

Отчет об аудите системы управления государственными инвестициями и технической помощью.



Сатыбеков Б.Э.

Счетная Палата Кыргызской Республики

Оглавление

Глоссарий.	2
Введение.	3
1. Текущая ситуация в области управления Программой Государственных Инвестиций и технической помощью.	4
2. Оценка законодательства и подзаконных актов в области управления государственными инвестициями и привлечения технической помощи.	7
3. Оценка бюджетного процесса в области управления государственными инвестициями и привлечения технической помощи.	12
3.1. Планирование.	12
3.1.1. Привлечение внешней помощи и прогноз графиков освоения средств по проектам ПГИ. .	12
3.1.2. Управление рисками.	14
3.2. Исполнение.	16
3.2.1. Со-финансирование проектов ПГИ.	17
3.2.2. Изменение сметных назначений по со-финансированию ПГИ.	17
4. Оценки влияния проектов ПГИ.	18
5. Оценка учета грантов не включенных в ПГИ.	20
6. Оценка Стратегии управления государственным долгом в части привлечения внешней помощи на ПГИ и техническую помощь.	21
7. Оценка прозрачности и подотчетности.	23
8. Выводы и рекомендации.	25
9. Приложения.	29
10. Источники.	33

Глоссарий.

KfW	Германский Банк Развития
USD, EURO, CNY, AED, JPY, SAR, XDR, ID, KWD, KRW	Сокращенные названия иностранных валют
АБР	Азиатский Банк Развития
БР	Бюджет Развития
ВВП	Валовый Внутренний Продукт
ВГП	Внутригосударственные процедуры
ГКВ	Государственные Казначейские Векселя
ГКО	Государственные казначейские обязательства (облигации)
ГФРЭ	Государственный Фонд Развития Экономики
ГЦБ	Государственные ценные бумаги
ЕБРР	Европейский Банк Развития и Реконструкции
ЖК КР	Жогорку Кенеш КР
ИБР	Исламский Банк Развития
ИПЦ	Индекс Потребительских Цен
КНР	Китайская Народная Республика
КО	Казначейские Обязательства
КР	Кыргызская Республика
МАР	Международная Ассоциация Развития
МСФР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
МФКР	Министерство финансов КР
МФИ	Международные финансовые институты
НБКР	Национальный Банк Кыргызской Республики
НСУР	Национальная стратегия устойчивого развития
ОСГД	Отдел статистики государственного долга
ПГИ	Программа Государственных Инвестиций
ПКР	Правительство КР
ППУР	Программа по переходу к устойчивому развитию
СПЗ, СДР	Специальные Права Заимствования
СФР	Саудовский Фонд Развития
США	Соединенные Штаты Америки
УБП	Управление бюджетной политики
УГД	Управление Государственного Долга
УГИИТП	Управление государственных инвестиций и технической помощи
УМПИМГП	Управлением макроэкономического анализа и мониторинга государственных программ
ЦК	Центральное Казначейство

Введение.

Программа государственных инвестиций и внешняя помощь – это вопросы, которые всегда находятся в центре внимания лиц принимающих решения, так и общественности, т.к. в Кыргызстане в виду недостатка внутренних ресурсов ПГИ формируется за счет привлекаемой внешней помощи, которая включает в себя кредиты и гранты на реализацию проектов.

В данном отчете были рассмотрены следующие вопросы:

1. Обзор текущей ситуации в области управления Программой Государственных Инвестиций и технической помощью.
2. Законодательство и подзаконные акты в области управления государственными инвестициями и привлечения технической помощи.
3. Бюджетный процесс в области управления государственными инвестициями и привлечения технической помощи.
4. Оценки влияния проектов ПГИ.
5. Учет грантов, не включенных в ПГИ.
6. Оценка Стратегии управления государственным долгом в части привлечения средств на государственные инвестиции и техническую помощь.
7. Прозрачность и подотчетность.

По итогам аудита ПГИ и технической помощи за 2013 год было сделано обобщение и выработаны рекомендации.

1. Текущая ситуация в области управления Программой Государственных Инвестиций и технической помощью.

В 2013 году в рамках привлечения внешней помощи было подписано 25 кредитных и грантовых соглашений на общую сумму 1 074 650 240 долларов США (см. Приложение №1). Из них на поддержку бюджета предусмотрено 143 950 240 доллара США (см. Приложение №2) или 13,4% от всей суммы внешней помощи.

Объем расходов по инвестиционным проектам (ПИ) в 2013 году составил 18 244,9 млн. сомов. Удельный вес внешнего финансирования инвестиционных проектов в сумме 17 440,5 млн. сомов в общем объеме инвестиционных расходов составляет 95,6%. 804,4 млн. сомов (4,4% от общей суммы расходов) было выделено из республиканского бюджета на софинансирование инвестиционных проектов. Исполнение бюджета развития по внешнему финансированию с учетом грантов составило 93,1%, исполнение внутреннего финансирования составило 92,9%.

Сведения по внешним грантам и кредитам ПИ за 2013 г.

(тыс. сом)

Наименование	Эконом. классиф.	План 2013 г.	Факт 2013 г.	Отклонение (+,-)	% выполнения
Государственные службы общего назначения	3111	197 030,1	111 218,5	-85 811,6	56,4
Оборона	3111	97 265,7	96 258,8	-1 006,9	99,0
Экономические вопросы	3111	6 735 618,6	5 899 033,3	-836 585,3	87,6
	3214	11 358 803,4	11 085 431,4	-273 372,0	97,6
Здравоохранение	3111	218 528,5	129 789,0	-88 739,5	59,4
Образование	3111	124 250,5	118 792,8	-5 457,7	95,6
Итого	3111	7 372 693,4	6 355 092,4	-1 017 601,0	86,2
	3214	11 358 803,4	11 085 431,4	-273 372,0	97,6
	Всего	18 731 496,8	17 440 523,8	-1 290 973,0	93,1

Наибольшие расходы в этот период пришлось на экономический сектор (транспорт, энергетика, сельское хозяйство, ирригация, сельское водоснабжение) и составили 16 230,2 млн. сомов или 88,6% от общих расходов.

В социальный сектор было направлено 251,4 млн. сомов или 1,4% от общего объема расходов.

Наибольшие объемы финансирования в 2013 году пришлось на сектор энергетики – 9 828,6 млн. сомов внешнего финансирования.

Значительный объем расходов по Министерству энергетики и промышленности Кыргызской Республики произошел за счет проектов, финансируемых Китайской Народной Республикой – «Модернизация линий электропередачи на Юге Кыргызстана» (1 200,6 млн. сомов), «Строительство ЛЭП 500 кВ «Датка-Кемин» и подстанции 500 кВ «Кемин» (7 597,3 млн. сомов).

Значительный объем расходов по Министерству транспорта и коммуникаций произошел за счет проекта Бишкек-Нарын-Торугарт, финансируемый АБР, АКГ. Общая сумма финансирования проекта Бишкек-Нарын-Торугарт составила в 2013 году 1 683,4 млн. сомов (291,3 млн. сомов внутреннего софинансирования и 1 392,1 млн. сомов внешнего финансирования). Кроме этого, реализовывались проекты «Реконструкция автодороги Тараз-Талас-Суусамыр», 2 и 3 фазы (ИБР), «Улучшение регионального коридора» (АБР), «Реабилитация автомобильной дороги Ош-Исфана» (ВБ, ЕБРР), «Реабилитация двух участков автодорог в Кыргызской Республике» (КНР).

