



The World Bank
Washington D.C.

Основы диагностики для анализа системы управления государственными инвестициями

**Ананд Раджарам
Туан Минх Ле
Наталья Билетска
Джим Брамби**

В настоящей работе приводится прагматичный и объективный метод диагностики, используемый правительственными органами для анализа систем управления государственными инвестициями. Поскольку недостатки управления государственными инвестициями могут свести на нет главный аргумент в пользу того, что дополнительное финансовое пространство, выделяемое государственным инвестициям, могло бы упрочить экономические перспективы, совершенно необходимо уделять внимание тем процессам, которые управляют отбором государственных инвестиций и их управлением. Работа открывается описанием восьми главных обязательных элементов любой хорошо налаженной системы государственных инвестиций: (1) руководство в области инвестиций, разработка проекта и предварительный отсев; (2) формальная оценка проекта; (3) независимая проверка оценки; (4) отбор проектов и составление бюджета; (5) реализация проекта; (6) внесение изменений в проект; (7) введение в эксплуатацию; и (8) анализ проекта. Упор делается на основные процессы и контрольные точки (привязанные на определенных этапах к более широким бюджетным процессам), которые вероятнее всего обеспечат наиболее высокую уверенность в эффективности решений в области государственных инвестиций. Данный метод не применяется для того, чтобы выявить наилучшие практические решения, а скорее для того, чтобы выявить обязательные институциональные элементы, которые могли бы справиться с основными рисками и обеспечить эффективный системный процесс для управления государственными инвестициями. Кроме того, авторы разрабатывают основы диагностики для анализа главных этапов цикла управления государственными инвестициями. В принципе, выявление главных недостатков позволит в процессе реформ сосредоточить скудные управленческие и технические ресурсы там, где они принесут наибольшую пользу. К тому же, данные основы диагностики направлены на повышение мотивации правительств к проведению регулярной самооценки своих систем государственных инвестиций и планированию реформ в целях увеличения продуктивности государственных инвестиций.

Данный текст явился результатом работы, осуществленной в 2005-07 годах в рамках программы Финансовой Политики в целях Роста и Развития, и частью продолжающейся рабочей программы Отдела Государственного Сектора и Управления сети по Борьбе с бедностью и экономическому управлению (PREM) с целью помочь клиентам в деле укрепления Управления государственными инвестициями (УГИ).

Благодарности

Данная работа много выиграла благодаря чрезвычайно полезным комментариям Уильяма Доротински, Пара Сурийаараччи, Пола Уэйда, Йонга Вук Ли, Кая Кайзера и Лорены Винюела, за что я им очень благодарен.

Работа не выражает официальной точки зрения Всемирного Банка, его Исполнительного Совета, государств-членов, или любой другой организации, упомянутой на этих страницах. Изложенные здесь взгляды целиком принадлежат авторам.

Контакты:

Ананд Раджарам, PREM¹, Африканский Регион, arajaram@worldbank.org

Туан Минх Ле, PREM, Африканский Регион, tle@worldbank.org

Наталья Билецка, PREM, Управление госсектором, nbiletska@worldbank.org

Джим Брамби, PREM, Управление госсектором, jbrumby@worldbank.org

¹ PREM network – Poverty Reduction and Economic Management Network – сетевая организация Всемирного Банка по вопросам Борьбы с Бедностью и Экономического Управления (*прим. переводчика*)

Содержание

I.	Введение.....	1
II.	Определение обязательных элементов для эффективной системы государственных инвестиций.....	4
	1. Руководства по инвестициям, разработка проектов & предварительный отбор	4
	2. Формальная оценка проекта	5
	3. Независимая проверка оценки.....	8
	4. Отбор проектов и планирование бюджета	9
	5. Выполнение проекта.....	10
	6. Поправки к проекту	11
	7. Ввод в эксплуатацию	12
	8. Базовая проверка и оценка степени завершенности.....	12
III.	Диагностические вопросы для анализа эффективности государственных инвестиций.....	15
	1. Руководство по инвестициям, разработка проектов и предварительный отсев	15
	2. Формальная оценка проекта	15
	3. Независимая проверка оценки.....	15
	4. Отбор проектов и составление бюджета	15
	5. Выполнение проекта.....	16
	6. Регулировка проектов.....	17
	7. Ввод объекта в эксплуатацию.....	17
	8. Базовая проверка и оценка завершенности проекта.....	17
IV.	Заключение	18
	Библиография.....	20
	Приложение.....	21

I. Введение

1. Немало доводов, приводимых в финансовой сфере, прямо касаются необходимости увеличения государственных инвестиций в физические активы, такие как государственная инфраструктура, либо в укрепление базы здравоохранения или образования, которые, в свою очередь, послужат повышению качества человеческого капитала.² Однако такие доводы нередко опровергаются свидетельствами низкой эффективности государственных инвестиций по целому ряду направлений, в том числе:

- плохой отбор проектов, в том числе расточительные проекты типа «белого слона» (то есть те, где расходы намного превышают потенциальную прибыль)
- задержки в ходе разработки и выполнения проектов
- нечестные закупочные процедуры
- избыточные расходы
- незавершенные проекты
- неумение эффективно эксплуатировать и содержать активы, и поэтому получаемые выгоды намного меньше, чем должны быть.

² Понятие «фискальное пространство» лучше всего истолковывается как аргумент в пользу тех инвестиций, чье фискальное влияние на динамику бюджетных лимитов не является негативным.

2. В результате таких неудач отрицается сам ключевой аргумент о том, что дополнительное фискальное пространство, выделяемое на государственные инвестиции, могло бы упрочить будущие экономические шансы. Вследствие этого, размышляя над возможностью создания дополнительного фискального пространства для инвестиций, необходимо оценить относительную эффективность государственных инвестиций. Кроме того, желательно выявить конкретные недостатки, которые приводят к плохим результатам, и предложить подходящие институциональные и технические решения, которые могли бы исправить такие неудачи.

3. Согласно подходу, избранному нами в настоящем руководстве, мы начнем с описания главных обязательных элементов хорошо действующей системы государственных инвестиций. Что касается этих обязательных элементов, то мы основное внимание уделим базовым процессам и элементам управления (привязанных на определенных этапах к более широким бюджетным процессам), которые вероятнее всего дадут больше уверенности в эффективности решений, принимаемых в области государственных инвестиций. Приняв данный подход, мы не стремимся найти примеры лучших практических решений, а такие примеры, пожалуй, можно найти в сложнейшей, высокого уровня системе ОЭСР или в системе чилийского типа. Мы скорее будем искать суть тех институциональных элементов, которые сведут к минимуму главные риски и представят эффективный системный процесс для управления государственными инвестициями.

