



# “Дают – бери!”, Или практика самоуправления при займах финансирования и планировании развития инфраструктуры

Рига, 2019 г.



Latvijas Republikas  
Valsts kontrole

## Отчет ревизии

“Дают – бери!”, или практика самоуправлений при займах финансирования и планировании развития инфраструктуры.

29 августа 2019 года.

Ревизия законности и экономической эффективности «Соответствие критериев, процесса и системы финансирования проектов и объектов инфраструктуры самоуправлений».

Ревизия производится на основании графика ревизии Пятого департамента ревизии Государственного контроля № 2.4.1-38/2018 от 01 октября 2018 г. и изменений графика ревизии от 10 октября 2018 г., 26 февраля 2018 г. и 15 июля 2019 г.

В оформлении обложки использована фотография из архива ревизоров Государственного контроля.



## Уважаемые читатели!

Мы провели эту ревизию по двум причинам. С одной стороны, она была посвящена выявлению существующей практики планирования развития инфраструктуры в самоуправлениях и оценке порядка оценки финансирования, реализации и достигнутых результатов проектов.

С другой стороны, учитывая значительный объем государственных займов на развитие инфраструктуры в самоуправлениях, мы также уделили внимание тому, обеспечивает ли созданная в государстве система предоставления займов самоуправлениям целенаправленные и с общегосударственными целями согласованные действия государственных и муниципальных органов и способствует ли эта система ответственному подходу самоуправлений к планированию больших инвестиций.

Отремонтированная школа, построенный детский сад, новый стадион или бассейн, концертный зал, подходящий для проведения больших концертов - эти и другие реализованные в самоуправлениях проекты имеют важное значение и предоставляют новые или дополнительные возможности для образовательной, активной и культурной жизни жителей местного и соседнего округа и городов.

В то же время, это зачастую дорогостоящие проекты, которые, как правило, требуют от самоуправлений заимствовать средства из государственного бюджета и, таким образом, принимать финансовые обязательства не только на несколько лет, но даже на десятилетия.

Поэтому важно выполнить все необходимые подготовительные работы, чтобы полностью убедиться в том, что предполагаемый объект необходим жителям самоуправления, что это является сейчас приоритетом и что его

содержание в будущем не станет чрезмерным бременем для муниципального бюджета. Не менее важно к реализации проекта своевременно привлекать экспертов в этой области, которые могут оказать помощь в определении более конкретных потребностей объекта, и сотрудничать с соседними самоуправлениями, дабы предотвратить ненужную конкуренцию между самоуправлениями.

Все эти аспекты планирования и реализации проекта были в центре нашего внимания, оценивая проекты более тридцати самоуправлений. Мы выявили как примеры хорошей практики, так и слабые места в реализации проектов, которые самоуправлениям следует улучшить, чтобы обеспечить соответствие своих дальнейших действий принципам эффективности и экономности.

Мы ожидаем, что результаты ревизии будут полезны не только для проверенных самоуправлений, но и для других самоуправлений, и что они приведут к плодотворной дискуссии по улучшению системы муниципальных заимствований.

Мы благодарим сотрудников всех пятнадцати самоуправлений, Министерства финансов, а также Министерства образования и науки, Латвийской федерации плавания и Федерации футбола Латвии за конструктивное сотрудничество в предоставлении информации, необходимой для ревизии, и обсуждении результатов ревизии! Спасибо также многим жителям за их отзывчивость и предоставленные предложения по оцениваемым объектам в ходе ревизии!

С уважением,  
Директор департамента  
Эдгарс Корчагинс

## Краткое изложение

### Мотивация

В соответствии с Законом о госбюджете, ежегодно предусматриваются средства на общее увеличение заимствований самоуправлений – в проверяемый период времени, ежегодный доступный лимит заимствований составил 118 миллионов евро<sup>1</sup>. В свою очередь, общий размер долгосрочных заимствований самоуправлений достиг<sup>2</sup> 1,29 миллиардов евро. К тому же, активность самоуправлений по подаче заявок на заимствования очень высока – уже к 04 апреля 2019 года, только за день, по закону «О госбюджете 2019 года», запрашиваемый объем заимствований превысил предусмотренный бюджетом лимит.


Представители Министерства финансов указывают<sup>4</sup>, что «в последние годы существенно возросло количество и размеры муниципальных заявок на заимствования» и «планы муниципальных инвестиционных проектов значительно превышают лимит заимствований государственного бюджета». К тому же, должностные лица Департамента финансового надзора и финансирования самоуправлений Министерства финансов в средствах массовой информации акцентируют – «если заявка самоуправления на кредит оформлена корректно, препятствий к осуществлению такого дорогого проекта не чинится даже тогда, когда экономическое обоснование не очень убедительно».

