

Инвестирование в государственные инвестиции: индекс эффективности государственных инвестиций

*Эра Дабла-Норрис, Джим Брамби, Аннет Киобе, Зак Миллс
и Крис Папагеоргиу*

Рабочий доклад МВФ

Отдел стратегий, политики и анализа

Инвестирование в государственные инвестиции: индекс эффективности государственных инвестиций

Составители: Эра Дабла-Норрис, Джим Брамби, Аннет Киобе, Зак Миллс и Крис Папагеоргиу¹

Утверждено к выпуску: Кэтрин Паттилло, февраль 2011 г.

Данный рабочий доклад не является официальной позицией МВФ.

Взгляды, изложенные в данном рабочем докладе, отражают точку зрения авторов и не являются официальной позицией МВФ. Рабочие доклады публикуются в целях содействия обсуждению вопросов, исследуемых различными авторами.

Резюме

В данной работе представлен новый показатель, отражающий качество институциональной поддержки, которая оказывается при управлении государственными инвестициями на четырех уровнях: экспертиза проекта, выбор проекта, внедрение проекта и его оценка. Показатель, составленный на основе исследований по 71-й стране, включая 40 стран с низким уровнем дохода, представляет собой отправную точку для детального анализа политики и выявления тех областей, в которых реформы необходимы в первую очередь. В работе также предложены области дальнейших исследований.

Классификационные номера: O19, O23, O47.

Ключевые слова: государственных инвестиции, управление государственными инвестициями, экспертиза проектов, отбор проектов, внедрение и оценка проектов, экономический рост.

Адреса электронной почты авторов: edablanorris@imf.org; jbrumby@worldbank.org; akyobe@imf.org; zmills@worldbank.org; spapageorgiou@imf.org.

¹ Мы выносим благодарность следующим лицам: Энди Берг, Хью Бреденкамп, Пол Колльер, Шанта Деверажан, Доминик Десруэлль, Мартине Гергил, Санжеев Гупта, Рикардо Хаусмэнн, Дайхенг Ким, Стивен Кнэк, Аарт Краай, Лант Притчетт, Лаура Радифер, Филипп Занна, Кеничи Уеда, Дункан Ласт, Жан Пьер Нгенан, а также участниками семинаров МВФ, Мирового банка, конференции по управлению государственными инвестициями (Вьетнам, 2010 г.), и конференции по устойчивому повышению уровня инвестиций в странах с низким уровнем доходов (Вашингтон, 2010 г.), за их предложения и комментарии. Мы также признательны экономистам множества стран, представленных в Мировом банке и МВФ, которые оказали поддержку в сборе данных. Значительная помощь в проведении исследования была оказана Ке Вангом.

Содержание:

I. ВВЕДЕНИЕ.....	5
II. КРАТКИЙ ОБЗОР РАБОТ, ПОСВЯЩЕННЫХ УВЕЛИЧЕНИЮ ОБЪЕМА И УПРАВЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ИНВЕСТИЦИЯМИ В СТРАНАХ С НИЗКИМ УРОВНЕМ ДОХОДА	6
III. ИНДЕКС КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ИНВЕСТИЦИЯМИ	10
A. Компоненты индекса.....	10
Графа 1. Основные компоненты индекса управления государственными инвестициями (ИУГИ) 11	
B. Оговорки	15
IV. ПОСТРОЕНИЕ ИНДЕКСА	16
A. Сбор данных	16
B. Удельные весовые коэффициенты и их суммирование.....	17
V. ИУГИ ПО СТРАНАМ.....	17
A. Оценки по странам	17
B. Сравнение ИУГИ с существующими институциональными индексами.....	20
C. Устойчивость.....	21
VI. ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ СФЕРЫ ПРИМЕНЕНИЯ ИНДЕКСА ИУГИ.....	23
VII. ЗАКЛЮЧЕНИЯ.....	24
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	25
Графа 1. Взаимозависимость объемов инфраструктуры и доходов на душу населения, по регионам.....	28
Графа 2: Итоговый индекс ИУГИ: разбивка по суб-индексам	29
Графа 3: Тепловая карта индекса ИУГИ и суб-индексов.....	30
Графа 4. Итоговый индекс ИУГИ: подгруппы стран.....	31
Графа 5: Итоговый индекс ИУГИ: страны со средним и низким уровнем дохода	32
Графа 6: Индекс ИУГИ и его составные части: некоторые страны в ЮААСС (SSA)	33
Графа 7. Корреляция Спирмена между ИУГИ и другими индексами.....	34
Графа 8. Корреляция спирмена между суб-индексами ИУГИ и другими индексами	35

Графа 9: Корреляция между ИУГИ и экономическим ростом/уровнем доходов	36
Таблица 1.а Итоговые показатели индекса ИУГИ по странам.....	37
Таблица 1b. Показатели по странам по суб-индексам	38
Таблица 3. Итоговые показатели по странам и рейтинг при альтернативных итоговых индексах	41
Приложение I. Охват, методология оценок и источники данных	43
Приложение II. Источники использованных данных	45

I. ВВЕДЕНИЕ

Широко признано, что в странах с низким уровнем дохода увеличение объемов государственных инвестиций, в особенности в инфраструктуру, является одним из наиболее перспективных направлений развития. Аргументы в поддержку значительного увеличения государственных инвестиций в физическую и социальную инфраструктуру в целях достижения устойчивого экономического роста сводятся к высокой отдаче инвестиций в условиях недостаточности капитала, а также к острой нехватке качественных условий для развития в этих странах. В исторической перспективе, недостатки в управлении государственными инвестициями привели к недостаточной отдаче как от государственных, так и от частных инвестиций во многих странах с низким уровнем дохода. Низкий уровень отдачи от государственных инвестиций объясняется недостаточно тщательным отбором и внедрением проектов, которые, в свою очередь, объясняются нехваткой информации, растрачиванием, распылением и потерей ресурсов, а также недостаточным качеством технической экспертной работы. Доходность от частных инвестиций снижается ввиду отсутствия вклада со стороны государственного сектора, который дополнял бы частные инвестиции. В то же время, значительное увеличение государственных инвестиций в условиях неразвитой институциональной базы может подорвать возможность экономического роста, а также перспективы обеспечения фискальной и долговой устойчивости системы в целом.

Усилия самих стран по "инвестированию в инвестиционный процесс" могут сыграть ключевую роль в повышении отдачи от государственных и частных инвестиций, а также в достижении запланированных дивидендов от экономического роста при одновременном обеспечении фискальной и долговой устойчивости (Коллиер, 2008). В этом отношении следует учесть несколько аспектов, включая потенциал страны в плане обеспечения профессиональной с точки зрения технической методологии, деполитизированной экспертизы и отбора проектов, создания правильных механизмов их внедрения, надзора и наблюдения, а также осуществления оценки по итогам внедрения проектов. Прозрачность и подотчетность всех задействованных в этом процессе лиц и всех этапов этого процесса может оказать значительный вклад в поддержку продуктивных государственных инвестиций. Экономические и институциональные показатели для измерения этих аспектов могут сыграть ключевую роль при оценке потенциала и масштабов возможного увеличения продуктивных государственных инвестиций и отдачи от них.

В данной работе впервые разработан и представлен показатель, который отражает прогнозируемые и фактические стороны всех этапов процесса инвестирования. В данной работе разработан сводный индекс эффективности процесса управления государственными инвестициями в 71 стране (включая 40 стран с низким уровнем дохода). Данная работа во многом исходит из диагностики систем управления государственными инвестициями в различных странах, составленной Мировым банком, а также из существующих баз данных по бюджетам этих стран и оценок, проведенных различными донорами, с сопутствующим экспертным сопровождением². В отличие от существующих систем экспертизы

² Это включает в себя систему оценки государственных расходов и финансовой подотчетности (PEFA) и базу данных по бюджетам различных стран ОЭСР и Мирового банка

эффективности инвестиций и их качества, которые исходят из физических показателей, разработанный в данном исследовании показатель открывает новую главу в этой сфере, исследуя эффективность процесса, который лежит в основе этих инвестиций.³

В частности, он учитывает качество и эффективность процесса инвестиций на четырех последовательных этапах: экспертиза, выбор, внедрение и оценка проекта.

Показатель дает основу для оценки различных групп стран и регионов, а также дает возможность получить ряд новых данных, которые можно использовать в целях сопоставительного анализа ситуации в различных странах.

