности различных механизмов поддержки этих компаний. В работе представлена рекомендация по пересмотру критериев предоставления государственной поддержки в сторону более широких, в соответствии с функциями выполняемыми предприятиями без фокусировки на показатели внешней торговли. В качестве основы подхода к управлению и поддержке государственных предприятий было разработано соответствующее «дерево решений». Начальным этапом данного подхода является четкое разделение функций и направлений деятельности предприятия и их последующий индивидуальный анализ. Государственный собственник отличается от частного и должен более комплексно оценивать эффективность деятельности предприятия. Помимо оценки финансового результата деятельности предприятия в виде прибыли, государство должно принимать во внимание все возможные эффекты (как положительные, так и отрицательные) от его деятельности на экономику, включая эффекты перелива (например, от НИОКР или инвестиций в инфраструктуру), внешние эффекты, социальные функции, которые выполняет предприятие, риски возникновения монополий. В случае если общая оценка деятельности государственного предприятия или отдельных его направлений показала положительный результат, предприятие или его отдельные направления необходимо сохранить. При этом следует рассмотреть возможность приватизации рыночной (ориентированной на прибыль) составляющей такой компании. В случае, если результат деятельности предприятий отрицательный, необходимо крайне осторожно подойти к вопросу его реструктуризации и реформирования. Стратегии выхода должны быть предложены для направлений деятельности, сохранение которых в долгосрочном периоде будет связано с дополнительными издержками, сдерживающими социальное и экономическое развитие региона. Стратегии выхода следует увязать с промышленной политикой, целью которой должно быть привлечение частных инвестиций в регионы, наиболее чувствительные к негативным эффектам от закрытия ГП.

В аналитической записке РР/01/2015 «Роль фискальной прозрачности в увеличении эффективности государственных расходов» объясняется, каким образом прозрачность и контроль способствуют повышению эффективности сектора государственных финансов, а также представлен ряд рекомендаций по улучшению фискальной прозрачности в Беларуси. Эти же рекомендации справедливы и для отдельного случая государственных программ. В частности, крайне важно улучшить охват в отчетности сектора государственных финансов внебюджетных операций и государственной поддержки экономики во всех ее формах. Еще одной актуальной рекомендацией является усиление роли КГК в аудите качества реализуемых государственных программ.

Аналитическая записка РР/03/2015 «Оценка и мониторинг проектов, направленных на стимулирование экономического развития» посвящена инструментам, которые могут помочь министерствам, государственным органам, учреждениями или Банку развития проводить оценку, мониторинг и систематические обследования проектов, направленных на стимулирование экономического развития с учетом их целей, достигаемых результатов и эффективности. Предлагаемые инструменты являются международно признанными – существует обширная практика их использования. Их применение способствует справедливой и критической оценке реализуемых проектов для всех заинтересованных сторон, имея главной целью улучшение этой деятельности в будущем. Для того чтобы оценка была эффективной, она должна проводиться в соответствии с определенными стандартами, зарекомендовавшими себя в международной практике, например, опытом Немецкого сообщества оценки. Применение этих общих принципов оценки рассмотрено на примере программы финансовой поддержки малого и среднего бизнеса, проводимой Банком развития.

Аналитическая записка РР/05/2015 «Процедура государственных закупок в Беларуси: отправные точки для совершенствования» предлагает комплекс мер, направленных на улучшение качества процедуры государственных закупок:

- Стимулирование развития конкуренции за счет создания условий, при которых большее количество поставщиков участвует в тендерах;
- Выбор поставщика на основе общей оценки предложений вместо выбора самых дешевых предложений;
- Стимулирование участия малых и средних предприятий (МСП) в государственных закупках (например, за счет разбивки тендера на отдельные лоты или подписания нескольких контрактов в рамках одного тендера);
- Обеспечение исполнения обязательств посредством банковских гарантий вместо сложных схем лицензирования и сертификации, что позволит обеспечить качество предложений без дополнительной административной нагрузки;
- Внедрение принципа компенсации за сбой в работе в форме банковских гарантий на период исполнения контракта и страхования определенных работ и услуг;
- Отказ от индивидуально спрофилированных тендеров через установление более общих требований к его участникам;
- Увеличение прозрачности на протяжении всей процедуры;
- Упрощение правил закупок и источников получения информации;
- Введение правил эффективной и независимой правовой защиты проигравших конкурентов;
- Запрет «простого» аннулирования конкурса заказчиком и ограничения на дополнительные переговоры после выигранного тендера с победителем.