Наряду со значительным финансированием объектов инфраструктуры – спортивных комплексов, культурных центров и т.п. – строительство часто получает широкий резонанс в обществе и средствах массовой информации. Например, за последние три года в Латвии началось или запланировано строительство девяти плавательных бассейнов, в том числе, в Бауске, Элее, Лудзе. Самый амбициозный бассейн был запланирован в Элее, стоимость спортивного комплекса и бассейна достигла 11 миллионов евро<sup>6</sup>.

Латвийская федерация плавания (далее - ЛФП) в средствах массовой информации указывает, что<sup>7</sup> в самоуправлениях, в которых меньше 20 тысяч жителей, бассейны, скорее всего, не будут рентабельными. В свою очередь, руководитель самоуправления Лудзенского округа, говоря о строительстве в городе бассейна стоимостью 2,6 миллиона евро, признаёт<sup>8</sup>:



Ревизия проводится для  
оценки законности и  
экономической  
эффективности  
планирования,  
финансирования и  
исполнения проектов по  
развитию инфраструктуры



«строю плавательный бассейн, уже сейчас известно, что он себя не окупит и станет нагрузкой на бюджет самоуправления».


Так как заимствования самоуправления влияют на дефицит бюджета самоуправления и, соответственно, центрального правительства, Государственный контроль в 2017 году провел ревизию<sup>9</sup>, в рамках которой оценивалась фискальная дисциплина отдельных бюджетов самоуправлений и соответствие требованиям нормативных актов. В ходе ревизии было констатировано<sup>10</sup>, что самоуправления не проводят систематичной оценки фискальных рисков, кроме оценки возможности брать дополнительные обязательства, к тому же только частично соблюдались принципы фискальной дисциплины, например, ответственность перед следующими поколениями, принцип экономии.

Учитывая вышесказанное, была проведена ревизия, чтобы оценить, способствует ли существующая система финансирования проектов муниципальной инфраструктуры устойчивому, экономичному и эффективному финансированию проектов развития инфраструктуры в самоуправлениях, а также, проводится ли планирование, осуществление и финансирование проектов развития инфраструктуры самоуправлений в соответствии с нормативными требованиями, правовыми принципами, аспектами рентабельности и эффективности, а также лучшим практикам управления проектами.

## Главные выводы

### Введение

Оценка проектов в 15 самоуправлениях обнаружила ряд недостатков в планировании, финансировании и управлении этапами проектов, и они нуждаются в улучшении. Также как строительство дома начинается с фундамента, и осуществление проекта начинается со всестороннего и тщательного планирования. Планирование, в рамках которого выявляются потребности населения в том или ином объекте инфраструктуры, оцениваются приоритеты этих потребностей, определяется разумный размер, расположение и оборудование объектов развития, рассчитывается необходимое финансирование как для строительства объекта, так и для его содержания – эти факторы были определены в ходе ревизии как основные камни преткновения в самоуправлениях.




К сожалению, существующие в Государственной кассе условия заимствования для финансирования проектов местного самоуправления не способствуют реализации целевых проектов для населения. Анализ информации, проведенный в сотрудничестве с Министерством финансов свидетельствует о том, что заявки самоуправлений на заимствования из госбюджета носят, в основном, формальный характер, от них не требуется всестороннего обоснования необходимости заимствования и его соответствия потребностям жителей самоуправления. Также, порядок рассмотрения этих заявлений предусматривает контроль только общего объема задолженности соответствующего самоуправления и соответствия заявленным целям заимствования, предусмотренным Законом о госбюджете, в результате чего почти на сто процентов поданных заявок предоставляются кредиты.

Эти выявленные недостатки также имеют последствия. Амбициозные и дорогостоящие объекты, которые в течение десятилетий накладывают значительное финансовое бремя на бюджеты местных органов власти, ограничивают возможности осуществления будущих проектов, в которых нуждаются жители самоуправления. В то же время, в ходе ревизии обнаружены также примеры хорошей практики, как в планировании объектов инфраструктуры, так и в управлении проектами и оценке полученных результатов.

При анализе причин, несогласованная реализация государственной политики выявляется как один из наиболее существенных факторов недостатков, обнаруженных в ходе ревизии. Уже в предыдущих проверках, например, в области развития дорожной сети, мы указывали, что зачастую развитие государственной и муниципальной инфраструктуры планируется изолированно и, таким образом, не обеспечивает наилучшего возможного результата для населения. Эта ревизия привлекла наше внимание ко многим объектам спортивной инфраструктуры, и примеры их реализации иллюстрируют последствия отсутствия последовательной и скоординированной национальной политики, когда в одном округе создается множество спортивных сооружений, что порождает ненужную конкуренцию между самоуправлениями, в то время как в других округах таких объектов вообще нет.