Финансовые показатели бюджета развития Министерства сельского хозяйства, реализующего проекты «Сельскохозяйственные инвестиции и услуги», «Второй проект внутрихозяйственного орошения» и «Улучшение управления водными ресурсами», «Развитие животноводства и рынка» составили 555,2 млн. сомов, 67,1 млн. сомов из которых были покрыты за счет софинансирования из республиканского бюджета.

Инвестиционные расходы сектора образования в 2013 году были на уровне 121,6 млн. сомов. Значительные объемы финансирования произошли за счет реализации проектов «Образование для всех 2» (ВБ), «Профессионально-техническое образование и развитие навыков» (АБР), «Подготовка проекта «Поддержка реформ сектора образования» (ВБ) и «Российская помощь в целях развития образования» (ВБ).

Общий объем инвестиционных расходов в 2013 году по Министерству здравоохранения составил 129,8 млн. сомов.

В рамках проектов – «Сельские инвестиции 2» и «Инфраструктура городов Бишкек и Ош» 1 и 2, «Конверсия долга – коммунальная инфраструктура», «Предоставление инфраструктурных услуг на уровне населенных пунктов – 2» и «Сельское водоснабжение и санитария – 2» и др., реализуемых Агентством развития и инвестирования сообществ (АРИС), в 2013 году освоение средств внешнего финансирования произведено на общую сумму 887,9 млн. сомов и внутреннего – на общую сумму 278,5 млн. сомов.

Кроме того, в 2013 году по Министерству финансов, Министерству экономики, Министерству чрезвычайных ситуаций и другим исполнительным агентствам и ведомствам инвестиционные расходы составили 1 763,4 млн. сомов.

Согласно статьи 5. Закона Кыргызской Республики N 118 от 13 августа 2004 года «О членстве Кыргызской Республики в международных финансовых организациях» Министерство финансов Кыргызской Республики представляет Кыргызскую Республику во взаимоотношениях с МБРР, МФК, МАР, МИГА, ИБР, ЕБРР, АБР и другими международными финансовыми организациями, т.е. МФ КР имеет достаточно полномочий для обеспечения порядка в привлечении и учете всей внешней помощи, но из-за халатного отношения ответственных сотрудников МФ КР отсутствует должный учет потоков внешней помощи в страну. Поэтому в настоящее время не имеется системы учета грантов, не включенных в ПГИ и отсутствует статистическая и аналитическая информация.

2. Оценка законодательства и подзаконных актов в области управления государственными инвестициями и привлечения технической помощи.

В области привлечения внешней помощи на законодательном уровне сформирована достаточно пруденциальная среда для защиты от принятия неверных решений. Данные рамки определяются следующими законами:

1. Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике».
2. Закон КР «О государственном и негосударственном долге Кыргызской Республики».
3. Закон КР «Об основных положениях Казначейства Кыргызской Республики».
4. Закон КР «О международных договорах Кыргызской Республики».
5. Закон КР «О членстве КР в международных финансовых организациях».

В целях обеспечения единой политики в области управления государственным долгом Статьей 15 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» определяются рамки полномочий по привлечению внешних и внутренних займов: «Министр финансов выступает в качестве единственного агента Правительства Кыргызской Республики по вопросам привлечения внешних и внутренних заемных средств, предоставления кредитов и гарантий».

Подобные же положения определяются статьей 11 Закона КР «Об основных положениях Казначейства Кыргызской Республики», а также определяют основные принципы, ответственность и другие рамки в области управления государственным долгом.

Данным законом закрепляется, что Казначейство под руководством Министра финансов Кыргызской Республики выступает в качестве единственного органа, принимающего решения по всем вопросам *привлечения* и предоставления *кредитов*. ... Ограничены полномочия других организаций или индивидуальных лиц по привлечению заемных средств, кредитов или предоставлению правительственных гарантий без одобрения Министерства финансов Кыргызской Республики (Казначейства).

Законом КР «О государственном и негосударственном долге КР» введена ответственность Министерства финансов КР за вопросы управления государственным долгом и введено определение, что подразумевается под управлением государственным долгом. А именно в части привлечения внешних займов:

- 1) заимствовать средства у международных организаций, банков, других государств, а также осуществлять заимствование на внутреннем и внешнем рынках посредством выпуска ценных бумаг и других долговых обязательств Правительства Кыргызской Республики;
- 4) заимствовать и предоставлять кредиты национальным программам и проектам для развития Кыргызской Республики;
- 6) планировать необходимые заимствования, готовить проекты программ по заимствованию;

Законом КР «О международных договорах Кыргызской Республики» вводится механизм защиты от злоупотреблений в области привлечения технической помощи и внешнего долга через, оговоренный в статье 7, механизм согласования международных договоров Кыргызской Республики до их внесения Президенту Кыргызской Республики или в Правительство Кыргызской Республики с заинтересованными министерствами, государственными комитетами и административными ведомствами. Также вводится механизм подотчетности перед законодательным органом через согласование проектов договоров, подлежащих ратификации Жогорку Кенешем Кыргызской Республики, в соответствующих комитетах Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Статья 11 этого закона однозначно закрепляет норму об обязательной ратификации договоров по предоставлению кредитов Кыргызской Республике и договоров, предусматривающих финансовые обязательства Кыргызской Республики.

Статьи 5, 6, 7 Закона КР «О членстве КР в международных финансовых организациях» также закрепляют полномочия МФ КР в качестве финансового агента Кыргызской Республики в международных финансовых организациях, который может привлекать от имени Кыргызской Республики заемные средства и выполнять операции и сделки в соответствии с условиями и положениями резолюций, относящихся к членству Кыргызской Республики в международных финансовых организациях, и в соответствии со статьями соглашений, соглашений об учреждении, конвенций и учредительных договоров; выплачивать от имени Кыргызской Республики средства, которые должны быть выплачены международным финансовым организациям в соответствии с условиями и положениями резолюций, относящихся к членству Кыргызской Республики в этих организациях, и в соответствии со статьями соглашений, соглашений об учреждении, конвенций и Учредительного договора; выпускать непереводимые беспроцентные государственные ценные бумаги, необходимые для членства Кыргызской Республики в международных финансовых организациях.

Согласно этому же закону Национальный банк Кыргызской Республики, выступая в качестве финансового агента Кыргызской Республики, уполномочен производить прием и перевод средств, поступающих в Кыргызскую Республику в соответствии с операциями и

сделками, производимыми в рамках реализации статей соглашений, Соглашения об учреждении, Конвенции и Учредительного договора международных финансовых организаций; производить прием и перевод средств, поступающих в Кыргызскую Республику в соответствии с условиями и положениями резолюций, относящихся к членству Кыргызской Республики в международных финансовых организациях в соответствии со статьями соглашений, соглашений об учреждении, Конвенции, Учредительного договора; выступать депозитарием всех вкладов других международных финансовых организаций; выступать депозитарием, осуществляющим учет и хранение непередаваемых беспроцентных государственных ценных бумаг, выпущенных от имени Правительства Кыргызской Республики, связанных с членством в международных финансовых организациях.