4. Вторая характерная черта данного подхода состоит в использовании диагностических показателей, связанных с факторами производства, процессами и результатами, которые помогут нам оценить работу существующих систем государственных инвестиций. Эти показатели должны дать нам объективные инструменты измерения неэффективности, которые, в свою очередь, помогут найти те узловые точки в процессе принятия решений, из-за которых происходят неудачи.³ Так, например, показатель перерасхода финансовых средств по сравнению с расчетной оценкой может говорить о проблемах нереалистичной оценки, низким качеством разработки проекта или процесса закупок, либо о любом их сочетании, что еще может потребовать подтверждения с помощью более конкретного анализа. В то же время, низкий уровень завершенности проекта нередко дает твердое указание на нестрогое соблюдение правил установления приоритетности проектов государственных инвестиций в соответствии с доступными ресурсами на стадии отбора. К такому же результату может привести плохое планирование и управление проектом, а также задержки в процессе закупок.

³ Очевидный комментарий, который можно сделать на данном этапе, это то, что экономическая ставка дохода (ERR) предоставила бы наиболее подходящий инструмент для измерения эффективности государственных инвестиций. Там где такой индикатор есть, ERR мог бы стать ценным показателем и поэтому его нужно использовать. Однако его часто не берут в расчет, или же, во многих случаях, данный индикатор существует только в порядке расчетов, основанных на использовании ожидаемых величин (*ex ante*). В некоторых работах (Florio, 1997, 1999; Florio and Vignetti, 2005) говорится, что ERR, основанная на использовании фактических величин (*ex post*), систематически оказывается ниже, что объясняется некоторым оптимизмом при расчетах *ex ante* и/или низким качеством реализации проекта. Применяемый здесь подход подразумевает разработку целого ряда показателей, в том числе показателей процедурных и институциональных неудач, что, в свою очередь, даст основание для будущих коррективных мер.

5. Применяя данный подход к изучаемым странам, мы предлагаем т.н. диагностический «анализ разрыва» существующей системы по сравнению с этой базовой системой, для того чтобы выявить структурные аспекты процесса решений и управления в области государственных инвестиций, которые могут иметь изъяны и требуют внимания. Анализ разрыва будет сопровождаться диагностическими показателями, что необходимо для выявления конкретных проблем, приводящих к низкой эффективности государственных инвестиций. Как и в случае любой другой диагностики, в дополнение к анализу разрыва и диагностическим показателям необходимо тщательно изучить подспудные мотивы и недостатки производственных мощностей. Недавно проведенная Проверка государственных расходов (ПГР) в Украине представляет собой отличный пример анализа конкретной ситуации, в котором применяются многие из приведенных здесь рекомендаций, с учетом более широкого контекста практического управления государственными финансами.⁴

6. В принципе, хорошая диагностика помогла бы в процессе реформ сконцентрировать скудные управленческие и технические ресурсы там, где они смогли бы принести наибольший результат. Обсуждаемый здесь метод основан на четко очерченных институциональных рамках и признании роли учреждений, их компетенций и мотивов к действию. В целом, он соответствует методу, примененному в инициативе Государственных Расходов и Финансовой Подотчетности (РЕФА), в центре внимания которой находятся более широкие проблемы управления государственными финансами. Как и в случае рамок РЕФА, в диагностике используются хорошо продуманные симптоматические показатели, которые можно объективно оценить, и которые дают полезную информацию для выявления проблематичных областей. Их выявление будет способствовать (и, как правило, потребует) более подробного анализа, чтобы на его основе можно было разработать институциональные средства устранения выявленных проблем. Таким образом, это может стимулировать правительства стран к проведению периодической самооценки эффективности государственных инвестиций и планированию реформ, направленных на совершенствование правительственных систем.

7. Данный рамочный документ признает, что адекватная база сбора данных и системы учета, аудита и надзора лишь подчеркивает большинство из выделенных здесь «минимальных» элементов эффективной системы управления государственными инвестициями.

8. Далее, в Разделе II приводится схематичное описание обязательных элементов системы государственных инвестиций. Затем, в Разделе III предлагаются некоторые вопросы и показатели диагностики, которые призваны помочь в оценке работы существующей системы. В Разделе IV содержится заключение, и указываются следующие этапы процесса применения этого метода, основанного на показателях, на примерах конкретных стран.

⁴ См. Главу 5, «Капитальный бюджет в Украине», Всемирный Банк (2006).

II. Определение обязательных элементов для эффективной системы государственных инвестиций

1. Руководства по инвестициям, разработка проектов & предварительный отбор

9. Во-первых, любое самое общее стратегическое руководство в отношении государственных инвестиций – нередко главный способ обосновать решения правительства и направить работу ответственных органов в отраслях. Такое руководство можно почерпнуть из национального плана или другого среднесрочного или долгосрочного документа, в котором устанавливаются общегосударственные приоритеты развития на самом высоком уровне. В некоторых странах таким документом может послужить Стратегия Борьбы с Бедностью (СББ). В других же странах, необходимым руководством к действию могут послужить документы, направленные на долгосрочную перспективу. Во многих странах дополнительным основанием могут послужить отраслевые стратегии или даже суботраслевые стратегии, в которых детально излагаются наиболее общие приоритеты.⁵ Наличие убедительного стратегического руководства в области государственных инвестиций, которое можно было бы со смыслом адаптировать на отраслевом или суботраслевом уровне, является базовым требованием, на которое можно сослаться в инструкциях по подготовке ежегодного бюджета.⁶

10. Далее, должна быть заложена формальная процедура разработки проекта. Отраслевые министерства и бюджетные организации, открывающие проекты государственного финансирования, должны уметь подготовить т.н. «характеристику» проекта, содержащую основные сведения о проекте, в том числе о его стратегической приоритетности и о соответствующей под-программе или программе, конкретную проблему, решаемую данным проектом, цель проекта, основные виды деятельности, ожидаемые результаты и предполагаемый бюджет. Кроме того, на этом этапе важно рассмотреть варианты решения указанной проблемы с помощью данного проекта и без его участия, а также провести анализ спроса, предложения и разрыва.

11. Следует провести первый отсев всех проектных предложений, чтобы убедиться в соблюдении минимальных критериев соответствия стратегическим целям правительства и бюджетной классификации – в том, что это действительно проект, а не статья текущих расходов. Любой проект, не прошедший такой тест на соответствие, должен быть отклонен, и, следовательно, нет необходимости проводить его дальнейшую оценку. Абсолютно обязательным элементом является подходящая институциональная организация, которая бы следила за таким первым отсевом всех главных проектных предложений, чтобы не тратить попусту ресурсы на подробный

⁵ В Великобритании департаменты обязаны разрабатывать свои Инвестиционные стратегии, которые должны служить руководством при принятии инвестиционных решений. В некоторых странах составляются «суботраслевые» планы, где «суботрасль» отличается длинными циклами планирования и строительства, например, дороги, больницы и школы.