Данная работа построена следующим образом. В главе II приведен краткий обзор работ, посвященных инвестиционным потребностям стран с низким уровнем дохода, а также связям между государственными инвестициями, ростом и эффективностью инвестиций. В главе III описаны компоненты индекса эффективности управления государственными инвестициями. Глава IV описывает процесс построения индекса; глава V приводит его статистические характеристики, а также сравнение с другими показателями. Потенциальные сферы применения индекса рассмотрены в главе VI. Наконец, в главе VII представлены заключения.

II. КРАТКИЙ ОБЗОР РАБОТ, ПОСВЯЩЕННЫХ УВЕЛИЧЕНИЮ ОБЪЕМА И УПРАВЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ИНВЕСТИЦИЯМИ В СТРАНАХ С НИЗКИМ УРОВНЕМ ДОХОДА

Существует широкий консенсус среди исследователей и практикующих специалистов относительно того, что в странах с низким уровнем дохода увеличение объема инвестиций, в особенности инвестиций в инфраструктуру, является ключевым элементом устойчивого экономического роста.⁴ Во многих странах с низким уровнем дохода, дефицит качественной инфраструктуры, в особенности энергетической инфраструктуры, дорог и связи, снижает производительность как минимум на столько же, насколько ее снижают структурные факторы, такие как бюрократия, коррупция и нехватка финансирования. (Калдерон и Сервен, 2008 г).⁵ Улучшение качества инфраструктуры повышает производительность человеческого и физического капитала не только напрямую (например, дороги дают доступ к отдаленной местности, что открывает дорогу частным инвестициям), но также и косвенно, посредством снижения транспортных расходов, что в свою очередь, создает эффект экономии издержек за счет больших объемов, повышает производительность, а, следовательно, способствует

³ В большинстве работ в целях оценки качества инвестиций в основном используются показатели, в основе которых лежат итоговые результаты проектов, такие как количество сбоев в магистральной сети на 100 телефонных звонков в случае проектов в области телекоммуникаций, потери при генерировании электроэнергии как процентное выражение от общего объема производства электроэнергии, процент заасфальтированных дорог в хорошем состоянии и т.д.

⁴ Значительный дефицит качественной инфраструктуры в странах с низким уровнем дохода, в особенности в Африканских странах южнее Сахары, считается ключевым фактором, препятствующим устойчивому экономическому росту (Комиссия по экономическому росту и развитию, 2008 г.)

⁵ В этой работе, мы акцентируем неотложные потребности в физической инфраструктуре, которая зачастую является ключевым вкладом в социальную инфраструктуру и человеческое развитие (Фэй и др., 2005 г.)

экономическому росту. (Страуб, 2008).

Объемы инфраструктуры значительно отличаются в зависимости от региона, в котором расположены развивающиеся страны. Как показано в графе 1, Европа и центральная Азия (ЕЦА, в графиках - **ЕСА**) обладают наибольшим объемом инфраструктуры во всех секторах. За этим регионом идет ближний восток и северная Африка (БВСА, в графиках - **MENA**) и латинская Америка и страны Карибского бассейна (ЛАК, в графиках - **LAC**). Наименьшими объемами инфраструктуры обладают восточная Азия и тихоокеанский регион (ВАТР, в графиках - **EAP**), Южная Азия и Африканские страны южнее Сахары (ЮААСС, в графиках - **SSA**). Более глобально, страны с низким уровнем доходов во всех регионах страдают от недостатка инфраструктуры по сравнению со странами со средним уровнем дохода, при том, что разрыв между ними увеличивается с течением времени. (Фостер и другие, 2008 г.). Хотя оценки потребностей в инфраструктуре в странах с низким уровнем дохода зависят от используемой методологии оценки, существующие расчеты показывают, что им необходимы значительные инвестиции для того, чтобы удовлетворить существующие потребности в инфраструктуре. К примеру, организация "Диагностика инфраструктуры Африки", оценивает общие ежегодные потребности в средствах на развитие инфраструктуры в африканских странах южнее Сахары (входящим в группу стран с низким уровнем дохода) в размере \$93 миллиарда, что составляет около 15 процентов от общего ВВП региона (Фостер и Брисено-Гармендиа, 2009 г).⁶

Недавние исследования показывают, что в странах с низким уровнем дохода увеличение инвестиций в инфраструктуру может оказать значительное влияние на экономический рост. Используя физические показатели инфраструктуры, Калдерон и Сервен (2008) показали, что если бы развивающиеся страны сократили наполовину свой разрыв в наличии инфраструктуры, достигнув уровня стран со средним уровнем дохода, уровень экономического роста в этих странах увеличился бы на 2%. По оценкам Калдерона и Сервена (2008), если бы страны с низким уровнем доходов в регионе Африки южнее Сахары достигли бы уровня развития инфраструктуры регионального лидера (Маврикий), экономический рост увеличился бы на 2,3%. Если бы они догнали по уровню развития инфраструктуры такие страны, как Северная Корея, экономический рост увеличился бы на 2,6%.

При этом, во многих развивающихся странах, взаимосвязь между государственными капитальными затратами и накоплением капитальных активов, а, следовательно, экономическим ростом, нарушается по причине низкой эффективности государственных инвестиций. Аргумент о том, что государственные инвестиции ведут к накоплению капитала и активов основано на предположении, что государственные инвестиции обязательно будут продуктивными. Это предположение особенно проблематично применительно ко многим странам с низким уровнем доходов, в которых неэффективность, потери, либо коррупция зачастую искажает влияние государственных расходов на уровень накопления капитала и активов, оставляя за собой след некачественно выполненных и неэффективных проектов.

Накоплен значительный теоретический материал, а также эмпирические доказательства важности, которая должна придаваться качеству и эффективности инвестиционных расходов с целью обеспечения должной предельной производительности инвестиций и ее положительного влияния на экономический рост. Вслед за моделью, разработанной Барро (1990), на примере большого количества других эндогенных моделей было показано, что

⁶ По оценкам Мирового банка за 2005 г., в латиноамериканском регионе в целом необходимо реализовывать капитальные затраты в размере от 4 до 6% от ВВП в год, для того, чтобы догнать страны, которые в 1980 году обладали меньшими объемами инфраструктуры, такие как Южная Корея и Китай (см. Фэй и Моррисон, 2007 г.)

производительные правительственные инвестиции могут увеличить долгосрочные параметры экономического роста за счет постоянного увеличения доходов от других факторов производства. Недавно разработанные теоретические модели показывают, как неэффективная и коррумпированная бюрократия может использовать систему предоставления государственных инфраструктурных услуг, что снижает качество и эффективность государственных расходов, устраняет мотивацию экономических агентов инвестировать средства, а, следовательно, тормозит экономический рост. (см. Чакраборти и Дабла-Норрис, 2009).

Большая часть эмпирических исследований об экономическом эффекте государственных инвестиций рассматривает их долгосрочный вклад в уровень роста общих доходов либо производительности. Некоторые исследования утверждают, что между этими переменными существует положительная взаимосвязь, в особенности в случае инвестиций в инфраструктуру, хотя по этому вопросу продолжаются споры. Недавние исследования, в особенности те, в которых используются физические показатели инфраструктуры в качестве критерия качества инфраструктуры, говорят о значительном положительном эффекте, который государственный капитал может оказать на уровень экономического роста (Калдерон и Сервен, 2008). С другой стороны, эта корреляция намного менее выражена в тех исследованиях, которые используют потоки государственных инвестиций либо их кумулятивное значение (Истерли и Ребело, 1993; Кифер и Кнак, 2007). Как говорилось выше, это, вероятнее всего, отражает тот факт, что инвестиционные расходы могут быть ненадежным показателем накопления производительных активов в развивающихся странах по причине значительных потерь и коррупции.

В рамках схожего направления этих исследований было показано, что более широкий институциональный контекст, в рамках которого принимаются инвестиционные решения, а также качество выбора проектов, управления ими, а также его внедрения играют ключевую роль в определении доходности инвестиций и их дивидендов роста (Эшахани и Рамирез, 2003; Нэйг и Кнеллер, 2008). К примеру, Флайвбжерг (2003) считает, что значительное превышение запланированных расходов, недополучение запланированных выгод, потери, и низкий уровень завершения проектов довольно распространены при осуществлении масштабных инфраструктурных проектов в развивающихся странах, что вызвано в первую очередь их некачественным отбором, наблюдением и оценкой. В схожем ключе, Коллиер и другие (2008) утверждают, что отдача от инвестиций во многих странах с низким уровнем доходов снижается ввиду ограниченности информации и технической неспособности провести скрупулезную экспертизу проекта до его осуществления. Другие причины неэффективности – это смещенная мотивация, крайними примерами которой являются коррупция и извлечение ренты.