Для целей оценки проектов ПГИ и приоритизации ПГИ 4.11.2004г. было принято Постановление Госкоминвеста КР №13 «О приоритизации ПГИ» согласно, которого было решено осуществлять приоритизацию проектов Программы государственных инвестиций на основе следующих объективных количественных критериев:

- экономическая внутренняя ставка возврата (EIRR);
- доля снятия кредитных средств;
- отклонение в реализации проекта;
- коэффициент воздействия на бедность;
- коэффициент льготности займа.

Внедрение данных критериев должно было повлиять на повышение эффективности Программы государственных инвестиций, повышение экспортного потенциала, снижение бедности, высокую льготность заимствований и повышение эффективности реализации проектов.

Приказом Министра финансов Кыргызской Республики от 30 августа 2013г. № 153-П было принято Руководство по управлению государственными инвестициями, которое определяет согласованный и единый процесс определения и отбора государственных инвестиционных проектов (инвестиционных проектов) до включения инвестиционных проектов в государственный бюджет Кыргызской Республики.

Данное Руководство разработано в целях повышения эффективности использования средств республиканского бюджета в рамках реализации инвестиционных проектов, а также в целях реформирования и комплексной модернизации системы управления государственными финансами в соответствии с Постановлением Правительства КР от 3 октября 2012 года № 675 «Об утверждении Среднесрочного плана действий по реформированию системы управления государственными финансами Кыргызской

Республики на 2012-2015 года», и определяет основные принципы и методы оценки эффективности инвестиционных проектов.

В соответствии с данным Руководством отбор инвестиционных проектов должен быть основан на следующих принципах:¹

- соответствие инвестиционного проекта приоритетам социально-экономического развития Кыргызской Республики и/или соответствующей отраслевой стратегии развития;

- соответствие инвестиционных проектов стратегии помощи международных финансовых институтов, агентств развития и стран-доноров Кыргызской Республике;

- высокая эффективность инвестиционных проектов, существенное воздействие результатов инвестиционных проектов на социально-экономическое положение республики;

- высокий уровень достижения инвестиционными проектами количественных и качественных индикаторов проекта и дальнейшая жизнестойчивость инвестиционных проектов;

- высокий уровень грант-элемента в предоставляемых займах для реализации инвестиционных проектов в соответствии со стратегией управления государственным долгом и политике формирования ресурсов республиканского бюджета;

- принцип положительного влияния социальных, экономических и финансовых результатов отобранного проекта;

- отсутствия наличия задолженности Исполнительного агентства по ранее полученным кредитным обязательствам в рамках ПГИ.

Помимо принципов данным руководством определены критерии оценки и отбора инвестиционных проектов, которая осуществляется по критериям экономической эффективности, эффективности условий привлечения займа, а также фискального воздействия.²

Также данным Руководством определен порядок подачи проектных документов и порядок отбора инвестиционных проектов, согласно которого окончательное решение по отбору инвестиционного проекта и включению данного проекта в Бюджет развития принимается решением Координационного совета по макроэкономической и инвестиционной политике при Правительстве Кыргызской Республики на основе рекомендаций Министерства финансов КР. Рекомендации Министерства финансов готовятся на основе анализа полноты Проектной документации, которая включает оценку экономической эффективности проекта развития, проведенной соответствующим государственным органом, эффективности условий привлечения займа (или грант-элемента)

¹ Руководство по управлению государственными инвестициями от 30 августа 2013г. № 153-П. Стр.6.

² Руководство по управлению государственными инвестициями от 30 августа 2013г. № 153-П. Стр.6.

и фискального воздействия, а также анализа проекта Кредитного/грантового соглашения представленных Донором.³

Важно отметить, что в данном Руководстве также оговорен Порядок привлечения кредита/гранта для финансирования инвестиционного проекта.⁴

Таким образом МФ КР закрепил ответственность за привлечение ПГИ и эффективное управление за собой, но к сожалению в данном НПА не охвачены вопросы мониторинга и оценки проектов ПГИ в ходе их исполнения и после завершения, а также данное Руководство предназначено только для Министерства финансов КР и рекомендовано к применению Исполнительными агентствами проектов ПГИ, реализующими проекты развития.⁵ Также в Руководстве по управлению государственными инвестициями введены методические рекомендации расчета грант-элемента, но этот документ не определяет, какое подразделение несет ответственность в МФ КР за проведение расчетов.

Имеющиеся законодательные и подзаконные рамки определили принципы, полномочия и ответственность государственных органов в области управления государственным долгом, но для эффективного и гибкого, отвечающего потребностям времени управления государственным долгом и ПГИ, также необходимы другие нормативно-правовые акты, которые позволяют определить средне- и долгосрочные стратегические цели, механизмы их достижения, а также индикаторы результативности.

Этим документом является Стратегия управления государственным долгом Кыргызской Республики на 2012-2014 годы. Оценка данного документа будет представлена ниже в отдельном разделе.

³ Руководство по управлению государственными инвестициями от 30 августа 2013г. № 153-П. Стр.8.

⁴ Руководство по управлению государственными инвестициями от 30 августа 2013г. № 153-П. Стр.10.

⁵ Руководство по управлению государственными инвестициями от 30 августа 2013г. № 153-П. Стр.3.

3. Оценка бюджетного процесса в области управления государственными инвестициями и привлечения технической помощи.

3.1. Планирование.

Вопросы планирования важны с точки зрения качественного определения объемов финансирования на проекты развития на предстоящий бюджетный период и с точки зрения оценки рисков, которые могут повлиять на реализацию проектов.

3.1.1. Привлечение внешней помощи и прогноз графиков освоения средств по проектам ПГИ.

По информации МФ КР порядок привлечения внешней помощи выглядит следующим образом: на основе определенных приоритетных направлений обозначенных в НСУР и секторальных стратегиях и базируясь на возможностях бюджета направляются запросы на финансирование различным международным финансовым институтам. После проведения технико-экономического обоснования, финансового анализа принимается решение о привлечении инвестиций в тот или иной сектор. При этом, в обязательном порядке проект Соглашения согласовывается с 3-мя комитетами ЖК КР (комитет по бюджету и финансам, комитет по международным делам, профильный комитет).

Как уже говорилось выше для целей оценки проектов ПГИ и приоритизации ПГИ 4.11.2004г. было принято Постановление Госкоминвеста КР №13 «О приоритизации ПГИ» согласно, которого было решено осуществлять приоритизацию проектов Программы государственных инвестиций на основе следующих объективных количественных критериев:

- экономическая внутренняя ставка возврата (EIRR);
- доля снятия кредитных средств;
- отклонение в реализации проекта;
- коэффициент воздействия на бедность;
- коэффициент льготности займа.

Для проверки того следует ли МФ КР данному НПА было выборочно проверено несколько проектов внешней помощи, а точнее говоря были изучены пакеты документов

внесенные с проектом Постановления ПКР об одобрении соглашения и уполномочении на подписание.