⁶ Пятилетние планы во многих странах не оправдали доверия в том смысле, что предлагали такие цели, которые не были основаны на реалистичных прогнозах доступных ресурсов.

анализ проектов; эту функцию можно иногда вменить в обязанности отраслевых министерств или бюджетных организаций.

2. Формальная оценка проекта

12. Те проекты или программы, которые прошли первый отсев, должны пройти тест на целесообразность, для чего необходимо провести анализ их технической осуществимости. Цель такого анализа – ответить на вопрос, стоит ли бюджетной организации и отраслевому министерству начинать такой проект, даже если он соответствует приоритетам правительства. Для этого процесса необходим четко регламентированный порядок этапов подготовки проекта, таких как предварительное технико-экономическое исследование и собственно технико-экономическое исследование, в том числе предварительный план, оценка воздействия на окружающую среду и общество, которые должны быть пройдены еще до того, как будет утверждено финансирование проекта.

13. Предварительное технико-экономическое исследование поможет подыскать подходящие альтернативы, прежде чем предпринять полноценное технико-экономическое исследование, а также вовремя узнать, насколько целесообразным окажется предлагаемый проект. Собственно технико-экономическое исследование отталкивается от предварительного анализа и собирает воедино все необходимые данные, приводит в порядок ожидаемые результаты проекта, детально очерчивает и анализирует возможные альтернативные способы достижения задач проекта, а также проводит разнообразные исследования реальных условий, в том числе анализ влияния на окружающую среду и общество. Оно помогает сузить цель проекта и определить оптимальный предварительный план.

Вставка 1. Ключевые компоненты технико-экономического анализа	
Предварительное тех.-экон. исследование	Технико-экономическое исследование
Сбор данных (о географии, климате, социально-экономических и технических условиях)	Сбор всех необходимых сведений
Альтернативные решения проекта	Альтернативные технологии по проекту
Главные риски (в т.ч. инстит. и бюджетные)	Подробный расчет издержек и выгод для избранного решения
Сравнение альтернатив (издержки и выгоды технического и социо-экономического плана)	Предварительный план
Рекомендуемое альтернат. решение проекта	Подробный анализ рисков
Предварит. расчет издержек и выгод по проекту	Подробный анализ устойчивости проекта
Нормативные требования	Оценка экологического воздействия
Выявление недостающей информации для тех.-экон. исследования	Оценка социального воздействия

14. Частью технико-экономического обоснования является обязательная тщательнейшая проверка эффективности затрат, предусмотренных в проектах или программах. В процессе отбора проектов нужно провести оценку социальной и экономической значимости проектов, предлагаемых к финансированию. Чтобы сделать это эффективно, правительства должны обладать официальным и хорошо известным руководством, содержащим технические аспекты проектной оценки и соответствующим технической оснащенности министерств и департаментов. В руководстве должны быть прописаны методы экономической оценки, сообразно масштабу и предмету проекта, причем для более крупных проектов должны проводиться более тщательные тесты на финансово-экономическое обоснование и устойчивость. В процессе проектной оценки следует рассматривать проектные предложения разного масштаба и учитывать основные макро-, отраслевые и собственно проектные погрешности, такие как инфляция, перерасход средств, изменения в результатах производства и закупочных ценах на основные производственные средства на протяжении всей жизни проекта. Новые инвестиции следует делать, только если восстановление уже существующих активов не является настолько эффективным в плане расходов как инвестиции в новые активы.

15. Далее, показатель оценки проекта на основе анализа с использованием ожидаемых величин сильно зависит от качества такого анализа, который, в свою очередь, зависит от подготовки кадров в области проектной оценки. Капиталовложения в будущее – в обучение методам проектной оценки – является важным аспектом эффективной системы государственных инвестиций.⁷ Полезным показателем наращивания потенциала будет тот факт, существует ли в данном государстве утвержденный процесс обучения кадров методам проектной оценки. Еще одним нужным показателем станет подсчет количества кадров в правительстве, наделенных навыками проектной оценки. Другим связанным показателем является выяснение того, находятся ли эти кадры на таких должностях, где эти их навыки могут быть эффективно применены. Во многих странах прибегают к технической помощи, чтобы подготовить свои кадры, обучив их таким навыкам, которые потом нигде не могут эффективно применить. Тем не менее, следует уделить внимание созданию систем и поощрений так, чтобы приобретенные навыки в деле проектной оценки могли быть реально применены. Подготовленные кадры в достаточном количестве – это необходимое, но не исчерпывающее условие для повышения качества формальной проектной оценки.

16. Необходимо заметить, что всестороннее технико-экономическое обоснование, в котором применяются сложные методы анализа эффективности затрат, нередко планируется на низком уровне и осуществляется на плохо приспособленной для этого базе. Поэтому следует сделать акцент на следующих базовых элементах формальной проектной оценки:

- необходимость в том или ином проекте хорошо обоснована;
- четко обозначены цели проекта;

⁷ См. у Fontaine (1997) описание работы, проведенной в Чили по обучению нескольких поколений госчиновников методам проектной оценки.

- установлены и изучены в сравнении широкие альтернативные варианты выполнения проектных задач;
- подробному анализу подвергается наиболее многообещающий вариант;
- полностью и тщательно рассчитываются издержки по проекту; и
- проводится качественный анализ выгод проекта, на предмет вероятности оправдания расходов.

17. Полезно ли собирать портфолио проектов, прошедших оценку. Такое портфолио должно помочь не только отслеживать количество отобранных проектов, но и позволить пересматривать отклоненные проекты спустя какое-то время, когда меняются сопутствующие проекту обстоятельства, которые на этот раз вполне могут принести чистую положительную прибыль. Таким образом, следует вести базу данных всех проектов, прошедших оценку, ранжированную по приоритетности для бюджета.

18. Те проекты, в которых применяется нестандартная процедура закупок, такие как партнерства между государством и частным сектором (PPP) и связанные проекты «ресурсов для инфраструктуры», должны проходить ту же процедуру оценки, что и стандартные госинвестиции, а издержки и выгоды по таким проектам должны сравниваться с сопоставляемым проектом госсектора.

19. После того, как проект отобран и до того, как его включают в бюджет, важно разработать подробнейший план проекта, чтобы убедиться в том, что издержки были точно подсчитаны, и что проект может быть выставлен на тендер и выполнен (проверка «готовности»). Более того, в целях облегчения процесса выполнения проекта, план проекта должен также содержать полноценный анализ рисков, показатели производительности и стратегию выполнения проекта, которые должны применяться органом, ответственным за выполнение проекта.