Государственные инвестиции, в особенности инвестиции в инфраструктуру, также могут быть связаны с вопросами политической экономии, а не только вопросами экономической эффективности. Например, Генисз и Зелнер (2006) представили доказательства того, что давление со стороны заинтересованных лиц и структура политических институтов влияют на инвестиции государственных поставщиков электричества. Гвашь и другие (2007) показали, что недостаточно прочные операционные системы повышают вероятность политического вмешательства и увеличивают вероятность экспроприации некупаемых инвестиций, что ставит под угрозу реализацию среднесрочных выгод. Многие из этих проблем стоят более остро в странах с низким уровнем дохода.

Важность качества и эффективности государственных инвестиционных расходов была также подчеркнута в рамках аргументов о необходимости предоставления странам дополнительного фискального пространства для продуктивных инвестиций. В ряде исследований говорится, что недооценка самой природы инвестиций, создающих активы, а также временные договоренности создают предубеждение против инвестиций в развивающихся странах, что влечет за собой отрицательные последствия для экономического роста (Истерли и Сервен, 2008; Сервен, 2007; Коллиер, 2008). Эти исследования показывают, однако, что государственные инвестиции будут обладать более высоким уровнем предельной производительности по итогам осуществления проектов в том случае, если правительство будет способно отобрать проекты, обеспечивающие высокую отдачу до начала их осуществления, что позволяет значительно снизить число расточительных проектов и обеспечит эффективное использование фискального ресурса на цели инвестиционных расходов.

В целом, в работах на эту тему говорится, что увеличение инвестиций в странах с низким уровнем доходов является чрезвычайно важным, но для того, чтобы такое увеличение содействовало развитию и экономическому росту, необходимо обеспечить должное качество и эффективность государственных расходов. Это говорит о необходимости перейти от обсуждения объемов расходов к решению вопросов более широкой институциональной базы, лежащих в основе инвестиций. В частности, оценка качества отбора проектов, их экспертизы, внедрения и оценки может помочь выявить те недостатки, которые ведут к неэффективным результатам, а также выработать институциональные и технические средства для коррекции этих недостатков. В этих целях, наша работа – это первая попытка оценить сильные стороны процесса управления

государственными инвестициями в развивающихся странах.

III. ИНДЕКС КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ИНВЕСТИЦИЯМИ

В данном разделе приведено описание компонентов индекса эффективности управления государственными инвестициями (ИУГИ). В процессе его разработки, мы руководствовались существующими работами в этой области, опытом управления государственными инвестициями в различных странах, а также диагностической моделью, разработанной Ражарамом и др (2010).⁷ Индекс систематизирует существующую информацию о желательных характеристиках и функционировании выявленных стадий цикла государственных инвестиций.

Большая часть существующих количественных индексов включают в себя информацию, касающуюся характеристик и функционирования бюджетного процесса, практики и фискальных правил (см. Дабла-Норрис и другие, 2010, и приведенные в этой работе ссылки). Насколько нам известно, не существует индексов эффективности управления государственными финансами – областью, которая тесно связана с вышеописанным, но при этом зачастую упускается из виду. Памятуя о наличии этого пробела в исследованиях, основной нашей задачей в этой работе было построить индекс, который был бы полезен с точки зрения анализа сильных сторон существующих институтов управления государственными инвестициями в странах с низким и средним уровнем дохода.

A. Компоненты индекса

В соответствии с работами на эту тему, мы выделили четыре последовательных этапа, связанных с управлением государственными инвестициями: *стратегическое руководство и экспертиза проектов, отбор проектов, управления проектами и их внедрение, и оценка проектов и аудит*.⁸ На каждом из этих этапов, акцент ставится на анализе базовых процессов и рычагов контроля, которые в сумме дают эффективные решения о государственных инвестициях, в то же время уделяя должное внимание роли институтов, потенциалу и мотивации. Каждый из этих этапов состоит из нескольких отдельных компонентов (всего их насчитывается 17). В графе 1 приведена сводная таблица основных сторон индекса и его компонентов, а в приложении I приведено детальное описание методологии подсчетов и используемых источников данных.

⁷ Аналитическая система, разработанная Ражарамом и другими (2010), включает в себя восемь предпочитаемых, или минимальных, характеристик должного функционирования системы государственных инвестиций.

⁸ см. Спэкмэн (2002).

Графа 1. Основные компоненты индекса управления государственными инвестициями (ИУГИ)

1. **Стратегическое руководство и оценка проектов.**

- Природа стратегического руководства и наличие практического руководства в конкретной области
- Прозрачность стандартов проведения экспертизы
- Наблюдаемая эволюция экспертиз, проводимых перед началом проекта
- Независимая оценка проведенных экспертиз

2. **Выбор проекта и составление бюджета**

- Существование среднесрочной системы планирования и степень ее интеграции с бюджетом
- Включение в бюджет по проектам, финансируемым донорами
- Интеграция текущих и инвестиционных расходов в бюджет
- Вид надзора и финансирования со стороны парламента, включая парламентские комитеты
- Общественный доступ к ключевой фискальной информации

3. **Внедрение проекта**

- Степень открытой конкуренции при распределении контрактов
- Природа всех механизмов подачи жалоб, связанных с закупками
- Потоки финансирования во время выполнения бюджета
- Существование и эффективность внутренних систем контроля, таких как контроль обязательств
- Эффективность системы внутреннего аудита

4. **Оценка проекта и аудит**

- Регулярность проведения оценок по итогам осуществления проектов
- Регулярность составления отчетов внешнего аудита, а также их рассмотрения парламентом
- Ведение реестров активов, отражающих их стоимость

Стратегическое руководство и оценка проектов

Общее стратегическое руководство в области государственных инвестиций – важная отправная точка, которая позволяет упорядочить процесс принятия правительственных решений об инвестициях, а также направить действия лиц, принимающих решения, на уровне секторов. (Спакман, 2001, Аллен и Томмасы, 2001). Стратегическое руководство обеспечивает выбор инвестиционных проектов исходя из приоритетов в рамках политики общего развития. Проекты либо программы, которые проходят этап первичного отбора, должны быть затем подвергнуты тщательному анализу с точки зрения их финансовой и экономической выполнимости и устойчивости, с тем, чтобы отбросить расточительные, дорогостоящие и не

приносящие практической пользы проекты. Наш индекс оценивает эти грани с использованием следующих критериев:

- Мы проводим оценку, существует ли широкое руководство, составляются ли стратегические планы, оцениваются ли затраты. Руководство может быть составлено на основании национального плана развития либо другого среднесрочного либо долгосрочного стратегического документа, устанавливающего на самом высоком уровне принятия решений долгосрочные приоритеты развития по всей экономике в целом.⁹ Это должно дополняться стратегией на уровне секторов либо на уровне суб-секторов, которая должна служить более детальным, проработанным планом осуществления ключевых инвестиционных приоритетов на уровне секторов.
- Экспертиза проекта либо оценка проекта до начала его осуществления включает в себя анализ того, существуют ли детально разработанные стандарты проведения экспертиз и применяются ли эти стандарты в полном объеме.¹⁰ Процесс отбора проектов должен обеспечивать оценку проектов, предлагаемых к финансированию, с точки зрения их социальной (включая экологическую) и экономической ценности. Для того, чтобы обеспечить эффективность такой оценки, правительство должно обладать формальным, опубликованным руководством по техническим аспектам проведения экспертизы проектов, которое могли бы использовать министерства и ведомства.¹¹ Экономическая экспертиза проектов должна соответствовать масштабу и целям проекта. Более крупные проекты требуют более скрупулезной оценки их финансовой и экономической выполнимости и устойчивости.¹²
- Наш индекс также оценивает, в какой мере стандарты проводимой экспертизы подкрепляются каким либо видом независимой проверки. В случаях, если оценка проводится на уровне ведомств и министерств, а не на уровне центрального управления, может потребоваться провести независимую оценку для того, чтобы удостовериться в отсутствии субъективных, оправдывающих самих себя предпосылок в оценке.