### Самоуправления не полностью планируют развитие инфраструктуры


Планирование развития осуществляется по ряду рациональных причин, в том числе для информирования и консультирования



общественности о намерениях самоуправлений использовать государственные ресурсы, для координации как инвестиций, так и сроков, а также для того, чтобы уже сделанные инвестиции использовались рентабельно, так как редко когда проекты по развитию инфраструктуры можно осуществить в рамках одного бюджетного года. Тем не менее, самоуправления по-прежнему сталкиваются с серьезными проблемами при планировании своего развития. Самоуправления недооценивают важность планирования вовлечения граждан в процесс принятия решений об использовании и контроле государственных средств. Часть самоуправлений не определяют конкретных приоритетов в сфере инфраструктуры, вытекающих из потребностей жителей. К тому же, среди кредитов Государственной кассы в категории «осуществление приоритетных инвестиционных проектов», на которые в сумме за 2017 и 2018 год было выдано разрешений на выдачу ссуды в размере 22,17 миллиона евро<sup>11</sup>, были также заявки на проекты, которые в документах планирования развития самоуправлений не указаны как приоритетные, или вообще в них не включены. Например, самоуправление Царникавского округа получило ссуду в размере<sup>12</sup> 98.285 евро на закупку офисной техники, а самоуправление Валкского округа получило ссуду<sup>13</sup> 21.217 евро на приобретение палатки для мероприятий. Эти проекты не имеют приоритета в соответствующих документах по муниципальному развитию или планированию бюджета и показывают, что практически любой проект, включая мелкие ремонтные работы и приобретение офисного оборудования, может быть заявлен в качестве приоритета для данной цели кредита.

Не определив конкретные, вытекающие из потребностей жителей приоритеты в области инфраструктуры, самоуправлению трудно целенаправленно осуществлять проекты, необходимые для развития его территории, и планировать бюджет самоуправления. Например, несмотря на то, что необходимость реализации проектов по управлению водными ресурсами в деревнях самоуправления, подчеркнутая в программе развития Ругаиского округа<sup>14</sup>, затрудняется<sup>15</sup> недоступностью средств Европейского союза (далее - ЕС), самоуправление не использовало все возможности для получения финансирования для этого приоритетного проекта, но ограничило свои финансовые возможности ещё больше за счет заимствования 703.863 евро<sup>16</sup> для строительства стадиона Ругаю.

В свою очередь, самоуправление Салацгривского округа в течение более десяти лет не использовало финансирование, которое было получено при продаже принадлежащей ему



недвижимости и которое было предусмотрено на реновацию устаревшей спортивной инфраструктуры.

### Самоуправления не полностью оценивают рентабельность и эффективность проектов до их осуществления

Если в частном секторе до осуществления финансово ёмкого проекта и получения займа, проводятся тщательные расчеты, разрабатывается бизнес – план и технико-экономическое обоснование, в самоуправлениях эта практика используется только тогда, когда это предусмотрено условиями получения софинансирования из фондов ЕС.

При реализации проектов самоуправления часто сталкиваются с различиями в фактических результатах проекта и первоначальных намерениях, включая необходимость дополнительного финансирования для внеплановой работы, несоответствия в доходах и расходах с первоначальными прогнозами и меньшим, чем ожидалось, количеством посетителей.

Например, самоуправление Кулдигского округа выделило дополнительное финансирование для проекта строительства плавательного бассейна и реконструкции спортивной школы в размере 695.879,64 евро<sup>17</sup>. Необходимость финансирования связана как с дополнительными работами, которые обнаружились во время строительства (например, необходимость корректировать параметры плавательного бассейна, проводить археологические исследования), так и с реализацией дополнительных пожеланий (например, соляная комната, детский бассейн), которые не были предусмотрены в первоначальном проекте. Даже если часть необходимого финансирования связана с непредвиденными обстоятельствами, часть дополнительных инвестиций напрямую связана с недостатками на этапе планирования и реализации проекта.

Только семь<sup>18</sup> самоуправлений проводили расчет ожидаемых эксплуатационных расходов инфраструктурных объектов<sup>19</sup> до осуществления проекта, однако эксплуатационные расходы существенно превышают прогнозируемые. Например, эксплуатационные расходы на плавательный бассейн в Бауском округе<sup>20</sup> в 2018 году были на 18% больше, чем планировалось<sup>21</sup> до начала строительства объекта, а также дотации самоуправления на обеспечение работы бассейна более чем в два раза превысили плановые<sup>22</sup>.