3. Независимая проверка оценки

20. Всегда полезно подвергать оценку проектов независимой проверке. Излишний оптимизм разработчиков проекта, выливающийся в недооценку расходов и переоценку доходов, прекрасно и давно известен. Функцию проверки может взять на себя министерство финансов, министерство планирования, или любое другое специализированное учреждение. Там, где департаменты и ведомства (а не центральный орган, такой как, например, министерство планирования) берут на себя проведение оценки, может понадобиться независимая коллегиальная проверка, чтобы исключить любую возможность субъективности или корысти. Такую функцию может взять на себя министерство финансов или специально уполномоченный орган. В тех странах, где процент проектов, финансируемых за счет доноров, велик, консультации и координация с вышестоящим органом поможет направить ресурсы по приоритетным направлениям, но при этом такие проекты должны проходить те же стадии оценки, что и проекты, финансируемые за счет государственных средств. В данной связи, необходимо обеспечить четкое разделение ответственности. Множество заинтересованных сторон с нечеткими обязанностями может сделать всю систему оценки чрезвычайно громоздкой. Необходимо официальное делегирование полномочий, чтобы не давать мелким проектам «засорять» процесс оценки.

Вставка 2
Выдержки из британской «Зеленой Книги»

«Оценка, проведенная должным образом, не является чем-то сложным, требующим неординарных усилий, но совершенно необходима и должна проводиться тщательно. Решения, принимаемые на стадии оценки, оказывают влияние на весь жизненный цикл новых направлений политики, программ и проектов. Точно так же, адекватный анализ предыдущих инициатив необходим, чтобы избежать прошлых ошибок и дать нам возможность извлечь уроки из опыта».

«Первый шаг – провести анализ, убедившись в соблюдении двух обязательных условий: во-первых, что существует четко определенная необходимость, и, во-вторых, что предлагаемая мера вмешательства вполне может оправдать потраченные на нее средства.

Второй шаг – выставить четкие ожидаемые результаты и задачи меры вмешательства, чтобы определить полный спектр доступных вариантов для их выполнения.

Третий шаг – провести оценку возможных решений. Нередко это и есть наиболее важная часть анализа.

Получив оценку возможных решений, следует применить критерии выбора решения и здравый смысл для выбора одного или нескольких лучших вариантов, а затем довести их до какого-то оптимального решения. На этом этапе важны консультации... Следует учесть и порядок проведения закупок, в том числе роль частного сектора. На этапе оценки и до выделения значительных средств должны рассматриваться вопросы, могущие оказать материальное влияние на успешную реализацию предложений.

4. Отбор проектов и планирование бюджета

21. Совершенно необходимо, чтобы процесс оценки и отбора проектов госинвестиций был адекватно привязан к бюджетному циклу, несмотря на то, что сам цикл проектной оценки может проходить по другому графику. Между бюджетным циклом и циклом отбора проектов существует двусторонняя связь. Фискальная база и годовой бюджет требуют установки лимитов для госинвестиций (совокупно и/или по отраслям), и делается это для выработки устойчивой программы инвестиций.⁸ Ключ к эффективным капиталовложениям состоит как в принятии хороших решений при выборе инвестиций, так и в активном методе управления активами (в том числе прибегая к ликвидации основных средств) и в таком бюджетном процессе, который обеспечивает текущее финансирование для эксплуатации и содержания существующих активов. Последнее особенно важно в случае проектов, финансируемых за счет средств доноров, которые направлены на создание основных средств, в то время как расходы на их эксплуатацию и содержание возлагаются на правительство. Эффективность капиталовложений также зависит от того, насколько бюджет текущих расходов способен отражать «нагрузку» в виде капитальных проектов. Например, можно внести дополнительные расходы на содержание и эксплуатацию

⁸ Среднесрочные бюджетные рамки могут предоставить «горизонтальную видимость» доступных ресурсов и прогноз по инвестиционным проектам с большим сроком окупаемости затрат.

существующих основных средств; в таком случае, следует предусмотреть, из каких средств эти расходы будут финансироваться. Расходы по инвестиционным проектам, предусмотренные на определенный срок, а также источники их финансирования, должны регулярно пересматриваться как на уровне отраслевых министерств, так и министерства финансов в ходе подготовки бюджета. Пример того, как можно их привязать к капиталовложениям, приносящим доход, показан ниже во Вставке 3.

Вставка 3
Обеспечение средств на покрытие изменившихся текущих расходов после завершения проекта

Как расходы на эксплуатацию и содержание, связанные с данным проектом, влияют на бюджет, показано в нижеследующей таблице. *Утвердите* следующие изменения ассигнованных средств для реализации Проекта ABCD, с соответствующей нагрузкой на фискальный баланс.

	\$млн – прирост/(сокращение)				
	Год 0	Год 1	Год 2	Год 3	После проекта
Голос имя 1 Министр портфолио 1 Название программы					
Оперативные расходы: (Конкретные статьи)	0.500	0.750	0.750	0.750	0.750
Расходы на развитие: (Название проекта ABCD)	1.000	2.000	0.500	-	-
Всего опер. Расходов	0.500	0.750	0.750	0.750	0.750
Всего расходов на развитие	1.000	2.000	0.500	-	-
Фискальный баланс (наличная основа)	(1.500)	(2.750)	(1.250)	(0.750)	(0.750)

Источник: адаптировано из практики Новой Зеландии.

5. Выполнение проекта

22. Проекты следует тщательнейшим образом проверять на предмет реалистичности их выполнения. План проекта должен предусматривать четкие условия организации и реалистичный график как необходимые основания для осуществления проекта. Совершенно необходимо наметить и подготовить эффективные меры, такие как действенные планы закупок, инструкции и институциональная база, чтобы осуществлять управление и контроль над реализацией проекта, системой управления всеми расходами проекта и составлением многолетнего бюджета. Для управления всеми проектными расходами в течение всего срока проекта нужна такая система учета, которая бы охватывала все проектные расходы и обеспечивала отчетность по ним. Для этого не подходит учет по отдельным контрактам или этапам реализации проекта и сверка по ежегодным ассигнованиям. Составление многолетнего бюджета облегчает выделение фондов на реализацию проекта в течение всего срока. Предложения по проектам, особенно по крупным

инфраструктурным проектам, должны также предусматривать организационные условия для дальнейшего осуществления проекта после окончания строительства. Проблемы реализации подчас могут быть связаны с низким качеством процесса отбора проектов и составления бюджета.