В аналитической записке РР/06/2015 «Структура, функционирование и предпосылки создания банка развития – передовой опыт и лучшие практики» рассматриваются некоторые аспекты управления и структуры деятельности Банка развития Беларуси. Несмотря на то что каждый банк развития уникален, международный опыт и лучшие практики функционирования подобных банков позволяют сделать ряд рекомендаций по улучшению работы Банка развития Беларуси:

- Роль государства (владельца) должна быть ограничена определением общих целей банка, его стратегии, сферы деятельности, общих указаний касательно функционирования банка и контролем за соблюдением этих условий.
- Не должно быть никакого политического вмешательства в процесс принятия решения как в единичных случаях, так и на постоянной основе.
- Исполнительная команда банка должна пользоваться операционной свободой, в то время как Наблюдательный совет банка состоит из людей, близких к государственному аппарату.
- Наблюдательный совет должен представлять из себя систему сдержек и противовесов, члены которой тщательно подобраны.
- Деятельность банка развития предпочтительно должна регулироваться законодательством с четко прописанными полномочиями. В соответствии со своими полномочиями, банк развития разрабатывает схемы финансирования на выгодных условиях. Наличие собственного потенциала для продвижения программ финансирования является важным условием для достижения целей, а также для сохранения оперативной самостоятельности и устойчивости. Следование разумной стратегии поведения и четкое соблюдение норм банковского права являются важными условиями для сохранения финансовой устойчивости.
- Банк развития должен подчиняться нормам пруденциального регулирования и внешнему наблюдателю, более того, этого также требует сохранение честных условий игры для коммерческих банков.
- Единственным и самым важным ограничением деятельности банка развития является соблюдение принципа «дополнительности». Это означает, что банк развития должен действовать только в тех сферах, в которых коммерческие банки не представлены или обеспечивают неэффективные схемы финансирования. Банк развития должен дополнять предложения коммерческого финансового сектора и не создавать им конкуренцию, в частности, не вытеснять их с рынка. Это можно осуществить с помощью различных механизмов (начиная с прямых запретов на запросы о сотрудничестве).

Приложение Б. Определение государственной поддержки и государственных закупок (ЕС / ОЭСР)

Определение государственной поддержки (ЕС)²⁰

Статья 107 Договора о функционировании Европейского союза (Ст. 107(1) ДФЕС) содержит общее определение понятия государственной поддержки (state aid), которое состоит из четырех обобщающих элементов:

(1) Решение о предоставлении помощи принимается государством-членом или она осуществляется за счет государственных средств. В соответствии с правилами государственной поддержки, под государством имеется в виду не только центральная администрация, но и все уровни управления (например, регионы, муниципалитеты и т.д.). Особое внимание должно быть уделено государственным предприятиям, так как их деятельность во многом может определяться решениями государственных органов и осуществляться с привлечением государственных ресурсов. Меры поддержки могут иметь форму прямой передачи государственных ресурсов (например, займ или грант), а также не прямой, когда государство отказывается от дохода, который могло бы получить (например, налоговые льготы или списание долга).