Необходимость подробного анализа финансовых потоков для всего планируемого жизненного цикла объекта иллюстрирует



стоимость строительства и обслуживания бассейнов, созданных самоуправлениями. Самоуправления вложили от 3 до 12 миллионов евро в строительство плавательных бассейнов, к тому же, для обеспечения деятельности этих объектов постоянно требуются дотации самоуправления. В то же время, после 10-летнего периода (срок, после которого оборудование нужно будет менять, или в него нужно будет делать существенные вложения в соответствии с установленным в бухгалтерском учете сроком полезного использования), для содержания плавательных бассейнов самоуправлениям нужно будет тратить ежегодно от двух до трех миллионов евро. Таким образом, в конечном счете, обслуживание этих объектов будет стоить самоуправлениям столько же, сколько и строительство этих объектов.

В самоуправлениях не распространена практика сотрудничества в использовании или строительстве инфраструктуры, часто самоуправления излишне конкурируют друг с другом за создание новой инфраструктуры. Также, планируемый объем объектов инфраструктуры не всегда является соразмерным фактической ситуации и необходимости для самоуправления. Например:

- Самоуправление Царникавского округа, при планировании реконструкции стадиона начальной школы Царникавы, предусмотрело полноразмерное футбольное поле с натуральным травяным покрытием (106 x 68 м), беговыми дорожками и секторами для тройного прыжка, прыжков в длину, прыжков с шестом, прыжков в высоту, метания диска и молота, ямы для воды на полосе препятствий; расходы на строительство прогнозировались в размере, минимум, 1.33 миллиона евро<sup>23</sup>; в то же время спортивная инфраструктура такого масштаба не требуется для учебной программы начальной школы, а муниципальные планы развития спортивного комплекса связаны с планом по созданию средней школы в Царникаве, хотя это не поддерживается министерством образования и науки (далее – МОН);
- Самоуправление Елгавского округа планирует строительство плавательного бассейна и строительство спортивного центра в Элейской волости (1.943 жителя), прогнозируя общие затраты в размере 11 миллионов евро<sup>24</sup> и предусматривая привлечение посетителей также из других волостей округа; в то же время, плавательные бассейны имеются на расстоянии 28 км, в городе Елгава (два плавательных бассейна), на расстоянии 35 км в городе Бауска и на расстоянии 41 км в городе Добеле;

- В 2013 году самоуправление Ругайского округа закончило проект строительства стадиона в Ругаи, который продолжался с 2008 года, вложив в него 849.818 евро и предусмотрев такие параметры стадиона, которые соответствуют профессиональным футбольным соревнованиям; в то же время, на расстоянии всего 18 километров Балвский округ, в котором есть давние футбольные традиции и профессиональная футбольная команда, также с 2011 года планирует<sup>25</sup> построить стадион<sup>26</sup>, для проведения национальных соревнований;
- В свою очередь, самоуправление Яунпилсского округа, количество жителей которого сравнимо с Ругайским округом, построило стадион Яунпилсской средней школы в 2018 году в два раза дешевле (464.875 евро) уже со всеми увеличениями цены<sup>27</sup>, включая небольшое футбольное поле (60x40 метров), сектор легкой атлетики, площадку для пляжного волейбола и т. п. спортивные сооружения.

Хотя местные органы власти, по собственной инициативе, имеют возможность консультироваться с экспертами в этой области, такими как спортивные федерации, своевременно по конкретным требованиям объектов, только часть из них делает это. В результате выявляются недостатки во время строительства и эксплуатации, что приводит к дополнительным затратам из-за изменений в процессе проектирования и строительства.

Не зная сначала специфики планируемых объектов инфраструктуры, вновь построенная инфраструктура может оказаться неадекватной для своих предполагаемых целей, таких как стадион, где невозможно будет проводить соревнования, или бассейн, где плавание может быть небезопасным, например, из-за недостаточной глубины или неадекватного плиточного покрытия, хотя объем доступного финансирования позволяет создать соответствующую инфраструктуру.

Например, ЛФП на своем вебсайте разместила<sup>28</sup> различные технические требования и рекомендации к плавательным бассейнам. Их цель – распространение хорошей инженерной практики, для устранения ошибок в проектировании и процессе строительства, тем самым делая бассейн, его ванну или вспомогательные помещения пригодными для обучения плаванию детей, подростков или взрослых, для тренировок, для людей с ограниченными физическими возможностями, для реабилитации или для организации соревнований.

Как указала<sup>29</sup> ЛФП – ни один из муниципалитетов, включенных в выборку ревизии, не получил заключение о пригодности бассейна, не только Международной федерации плавания (далее – МФП), но также и требований ЛФП. Как самые абсурдные примеры на практике в целом ЛФП упоминает<sup>30</sup> нерациональный выбор глубины ванны плавательного бассейна, что увеличивает затраты на ее обслуживание после ввода в эксплуатацию, покупку и установку премиального оборудования для контроля времени соревнований на объекте, где это практически не нужно, поскольку другие параметры бассейна (количество дорожек, ширина, наличие сидячих мест и т.п.) не соответствуют даже минимальным требованиям для организации соревнований, включая выбор ванны и покрытия для пола, которые не соответствуют специфике бассейна, который является скользким и создает высокий риск травматизма.