Выбор проекта и составление бюджета

Процесс экспертизы и выбора проектов государственного финансирования должен быть привязан к бюджетному циклу. Опыт различных стран говорит о том, что в отсутствие такой привязки, правительства прибегают к займам без того, чтобы уделить должное внимание вопросам устойчивости. Кроме того, при таком подходе активы обслуживаются недостаточно тщательно, а управление крупными проектами и их результаты становятся некачественными (Якобс, 2008). Наш индекс оценивает эти аспекты с использованием следующих критериев:

- С точки зрения оценки устойчивости инвестиционной программы, важно наличие среднесрочной системы, которая транслирует фискальные цели либо правила в

⁹ В странах с низким уровнем доходов, стратегия снижения уровня бедности может послужить в качестве такого документа (Ражарам и другие, 2010).

¹⁰ Тщательность и ценность оценки проекта до этапа его осуществления зависит от качества анализа и наличия сотрудников, обладающих навыками проведения оценок и экспертиз проектов. В данной работе, оказалось невозможным включить количественный показатель этих навыков в наш индекс.

¹¹ Продолжается спор о необходимости уделять больше внимания более сложным методологиям оценки, таким как анализ затрат и издержек и анализ издержек и эффективности (см. Коллиер 2010, Коллиер и другие, 2008). Во многих странах с низким уровнем дохода, с неразвитой технической базой для проведения таких оценок, можно использовать более простые и более узкие методы экономических оценок, включая оценку того, существует ли ясно выраженная потребность в проекте, постановку четких и измеряемых задач, рассмотрение и анализ вариантов внедрения, включая альтернативные варианты внедрения (Глендай, 2010).

¹² Флайберг и др. (2003) отмечают наличие сложных причинно-следственных связей, которые могут привести к значительному превышению запланированных расходов при осуществлении особо крупных проектов.

рациональный план эволюции сводных фискальных показателей.¹³ Оценивается он при помощи двух отдельных критериев: наличие многолетних прогнозов и их привязка к ежегодной бюджетной политике, а также интеграция текущих и инвестиционных расходов в бюджетный процесс с целью выяснения, могут ли многолетние текущие и новые политики по секторам финансироваться в рамках ежегодных сводных фискальных плафонов.¹⁴

- Эффективные инвестиции требуют рациональных решений при выборе инвестиций, активного управления портфелем инвестиций, и бюджетного процесса, который распределяет текущее финансирование для эксплуатации и обслуживания существующих активов. Последняя составляющая особенно важна в случае финансируемых донорами проектов, создающих активы, которые могут быть значительны во многих странах с низким уровнем дохода, в то время как издержки на эксплуатацию и обслуживание активов несет правительство. В этих целях, наш индекс оценивает и включение в бюджет информации об инвестиционных проектах, финансируемых донорами.
- Во многих ситуациях, формальные сдержки выбора некачественных проектов обходятся посредством метода "перепрыгивания забора", либо обхода существующих методов контроля. Более формальный процесс рассмотрения проектов через бюджетный комитет либо его эквивалент в парламенте, подкрепленный раскрытием большинства информации публично, может помочь в создании стандартов экспертизы.¹⁵ Наш индекс также отражает степень доступа к информации о ключевых сводных фискальных показателях, контрактах и закупках, а также к отчетам внешних аудиторов, которым обладает общественность.

ВНЕДРЕНИЕ ПРОЕКТА

Внедрение проекта охватывает широкий круг аспектов, от обеспечения своевременного исполнения бюджета и эффективного процесса закупок до создания должной системы внутреннего бюджетного анализа и контроля в целях обеспечения эффективного управления финансами и программой. Зачастую проблемы в области внедрения являются следствием неэффективного планирования на предыдущих этапах, включая некачественный выбор проекта и отсутствие интеграции с бюджетным процессом; однако, опыт различных стран свидетельствует о том, что в отсутствие ясной организационной структуры, регулярной отчетности и систем наблюдения, а также отлаженных систем закупок, в рамках инвестиционных проектов разрастаются такие проблемы, как хроническое невыполнение бюджетов, извлечение ренты из государственных должностей, и коррупция. Наш индекс оценивает надежность системы внедрения проектов по следующим параметрам:

- Мы оцениваем отлаженность систем закупок с использованием двух индикаторов. На первом этапе мы оцениваем, в какой мере система тендеров и последующего подписания контрактов открыта конкуренции. Задача заключается в обеспечении строительства, не

¹³ Среднесрочные системы составления бюджета играют важную роль в обеспечении фискальной дисциплины, в то же время являясь мостом между целями и задачами среднесрочных стратегий развития страны и ежегодным бюджетным процессом. При этом, в отсутствие базовых бюджетных институтов и достаточного потенциала, они могут не достичь своих целей. См, например, Шиаво-Камно (1999).

¹⁴ В идеале, отраслевые министерства и министерство финансов должны анализировать будущие затраты на инвестиционные проекты и их финансирование на этапе составления бюджета. Однако, во многих странах составление бюджета по государственным инвестициям недостаточно интегрировано в формальный процесс составления общего бюджета. (см. Аллен и Томмасы, 2001, и Веббер, 2007)

¹⁵ Следует отметить, что сам парламент может стать источником проектов, не прошедших экспертизу. Например, в зависимости от свободы действий, предоставляемой конституциональным либо органическим бюджетным законом, парламенты некоторых стран могут обладать практически неограниченными полномочиями по замене либо изменению объемов финансирования, выделяемых в бюджетах на те или иные проекты.

требующего чрезмерных затрат, и не подверженного сговорам между поставщиками и закупающей государственной организацией. Во-вторых, мы оцениваем наличие и работу механизмов подачи и рассмотрения жалоб, которые должны служить системой сдержек и противовесов в этом процессе.¹⁶

- Срывы либо непредсказуемость собственных либо донорских потоков финансирования может отрицательно отразиться на эффективности внедрения проектов и привести к невыполнению бюджетов капитальных расходов. (Мировой банк, 2004 г.)¹⁷ Наш индекс отражает эти вопросы, оценивая, в какой степени невыполнение капитальных бюджетов было хронической проблемой за последние три года. Хотя сам факт того, что ресурсы в капитальных бюджетах тратятся в соответствии с планом, может являться лишь косвенным показателем эффективного внедрения отдельных проектов, ограничения в наличии ресурсов могут стать серьезным препятствием и говорить о наличии системных проблем.
- В целях повышения эффективности и снижения уровня коррупции на этапе внедрения проекта, необходимо наличие должных механизмов внутреннего контроля в отраслевых министерствах, а также надежной системы аудита по инвестиционным проектам (Даймонд, 2006). С этой точки зрения, наш индекс также включает в себя оценку существования и эффективности внутренних систем контроля, а также системы внутреннего аудита.

ОЦЕНКА ПРОЕКТА И АУДИТ

Оценка завершенных проектов по итогам их внедрения в развивающихся странах является желательным, но зачастую отсутствующим компонентом проектного цикла. В базовом виде, в рамках этой оценки проводится сравнение фактических издержек по проекту с издержками, запланированными на этапе разработки проекта.¹⁸ Обслуживание помещений также требует ведения всеобъемлющего и надежного реестра активов, который должен регулярно проходить внешний аудит.¹⁹ Ненадежная система регистрации активов не позволяет обслуживать либо вести учет физической собственности, и может привести к значительным утечкам. Наш индекс включает в себя следующее:

- Мы оцениваем, регулярно ли проводятся оценки проектов по итогам их внедрения, и проводятся ли они счетной палатой либо правительством, и регулярно ли проводится внешний аудит по инвестиционным проектам.²⁰ Создание практики таких оценок может

¹⁶ Хотя представляется важным создать механизм подачи юридических исков против тех или иных решений, связанных с процессом закупок, что должно способствовать наблюдению и контролю над этим процессом со стороны общественности, при этом существует определенная опасность чрезмерного использования судов и создания такой атмосферы, в которой поставщики будут использовать угрозу судебного иска для укрепления собственной позиции.

¹⁷ Веббер (2010) и Кайдэн и Вилдавски (1974), приводят описание значительного количества вопросов, связанных с работами в условиях ограниченных бюджетов.

¹⁸ Более подробная аргументация о полезности оценок проектов по итогам их внедрения содержится в работе Джонса (1990).