1. Проект Соглашения между КР и МАР по второму дополнительному финансированию для второго проекта сельских инвестиций. На согласование был внесен пакет документов (см. Приложение №3), из которого были изучены проект Распоряжения ПКР об одобрении и уполномочении на подписание, и справке-обоснование к данному проекту Распоряжения, т.к. в нем и других предлагающихся документах должна быть описана оценка по вышеупомянутым критериям приоритизации. Поскольку сопутствующих документов (справки, технико-экономические обоснования, др. расчеты или документы) не обнаружено, то основным предметом изучения для лиц принимающих решения становится справка-обоснование. В ней же отсутствует информация об экономической внутренней ставке возврата (EIRR), коэффициенте воздействия на бедность и коэффициенте льготности займа (точнее отсутствует расчет грант-элемента). Не объясняется почему было осуществлено продление предыдущей фазы проекта. Нет информации о связи с национальными приоритетами, которые оговариваются в НСУР и ППУР.
2. Проекты кредитного соглашения между КР и ЕБРР и грантового соглашения между КР и Швейцарией. На согласование был пакет документов (см. Приложение №4), из которого были изучены проект Распоряжения ПКР об одобрении и уполномочении на подписание, и справке-обоснование к данному проекту Распоряжения, т.к. в нем и других предлагающихся документах должна быть описана оценка по вышеупомянутым критериям приоритизации. Поскольку сопутствующих документов (справки, технико-экономические обоснования, др. расчеты или документы) не обнаружено, то основным предметом изучения для лиц принимающих решения становится справка-обоснование. В ней же отсутствует информация об экономической внутренней ставке возврата (EIRR), коэффициенте воздействия на бедность. Имеется информация о расчете коэффициента льготности займа. Нет информации о связи с национальными приоритетами, которые оговариваются в НСУР и ППУР.

Также Приказом Министра финансов Кыргызской Республики от 30 августа 2013г. № 153-П было принято Руководство по управлению государственными инвестициями, которое определяет согласованный и единый процесс определения и отбора государственных инвестиционных проектов (инвестиционных проектов) до включения инвестиционных проектов в государственный бюджет Кыргызской Республики. В данном Руководстве введены более жесткие требования к подготовке документации по привлечению внешней помощи, т.к. в нем имеются разделы «Основные принципы отбора инвестиционных проектов» и «Критерии оценки и отбора инвестиционных проектов».

К сожалению, в МФ КР не было обнаружено ни одного пакета документов по соглашениям, подписанным после принятия данного Руководства, т.е. МФ КР не использует данное Руководство в работе. А за период после утверждения данного Руководства до конца 2013 года было привлечено 6 проектов финансируемых за счет средств внешней помощи (см. Приложение №1). Более того в ходе аудита было выявлено, что МФ КР по

подавляющему большинству проектов ПГИ не проводит работу по согласованию проектов соглашений и не хранит у себя данные пакеты документов, т.к. эту работу осуществляют исполнительные агентства.

На основании вышеизложенных фактов можно сделать вывод, что МФ КР практически не осуществляет управление ПГИ, т.к. НПА принятые для улучшения приоритизации, оценки и качественного отбора проектов не используются. По сути министерства и ведомства сами занимаются привлечением и реализацией проектов ПГИ. МФ КР самоустранилось от координации, приоритизации и оценки ПГИ, и сосредоточилось только на вопросах финансирования проектов ПГИ, которое тоже осуществляется не лучшим образом (см. 3.2.1. Со-финансирование и 3.2.2. Бюджетные передвижки).

Еще одним важным аспектом при планировании ПГИ является планирование освоения средств по проектам ПГИ.

По информации МФ КР на основе стратегий МФИ на среднесрочный период готовится прогноз реализации проектов, освоения средств совместно с министерствами и ведомствами. Также в соответствии с Законом “О государственных закупках” Исполнительные и Реализующие агентства составляют план закупок, который передается ими в МФ КР и на их основе составляется бюджет на текущий и последующие годы.

Прогноз освоения средств ПГИ и программных займов готовится в разрезе по проектам и по кварталам, суммы определяются в долларах США.

Поскольку учет государственного внешнего долга осуществляется в валютах займов, было бы предпочтительнее готовить план освоения кредитов ПГИ в валютах займов. При этом в соответствии с Обновленным Техническим меморандумом о договоренности с МВФ имеются соответствующие кросс-курсы.⁶ Т.е. у МФ КР имеется техническая возможность составлять прогнозы в валютах займов.

Более того, ряд валют (евро, японская йена, корейская вона) в течение бюджетного года могут иметь существенные изменения по отношению к доллару США, что может не совпадать с прогнозами не только освоения средств по кредитам ПГИ, но и на прогнозах обслуживания государственного внешнего долга.

3.1.2. Управление рисками.

Согласно проведенным ВБ и АБР совместным обзорам самым главным риском при исполнении БР считается долгая процедура запуска проектов и внутригосударственные

⁶ Обновленный Технический меморандум о договоренности от 15 ноября 2013 года. Таблица 2. Кыргызская Республика: Программные кросс-курсы и цена на золото. Стр.22.

процедуры. Это вызвано тем, что за долгий период согласований могут теряться актуальность и значимость каких-либо мероприятий, меняется социально-экономическая и финансовая ситуация в стране. Соответственно первоначально запланированные цели и задачи могут быть достигнуты не в полной мере.

Также были выявлены ряд проблем препятствующих эффективной реализации проектов ПГИ такие как: долгая внутригосударственная процедура, низкое чувство ответственности министерств и ведомств, слабый потенциал по прогнозированию проектов, составлению бюджетов проектов, постпроектное содержание и многое другое.

При этом при реализации проектов ПГИ в самом МФ КР можно отметить неэффективное управление проектами. Примером может служить проект Кредит Технической помощи в Государственном Управлении (GTAC) - разработка и внедрение Информационной системы управления казначейством (ИСУК) и Информационной системы управления человеческими ресурсами (ИСУЧР).

Основной целью ИСУК **было** повышение эффективности управления государственными финансами, а также бухгалтерского учета операций с ними, поддержки производственных процессов в органах казначейства КР в части кассового обслуживания исполнения государственного бюджета на основе интегрированной системы бухгалтерского учета. ИСУК также должна была обеспечивать информационное взаимодействие органов казначейства с другими участниками бюджетного процесса. Срок реализации май 2003г. – декабрь 2012г.

Какие результаты ожидалось от внедрения ИСУК:

- качественный, своевременный и полный учет всех операций государственного бюджета;
- повышение уровня прозрачности государственного бюджета
- предоставление Правительству КР информации о ходе исполнения госбюджета;
- предоставление государственным органам и ОМСУ информации о кассовых операциях в процессе исполнения соответствующего местного бюджета;
- предоставление информации о ходе исполнения бюджета всем участникам бюджетного процесса в рамках их полномочий (ГНС, ГТС, министерства/ведомства);
- поддерживать исчерпывающую базу данных по высококачественной финансовой информации для проведения статистического и макро финансового анализа.

МФ КР провел первый безуспешный конкурсный отбор по данному проекту только в 2007 году, второй конкурсный отбор был проведен в 2009 году и был заключен контракт для разработки Прикладного Программного Обеспечения (ППО) для ИСУК/ИСУЧР с компанией Free Balance Ltd, который вступил в силу 28 декабря 2009 года. Сумма контракта составила 2 590 063 долларов США. Вклад Правительства КР – 10%.