6. Поправки к проекту

23. В процесс пересмотра средств должны быть заложены гибкие условия для внесения изменений в порядок расходования выделяемых средств, чтобы иметь возможность учитывать любые изменения обстоятельств вокруг проекта. Например, если возникают некоторые события, которые делают проект не настолько целесообразным даже в перспективе, в процессе утверждения фондов или в процессе мониторинга их расходования должен быть какой-то механизм, позволяющий попросить финансистов проекта пересмотреть проект или даже приостановить расходование средств по нему. Это, в свою очередь, предполагает, что финансирование проекта должно осуществляться траншами, и эти транши должны быть привязаны к определенным этапам проекта. Каждая заявка на получение финансовых средств должна сопровождаться свежим анализом эффективности затрат и напоминанием финансистам проекта об их подотчетности за предоставление средств.

24. Такие инвестиционные механизмы могут послужить укреплению процедуры мониторинга, делая из нее скорее активную, нежели пассивную форму мониторинга. Правительства должны стремиться создавать базу для своевременного контроля процесса выполнения проектов и решать проблемы на опережение, как только они выявляются. Мониторинг (или контроль) процесса выполнения проекта как минимум должен включать в себя сравнение текущей степени готовности проекта с запланированной. Организации, ответственные за выполнение проекта, должны предоставлять текущие отчеты о степени готовности в специально указанные органы контроля (мониторинга), после чего эти органы могут прибегнуть к проверке как финансового, так и физического выполнения проекта.

7. Ввод в эксплуатацию

25. По завершении проекта, должна быть налажена процедура, обеспечивающая готовность объекта к эксплуатации и оказанию услуг. Для этого необходим эффективный механизм передачи управления будущей эксплуатацией и содержания созданных основных средств, а также адекватного бюджетного финансирования сервисных организаций на цели эксплуатации и содержания этих основных средств. Однако, завершённые объекты, относящиеся к основным средствам, могут оставаться в бездействии, если они не подготовлены для оказания услуг. Поэтому настолько же важно проверять степень, в которой вновь завершённый объект требует пост-проектной адаптации или дополнительных капиталовложений, прежде чем объект сможет быть введен в эксплуатацию.

26. Кроме того, необходимо вести реестр всех капитальных объектов, с учетом их стоимости. В идеале, государственные органы должны требовать от своих эксплуатирующих организаций вести балансовые ведомости, с помощью которых будет вестись учет стоимости вновь созданных капитальных объектов. Какой бы метод бухучета ни применялся – на основе начисления или нет – организации должны вести реестры основных фондов, содержащие исчерпывающую информацию, и там, где это необходимо, объектам следует присуждать право собственности.

27. Желательно вести активный мониторинг процесса оказания услуг, чтобы убедиться в том, что вновь созданные капитальные объекты продолжают выполнять свое назначение на протяжении всего полезного срока действия. Это предполагает, что на протяжении всего времени нужно вести учет количества и качества услуг, производимых в ходе эксплуатации капитального объекта. Более того, сервисные организации должны нести ответственность за результаты своей деятельности.

8. Базовая проверка и оценка степени завершенности

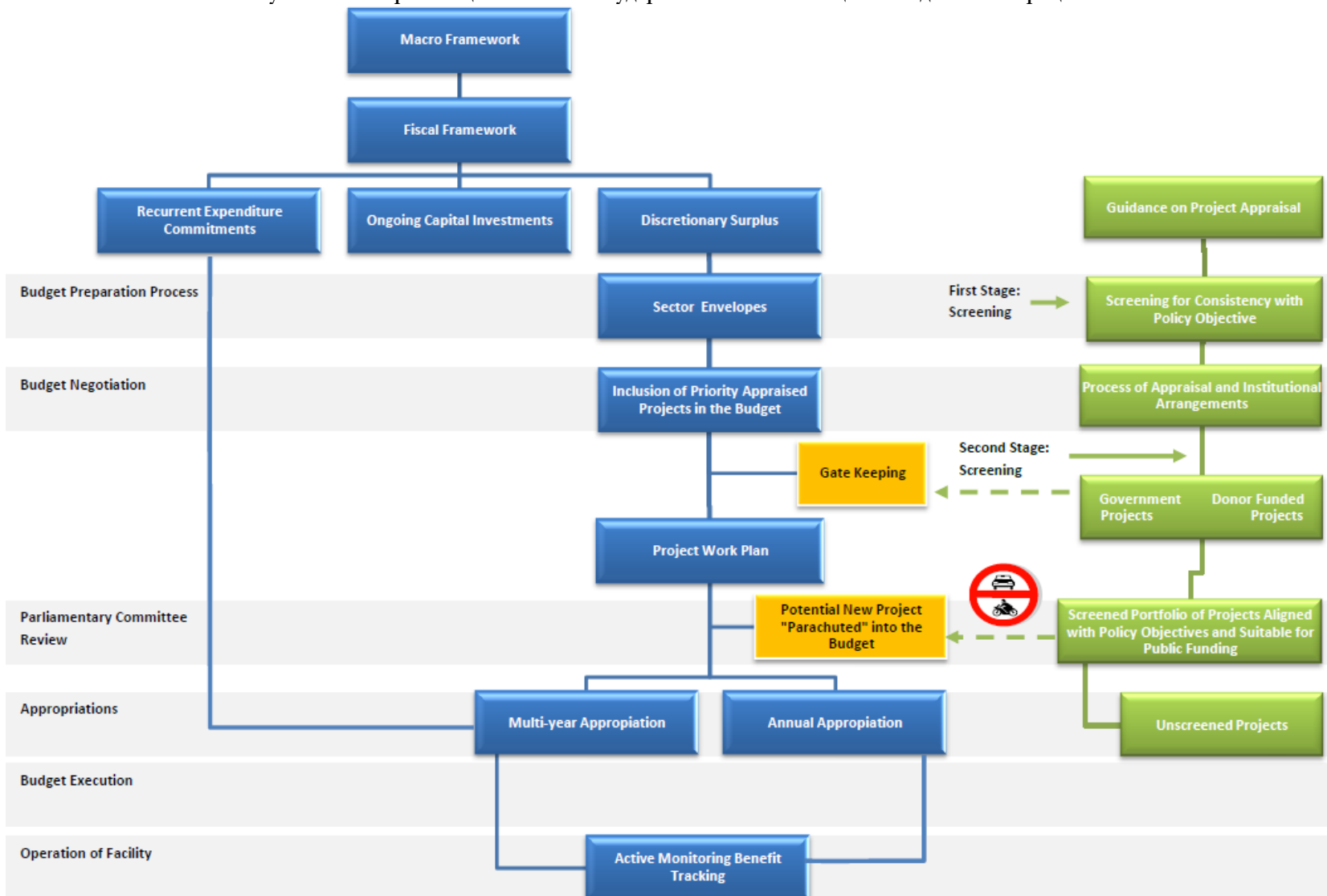
28. Наконец, желательным, но нередко отсутствующим элементом работы государственных систем является базовая проверка завершенности проекта и оценка готовых проектов по факту (ex-post). Базовая проверка завершенности проекта должна систематически применяться ко всем проектам. Она включает проверку ответственной организацией или отраслевым министерством, иногда уже после завершения проекта, был ли проект завершен в рамках первоначально утвержденного (и с поправками) бюджета и в срок, и были ли получены результаты проекта согласно утвержденной спецификации. В дополнение к этому базовому элементу, высшая аудиторская организация должна периодически проводить сверку некой выборки инвестиционных проектов.