¹⁹ В случае наличия у организации и ведомства значительного потенциала, ей следует составлять балансовый отчет, в котором должна быть отражена стоимость активов, созданных при помощи инвестиций в основной капитал, покупок либо наследия. (МВФ, 2001). В руководстве по статистике государственных финансов приведена следующая классификация активов: активы общего назначения (школы, офисные здания и пр.), инфраструктурные активы (автодорожные магистрали, коммуникационные сети и пр) и унаследованные активы (активы, обладающие исторической либо художественной ценностью и пр)

²⁰ Даже в странах с высокой степенью зависимости от внешней помощи, и, соответственно, зависимостью от доноров в плане проведения анализа и оценки осуществленных ими проектов, зачастую результаты проведенных донорами оценок не используются на систематическом уровне в целях улучшения будущего дизайна и осуществления проектов (Петри, 2010).

дать важное руководство по повышению эффективности дизайна и внедрения проектов в будущем.

- Индекс оценивает, насколько детально ведутся реестры активов и госсобственности.

В. Оговорки

Следует сделать несколько оговорок перед тем, как мы перейдем к детальному рассмотрению процесса построения индекса. Несмотря на то, что созданный нами индекс достаточно комплексный, он не может претендовать на то, чтобы полностью отразить все аспекты, связанные с управлением государственными инвестициями. На практике, ограниченность данных сужает диапазон индикаторов, которые могли бы быть включены в наш индекс. Например, было бы полезным включить информацию о том, в каком масштабе сами страны финансируют обслуживание своих активов. Разумеется, что более высокий уровень финансирования собственных активов не обязательно означает, что качество их обслуживания будет лучше; при этом следует иметь в виду, что недостаточный уровень финансирования либо неэффективные программы управления активами могут сократить срок полезной службы и показатели продуктивности активов, тем самым снизив и их вклад в обеспечение общего экономического роста.

Также оказалось сложным собрать данные по ряду других, смежных областей, который помогли бы оценить эффективность управления государственными инвестициями. Например, система надзора за внедрением проектов должна включать в себя, как минимум, сравнение фактического прогресса по внедрению проекта с планом внедрения проекта. Тем не менее, на этом этапе оказалось сложным определить подходящий источник данных по этому вопросу. Кроме того, принимая во внимание долгосрочную природу инфраструктурных проектов, могут произойти определенные изменения в экономической и социальной ценности проекта в течение периода его разработки, планирования и осуществления. В результате, представляется важным создать механизмы, которые на определенных критических или ключевых этапах будут предписывать пересмотр проекта с целью определения его целесообразности ввиду значительных изменений в издержках проекта, сроках выполнения либо ожидаемых выгод. (Сквайр, 1984). Ввиду ограничений в наличии данных, также оказалось сложным учесть в индексе этот аспект.

В других областях, где могут существовать данные, их интерпретация может зависеть от системы, существующей в конкретной стране, что усложняет их включение в общий индекс. Например, роль парламента может сводиться к различным направлениям, включая внесение поправок в бюджет, пересмотр бюджета, внесение проектов, либо прекращение или остановку проектов, находящихся в процессе внедрения. В некоторых странах, бюджетные распределения ассигнуются парламентом, а в других странах любые попытки со стороны парламента изменить бюджетные ассигнования, предлагаемые правительством, могут повлечь за собой процедуру "доверия" правительству. Были предприняты различные попытки классифицировать эти различия, и внимание при этом в основном уделялось тем функциям, которые парламента играет во всех юрисдикциях, включая функции наблюдения и требования к раскрытию информации, представляющей общественный интерес.

Ассигнования на управление государственными инвестициями могут являться составной частью общебюджетных ассигнований, либо частью общих расходов государственных предприятий и частных партнеров. Таким образом, большая часть фактических данных и систем контроля определяется институциональной системой, присущей той или иной стране. Что касается масштабов государственных инвестиций, наш индекс в основном охватывает институциональные процессы государственных инвестиций, осуществляемых органами центральной власти (министерства, департаменты либо ведомства). Ввиду ограниченности данных, в индекс не включен ряд вопросов, касающихся взаимосвязи между государственными инвестициями, осуществляемыми органами власти на центральном и субнациональном уровне и частно-государственными партнерствами.

Таким образом, индекс следует рассматривать как первую попытку собрать сравнительную информацию, представляющую интерес. Дальнейшая работа в этом направлении может быть направлена на решение вопросов, связанных со сбором и сравнением недостающих данных по другим важным аспектам управления государственными инвестициями.²¹

IV. ПОСТРОЕНИЕ ИНДЕКСА

Как было сказано в предыдущем разделе, индекс состоит из 17 индикаторов, сгруппированных по четырем этапам цикла управления государственными инвестициями: (i) стратегическое руководство и экспертиза проектов; (ii) отбор проектов; (iii) внедрение проектов; and (iv) оценка проектов и аудит. Для того, чтобы отразить эффективность процесса управления государственными инвестициями на каждом из этих этапов, мы распределили страны по различным группам исходя из ряда показателей и отраслевых индексов, которые были затем сведены воедино в целях построения общего, единого индекса (ИУГИ).

Основная часть данных, использованных при построении индекса, по своей природе являются качественными. По каждому вопросу, была использована шкала от 0 до 4. Более высокая оценка отражала более качественное управление государственными финансами по этому аспекту. При ответе на вопросы, приведенные в графе 1 и при определении оценок, было неизбежным использование определенной доли субъективных суждений. В целях минимизации таких суждений, был использован ряд правил кодирования, которые приведены в полном объеме в приложении I. Кодирование зависело от природы вопроса. Было использовано бинарное кодирование (оценка либо 0, либо 4) по некоторым фактологическим вопросам. По другим вопросам была использована более широкая шкала оценки от 0 до 4, что привело к более значительным различиям по странам в различных аспектах индекса.

A. Сбор данных

Построение индекса зависит от интенсивного процесса сбора данных. Данные были собраны из большого количества источников, включая исследования Мирового банка в области управления государственными инвестициями (УГИ) по различным странам, отчеты, составленные в рамках программы государственных расходов и финансовой подотчетности (PEFA), базы данных бюджетных учреждений, отчеты Мирового банка о государственных расходах (PERs), оценки Мирового банка по процессу закупок по различным странам, оценки Мирового банка по финансовой подотчетности в различных странах, и веб-сайты различных стран (более детальное описание источников данных приведено в приложении II). Источники

²¹Мировой банк начал в недавнем прошлом проведение более чем 27-и глубинных диагностических оценок в области управления государственными инвестициями (см. Петри 2010).

в основном охватывают периоды от 2007 по 2010 гг и включают в себя 71 страну (40 стран с низким уровнем доходов и 31 страну со средним уровнем доходов).

Для построения индекса потребовалось использовать широкий спектр источников, поскольку ни одна база данных не охватывала страну в целом и не отражала характеристики соответствующей системы. Диагностические исследования Мирового банка в области управления государственными инвестициями (УГИ) и отчеты Мирового банка о государственных расходах по различным странам (PERs) послужили основными источниками информации о том, как действуют национальные системы УГИ по четырем различным этапам инвестиционного цикла. Эта оценка исходила из обсуждений с представителями стран, анализа опубликованных и неопубликованных материалов, и обсуждений с заинтересованными сторонами. Этих источников было недостаточно по многим странам для того, чтобы выставить оценки по всем вопросам, в особенности в части экспертизы проектов, оценки проектов, и уровня исполнения капитальных бюджетов. Как следствие, в целях дополнения существующей информации, был выслан короткий вопросник экспертам Мирового банка в области государственных финансов и экономистам различных стран, проходивших оценку.

В. Удельные весовые коэффициенты и их суммирование

Скрупулезное распределение индикаторов по суб-индексам в зависимости от их удельных весовых категорий, а затем суммирование суб-индексов в общий индекс, является крайне важной частью процесса построения индекса. Наши обе отправные точки, *общий индекс ИУГИ* и четыре суб-индекса построены с использованием простого среднего арифметического значения. Например, суб-индекс "*Выбор проекта*" является простым арифметическим средним от пяти входящих в него индикаторов, в то время как суб-индекс "*Оценка проекта*" является простым арифметическим средним от трех входящих в него индикаторов. Обобщенный индекс ИУГИ выводится как среднее значение от четырех суб-индексов. Преимущество использования арифметического среднего состоит в его прозрачности и простоте. Кроме того, отсутствие серьезных приоритетов в плане удельных весовых коэффициентов каждого из показателей, входящих в суб-индексы, естественным образом подводит исследователей к использованию простого среднего показателя в качестве базового подхода (см, например, Кнак и другие, 2010).