Даже после заключения этого контракта прогресс в реализации проекта так и не наметился на протяжении ряда лет. ОНС при МФ КР еще в начале 2013 года сигнализировал о проблемах МФ КР.⁷

Несмотря на все вышеизложенное МФ КР не предпринял необходимых мер.⁸ В результате до конца года так и не было достигнуто никаких результатов и ВБ закрыл проект.

Другим примером является проект «Развитие сектора энергетики», который финансируется АБР. Кредитное и грантовое соглашения были подписаны Правительством и донором в декабре 2010 года, ратификация была завершена в мае 2011 г., а Распоряжение о Субсидиарном Соглашении между Министерством финансов КР и ОАО «НЭС Кыргызстана» Правительство Кыргызской Республики выпустило только 22 декабря 2011 года, планы закупок были утверждены только в сентябре 2012 года. Как результат можно отметить более чем двухлетнюю задержку начала реализации проекта.

Вышеперечисленные примеры, а также ряд задержек и другого рода проблемы в реализации проектов ПГИ показывают халатное отношение МФ КР к проектам ПГИ осуществляемым в самом МФ КР, а также отсутствие заинтересованности в эффективности проектов ПГИ в целом и слабость в межведомственной координации при реализации проектов ПГИ.

3.2. Исполнение.

Исполнение обязательств по со-финансированию Правительством проектов ПГИ является важнейшей частью, обеспечивающей заинтересованность Правительства в достижении целей проектов, т.к. от своевременного и полного выполнения обязательств по со-финансированию зависит имплементация проектов, а также доверие доноров и возможность в будущем привлекать финансирование на цели Программы Государственных Инвестиций.

⁷ Рекомендации ОНС при Минфине по итогам общественных слушаний от 14 марта 2013 года.

⁸ АКИpress . 09.08.2013 08:23: Министерство финансов не будет продлевать контракт и не будет работать с компанией Free Balance по модернизации Центрального казначейства, если она сорвет работу по электронным государственным закупкам и не закончит работу до конца 2013 года, сказали вы 16 мая. Сумма контракта составляет \$2 млн 590 тыс. 63. На каком этапе сейчас находится работа по модернизации системы? Есть ли угроза ее не завершения к концу года?

Лаврова О.В.: Нет. Мы в начале года составили пошаговый график, в рамках которого Free Balance представила сначала 3 отчета, касающиеся архитектуры, безопасности системы и обучения наших сотрудников. Мы все отчеты рассмотрели, отдали со своими замечаниями обратно. Free Balance свои комментарии представил, сейчас мы ждем, когда они подтвердят для того, чтобы они были утверждены. Были представлены еще 2 отчета, которые сейчас находятся в системе казначейства. Тем не менее, отставание от реализации данного графика имеет колоссальное, мы уже должны были приступить к тестированию системы, **однако до настоящего времени нам не представлено никакое программное обеспечение в тестовом варианте.** Поэтому проблемы остались, мы ведем об этом разговор со Всемирным банком. Когда была донорская конференция, я встретилась с представителем Всемирного банка Йорганом Фриденем и там мы озвучили свои установки о том, что **если до конца этого года прогресс не будет достигнут, то мы будем ставить вопрос о том, чтобы переориентировать помощь в этом направлении на другие страны.** Есть очень неплохие договоренности с **Эстонией, Турцией**, в рамках этих договоренностей мы можем попробовать предпринять шаги для того, чтобы не тормозиться. С 29 июля в страну приехали представители Всемирного банка для очередного обзора. В рамках этого мы будем ставить эти вопросы. Безусловно, проблемы есть и их надо решать. Но резких движений не должно быть, потому что опять же все эти вопросы завязаны с внешней помощью, со Всемирным банком, мы должны прийти к консенсусу.

Также важно оценить качество планирования и учета рисков, которое отражается на количестве изменений по сметам со-финансирования ПГИ в Республиканском бюджете.

3.2.1. Со-финансирование проектов ПГИ.

Удельный вес внешнего финансирования инвестиционных проектов в сумме 17 440,5 млн. сомов в общем объеме инвестиционных расходов составляет 95,6%. 804,4 млн. сомов (4,4% от общей суммы расходов) было выделено из республиканского бюджета на софинансирование инвестиционных проектов. Исполнение бюджета развития по внешнему финансированию с учетом грантов составило 93,1%, исполнение внутреннего финансирования составило 92,9%.

По информации МФ КР согласно установленных параметров в рамках софинансирования проектов составляется смета на текущий год, а согласно утвержденной сметы открывается финансирование. И МФ КР зачастую при выделении софинансирования сталкивается со следующим трудностями:

- Ограниченное финансирование (в связи с дефицитом бюджета зачастую финансирование открывается не в полном объеме);
- Установка квартальных параметров ограничений.

Изучив ежемесячные поступления и расходы по государственному бюджету за 2013 год (см. Приложение №5) можно прийти к выводу, что ежемесячные остатки на Текущем Счете Казначейства в 2013 году колебались в пределах от 5,3 млрд. сом до 7,7 млрд. сом. Если же обратить внимание на то, что есть еще валютные счета ЦК (см. Приложение №6), на которых среднемесячные остатки в 2013 году составляли сумму в 2,7 млрд. сом, то возникает вопрос, в связи с тем, что для со-финансирования проектов ПГИ ресурсы имелись, то насколько разумно осуществляется управление ликвидностью в ЦК и оперативное бюджетное планирование в Управлении бюджетной политики.

3.2.2. Изменение сметных назначений по со-финансированию ПГИ.

Из-за задержек в финансировании за 2013 год по проектам ПГИ было 174 изменений сметных назначений по со-финансированию ПГИ на общую сумму 2 609 946,22 тыс. сом. Такое большое количество и большие суммы изменений сметных назначений по со-финансированию ПГИ по проектам ПГИ, показывает, что либо есть проблемы с прогнозированием освоения средств по проектам, либо есть проблемы с управлением ликвидностью, либо имеются причины коррупционного свойства.

4. Оценки влияния проектов ПГИ.

Оценка проектов и оценки их влияния на социально-экономическое развитие – это очень важные элементы ПГИ, т.к. напрямую связаны с вопросам эффективности внешней помощи и эффективностью бюджетных расходов, выделяемых на бюджет развития.

Поэтому ПКР еще в 1999 году запросило техническую помощь у АБР, которая была предоставлена в две фазы.⁹

Проект имел три широкие цели: (I) институционализация процесса приоритизации ПГИ и интеграция ее в рамках среднесрочного прогноза бюджета, (II) укрепление координации между Министерством финансов (МФ) и министерствами для управления ПГИ, и (III) укрепление потенциала финансового управления правительства и его способность управлять ПГИ на основе профессиональной подготовки сотрудников и процедурных и организационных изменений.