Система выделения кредитов не обеспечивает контроля того, выделяются ли финансовые средства действительно самым нужным проектам

Система финансирования инфраструктурных проектов самоуправлений заимствованиями из Государственной кассы ежегодно обеспечивает выделение финансовых средств в размере 118 миллионов евро из госбюджета на кредитование различных проектов и мероприятий самоуправлений.

Хотя цели, на которые муниципалитеты могут занимать деньги, каждый год устанавливаются законом «О государственном бюджете», однако определение этих целей является очень широким, и под влиянием лобби Латвийского союза самоуправлений (далее – ЛСС) список этих целей каждый год расширяется<sup>31</sup>.

Требования, критерии и процедуры, которые должны выполнить самоуправления, чтобы получить кредит в размере 20 тысяч евро на приобретение палатки для мероприятий, или в размере 12 миллионов евро на строительство многофункционального культурного центра одинаковы<sup>32</sup>.

Чтобы получить кредит в Государственной кассе, самоуправление должно получить решение созданного Министерством финансов Совета по контролю и надзору за заимствованиями и гарантиями самоуправлений (далее - Совет)<sup>33</sup>. В свою очередь, самоуправление должно представить Совету различные документы<sup>34</sup>, в том числе: решение совета самоуправления о получении кредита, а также экономическое обоснование кредита (информация о расходах проекта, цели проекта, какие проблемы решит проект, количество этапов



В экономическом обосновании займа самоуправления указана минимальная информация о проекте, что не отражает оценки обоснованности проекта.

проекта, запланированные мероприятия, работы на сегодняшний день, сроки выполнения проекта). Особо указывается, что раздел «описание проекта» в экономическом обосновании заимствования должен быть кратким и не может быть длиннее одной страницы!

В то же время, информация, представленная в экономическом обосновании самоуправления не всегда объективно отражает фактическую ситуацию в округе. Например, самоуправление Лудзенского округа в марте и октябре 2018 года подавало заявку на кредит<sup>35</sup> для строительства плавательного бассейна, в описание количества учебных заведений и учащихся включило также информацию о двух учебных заведениях, процесс ликвидации или реорганизации которых уже начат или завершен<sup>36</sup>.


Оценив требования, выдвинутые к получению кредитов, процесс выделения кредитов, заявления самоуправлений и их экономическое обоснование, ревизия пришла к выводу, что эта система работает неэффективно и несовершенно, в ней имеется множество существенных недостатков. В результате, она не обеспечивает постоянного контроля над тем, выделяется ли 118 миллионов евро, ежегодно выделяемых для муниципальных займов проектам, приоритет и экономическая эффективность которых обоснованы муниципалитетами, и которые будут способствовать сбалансированному развитию округов и регионов и решению самых острых проблем граждан.

Совет оценивает подготовленные самоуправлениями кредитные заявки в соответствии с требованиями действующих нормативных актов, тщательно контролируя разрешенные пределы ответственности самоуправления<sup>37</sup> и фискальные риски. В соответствии с установленной компетенцией Совет оценивает исполнение самоуправлением имеющихся обязательств, а также соответствие кредита условиям заимствования, установленным Законом о госбюджете, в случае необходимости, требуя от самоуправления представить дополнительную информацию, с уточнением суммы или откладывая рассмотрение дела.

Однако, сегодняшний порядок заимствования не гарантирует, что самоуправление перед получением кредита оценило рентабельность и эффективность планируемого проекта, его соответствие утвержденным самоуправлением документам планирования развития. Например, сегодняшний порядок выдачи кредитов не возлагает на самоуправления обязанность прогнозировать изменение количества пользователей инфраструктуры, влияние эксплуатационных расходов на бюджет



Совет действует в пределах компетенции, указанной в нормативных актах. Однако механизмы заимствования не гарантируют, что самоуправления оценивают экономичность и эффективность проекта до получения займа.



самоуправления, возврат инвестиций в долгосрочной перспективе и т.п.

Хотя заявка на кредит должна сопровождаться документом, озаглавленным «Экономическое обоснование кредита», законодательство прямо не требует от какой-либо организации оценивать правдивость и объективность информации и данных, содержащихся в этом документе. К тому же, ограничение указанного объема информации в описании проекта – кратко и на одной странице – не соразмерно цели документа.

Оценивая заявки самоуправлений и их экономическое обоснование, ревизоры считают, что они не содержат объективного экономического обоснования, недостаточно обосновывающих данных, расчетов, желаемого результата, показателей результативности и прочей существенной информации.