29. Оценка проектов по факту (ex post) должна быть сосредоточена на сравнении продукции и результатов проекта с запланированными задачами. Обычно она проводится через два-три года после завершения проекта, крайне выборочно. Положительная практика подсказывает, что критерии оценки должны быть заложены в самом проекте, и что выводы, извлеченные из такой оценки «по факту» (ex post),

должны послужить совершенствованию будущих проектов и процесса их реализации. Мы считаем это обязательным элементом и подчеркиваем, что государства должны, хотя бы самым элементарным образом, учиться на прошлых проектах, что со временем создаст положительную динамику повышения их качества.

30. На ниже приведенной схеме обобщен метод, предложенный в Британской Зеленой Книге для анализа и оценки, и здесь он приводится в качестве примера удачного практического решения. Несмотря на то, что любой из этих шагов в процессе жесткого отбора проектов госинвестиций должен адаптироваться к условиям соответствующей страны, мы подчеркиваем, что необходимо уделять внимание различным аспектам процесса принятия правильных решений, даже если эта дисциплина все еще находится в зачаточном состоянии.

Рисунок 1: Синхронизация Анализа государственных инвестиций с бюджетным процессом



III. Диагностические вопросы для анализа эффективности государственных инвестиций

31. Следующие вопросы могут составить базу диагностического анализа эффективности системы управления государственными инвестициями.

1. Руководство по инвестициям, разработка проектов и предварительный отсев

1. Существует ли хорошо известное руководство для принятия решений в области государственных инвестиций, принятое на центральном/ министерском/ местном уровне?
2. Существует ли утвержденная процедура отсева проектных предложений по принципу основного соответствия государственной политике и стратегическим руководствам? Насколько эффективна эта процедура? Какой процент отсеянных таким образом проектов отклоняется?

2. Формальная оценка проекта

3. Существует ли процедура официальной оценки для более подробного анализа (будь то на уровне отраслевого министерства или центрального финансового органа) предложений по проектам государственных инвестиций на предмет их издержек и выгод? Если да, является ли такая оценка обязательной для всех проектов, или только для проектов, чья сумма превышает определенное установленное значение? Применяется ли оценка проектов только в определенных отраслях, и, если да, то в каких именно? Какой процент проектов государственных инвестиций проходит официальную оценку в плане издержек и выгод?

3. Независимая проверка оценки

4. Проводится ли официальная оценка проектов финансирующим департаментом или внешним органом? Каков уровень качества таких оценок?

4. Отбор проектов и составление бюджета

5. Какой процент программ государственных инвестиций (РІР) финансируется за счет доноров? Подчиняются ли проекты, финансируемые за счет донорских средств, тем же самым или другим правилам оценки и включения в бюджет, что и проекты, финансируемые за государственный счет? Если применяются другие правила, укажите различия. Проверяет ли правительство проектные оценки, выполненные донорами?

6. Проверяются ли такие оценки каким-либо внешним органом или департаментом на предмет их качества и объективности?
7. Выполняется ли окончательный отбор проектов в ходе бюджетного процесса или до него? Ведет ли правительство бюджетный учет всех проектов, прошедших оценку?
8. Существует ли некая эффективная процедура контроля «доступа» к бюджетным программам государственных инвестиций, т.е. некий набор проектов, для которых официально были утверждены бюджетные ассигнования, и которые подлежат выполнению? Насколько ограничено число надзорных органов, и насколько четко прописаны их основные функции? Существуют ли какие-то иерархические ступени на пути представления проектов в центр? Существует ли утвержденная, но ограниченная процедура включения некоторых проектов в экстренных случаях, или в обстоятельствах, продиктованных необходимостью политического характера?⁹
 - a. Какой процент проектов «пролезает» в программы госинвестиций, минуя процедуру контроля «доступа»?
 - b. Какой процент таких «пронырливых» проектов финансируется за счет доноров?
9. Каков удельный вес новых проектов по отношению к:
 - текущим программам государственных инвестиций?
 - завершенным проектам (укажите скользящее среднее значение за три года)?

5. Выполнение проекта

10. Каков процент выполнения программы государственных инвестиций (среднегодовая величина за последние 5 лет), определяемый как годовой бюджет госинвестиций, поделенный на расчетную стоимость, необходимую для завершения текущей программы госинвестиций?¹⁰ Как меняется эта цифра по ключевым отраслям – например, образование, здравоохранение, водоснабжение и канализация, дороги и электричество?

⁹ Схема указывает на возможность того, что некоторые «не отсеянные проекты» могут попасть в бюджетную программу, практически «пролезть». Эффективный процесс контроля на входе ограничит возможность таких случаев до минимума, допуская только проекты экстренной необходимости.

¹⁰ Проиллюстрируем: оставшаяся сумма капиталовложений на завершение текущей программы - \$1000, а ежегодная сумма инвестиций – обычно \$100, процент завершенности – 10%, что говорит о том, что на завершение уйдет 10 лет. Низкий процент завершенности может говорить о плохом качестве контроля на входе, из-за чего слишком много проектов получают бюджетное финансирование, либо это может говорить об увеличении расходов, из-за чего стоимость завершения проектов превышает первоначальную смету.

11. Составляют ли министерства планы закупок в соответствии с рекомендуемыми нормами (напр., путем конкурентного тендера)? И, если это так, эффективно ли они выполняют планы закупок?

6. Регулировка проектов

12. Занимается ли в последнее время правительство рационализацией своей программы госинвестиций? Насколько такая рационализация улучшает выбор приоритетов в программах госинвестиций? Привело ли это к отмене или закрытию текущих проектов? Если да, каков процент отмененных или закрытых проектов госинвестиций? Укажите те случаи, когда проекты были просто «отсрочены», а не отменены.
13. Должны ли организации, ответственные за выполнение проектов, представлять отчеты о текущей готовности проектов? Подразумевает ли это также обновление анализа эффективности расходов? Ответственны ли финансирующие органы за внесение изменений в расходную или доходную часть и за получение чистой выгоды? Какие существуют для этого механизмы? Используются ли такие учетные записи управления инвестициями в последующем обсуждении бюджета с минфином или министерством планирования?
14. Для репрезентативной части программы госинвестиций (в том числе проектов, осуществляемых при поддержке Банка), каков в среднем процент перерасходов (с поправкой на инфляцию) по крупным проектам в ключевых отраслях?