Для достижения этих общих целей проект предусматривал следующий объем работ: (I) Содействие Правительству в подготовке прогноза среднесрочного ПГИ; (II) институционализация оценки и приоритизации проектов ПГИ; (III) улучшение систем отчетности и мониторинга, позволяющих улучшить управление проектами ПГИ; (IV) улучшение межведомственной координации для более эффективной реализации проектов; (V) внедрение процедуры оценки текущих расходов завершенных проектов; (VI) дальнейшего совершенствования процесса приоритизации ПГИ через упорядочение определения и ранжирования приоритетных проектов; и (VII) обучение персонала.

Проектом были достигнуты следующие результаты:

1. После широкого обсуждения с донорами и государственными органами были разработаны критерии приоритетности. Правительство приняло методику, предложенную в для приоритизации ПГИ посредством Постановления ГОСКОМИНВЕСТА в ноябре 2003 года.¹⁰ Данная методика приоритизации ПГИ была основана на объективных количественных критериях, которые были непосредственно направлены на повышение эффективности ПГИ, повышение экспортного потенциала, снижение бедности, высокую льготность заимствований и повышение эффективности реализации проектов.
2. Была разработана модель по интегрированию приоритизации ПГИ в бюджетное планирование. Были подготовлены не только модель в виде эксель-файлов, но

⁹ Проект АБР ТА 3767-KGZ: Strengthening Capacity of the Ministry of Finance for Financial Management and Planning of the Public Investment Program. Проект АБР ТА 3767-KGZ: Strengthening Capacity of the Ministry of Finance for Financial Management and Planning of the Public Investment Program.

¹⁰ Постановление Государственной Комиссии КР по иностранным инвестициям и экономической помощи «О приоритизации ПГИ» от 4.11.2003г. №13.

документация и руководство описывающие весь алгоритм. Ряд сотрудников МФ КР были обучены пользованию данной моделью.

3. Была разработана простая и эффективная система ежемесячной/ежеквартальной отчетности для улучшения управления проектами и планирования ПГИ. Данная система была одобрена Постановлением Госкоминвеста 25.08.2004г.
4. Была разработана методология оценки текущих расходов в рамках среднесрочного планирования ПГИ. Ежемесячная система отчетности предоставляет необходимую информацию по текущим расходам из линейных министерств.
5. Также были достигнуты другие результаты: функциональный анализ управления ПГИ, тренинги и др.

Т.е. по результатам проекта у МФ КР должен быть потенциал для оценки проектов не только на стадии рассмотрения, но и на стадии реализации. Но к сожалению ПКР не осуществляет оценку исполнения и влияния проектов ПГИ. Только по инициативе таких доноров как АБР и ВБ проводятся ежегодные обзоры проектов ПГИ, которые они финансируют.

На настоящем этапе развития Кыргызстана, особенно в бюджетной сфере, в которой МФ КР внедряет программное бюджетирование или так называемые бюджеты ориентированные на результат, имеется насущная потребность во внедрении регулярных оценок влияния проектов ПГИ на социально-экономическое развитие КР.

5. Оценка учета грантов не включенных в ПГИ.

По информации МФ КР одним из проблемных вопросов в части мониторинга и анализа поступающей в страну технической помощи является то, что в Кыргызской Республике отсутствует единый орган, который являлся бы единым партнером по сотрудничеству с донорами от имени Правительства Кыргызской Республики, и поэтому в настоящее время не имеется системы учета грантов, не включенных в ПГИ. В то время как статья 5. Закона Кыргызской Республики N 118 от 13 августа 2004 года «О членстве Кыргызской Республики в международных финансовых организациях» гласит, что Министерство финансов Кыргызской Республики представляет Кыргызскую Республику во взаимоотношениях с МБРР, МФК, МАР, МИГА, ИБР, ЕБРР, АБР и другими международными финансовыми организациями. Т.е. у МФ КР имеется достаточно полномочий для обеспечения порядка в привлечении и учете внешней помощи.

Можно отметить, что в настоящее время Министерством финансов КР готовится пакет нормативно-правовых актов, при реализации которых сбор информации по получаемой технической помощи будет проходить непосредственно через Министерство финансов КР, что позволит проводить качественный мониторинг и анализ.

Кроме того, в настоящее время в процессе разработки находится электронная платформа «Gateway», в которой также будет компонент «Техническая помощь». Данный портал будет содержать информацию о полученной помощи Кыргызской Республикой.

6. Оценка Стратегии управления государственным долгом в части привлечения внешней помощи на ПГИ и техническую помощь.

В данном разделе будут оценены аспекты Стратегии управления государственным долгом охватывающие вопросы привлечения внешних займов на цели ПГИ и программных займов.

Стратегия управления государственным долгом Кыргызской Республики на 2012-2014 годы (далее Стратегия) была одобрена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 22 марта 2012 года N 188. В Стратегии основными целями управления государственным долгом Кыргызской Республики для целей привлечения займов для ПГИ и внешней помощи определены:

- обеспечение потребностей Правительства Кыргызской Республики в финансировании с учетом формирования структуры государственного долга Кыргызской Республики с оптимизированной комбинацией затрат и рисков в целях поддержания устойчивости государственного долга в среднесрочном и долгосрочном периоде.

Задачами были определены:

- согласование любых решений, касающихся государственных заимствований с целями и задачами бюджетной политики;

- новые внешние заимствования должны привлекаться только на наиболее приоритетные программы и проекты, которые содействуют экономическому росту и сокращению бедности;

- привлечение и гарантирование новых государственных внешних заимствований должно осуществляться только при соблюдении минимального уровня льготности займов (грант-элемент) в 35 процентов.

В разделе «Определение и анализ потенциальных источников заимствования» нет четких ориентиров для определения источников привлечения займов и не учтены все потенциальные риски. Что закладывает риск несбалансированности и слабой диверсификации кредитного портфеля, потенциально влекущие за собой внешнеполитические риски.

Также не определены приоритеты, которые содействуют экономическому росту и сокращению бедности.

В разделе «Риски по реализации Стратегии» описаны следующие основные риски:

- количественные ограничения при привлечении новых кредитов и займов;

- качество контроля и анализа эффективности использования внешних займов;
- политика привлечения новых внешних заимствований;
- концентрация внешних заимствований у небольшой группы стран-кредиторов, которая наметилась за последние три года.

По вышеперечисленным рискам не определены измеримые показатели и соответственно это затрудняет мониторинг и оценку ситуации с точки зрения управления рисками.

Также важно отметить, что регулярные отчеты по исполнению Стратегии в области привлечения внешних помощи на ПГИ и техническую помощь отсутствуют, т.е. ПКР не осуществляет мониторинг ее исполнения.

Принимая во внимание тот факт, что срок действия Стратегии управления государственным долгом заканчивается в 2014 году, необходимо разработать и утвердить очередную стратегию, в которой должен быть раздел посвященный вопросам ПГИ и технической помощи, либо необходимо разработать отдельную стратегию для более детального охвата данных вопросов.

Стратегический документ должен охватывать долгосрочный период, т.к. среднесрочный период с детальным планом действия и источниками финансирования уже должен быть описан в Среднесрочном Прогнозе Бюджета. Также он должен включать лимиты для будущих заимствований для Программы Государственных до уровня соответствующего возможностям страны (эмпирический уровень приблизительно 3-4% к ВВП). В нем должны быть описаны четкие принципы определения приоритетности капиталовложений Программы Государственных Инвестиций на основе их вероятного воздействия на экономический рост и сокращение бедности, четкое описание рисков и системы для их измерения, ограничения для обеспечения диверсификации кредитного портфеля. Также стратегический документ должен иметь раздел о мониторинге и оценке для обеспечения регулярной отчетности как лицам, принимающим решения, так и общественности.