Фактически, система не обеспечивает возможности отклонять проекты, в заявке на финансирование которых недостаточно обоснованы приоритетность, рентабельность, эффективность и устойчивость. Об этом свидетельствует тот факт, что в рамках доступного финансирования утверждено 99% заявок на кредиты – даже если самоуправление не тщательно оценило необходимость проекта, оно может получить кредит.

Эту ситуацию создаёт также то обстоятельство, что кредиты выдаются по очень широкому кругу целей и большинство планов не требовало муниципального софинансирования до 2019 года<sup>38</sup>. Это не создаёт соответствующего отношения к заимствованиям только для приоритетных проектов.

Недостатком системы выделения кредитов можно считать также то, что при оценке заявок на кредит в Совете не принимают участия все представители соответствующей отрасли. Например, несмотря на то, что 56,6 миллионов евро, или 16,3% из выделенных в 2018 году кредитных разрешений предусмотрено на проекты инвестиций в образовательные учреждения, представителя МОН в Совете нет, и только с 2019 года МОН стало систематически привлекаться к оценке заявлений, с представлением заключений о необходимости и устойчивости предлагаемых инвестиционных проектов в местных образовательных учреждениях.

Необходимость привлечения специалистов в соответствующих отраслях в процессе оценки заявок иллюстрирует пример, констатированный в самоуправлении Баусского округа. В исследовании об оптимизации сети школ, которое заказало

данное самоуправление, рекомендуется<sup>39</sup> закрыть начальную школу в Межотне, сохранив в здании только дошкольное обучение. В то же время, самоуправление Баусского округа провело как реконструкцию здания<sup>40</sup>, получив из Государственной кассы заёмные средства в размере 642.766 евро<sup>41</sup>, так и указало строительство двухэтажного спортивного зала для учебного заведения как один из приоритетов в бюджете 2019 года<sup>42</sup>.

В компетенцию самоуправления входит оценка рентабельности и эффективности идеи проекта, а также принятие решения по осуществляемым проектам. Однако процедуры заимствования, которые контролируют только сумму муниципального долга, но не обеспечивают контроль того, отражает ли заявка муниципального займа оценку проекта, не устраняют риски, что кредит будет выделен на экономически необоснованные проекты или проекты, инициированные отдельными заинтересованными группами, а не на проекты, которые соответствуют интересам большинства жителей.

В результате ревизии делается вывод о том, что в процессе подготовки и оценки заявок на заимствование требуется ряд существенных улучшений для обеспечения того, чтобы и без того ограниченные финансовые ресурсы для муниципальных заимствований выделялись на приоритетные муниципальные и экономически обоснованные проекты. По мнению ревизоров, нормативно-правовая база, регулирующая заимствования, должна также обеспечивать условия, позволяющие лицам, принимающим решения, получить уверенность в том, что экономическая эффективность и рентабельность предложенного проекта были оценены самоуправлениями, и что заявка на кредит соответствует документам планирования развития, утвержденным самоуправлением.


## Ключевые рекомендации

На основании результатов ревизии законности и эффективности и наших выводов, были даны рекомендации 15 самоуправлениям по улучшению процессов планирования, реализации, финансирования и мониторинга проектов, а именно, провести мероприятия для того, чтобы:

- ☉ Улучшить целенаправленное развитие инфраструктуры в соответствии с приоритетами самоуправления и потребностями жителей;



Чтобы общественные средства использовались экономически обоснованно и эффективно для финансирования проекта, необходимо выполнять требования к оценке заявки на получение займа, а также процесс планирования, развития и управления проектом.

- 
- ☑ Улучшить прогнозирование финансовых потоков объекта до осуществления проекта;
  - ☑ Проводить оценку результатов проекта и вносить необходимые изменения в эксплуатацию объекта.

Рекомендации представлены также по улучшению действия системы выделения Министерством финансов заимствований самоуправлениям:

- ☑ Принять меры по совершенствованию требований к оценке заявок на получение кредита.

Рекомендации предоставляются только местным органам власти, включенным в выборку ревизии, однако, по мнению Государственного контроля, оцененные вопросы и представленные рекомендации также имеют отношение к другим самоуправлениям и учреждениям, вовлеченным в развитие инфраструктуры.