7. Ввод объекта в эксплуатацию

15. Передаются ли проекты на выполнение частным подрядчикам и, если это так, присуждаются ли контракты на основе конкурентного тендера? Допускаются ли международные фирмы к участию в тендере на контракты? Если используются другие методы, опишите их. Есть ли какие-либо факты, согласно Отчетам о проверке системы госзакупок (CPARs) или о других проверках по закупкам, которые ведут к росту издержек или к злоупотреблениям?

8. Базовая проверка и оценка завершенности проекта

16. Есть ли процедура передачи управления будущей эксплуатацией и содержанием создаваемых активов сервисным предприятиям? Есть ли соответствующий бюджет у этих сервисных предприятий на эксплуатацию и содержание этих активов? Распланировано ли во времени оказание услуг, связанное с вводом в эксплуатацию? Несут ли предприятия ответственность за оказание услуг?

17. Ведется ли государственный реестр активов или некий перечень объектов государственной собственности, оборудования, транспортных средств, и т.д.? Есть ли законное право собственности на активы? Оцениваются ли активы на основе разумных бухгалтерских принципов, таких как соответствие актива бухгалтерскому определению, вычитание амортизации из стоимости актива и, где это имеет смысл, обновление номинальной стоимости с учетом меняющихся цен?
18. В случае с репрезентативной частью программы государственных инвестиций, каков срок задержки завершения проекта по сравнению с запланированным сроком, и каково отклонение от первоначального (исправленного) бюджета по главным проектам в ключевых отраслях?
19. Измеряется ли чистая дисконтированная стоимость (NPV) завершенных проектов, и проводится ли оценка завершения проекта с целью анализа сути различий в сравнении с ожидаемой NPV на этапе оценки? Какие альтернативные методы, если такие есть, применяются в целях оценки по факту завершения проектов?
32. Прилагаемая таблица содержит структурную схему для оценки управления государственными инвестициями и возможной эффективности государственных инвестиций.

IV. Заключение

33. Реформы в области управления государственными финансами требуют не только упорядочивания средств, служащих для улучшения плана проектов и их отбора (обязательные элементы 1 – 3), но и заслуживающих доверия обязательств и долгосрочных инвестиций в административные ресурсы, необходимые для повышения качества реализации проектов (обязательные элементы 4 – 7). Типология, представленная в Таблице 1, сочетает в себе оба эти измерения. Предварительные факты сравнительного анализа по странам показывают, что хотя и большая часть стран в выборке стремилась соблюдать некоторые из необходимых элементов, чтобы улучшить качество реализации проектов, лишь малое число развивающихся стран сумели последовательно подняться в верхнюю левую клетку (клетка A: хороший план и реализация).

Таблица 1
Стилизованная типология эффективности системы управления
государственными инвестициями

		Реализация проекта	
		Хорошо выполнен	Плохо выполнен
План проекта и отбор	Хорошие проекты	А	С
	Плохие проекты	В	D

34. В настоящей работе содержится руководство для групп специалистов в своих странах, касающееся вопросов формирования прагматичной и объективной оценки уровня эффективности государственных инвестиций ввиду того, что правительства в настоящее время стремятся привлечь дополнительные финансовые ресурсы для инвестиций. Метод, основанный на показателях, закладывает основу как для объективной оценки, так и для выявления недостатков, с которыми следует бороться, раз указанные финансовые средства нужны для укрепления государственных активов и экономического роста. Использование показателей должно сопровождаться качественным анализом, применимым к условиям конкретной страны и касающимся работы государственных учреждений и подспудных мотивов, лежащих в основе эффективной деятельности госсектора, в том числе соображений политэкономии.

Библиография

- Allen, R. E. and D. Tommasi (ed.) (2001). *Managing Public Expenditure –A Reference Book for Transition Countries*, OECD.
- Florio, M. (1997). “The Economic Rate of Return of Infrastructures and Regional Policy in the European Union”, *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 68, No. 1, March, pp. 39-64.
- Florio, M. (1999). “An International Comparison of the Financial and Economic Rate of Return of Development Projects”, *Department of Economics Working Paper No. 99.06*, University of Milan.
- Florio, M. and S. Vignetti (2005). “Cost-Benefit Analysis of Infrastructure Projects in an Enlarged European Union: Returns and Incentives”, *Economic Change and Restructuring*, No. 38, pp. 179-210.
- Fontaine, E. R. (1997). “Project Evaluation Training and Public Investment in Chile”, *American Economic Review*, Vol. 87, No.2, pp. 63-67.
- H. M. Treasury (2003). *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*, U.K.
- H. M. Treasury, “Fiscal Policy: A New Framework for Public Investment”, U.K., available at www.hm-treasury.gov.uk.
- World Bank (1998). *Public Expenditure Management Handbook*.
- World Bank (2006). *Ukraine - Fiscal Space for Growth: A Public Finance Review*, World Bank, see chapter 5 on Capital Budgeting.

Приложение

Приложение Таблица 1

Этапы, институциональные условия и диагностические показатели системы управления госинвестициями

Ключевой элемент	Этап госинвестиции	Желательные институциональные условия	Диагностический показатель/показатели
(i) действенное стратегическое руководство; и (ii) применение первого отсева для всех проектных предложений в соответствии с данным руководством	Стратегическое руководство и предварительный отсев.	Опубликованная стратегия развития или некое концептуальное видение, обладающее несомненным авторитетом. Разное. Утверждение предложений по проектам развития на центральном уровне министерством финансов или планирования (или др. уполномоченным мин-вом). Ясное министерское обоснование со стратегией. Ясность проектных задач в плане продукции и результатов. Анализ альтернативных методов выполнения задач.	Оцените «реалистичность» стратегии относительно доступных ресурсов – активно ли она используется для выбора приоритетных бюджетных решений? Доказательства неадекватности процедуры отсева предложений – крупные проекты, несовместимые со стратегией или концепцией правительства Отбор предложений. Отбор предложений.
проекты или программы, прошедшие первый отсев, далее подвергаются более жесткой проверке на эффективность расходов (значение проектной оценки, основанной на использовании ожидаемых величин (ex ante) сильно зависит от качества анализа, которое, в свою очередь, зависит от навыков	Официальный анализ проекта, выполненный хорошо подготовленными кадрами (или консультантами).	Широко известное и транспарентное руководство, подкрепленное хорошей подготовкой и выделением из числа сотрудников специальной группы для проектов и анализа (в том числе, консультации по проекту с заинтересованными лицами). Применение руководства к процедуре оценки проекта.	Качество опубликованного руководства по оценке, количество ответственных кадров, подготовленных в области проектной оценки. Отбор предложений.