С целью анализа прочности наших индексов, мы также проанализировали альтернативные варианты определения и назначения удельных весовых коэффициентов. Как будет показано ниже, корреляции порядка ранжирования различных подходов сильны и значимы, что означает, что процедура суммирования, использованная для создания общего базового индекса, является более приемлемым вариантом, чем альтернативные методы определения удельных весовых коэффициентов.

V. ИУГИ ПО СТРАНАМ

В данном разделе, мы приводим основные характеристики общего индекса и четырех суб-индексов. Мы также приводим сравнение между нашим индексом и другими смежными индексами оценки качества институтов.

A. Оценки по странам

Вначале приводятся итоговые оценки по странам. Преимущество такого подхода состоит в том, что итоговые оценки по странам создают систему измерения для оценки эффективности стран (например, сравнения относительного местоположения в рейтинге более эффективных

и менее эффективных стран, различий между средним индексом и странами, расположенными в нижнем quartile распределения анализируемых нами стран). Вначале мы описываем оценки по общему индексу, а затем приводим описание по каждому из четырех суб-индексов.

Оценки по общему индексу

В графе 2 приведены итоговые оценки по странам и данные по четырем суб-индексам (оценки приведены в таблице 1, оценки по каждому компоненту, включенному в индекс, можно получить у авторов работы). Наиболее примечательная характеристика графы 2 – это значительная вариация в диапазоне оценок индекса по различным странам. Средний общий индекс по нашей выборке стран составляет 1,68, при стандартном отклонении в 0,66. Не вызывает удивления, что пять стран, расположенных на первых позициях в рейтинге – это страны со средним уровнем дохода (ЮАР, Бразилия, Колумбия, Тунис и Таиланд, таблица 1а), в то время как страны с наименьшим уровнем эффективности в области управления государственными инвестициями – это в основном страны с низким уровнем доходов (Белиз, Конго, Соломоновы острова, Йемен, и западный берег реки Иордан и сектор Газа). Тепловая карта, представленная в графе 3, показывает значительные вариации инвестиционного процесса в нашей выборке развивающихся стран с несколько другого угла.

Базовый описательный анализ общего ИУГИ раскрывает относительные сильные и слабые стороны процессов управления государственными инвестициями по различным группам стран. Как показывает графа 4 (по регионам), в странах Европы и центральной Азии (ЕЦА) процесс управления государственными инвестициями относительно более развит. За ЕЦА идут страны латинской Америки и Карибского бассейна (ЛАК), восточной Азии и тихоокеанского региона (ВАТР). Страны в регионе ближнего востока и северной Африки (БВСА) и Южной Азии и Африканских стран южнее Сахары (ЮААСС) идут позади. В особенности для стран ЮААСС характерны значительные пробелы на всех этапах процесса управления государственными инвестициями, хотя и существуют значительные различия по странам региона. Экспертиза и оценка проектов – слабое звено по всем регионам, включенным в выборку.

Нижняя часть графы 4 показывает, что в странах-экспортерах нефти ИУГИ ниже, чем в остальных странах, включенных в выборку. Такая взаимосвязь между некачественными институтами и значительными запасами природных ресурсов довольно подробно описана в теоретической и эмпирической литературе (см. Коллиер и ванн дер Плогг, 2009, и ссылки). В частности, было отмечено, что сверхдоходы от природных ресурсов зачастую создают мотивацию незаконного присвоения либо растраты ресурсов, что сужает возможность создания должных институциональных процессов управления государственными инвестициями.

Далее, мы рассматриваем вариации индекса по различным странам, исходя из уровня их экономического развития. В то время как в странах с низким уровнем дохода в целом процессы управления государственными инвестициями более неустойчивы и слабы, чем в странах со средним уровнем доходов, тем не менее, существуют значительные различия между странами (графа 5). В частности, ряд стран с низким уровнем дохода получили гораздо большие оценки, чем несколько стран со средним уровнем дохода. Например, оценка ИУГИ по Боливии и Руанде – больше 2, что больше, чем оценка по 19 странам со средним уровнем дохода. Тот факт, что некоторые страны со средним и низким уровнем доходов получили одинаковый ИУГИ поднимает ряд интересных вопросов. Например, почему относительная устойчивость и эффективность управления государственными инвестициями в некоторых странах с низким уровнем дохода не привела к повышению уровня ВВП на душу населения? И наоборот, каким образом несколько стран со средним уровнем дохода смогли выбраться из

бедности без высокой оценки ИУГИ?

Возможное объяснение - это то, что качество управления государственными инвестициями лишь отчасти отражает все те институциональные процессы, которые необходимо задействовать в целях достижения устойчивого экономического роста.

Например, может стать, что институты управления государственными инвестициями следует дополнить другими актуальными экономическими и политическими институтами для того, чтобы добиться дивидендов роста. Например, в контексте регрессионного анализа роста (который описан ниже) переменные, которые должны нас интересовать в первую очередь – это *взаимодействие* между ИУГИ и другими институциональными факторами, а не само по себе влияние ИУГИ в отрыве от контекста.

Другое интересное наблюдение – это то, что страны со средним и низким уровнем доходов в среднем получают сравнительно похожие оценки по суб-индексу внедрения проектов, в то время как значительные расхождения между этими группами стран наблюдаются по суб-индексам экспертизы проектов, их отбора и последующей оценки. Представляется важным понять, почему страны в обеих этих группах достигли значительного прогресса на этапе внедрения проектов, и в чем могут заключаться корни различий в эффективности остальных трех этапов инвестиционного процесса. Очевидно, что эти вопросы требуют дальнейшего анализа, который простирается далеко за пределы представленной работы.

Таким образом, общий индекс ИУГИ показывает значительные различия по 71-й стране, включенной в нашу выборку. Хотя существуют значительные региональные различия в общих результатах ИУГИ, этапы экспертизы проектов и их последующей оценки по итогам внедрения – это слабое звено процесса управления государственными инвестициями во всех группах стран. Разделение выборки по группам дохода выявляет интересные совпадения в величине индекса по странам с низким и средним уровнем доходов, что заслуживает дальнейшего исследования. Помимо этого, страны, экспортирующие природные ресурсы получают значительно более низкую величину ИУГИ, чем другие страны, что согласуется с исследовательскими работами на эту тему.

Величина суб-индексов

Выше было сказано о значительной вариации общего количества баллов ИУГИ по различным странам. По каждому из суб-индексов различия между странами выражены еще более ярко. Это говорит о том, что наблюдаемые различия в процессах управления государственными инвестициями в различных странах в основном проистекают из различий между странами на всех четырех этапах инвестиционного процесса.

Различия между странами в суб-индексах раскрываются в таблице 1b. Первые две графы таблицы 1b содержат баллы стран по суб-индексу "Экспертиза". По этому суб-индексу оценка проводится по всей шкале от 0 до 4; 9 стран, в основном небольшие экономики островных стран и Африканских стран южнее Сахары получили показатель 0 ввиду того, что у них не существует эффективных механизмов отбора государственных инвестиционных проектов; 2 страны (ЮАР и Колумбия) получили наивысший балл в 4 пункта. Различия между баллами, полученными странами в выборке, довольно велики, и среднее значение составило 1,49 пунктов, при стандартном отклонении в 1,09 пунктов. Кроме того, представляется очевидным, что значительное число стран обладают низким потенциалом отбора государственных инвестиционных проектов (25 стран получили 1 либо менее пунктов по этому суб-индексу).

Второй ряд граф в таблице 1b приводит результаты стран по суб-индексу "Отбор проектов". По этому суб-индексу мы наблюдаем меньшую степень различий по сравнению с суб-индексом "Экспертиза проектов", что, возможно, отражает значительные улучшения в

качестве бюджетных институтов, которых добились страны с низким уровнем доходов за последние два десятилетия (см, например, Дабла-Норрис и другие, 2010). К примеру, средняя величина суб-индекса "Отбор проектов" составила 1,89 пункта, при стандартном отклонении в 0,77 пунктов. Только у 8 стран количество пунктов меньше 1; в 32 странах результат – 2 пункта и выше. По суб-индексу "Внедрение" наблюдается более высокая средняя величина (1,97) по сравнению с предыдущими инвестиционными этапами, и общая вариабельность результатов ниже, чем по этапу экспертизы. По этому суб-индексу лучший результат у стран со средним уровнем доходов (Бразилия, Таиланд и Эль Сальвадор, которые набрали по 3,33 пункта). Наконец, мы видим, что средняя величина по суб-индексу "Оценка" составляет 1,42 пункта. Она схожа с величиной суб-индекса "Экспертиза", но при этом она значительно меньше, чем средняя величина по суб-индексам "Отбор" и "Внедрение", что говорит об относительной неэффективности этого этапа в большом числе исследуемых нами стран.