- <sup>1</sup> Статья 14 Закона о государственном бюджете на 2015 год, статья 15 Закона о государственном бюджете на 2016 год, статья 14 Закона о государственном бюджете на 2017 год, статья 14 Закона о государственном бюджете на 2018 год.
- <sup>2</sup> Баланс общего бюджета самоуправлений на 2018 год (данные Государственной кассы).
- <sup>3</sup> Комисаре Инта, «Инвестиционный проект местного самоуправления значительно превысил лимит заимствования», доступен по адресу: <https://www.delfi.lv/news/versions/inta-komisare-pasvaldibu-investiciju-projekti-ieceres-butiski-parsatv-majem--limited.d?id=51049425> . Просмотрено 03.05.2019.
- <sup>4</sup> Комисаре Инта, «Инвестиционный проект местного самоуправления значительно превысил лимит заимствования», доступен по адресу: <https://www.delfi.lv/news/versions/inta-komisare-pasvaldibu-investiciju-projekti-ieceres-butiski-parsatv-majem--limited.d?id=51049425>. Просмотрено 03.05.2019.
- <sup>5</sup> Доступно по адресу: <https://www.lsm.lv/article/news/economics/management-naski-aiznemas-naudu-investment.a289582/>. Просмотрено 07.02.2019.
- <sup>6</sup> Сводная смета ориентировочных цен «DG Baltic» ООО по строительному проекту «Здание с низким потреблением электроэнергии «Спортивный зал и плавательный бассейн Элеи»».
- <sup>7</sup> Доступно на: <http://www.delfi.lv/news/national/politics/pelldbaseinu-bums-regionos-kur-gaidamas-verienigakas-buves.d?id=48703497>. Просмотрено 31.01.2019 г.
- <sup>8</sup> Доступно: <https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/pasvaldibas-latgale-aktivi-nem-kreditus-izdzivosanai-un-attistibai.a307655/>. Просмотрено 31.01.2019 г.
- <sup>9</sup> Ревизия эффективности Государственного контроля № 2.4.1-7/2016 «Эффективность системы управления бюджетом: 1 часть – оценка эффективности цикла планирования бюджета», 2017 г.
- <sup>10</sup> Ревизия эффективности Государственного контроля № 2.4.1-7/2016 «Эффективность системы управления бюджетом: 1 часть – оценка эффективности цикла планирования бюджета», 2017 г., стр. 153, стр.162, стр. 164.
- <sup>11</sup> Краткий перечень кредитов и гарантий, выданных в 2017 и 2018 году. Доступно на: [https://www.fm.gov.lv/lv/sadalas/pasvaldibu\\_finansu\\_uzraudziba/pasvaldibu\\_aiznemumu\\_un\\_galvojumu\\_kontroles\\_un\\_parraudzibas\\_padome/2017\\_gada\\_izsniegtas\\_atlaujas/](https://www.fm.gov.lv/lv/sadalas/pasvaldibu_finansu_uzraudziba/pasvaldibu_aiznemumu_un_galvojumu_kontroles_un_parraudzibas_padome/2017_gada_izsniegtas_atlaujas/); [https://www.fm.gov.lv/lv/sadalas/pasvaldibu\\_finansu\\_uzraudziba/pasvaldibu\\_aiznemumu\\_un\\_galvojumu\\_kontroles\\_un\\_parraudzibas\\_padome/2018\\_gada\\_izsniegtas\\_atlaujas/](https://www.fm.gov.lv/lv/sadalas/pasvaldibu_finansu_uzraudziba/pasvaldibu_aiznemumu_un_galvojumu_kontroles_un_parraudzibas_padome/2018_gada_izsniegtas_atlaujas/).
- <sup>12</sup> Отчет о заимствованиях Царникавского округа, данные системы электронного контроля Государственной кассы (декабрь 2018 года).
- <sup>13</sup> Отчет о заимствованиях Валкского округа, данные системы электронного контроля Государственной кассы (декабрь 2018 года).
- <sup>14</sup> Программа развития Ругайского округа на 2013–2019 годы (утверждена сессией Ругайского окружного совета 19.08.2013 (протокол № 11, пункт 14)). Страницы 34, 91, 94 и 99.
- <sup>15</sup> Протокол интервью Государственного контроля и Ругайского самоуправления от 22.11.2018.
- <sup>16</sup> Отчет о заимствованиях Ругайского округа, данные системы электронного контроля Государственной кассы (декабрь 2018 года).
- <sup>17</sup> Письмо по электронной почте самоуправления от 17.12.2018 г., презентация самоуправления Кулдигского округа «Реконструкция спортивной школы в г. Кулдига, ул. Кална, 6, 1 и 3 фаза».
- <sup>18</sup> Самоуправления Баусского округа, Царникавского округа, Яунпилсского округа, Елгавского округа, Салацгривского округа, Сигулдского округа, Стопиньского округа.
- <sup>19</sup> Смотрите приложение 2.
- <sup>20</sup> Проект сметы доходов и расходов плавательного бассейна детско-юношеской спортивной школы Баусского округа на 2019 год.
- <sup>21</sup> Приложение № 5 к пояснению к бюджету самоуправления Баусского округа за 2016 год «Затраты на строительство плавательного бассейна и ожидаемые эксплуатационные расходы на объект инфраструктуры «Учреждение профессионального направления самоуправления Баусского округа «Детско-юношеская спортивная школа Баусского округа»».
- <sup>22</sup> Приложение № 5 к пояснению к бюджету самоуправления Баусского округа за 2016 год «Затраты на строительство плавательного бассейна и ожидаемые эксплуатационные расходы на объект инфраструктуры «Учреждение профессионального направления самоуправления Баусского округа «Детско-юношеская спортивная школа Баусского округа»».
- <sup>23</sup> Письмо по электронной почте Руководителя отдела Финансового управления думы Царникавского округа от 18.06.2019 г.
- <sup>24</sup> Сводная смета ориентировочных цен «DG Baltic» ООО по строительному проекту «Здание с низким потреблением электроэнергии «Спортивный зал и плавательный бассейн Элеи»».