<p>проектной оценки среди госчиновников)</p>			
<p>Независимая коллегиальная проверка на предмет любой предвзятой корыстной позиции в оценке</p>	<p>Независимая проверка оценки</p>	<p>Независимая проверка с целью убедиться в объективности и качестве оценки</p> <p>Дисциплинированное завершение проектной оценки до утверждения бюджета.</p> <p>Выявление и ведение учета проектов, прошедших оценку, ранжированных по приоритетности, в бюджетных целях.</p> <p>Четко прописанные роли между малыми проектами, могущими быть на контроле у департамента, и теми, которые требуют более тщательного внимания.</p>	<p>Процент отказов по оценке проектов (в том числе, финансируемых за счет доноров).</p> <p>Доказательство обратного – оценки, сделанные поспешно, только чтобы соответствовать бюджетному графику или спустить на нижестоящие уровни проблемы, связанные с устройством проекта.</p> <p>Наличие портфолио проектов, прошедших оценку министерствами.</p> <p>Множество действующих лиц, при отсутствии четкого распределения обязанностей за выработку предложений.</p> <p>Делегирование вопросов, что позволит оценивающей системе центрального уровня освободиться от заботы рассматривать проекты относительной важности.</p>
<p>Процесс оценки и отбора проектов госинвестиций адекватно привязан к бюджетному циклу</p>	<p>Составление бюджета проекта и отбор проекта</p>	<p>Транспарентные критерии отбора проектов с учетом политических задач на министерском уровне.</p> <p>Процедура подготовки бюджета с четкой структурой, с целью интеграции в единое целое инвестиционных и оперативных</p>	<p>Отсутствие транспарентных критериев.</p> <p>Дисциплинированный бюджетный календарь с четкими требованиями к учету текущих факторов влияния.</p>

		<p>составляющих проектов.</p> <p>Эффективный контроль «на входе», с целью убедиться в том, что только проекты, прошедшие процедуру оценки и утвержденные, будут отобраны для бюджетного финансирования.</p> <p>Обеспечение отобранных проектов адекватным финансированием, в том числе с учетом оперативных нужд по завершении проекта.</p>	<p>Низкий процент проектов на балансе бюджета, которые бы избежали установленной процедуры оценки и отбора.</p> <p>Большой объем вновь начинаемых проектов по сравнению с текущим бюджетом всех капитальных расходов и завершающихся проектов.</p>
<p>Проекты проходят тщательную проверку на предмет реалистичности их выполнения, а затем выполняются с учетом эффективности</p>	<p>Выполнение проекта</p>	<p>Опубликованные руководства к выполнению проекта.</p> <p>Эффективность расходов в ходе выполнения проекта, за счет процедуры закупок и заключения контрактов.</p> <p>Своевременное выполнение в соответствии с инструкциями руководства.</p> <p>Своевременные отчеты о выполнении по крупным проектам.</p> <p>Эффективное составление бюджета по выбранным проектам.</p>	<p>Проверить качество руководства на предмет ясности, требования к эффективности и подотчетности.</p> <p>Доказательство проведения проектных тендеров на конкурентной основе.</p> <p>Выборка случаев задержки по выполнению проектов по сравнению с оценочными расчетами – показатели по отраслям.</p> <p>Большое число незавершенных проектов – в разрезе возраста проектов по отраслям (изучить причины: отсутствие технической базы, нереальный график, нехватка финансов).</p> <p>Проверка определенной выборки отчетов на предмет проблемы соблюдения сроков по закупкам для крупных проектов, по отраслям.</p>

			<p>Сравнить капитальный бюджет с выполнением плана за несколько лет.</p> <p>Наличие системы бюджетных ассигнований, рассчитанной на несколько лет.</p> <p>Доказательство недофинансирования по крупным проектам в сравнении с реальными требованиями средств (дефицит бюджетных ассигнований, неоплаченные счета, споры по выплатам, и т.д.).</p> <p>Наличие системы управления общими проектными расходами с целью предотвратить неоправданное увеличение расходов.</p> <p>Расчет перерасхода средств по крупным проектам – показатели по отраслям.</p>
<p>Проверка финансирования настолько гибкая, что позволяет вносить изменения в порядок расходования средств, в зависимости от изменения обстоятельств, связанных с проектом</p>	<p>Регулировка проектов</p>	<p>Активный мониторинг</p>	<p>Обновляется расчет издержек и выгод, отражая материальное изменение обстоятельств.</p> <p>Последствия изменений в расчетных издержках и выгодах включаются в бюджеты оперативных расходов, там где это нужно.</p> <p>Существуют механизмы для предотвращения дальнейшего</p>

			расходования средств на проект, в случае если (за вычетом издержек истекшего периода) он не приносит положительной выгоды.
<p>Должна быть налажена процедура, цель которой – удостовериться в том, что объект готов к предоставлению услуг, а также должны вестись реестры основных фондов с учетными записями об их стоимости</p>	<p>Предоставление услуги</p>	<p>Ввод объекта в эксплуатацию</p> <p>Реестры основных фондов</p>	<p>Подтверждение адекватного финансирования сервисных организаций на их эксплуатацию и содержание.</p> <p>Учет во времени предоставляемых услуг, связанных с эксплуатацией объекта.</p> <p>Организации, ответственные за предоставление услуг.</p> <p>Подтверждение того, что ведутся реестры завершенных объектов основных фондов.</p> <p>Система ведения учетных записей способствует оценке и безопасному хранению.</p>
<p>Базовая проверка завершенности и оценка завершенных проектов по факту (ex post)</p>	<p>Базовая проверка завершенности проекта и оценка проекта</p>	<p>Формальные институциональные условия для базовой проверки завершенности и оценки завершенных проектов /программ по факту (ex post), с извлечением уроков для будущих проектов.</p>	<p>Своевременность завершения проекта.</p> <p>Отклонение от первоначального (с поправками) бюджета.</p> <p>Аудиторская проверка на соответствие со стороны SAI в определенной выборке проектов.</p> <p>Там, где проводится анализ /оценка по факту (ex-post), полезными могут</p>

			<p>быть следующие индикаторы:</p> <ul style="list-style-type: none">• Процент проектов госинвестиций, проходящих оценку по факту (ex post).• Качество оценки и рекомендации.• Сведения об отклике на результаты проведенной оценки.
--	--	--	---