Для того, чтобы показать полезность разделения ИУГИ на суб-индексы для процесса разработки политики, мы проанализировали процесс управления государственными инвестициями в ряде стран Южной Азии и Африканских стран южнее Сахары (ЮААСС). Как показано в графе 6, существуют значительные различия в величине ИУГИ среди семи рассматриваемых стран. У Бурунди низкий общий результат, а у Руанды высокий. Интересны также огромные различия по четырем этапам процесса управления инвестициями, даже среди стран, у которых схожий общий результат ИУГИ.

Это видно на примере Кении, Танзании и Уганды (трех самых крупных стран в Восточноафриканском сообществе). У всех трех стран сопоставимый общий результат ИУГИ (около 1.5 пункта), но при этом их показатели по суб-индексам сильно разнятся. К примеру, по сравнению со своими соседями, Уганда показывает относительно высокий результат по суб-индексу отбора проектов, но при этом она значительно отстает от них по суб-индексам внедрения и последующей оценки проектов. С другой стороны, Танзания показывает относительно слабый результат по этапу экспертизы. Этот пример показывает значительные различия между странами и различные слабые стороны процесса управления государственными инвестициями. Таким образом, политика по наращиванию потенциала государственных инвестиций должна соотноситься с конкретными потребностями той или иной страны. Это, в свою очередь, говорит о том, что глобальная картина и подход, создаваемый в этой работе, должны быть дополнены более глубокой диагностикой по той или иной стране.

Анализ суб-индексов ИУГИ проливает свет на различия в процессе управления государственными инвестициями по анализируемым нами странам. Следует отметить, что четыре суб-индекса были отобраны исходя из концептуальной, а не чисто статистической классификации. В этом смысле, помимо их совместного использования для построения итогового индекса, суб-индексы можно использовать по отдельности в целях аналитической работы и разработки политики.

В. Сравнение ИУГИ с существующими институциональными индексами

Несмотря на то, что сравнения с существующими индексами в строгом смысле сложны, поскольку ни один из них не отражает эффективность инвестиционного процесса как такового, представляется воценить, дает ли наш индекс полезную информацию. В графе 7 представлена ранговые парные корреляции итогового индекса ИУГИ с пятью существующими индексами: индексом бюджетных учреждений, созданным Даблой-Норрис и другими (2010), показателями качества правления Кауфмана-Краая (включая эффективность правительства, среднюю величину правительственных индикаторов, и индекс контроля над

коррупцией) и индексом политики и институциональной оценки Мирового банка (СРІА), в частности суб-индексом СРІА.²²

Ранговая корреляция Спирмена итогового ИУГИ с суб-индексом СРІА и индексом бюджетных учреждений довольно высока (0,5 и 0,6). ИУГИ также обладает положительной корреляцией, хотя и на более низком уровне, с показателями качества правления Кауфмана-Краая. В целом, положительная, но не чрезмерная высокая степень корреляции с другими существующими индексами вселяет в нас уверенность, что ИУГИ отражает связанную с ними, но не идентичную им информацию. В частности, он показывает, что ИУГИ отражает информацию о конкретных параметрах качества институтов, которые не полностью отражены в других индексах. ИУГИ можно рассматривать как полезное дополнение, которое отражает компонент качества управления государственными инвестициями в общем институциональном процессе.

Далее, мы исследуем взаимоотношение между суб-индексами ИУГИ другими существующими индексами. Как показано в графе 8, наибольшая корреляция происходит между суб-индексами отбора проектов и их внедрения и индексом бюджетных учреждений и показателями качества правления. В частности, коэффициент корреляций спирмена с индексом бюджетных учреждений относительно высок – 0,51 и 0,52, что объясняется тесной взаимосвязью между компонентами, отражаемыми в этих суб-индексах и сферой государственного финансового управления в целом. Вызывает интерес тот факт, что суб-индексы отбора и внедрения проектов более тесно связаны с показателями качества правления Кауфмана-Краая, чем суб-индексы экспертизы и оценки. Это, возможно, отражает большее пространство для растраты ресурсов и коррупции на этих этапах инвестиционного процесса. К примеру, без должной интеграции инвестиционных проектов в бюджет, либо формальных ограничений на выбор проектов, увеличивается возможность растрат и утечек. На этапе внедрения проекта, отсутствие слаженных механизмов закупок повышает вероятность коррупции в инвестиционном процессе.

Эти результаты указывают на взаимосвязь между компонентами ИУГИ и существующими показателями эффективности деятельности правительства. Более того, сравнение с другими существующими индексами подтверждает, что ИУГИ можно использовать для получения информации об эффективности процесса инвестиций.

С. Устойчивость

В данном разделе, мы покажем, что наш базовый индекс включает в себя достаточно компонентов, что было достигнуто за счет группирования конкретных индикаторов, измеряющих схожие аспекты процесса управления государственными инвестициями, в соответствии с теорией измерения и расчета индексов. Наконец, мы покажем, что итоговый индекс ИУГИ является устойчивой альтернативной системам определения удельных весовых коэффициентов, которые используются в работах на эту тему.

²² Суб-индекс СРІА основан на 5 суб-компонентах, два из которых связаны с политикой (долговой и фискальной) и три с качеством системы управления государственными финансами (бюджетное и финансовое управление, государственная администрация и прозрачность, и подотчетность и уровень коррупции в государственном секторе). Вместе с отчетами, составленными в рамках программы государственных расходов и финансовой подотчетности (РЕФА), суб-индекс СРІА вносит важный вклад в процесс оценки потенциала, по итогам которого устанавливаются лимиты долга по программам, в которых участвует фонд (см. "Долговые лимиты в программах, в которых участвует фонд – предлагаемое новое руководство", SM/09/215).

Корреляции на уровне суб-индексов

В данном подразделе, мы рассмотрим корреляции среди индикаторов, включенных в каждый суб-индекс, с тем, чтобы оценить, правильно ли были сгруппированы индикаторы в тот или иной суб-индекс. Вторая колонка в таблице 2 содержит ранговую корреляцию по различным индикаторам, включенным в суб-индексы. В третьей и четвертой колонке приведены количество показателей в каждом суб-индексе, а также коэффициент "шкалы надежности". Коэффициент шкалы надежности – это нормализованный статистический показатель 0-1, который измеряет, насколько надежно было проведено агрегирование того или иного индекса (чем выше степень надежности, тем выше статистический показатель). Это представляет собой положительную функцию средней корреляции между пунктами и количеством включенных пунктов.

Как было сказано выше, величина суб-индекса по экспертизе проектов была подсчитана путем выведения средней величины по четырем показателям. Средняя корреляция между четырьмя компонентами составила 0,38, что означает масштабированный коэффициент надежности суб-индекса в размере 0,70. Выведение среднего значения по пяти индикаторам, полученным схожим образом как составных частей суб-индексов отбора проектов и их внедрения, дала степень корреляции компонентов этих суб-индексов в размере 0,22 и 0,20, что дало коэффициент внутренней надежности в размере 0,57. Наконец, суб-индекс по оценке проектов был выведен путем вычисления среднего значения по трем показателям, при средней корреляции в 0,18 и коэффициенте надежности 0,41.

В нижней части таблицы 2 приведены корреляции по суб-индексам по базовому сценарию. Средняя корреляция между четырьмя индикаторами составляет 0,25, при высоком коэффициенте надежности (0,73). В таблице также представлена средние значения корреляции ИУГИ-17, альтернативного индекса, где каждый из 17 показателей обладает равным весом (и они не сводятся в суб-индексы). Как показано в графах 2 и 5 таблицы, результаты очень схожи с теми итогами, которые были получены по базовому ИУГИ, как с точки зрения ранговых корреляций, так и с точки зрения надежности. Что очень важно, достоверность результатов не достигается в ущерб надежности. Иными словами, средняя величина корреляции показателей остается практически неизменной, в то время как коэффициенты надежности растут в случае, если индекс конструируется с использованием альтернативных схем подсчета весовых коэффициентов.²³

Таким образом, результаты, приведенные в таблице 2, показывают, что среднее значение корреляций суб-индексов (варьирующееся от 0,18 до 0,38) оправдывает использование суб-индексов и не вызывает опасений о возможной мультиколлинеарности. Оценки коэффициента надежности (варьирующиеся от 0,41 до 0,70) дают дополнительную уверенность в том, что наши суб-индексы построены верно. Тот же вывод касается и построения итогового ИУГИ, ввиду того, что коэффициент надежности довольно высок (0,73 по ИУГИ и 0,80 по ИУГИ 17).