7. Оценка прозрачности и подотчетности.

Поскольку часть средств привлекаемых на ПГИ, а также программные займы, являются заемными и включаются в государственный долг, который является обязательствами всех налогоплательщиков Кыргызстана перед его кредиторами, то раскрытие информации о состоянии ПГИ и финансовой помощи является одним из важнейших элементов обеспечения прозрачности и подотчетности Министерства финансов КР перед общественностью.

В ряде нормативных актов КР оговорена необходимость обеспечения публичности информации о государственном долге КР:

- В соответствии со статьей 12 Закона КР «О государственном и негосударственном долге КР» «сведения о текущем состоянии долга Кыргызской Республики являются открытыми и подлежат ежегодному опубликованию в публикациях уполномоченного государственного органа.»
- В соответствии со статьей 23 Закона КР «О международных договорах Кыргызской Республики» «вступившие в силу для Кыргызской Республики международные договоры (за исключением, договоров межведомственного характера) официально опубликовываются в Ведомостях Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, сборнике актов и законов Президента Кыргызской Республики и в официальных изданиях Правительства Кыргызской Республики в соответствии с законами Кыргызской Республики "О нормативных правовых актах Кыргызской Республики" и "О порядке опубликования законов Кыргызской Республики".»

Министерство финансов КР за 2013 год разместило на собственном сайте всего один раз информацию о по исполнению бюджета развития ПГИ за январь-сентябрь 2013 года¹¹. Отсюда следует, что отчеты размещаются нерегулярно и не периодически, отсутствуют аналитические отчеты, которые дают раскрытие информации не только о номинальных расходах на ПГИ, но и должны характеризовать эффективность использования внешней помощи.

При этом в соответствии с Обновленным Техническим меморандумом о договоренности с МВФ¹²: «Министерство финансов совместно с НБКР представляет в 21-дневный срок после окончания каждого месяца ежемесячные данные о фактическом получении средств, выплатах основной суммы и процентов (как фактически произведенных, так и с наступающим сроком платежа); о привлечении и гарантировании средне- и долгосрочных внешних займов органами государственного управления, государственными нефинансовыми предприятиями и НБКР; о любой сумме просроченных платежей по обслуживанию внешнего долга. Кроме того, Министерство финансов также сообщает

¹¹ <http://minfin.kg/ru/novosti/investitsiyalyk-sayasat/pgi/informatsiya-po-ispolneniyu-byudzheta-razvitiya-pg.html>

¹² Обновленный Технический меморандум о договоренности от 15 ноября 2013 года. Стр.20.

ежемесячно общую сумму непогашенных государственных гарантий и просроченной внешней задолженности. В то время как НБКР предоставляет данные о платежах по обслуживанию долга частного сектора, Министерство финансов предоставляет данные о платежах по обслуживанию государственного долга и долга, гарантированного государством.» Т.е. международным организациям МФ КР на ежемесячной основе предоставляет информацию о привлечении, погашении и состоянии государственного долга, а своим гражданам и лицам принимающим решения нет.

Также в публикациях Министерства финансов КР и на его веб-сайте не обнаружено текстов международных договоров по привлечению внешних займов или их реструктуризации, что является нарушением статьи 23 Закона КР «О международных договорах Кыргызской Республики», т.к. в соответствии с п.2. статьи 29 Закона КР «О нормативно-правовых актах КР» «под официальным опубликованием нормативных правовых актов понимается доведение их до всеобщего сведения путем воспроизведения текста нормативных правовых актов в печатном или электронном издании, определяемом Правительством.»

Поскольку согласно Закона КР «О международных договорах Кыргызской Республики» «вступившие в установленном законом порядке международные договоры и соглашения являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики», то согласно статьи 3 Закона КР «О нормативно-правовых актах КР» должна быть обеспечена гласность и доступность языка нормативного правового акта, а также согласно п.3. статьи 29 «О нормативно-правовых актах КР» «официальное опубликование нормативных правовых актов осуществляется на государственном и официальном языках». Т.е. Министерство финансов КР должно обеспечить доступ всех заинтересованных лиц к текстам международных договоров на доступном для них языке в открытом доступе.

8. Выводы и рекомендации.

Общий анализ управления ПГИ и технической помощью показывает, что бюджет развития за 2013 год сложился больше ориентированным на экономические вопросы. Социальные сектора не только в номинальном объеме финансируются в меньшем объеме, но и процент исполнения бюджета по ним ниже, чем по экономическим вопросам. В основном финансирование выделяется на энергетический сектор и транспортную инфраструктуру. В структуре кредиторов и доноров можно отметить рост привлечения займов от двусторонних кредиторов. Еще можно отметить, что в настоящее время не имеется системы учета грантов, не включенных в ПГИ и отсутствует статистическая и аналитическая информация по ним.

Нормативно-правовая среда в сфере привлечения внешней помощи обладает достаточным количеством пруденциальных механизмов для защиты от принятия неверных решений. В основном ответственность за привлечение внешней помощи и управление ПГИ и ТП закреплены за МФ КР. Но к сожалению в НПА не охвачены должным образом вопросы мониторинга и оценки проектов ПГИ в ходе их исполнения и после завершения. Также можно отметить, что Руководство по управлению государственными инвестициями, утвержденное Приказом МФ КР от 30 августа 2013г. № 153-П, предназначено только для Министерства финансов КР и является рекомендательным для Исполнительных агентств, которые реализуют проекты развития. Еще можно отметить, что в данном Руководстве введены методические рекомендации для расчета грант-элемента, но этот документ не определяет ответственность конкретного подразделения в МФ КР за проведение данных расчетов.

Необходимо отметить, что управление Программой государственных инвестиций практически МФ КР не осуществляется, т.к. НПА принятые для улучшения приоритизации, оценки и качественного отбора проектов сотрудниками МФ КР не используются. По сути министерства и ведомства сами занимаются привлечением и реализацией проектов ПГИ. МФ КР самоустранилось от координации, приоритизации и оценке ПГИ, и сосредоточилось только на вопросах финансирования проектов ПГИ, которое тоже осуществляется не лучшим образом.

Прогноз освоения средств ПГИ и программных займов готовится в долларах США, при том, что у МФ КР имеется техническая возможность составлять прогнозы в валютах займов.

Ряд задержек и другого рода проблемы в реализации проектов ПГИ показывают халатное отношение к своим обязанностям ответственных сотрудников МФ КР, низкую

эффективность управления ПГИ и слабость в межведомственной координации при реализации проектов ПГИ.

Ежемесячные остатки на Текущем Счете Казначейства в 2013 году колебались в пределах от 5,3 млрд. сом до 7,7 млрд. сом, среднемесячные остатки на валютных счетах ЦК 2013 году составляли сумму в 2,7 млрд. сом. Исходя из того, что для софинансирования проектов ПГИ имелись ресурсы, объяснения, предоставленные ответственными сотрудниками МФ КР об ограниченном выделении софинансирования в связи с дефицитом бюджета, не отвечают действительности.