(2) Предоставляемое преимущество в форме государственной поддержки носит выборочный характер (т.е. предпочтение отдается определенным предприятиям, производству конкретных товаров или услуг). Получателем поддержки должно быть предприятие. Согласно правилам предоставления государственной поддержки, это является функциональным критерием: важна экономическая природа предприятия и то, поставляет ли оно товары или услуги на рынок; а не его организационно-правовая форма и то, ориентированно ли оно на получение прибыли или нет. Статья 107 и последующие ДФЕС о государственной поддержке одинаково применимы и к частным, и к государственным предприятиям. Это следует из статьи 345 ДФЕС, которая закрепляет принцип нейтральности в отношении вопросов собственности, а также из прецедентного права судов ЕС, которое признает принцип равенства государственных и частных предприятий. Меры поддержки дают преимущества предприятию-получателю, если они помогают получить финансовую или коммерческую выгоду, которой предприятие не смогло бы добиться на рынке (как правило из-за того, что государство обеспечило бесплатный доступ к выгоде). Нормальное поведение рынка является эталоном, используемым для оценки любых экономических сделок, в которых принимает участие государство. Для того, чтобы выяснить, что представляет собой нормальное рыночное поведение, Еврокомиссия применяет тест принципа инвестора рыночной экономики (Market Economy Investor Principle test). Преимущество так же должно быть выборочным, т.е. оно должно отдавать преимущество определенным предприятиям, регионам или экономическим активностям за счет других. Стоит отметить, что меры поддержки, формально являющиеся нейтральными (т.е. на бумаге доступными всем) могут де факто быть выборочными, если на практике они применяются только к определенным предприятиям.

(3) Необходим (потенциал для) деформации конкуренции. Если государственные меры поддержки усиливают (или могли бы усилить) конкурентную позицию предприятия-бенефициара в сравнении с позицией его конкурентов, то конкуренция считается деформированной. Согласно ДФЕС, который устанавливает, что меры должны деформировать или иметь потенциал к деформированию конкуренции, для отнесения меры экономической политики к государственной поддержке наличие фактической деформации конкуренции не обязательно.

(4) необходимо наличие эффекта на торговлю между государствами-членами. Этот критерий также широко трактуется судами ЕС. В действительности, достаточно того, что предприятие-бенефициар предоставляет товары или услуги, которые могут участвовать в торговле между государствами-членами. По смыслу этого пункта, поддержка также может повлиять на торговлю, даже если получатель не вовлечен в торговлю внутри ЕС.

В случае, если меры соответствуют всем четырем критериям, они являются мерами государственной поддержки, которые в принципе запрещены статьей 107(1) ДФЕС. Однако статьи 107(2) и (3) опреде-

²⁰ Guidance Paper on state aid-compliant financing, restructuring and privatisation of State-owned enterprises, European Commission, 2012, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/swd_guidance_paper_en.pdf

ляют ряд условий, при выполнении которых государственная поддержка может быть посчитана совместимой со внутренним рынком и поэтому может быть одобрена Комиссией (она обладает эксклюзивной компетенцией принимать решение о совместимости государственной помощи и внутреннего рынка). На основе этих пунктов Комиссия разработала подробные инструменты и руководство для того, чтобы прояснить критерии, которые она применяет при оценке совместимости государственной помощи.

Виды/инструменты государственной поддержки (законодательство ЕС):

- государственные гарантии,
- продажа государственных земель,
- страхование кредитования экспорта,
- фискальная помощь – прямое налогообложение бизнеса.

Доля государственных закупок в ВВП и общих государственных расходах (OECD Government at a glance)²¹

Размер общих расходов на государственные закупки оценивается при помощи информации из базы данных по Статистике национальных счетов ОЭСР, созданной на основе системы национальных счетов (СНС).

Общий объем государственных закупок определяется как сумма промежуточного потребления (товары и услуги, приобретенные государственными организациями для личного потребления, например, такие как бухгалтерский учет и информационные системы), валового накопления основного капитала (приобретение капитальных активов за вычетом продажи основных активов, например постройка новых дорог) и социальных трансфертов в натуральной форме, предоставленных с помощью рыночных производителей (приобретение центральным правительством товаров и услуг, произведенных рыночными производителями, для их передачи домохозяйствам).

Государственные закупки включают стоимость закупок центрального и местного правительства.

Фонды социальной защиты, как правило, исключаются из анализа, если только иное не указано. Государственные корпорации также обычно исключаются из оценки государственных закупок.

²¹ http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en.