- <sup>25</sup> Программа развития Балвского округа на 2011–2017 год, 7 программа инвестиций на 2011–2013 год, 91 проект, стр. 57.
- <sup>26</sup> Стадион реконструирован в 2018 году.
- <sup>27</sup> По сравнению с 2014 годом.
- <sup>28</sup> Доступно на: <http://swimming.lv/dokumenti/>. Просмотрено: 02.04.2019 г.
- <sup>29</sup> Письмо ЛФП № V-72-05/19 от 29.05.2019 г. «Об затребованной информации в ходе ревизии № 2.4.1-38/2018».
- <sup>30</sup> Письмо ЛФП от 02.01.2017 г. «О строительстве новых плавательных бассейнов в самоуправлениях Латвии».
- <sup>31</sup> Например, при разработке бюджета 2017 года, КМ и ЛСС 05.10.2016 г. договорились, и в протоколе разногласий стороны согласились дополнить установленные цели кредитования несколькими новыми целями, в том числе: разработка документации (технического проекта) инвестиционного проекта; реконструкция Большой эстрады Межапарка.
- <sup>32</sup> Пункт 15 и 16 Правил КМ № 196 от 25.03.2008 г. «Правила заимствований и поручительств самоуправлений». Если кредит необходим для осуществления проекта, которой софинансируется ЕС, дополнительно также подается договор об осуществлении проекта с приложениями.
- <sup>33</sup> Пункт 5 и 6 Правил КМ № 196 от 25.03.2008 г. «Правила заимствований и поручительств самоуправлений». В состав Совета включается по одному представителю от Министерства финансов, ЦАФД, МООСРР, Министерства земледелия, Латвийского Банка, ЛСС и Государственной кассы, в свою очередь, техническую деятельность Совета обеспечивают сотрудники Департамента финансового надзора и финансирования самоуправлений Министерства финансов.
- <sup>34</sup> Пункт 15 и 16 Правил КМ №196 от 25.03.2008 г. «Правила заимствований и поручительств самоуправлений».
- <sup>35</sup> Подготовленное самоуправлением 19.02.2018 г. и 03.10.2018 г. «Экономическое обоснование кредита для проекта «Строительство плавательного бассейна Лудзенской городской гимназии, ул. П. Миглиника 27, Лудза»».
- <sup>36</sup> 26.10.2017 г. Дума Лудзенского округа приняла решение (протокол № 19, пункт 40) о ликвидации Истренской средней школы Лудзенского округа с 05 июля 2018 года. 28.03.2018 г. Дума Лудзенского округа приняла решение (протокол № 5, пункт 9) о реорганизации Нирзенской средней школы Лудзенского округа, объединив её с Пилдской основной школой с 31 августа 2018 года. Список Министерства образования и науки «Реорганизованные, закрытые и созданные учебные заведения в 2018 году», доступно на: <https://www.izm.gov.lv/lv/publikacijas-un-statistika/reorganizetas-slegtas-un-dibinatas-izglitiba-iestades/2018-gads>. Просмотрено: 12.06.2019 г.
- <sup>37</sup> Совет следит за тем, чтобы сумма задолженности, подлежащая погашению муниципалитетом в текущем году, не превышала 20% от общей суммы муниципального бюджета за текущий финансовый год.
- <sup>38</sup> Смотрите, например, часть первую статьи 14 Закона «О государственном бюджете 2018 года».
- <sup>39</sup> «Предложения и их обоснование для планов развития и оптимизации учебных заведений Баусского округа», заказчик: Дума Баусского округа, исполнитель: «Karšu izdevniecība Jāņa sēta» ООО, 2016, стр. 31–33.
- <sup>40</sup> В рамках проекта проведено утепление здания, реконструкция систем теплоснабжения, вентиляции, водопровода и канализации, а также меры по содействию доступности окружающей среды.
- <sup>41</sup> Список заимствований Баусского округа. Данные системы электронной отчетности Государственной кассы (декабрь 2018 года).
- <sup>42</sup> Решение Финансового комитета Думы Баусского округа от 23.11.2017 г. «Об определении приоритетов при составлении бюджета на 2018 год».