За 2013 год по проектам ПГИ было 174 изменений сметных назначений по софинансированию ПГИ на общую сумму 2 609 946,22 тыс. сом. Такое большое количество и большие суммы изменений сметных назначений по софинансированию ПГИ по проектам ПГИ, показывают, что либо есть проблемы с прогнозированием освоения средств по проектам, либо есть проблемы с управлением ликвидностью, либо имеются причины коррупционного свойства.

Несмотря на то, что МФ КР получал техническую помощь от АБР на повышение потенциала и по результатам проекта у МФ КР должен быть потенциал для оценки проектов ПГИ не только на стадии рассмотрения, но и на стадии реализации, ПКР не осуществляет оценку исполнения и влияния проектов ПГИ.

На настоящем этапе развития Кыргызстана, особенно в бюджетной сфере, в которой МФ КР внедряет программное бюджетирование или так называемые бюджеты ориентированные на результат, имеется насущная потребность во внедрении регулярных оценок влияния проектов ПГИ на социально-экономическое развитие КР.

Согласно статьи 5. Закона Кыргызской Республики N 118 от 13 августа 2004 года «О членстве Кыргызской Республики в международных финансовых организациях» Министерство финансов Кыргызской Республики представляет Кыргызскую Республику во взаимоотношениях с МБРР, МФК, МАР, МИГА, ИБР, ЕБРР, АБР и другими международными финансовыми организациями, т.е. МФ КР имеет достаточно полномочий для обеспечения порядка в привлечении и учете всей внешней помощи, но из-за халатного отношения ответственных сотрудников МФ КР нет должного учета потоков внешней помощи в страну.

Детальный анализ Стратегии управления государственным долгом показал, что МФ КР:

- пытается снизить уровень подотчетности Правительства КР перед Жогорку Кенешем КР и налогоплательщиками, т.к. в Стратегии не определены измеримые показатели эффективности управления государственными инвестициями и технической помощью, а также не было опубликовано ни одного отчета об исполнении Стратегии;
- не определил четкие ориентиры для источников привлечения займов и не учитывает все потенциальные риски при внешних заимствованиях, что закладывает риск

несбалансированности и слабой диверсификации кредитного портфеля, потенциально влекущие за собой внешнеполитические риски;

- по описанным в Стратегии рискам не определил измеримые показатели, что соответственно затрудняет мониторинг и оценку с точки зрения управления рисками.

Также важно отметить, что регулярные отчеты по исполнению Стратегии отсутствуют, т.е. ПКР не осуществляет мониторинг ее исполнения.

В публикациях Министерства финансов КР и на его веб-сайте не обнаружено текстов международных договоров по привлечению внешней помощи, что является нарушением статьи 23 Закона КР «О международных договорах Кыргызской Республики».

Рекомендации:

1. МФ КР должно осуществить пересмотр НПА в области управления ПГИ и ТП с целью повышения их статуса правоприменения до национального уровня; внедрения в них обязательных разделов, связанных с мониторингом и оценкой; включения положений об обязательном раскрытии первичной, статистической и аналитической информации для общественности; включения четких разграничений по ответственности при управлении рисками.
2. МФ КР должен готовить план освоения кредитов ПГИ и программных займов в валютах займов.
3. МФ КР должен осуществлять деятельность в строгом соответствии с Постановлением Госкоминвеста КР №13 «О приоритизации ПГИ» и Руководством по управлению государственными инвестициями, утвержденном Приказом Министра финансов Кыргызской Республики от 30 августа 2013г. № 153-П.
4. МФ КР должен определить одним из критериев эффективности управления ПГИ определенное количество изменений сметных назначений по со-финансированию ПГИ, т.е. необходимо сокращать как количество, так и суммы изменений сметных назначений по со-финансированию ПГИ.
5. ПКР должен внедрить регулярные оценки влияния проектов ПГИ на социально-экономическое развитие КР.
6. Принимая во внимание положения Закона Кыргызской Республики N 118 от 13 августа 2004 года «О членстве Кыргызской Республики в международных финансовых организациях» МФ КР необходимо усилить координацию внешней помощи, получаемой государством, для ее эффективного использования.
7. Принимая во внимание тот факт, что срок действия Стратегии управления государственным долгом заканчивается в 2014 году, необходимо разработать и утвердить очередную стратегию, которая должна учитывать следующее:
 - Иметь срок действия на долгосрочный период, т.к. среднесрочный период уже охватывается и включает элементы управления государственным долгом в Среднесрочном Прогнозе Бюджета.
 - Иметь систему количественных показателей для оценки и мониторинга достижения целей и задач Стратегии.

- Для обеспечения устойчивости государственного долга и государственного бюджета среднесрочная бюджетно-налоговая стратегия должна быть ориентирована на достижение *первичного* профицита бюджета.
 - Реализация осмотрительной стратегии заимствования остается ключевым фактором в обеспечении экономической приемлемости долга. Заимствования для Программы государственных инвестиций должны быть сокращены до объемов соответствующих возможностям страны (эмпирический уровень приблизительно 3-4% к ВВП).
 - Необходимо разработать четкие принципы определения приоритетности капиталовложений Программы Государственных Инвестиций на основе их вероятного воздействия на экономический рост и сокращение бедности.
 - Иметь четкое описание рисков и для их измерения количественную систему.
 - Иметь количественные ограничения для обеспечения диверсификации портфеля.
 - Иметь раздел о мониторинге и оценке для обеспечения регулярной отчетности как лицам принимающим решения, так и общественности.
8. МФ КР должно ежемесячно размещать отчеты о проектах ПГИ и ТП на собственном веб-сайте.
 9. МФ КР должно обеспечить доступ всех заинтересованных лиц к текстам международных договоров на доступном для них языке в открытом доступе.
 10. Для обеспечения должной глубины раскрытия МФ КР должен публиковать не только тексты международных договоров, но и размещать на веб-сайте МФ КР сопутствующие им документы.

Внешний эксперт

Счетной Палаты Кыргызской Республики

Б.Сатыбеков

9. Приложения.

10. Источники

Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике»

Закон КР «О государственном и негосударственном долге Кыргызской Республики»

Закон КР «Об основных положениях Казначейства Кыргызской Республики»

Закон КР «О международных договорах Кыргызской Республики»

Закон КР «О Национальном банке Кыргызской Республики»

Закон КР «О государственных закупках»

Обновленный Технический меморандум о договоренности от 15 ноября 2013 года

Положение об Управлении государственных инвестиций и технической помощи
Министерства финансов Кыргызской Республики

Постановление Госкоминвеста «О приоритизации ПГИ» №13 от 4.11.2004г.

Руководство по управлению государственными инвестициями

Стратегия управления государственным долгом Кыргызской Республики на 2012-2014 годы

Technical Assistance Completion Report. TA 3767-KGZ: Strengthening Capacity of the Ministry of Finance for Financial Management and Planning of the Public Investment Program Phase II.

<http://minfin.kg/ru/novosti/mamlekettik-karyz/ichki-karyz.html>

<http://www.nbkr.kg/index1.jsp?item=1562&lang=RUS>

<http://www.oanda.com/lang/ru/currency/converter/>