Приложение В. Пример Ирландии: стимулирование инноваций с помощью государственных закупок («закупка инноваций»)

В июле 2008 г. Департамент предпринимательства, торговли и развития Ирландии создал Группу по инновационным закупкам. Группа состояла из представителей промышленности, академии, государственных управления и агентств. Целями группы были:

- повысить осведомленность бенефициаров о роли государственных закупок в стимулировании исследований и инноваций;
- определить препятствия или проблемы в существующем процессе закупок, которые ограничивают возможности для инноваций;
- исследовать потенциал Директив о государственных закупках в обеспечении равных возможностей для инновационных компаний, желающих участвовать в государственном тендере.
- создать условия, в которых можно оценить потенциал инноваций для государственных закупок;
- подготовить рекомендации для достижения озвученных выше целей.

Одним из главных результатов работы Группы по инновационным закупкам было изучение лучших практических примеров закупок инноваций в Ирландии. Основываясь на практических результатах подобных закупок, Группа составила методологию («10-ступенчатое руководство»), которая поможет чиновникам в организациях государственного сектора применять процесс закупок так, чтобы сделать возможным закупки инновационных продуктов. Термин «инновации» рассматривался членами Группы в самом широком смысле и охватывал инновации товаров и услуг. Типы закупок, изученные с помощью проведения фокус-групп, варьировались от создания программного обеспечения до услуг по обеспечению качества строительных работ.

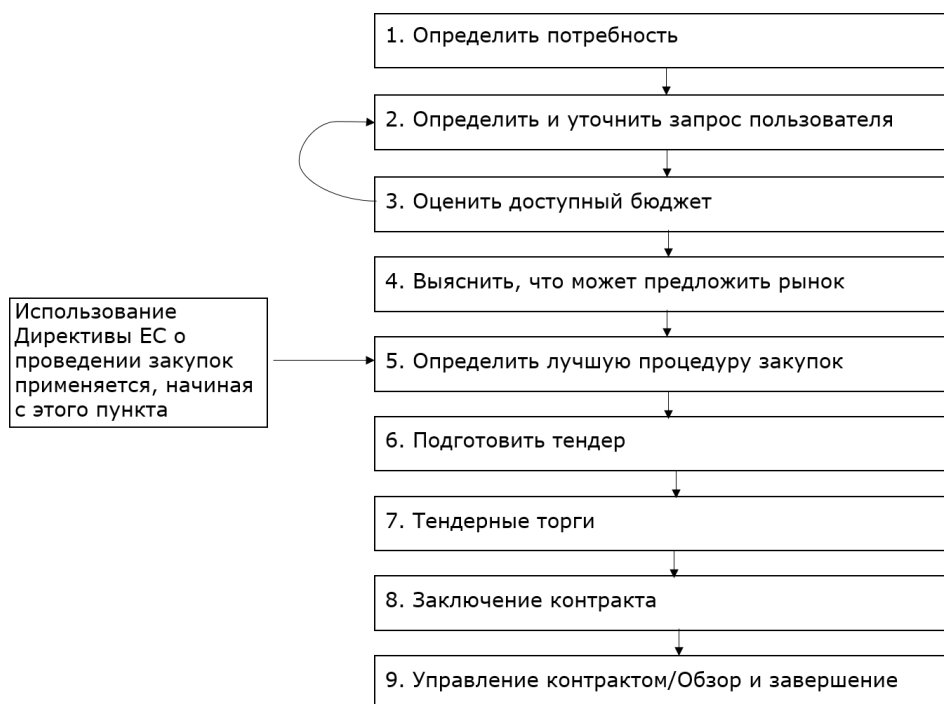
Основные выводы анализа практических примеров инновационных закупок в Ирландии следующие:

- Залог успеха в проведении закупок инноваций – это «умный покупатель», который способен оценить потребность, найти и определить потенциальные новые решения и который способен составлять и управлять такими контрактами на протяжении их срока действия.
- Необходимо совершенствовать процедуру закупок в государственном секторе и таким образом улучшить роль и повысить авторитет этой функции.
- Каждому предприятию государственного сектора со значительным бюджетом закупок следует применять “Buying Innovation - 10 Step Guide” при проведении процедуры закупок.
- Меры по улучшению качества информации о закупках помогают избежать дискриминации, с которыми сталкивались в особенности малые и микро-предприятия. Разделение контрактов на лоты, что открывает доступ к закупкам для МСП, способствует развитию конкуренции.
- Возможности привлечения субподрядчиков должны быть более очевидными.
- Вебсайт для онлайн-тендеров должен содержать хорошо видимый раздел, который рекламирует контракты низкой стоимости.
- Заказчики должны избегать выставления завышенных квалификационных и финансовых требований в тендерных документах.

Этап 1. Определить потребность – действовать как “умный покупатель”

- Сделайте политику «покупки инноваций» частью вашего корпоративного плана закупок.
- Укажите в тендере или в заголовке, что требуется инновационное решение. Это облегчает ежегодные отчеты о бюджете, потраченном на покупки инноваций. Это будет также отслеживаться и оцениваться через сайт eTenders.
- Изучите рынок – станьте знающим и требовательным покупателем. На постоянной основе собирайте информацию с рынка о появляющихся инновационных и технологических решениях для нужд вашей организации. Будьте в курсе технологических трендов и определяйте те области, где появляются новые или усовершенствованные решения.
- Будьте открыты к новым идеям, предлагаемым рынком.
- Постоянно актуализируйте свои знания и навыки о закупках. Получите необходимое обучение у известного/аккредитованного поставщика обучения.

Инструменты, применяемые в 10-ступенчатом процессе закупок:



Этап 2. Определить и уточнить запросы пользователя – привлечь основные заинтересованные стороны к процессу

- Определите ключевые внутренние заинтересованные стороны и пользователей продукта или услуги.
- Обеспечьте их вовлеченность и участие.
- Диалог с текущими поставщиками может помочь уточнить пользовательские потребности.

Этап 3. Оценить доступный бюджет

[Более подробной информации не предоставлено]

Этап 4. Взаимодействие с рынком до объявления тендера

- Выясните, что может предложить рынок; проконсультируйтесь с рынком до тендера.
- Сообщите рынку о своих долгосрочных планах как можно скорее – публикация предварительной информации о тендере — это первый сигнал, который получает поставщик о потребности в целом; иначе может не хватить времени для разработки инновационных решений.
- Добавьте раздел “Сотрудничать с нами” на сайт.
- Обеспечьте описание будущих потребностей вашей организации на ближайший год, если это возможно. Это особенно важно в случае крупных и сложных контрактов, где малым и средним предприятиям, возможно, потребуется время, чтобы найти партнеров для совместного участия в тендере.
- Дайте рынку предложить вам решение.
- Попросите поставщиков предложить свои идеи и будьте открыты к альтернативам.
- Ищите решение, не старайтесь сами придумать его.

Этап 5. Определить лучшую процедуру закупок

- Вовлеките МСП. В случае, где МСП не в состоянии быть главным подрядчиком, они могли бы стать субподрядчиками, особенно если они могут предоставить специалистов или инновационный продукт/услугу. Разрешите наличие субподрядчиков в тендерных заявках.
- Будьте открытыми для участия консорциумов МСП, так как это один из способов для МСП получить тендер на крупные закупки.

- Делите тендер на лоты, где это возможно, чтобы помочь МСП и стимулировать инновации и конкуренцию. Это следует делать не с целью снизить цену контракта ниже минимального уровня, предполагающего тендер, т.к. положения Директивы все равно будут применяться в случае, если совокупная стоимость закупки превышает соответствующее пороговое значение, а с тем, чтобы разделить поставки на много частей и снизить риск их срыва.
- Поощряйте использование субподрядчиков и обращайтесь больше внимания на наличие такой возможности.
- Максимально снижайте административные требования, т.к. МСП, как правило, не обладают значительными и специализированными административными возможностями.

Этап 6. Подготовить тендер

- Убедитесь, что требования (минимальный оборот, страхование, уровень персонала, количество лет на рынке, финансовые показатели компании) соответствуют размеру и сложности контракта. Не слишком усложняйте или упрощайте требования.
- Убедитесь, что четко изложены все требования, касающиеся выбора претендента, например, если одним из критериев является «способность соблюдать временные рамки», то четко их определите.
- Не исключайте молодые МСП с высоко квалифицированными работниками. Если квалификационный критерий связан с требуемым опытом участника тендера, то обращайтесь внимание на опыт работников, а не компании в целом.
- Не исключайте молодые компании требованием о наличии опыта участия в государственных контрактах.
- Уточняйте стандарты, где это необходимо, в не указывайте везде один список.
- Рассматривайте экологические вопросы такие, как использование сырья, устойчивых методов производства (в соответствующих случаях для конечного продукта или услуги), энергоэффективность, возобновляемую энергию, выбросы, эффективное использование воды, отходы, «подверженность переработке», опасные химикаты и пр.
- Отражайте свои потребности, а не пожелания.
- Специальные материалы и методы охраны окружающей среды при производстве могут быть определены, если применимо.
- Убедитесь в том, что спецификации максимально определены показателями выпуска, т.е. указан ожидаемый результат, а не то, как поставщик должен его обеспечить.

Искать соотношение цены и качества, а не самую низкую цену

- Адаптируйте наиболее экономически выгодный тендер (НЭВТ) для самой низкой цены.
- Помните, что НЭВТ критерии включают издержки полного жизненного цикла.
- Решите, какие критерии цены и качества включать. Помните, что затраты на утилизацию могут быть значительными и поэтому должны быть приняты во внимание.

Интеллектуальная собственность

- Права на интеллектуальную собственность должны быть рассмотрены в каждом индивидуальном случае.
- Выработайте политику работы с правами на интеллектуальную собственность.
- Рассмотрите возможность совладения для того, чтобы в казну могли поступать доходы от лицензионных платежей будущих пользователей интеллектуальной собственности.

Определить, как управлять рисками

- Определите и планируйте риски.
- Оцените эффект рисков.
- Определите владельца риска и используйте Договор об управлении риском.
- Перейдите от культуры избегания риска к управлению рисками.

Этап 7. Проведение тендера

- Используйте свой веб-сайт. Это идеальный способ сделать информацию доступной по низкой цене, особенно если у вас есть раздел «Сотрудничать с нами», который дает потенциальным поставщикам информацию, необходимую им для эффективного участия.
- Используйте электронные средства для информирования и получения информации, а также для повышения эффективности.
- Убедитесь, что электронные средства, которые вы используете, хорошо приспособлены к вашим потребностям
- Поощряйте и принимайте электронные тендеры. Это облегчит административную нагрузку на фирмы, особенно небольшие.

Этап 8. Заключение контракта

- Включите стимулы для дальнейших инновационных решений в контракт.
- Опубликуйте уведомления о заключении контракта – для любых контрактов.

Этап 9. Управление контрактом, обзор и оценка

- Назначьте человека с подходящими компетенциями для управления контрактами.
- Установите процедуры оценки и обзора для повышения осведомленности об инновациях в процедуре закупок.
- Осуществляйте мониторинг и обучение в процессе реализации.

Этап 10. Оценка, выводы на будущее

- Опирайтесь на лучшие практики других заключавших контракты.
- Используйте сети контактов для получения и распространения информации.
- Попросите об обратной связи ваших поставщиков.
- Изучите вопросы, которые были заданы, и предоставленные разъяснения. Используйте их, чтобы улучшить будущие RFTs.
- Предоставьте конструктивную обратную связь всем участникам тендера.

Источники:

BUYING INNOVATION to SMART Procurement and SME Access to Public Contracts The 10 Step Guide; Department of Enterprise, Trade and Employment of the Republic of Ireland: <http://www.procurement.ie/sites/default/files/Buying-Innovation-10-Step-Guide.pdf>

Report of the Procurement Innovation Group: <http://etenders.gov.ie/Media/Default/SiteContent/LegislationGuides/Report%20of%20the%20Procurement%20Innovation%20Group.pdf>