Альтернативные системы подсчета удельных весовых коэффициентов

Был проведен анализ чувствительности для проверки устойчивости нашего индекса альтернативным процедурам агрегирования индекса и определения удельных весовых

²³ Полный ряд корреляционных матриц; корреляции между индикаторами по каждому суб-индексу, корреляции между всеми 17-ю индикаторами, и корреляции между суб-индексами могут быть предоставлены авторами данного исследования по получении соответствующего запроса.

коэффициентов различных компонентов (таблица 3). В частности, были рассмотрены различные весовые коэффициенты и допущения о степени заменимости и дополняемости компонентов. Прежде всего, мы равноправно взвесили каждый из наших 17 индикаторов с тем, чтобы вывести ИУГИ-17. Во-вторых, мы использовали анализ основных компонентов (АОК), который часто используется в схожих исследованиях, с тем, чтобы получить альтернативный индекс ИУГИ-АОК (ИУГИ-РСА).

Первая пара колонок в таблице 3 приводит итоговые величины по базовому ИУГИ (те же величины, что были приведены в таблице 1а). Следующие две пары колонок содержат два альтернативных индекса – ИУГИ-17 и ИУГИ-РСА. По сравнению с итоговым ИУГИ, в индексе ИУГИ-17 больший вес присвоен параметрам *"отбора"* и *"внедрения"* проектов. В последней паре колонок приведен итоговый индекс, который был получен с использованием РСА.²⁴

Хотя эти альтернативные системы определения весовых коэффициентов компонентов оказывают влияние на общий результат страны, изменения не значительны и наши основные результаты от этого не меняются. Корреляция рангового порядка между различными подходами высока и значима, что говорит о том, что процедура суммирования индикаторов, приведенная выше, устойчива для альтернативных вариантов. Например, первые 7 стран в верхних строчках списка не меняются с использованием всех трех версий ИУГИ, как не меняются и 6 стран, расположенных в нижней части рейтинга. Конечно, индикаторы и суб-индексы можно агрегировать несколькими возможными путями, некоторые из которых будут столь же действенными, как и те, которые представлены в таблице 3.

VI. ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ СФЕРЫ ПРИМЕНЕНИЯ ИНДЕКСА ИУГИ

ИУГИ может использоваться в целях изучения широкого спектра вопросов в рамках исследовательских работ и может внести вклад в зачастую недостаточные эмпирические данные, касающиеся взаимосвязи между инвестициями и экономическим ростом. Хотя они и не выявляют причинно-следственной связи, диаграммы разброса данных по ИУГИ и реального объема ВВП на душу населения и экономического роста выявляют положительную корреляцию (графа 9). Хотя сам индекс ИУГИ не изменяется во времени, институциональные аспекты инвестиционного процесса, которое отражает индекс, будут медленно видоизменяться, как и большинство институциональных процессов. Далее мы приводим три потенциальных сферы применения индекса.

Возможная сфера применения индекса управления государственными инвестициями – это оценка основных фондов, которые впервые были рассмотрены в работе Притчетта (2000). Как было указано выше, ресурсы, затрачиваемые государственным сектором, не всегда приводят к сопоставимому наращиванию физического капитала по причине низкой эффективности инвестиций. Разъяснение этих различий может иметь важные последствия для оценки пользы от инвестиций для государственных основных фондов, при том, что экономический рост будет разложен на составные части – общую производительность факторов производства и накопление факторов производства. Такой подход позволит более точно оценить эффект от инвестиционных затрат на экономический рост. Оценка основных фондов в странах с низким уровнем дохода представляется особенно важной, поскольку значительная часть

²⁴ Анализ основных компонентов (АОК) переводит коррелирующие переменные в небольшое число некоррелирующих переменных с использованием основных компонентов, ранжированных в зависимости от того, в какой степени в их данных отражена вариабельность (например, первый основной компонент – это компонент с наибольшей вариабельностью, и каждый последующий компонент включает в себя столько оставшейся вариабельности, сколько возможно).

инвестиционных расходов приходится на государственный сектор.

Другая возможная сфера эмпирического применения индекса – это практика экономического роста. Сравнительный регрессивный анализ экономического роста по различным странам может послужить своеобразным тестом на эффективность использования государственных основных фондов и их влияние на экономический рост. Это потребует и сравнения между ИУГИ и другими переменными институционального характера. Альтернативная сфера практического применения – это использование существующих данных на уровне фирм для оценки влияния эффективности государственных инвестиций на инвестиции частного сектора.

ИУГИ также можно использовать в агрегированных моделях, в которых до сих пор используется допущение, что уравнение накопления капитала является прямым следствием полностью эффективных инвестиционных институтов, а, следовательно, одна единица инвестиций на выходе дает одну единицу физического капитала. В настоящий момент используется индекс, разработанный Бергом и другими (2010), которые разработали модель для исследования средне- и долгосрочного макроэкономического влияния расширения государственных инвестиций, финансируемых за счет внешнего долга, в странах с низким уровнем дохода. В их модели проводится прямая причинно-следственная связь между инвестициями и ростом. Эффективность инвестиций имеет значение не только с точки зрения влияния инвестиционных расходов (потоков) на накопление инвестиционных активов, но также на акции по существующим инвестициям и их максимально эффективное использование в целях стимулирования экономического роста. В более широком плане, включение ИУГИ в макро модели развития может стать перспективным направлением будущих исследований, которое приведет к появлению нового знания и более углубленному анализу политики, применяемой в данной области.

VII. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

В данной работе впервые представлен многомерный индекс качества и эффективности процесса управления государственными инвестициями в 71-й развивающейся стране. С использованием множества источников, в данной работе собран наиболее обширный ряд данных, существующих по настоящий день, которые связаны с инвестиционным процессом в различных странах, сгруппированных как по региональному расположению, так и по уровню экономического развития. Эффективность процесса государственных инвестиций оценивается посредством построения индекса, агрегирующего показатели по четырем ключевым этапам инвестиционного процесса (экспертиза, отбор, внедрение, и оценка), с тем, чтобы отразить институциональные системы, которые призваны обеспечить необходимые дивиденды экономического роста по итогам увеличения государственных инвестиций. В частности, индекс призван выявить те институциональные характеристики, которые минимизируют основные риски и позволяют построить эффективный процесс управления государственными инвестициями.

Посредством более детальной проработки суб-индексов, которые включены в общий итоговый индекс, исследователи и лица, определяющие политику, могут более детально исследовать различные стороны процесса управления инвестициями. Это может послужить полезной отправной точкой для проведения детальной диагностики политики и анализа/выявления конкретных областей, которые нуждаются в реформах в первоочередном порядке. С течением времени, индекс можно использовать для оценки продолжающейся работы по улучшению инвестиционной среды в странах с низким уровнем доходов. В данном разделе были приведены несколько возможных областей практического применения индекса.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

- Аллен, Р. И Томаси, Д., 2001: "Управление государственными инвестициями: руководство для стран с переходной экономикой", www.sigmaweb.org/dataoecd/5/62/39367671.pdf.
- Барро, Р. 1990: "Правительственные расходы в простой эндогенной модели роста", "Журнал политической экономики", т. 98, 103-125.
- Берг, А, Готтшхалк, Г, Портилло, Р, и Занна, Ф, 2010: "Макроэкономика среднесрочных сценариев увеличения помощи", рабочий доклад МФВ 10/160 (Вашингтон: Международный валютный фонд).
- Веббер, Д. 2007: "Интеграция текущего бюджета с бюджетом развития: четырехмерный процесс", Журнал ОЭСР по бюджетному процессу, т. 7, стр. 93-107.
- Веббер, Д. 2010: "От квотирования наличности к надежному и эффективному исполнению бюджета" (неопубликованная работа. Вашингтон: Мировой банк).
- Гуаш, Д., Лаффонт, Д, и Страуб, С, 2007: "Концессии инфраструктуры в латинской Америке: переговоры под эгидой правительства", "Журнал прикладной эконометрики", т. 22, 1267-1294.
- Даймонд, Д, 2006: "Реформа бюджетной системы в развивающихся странах: вызовы и программы реформ", непериодическая серия МВФ No. 245 160 (Вашингтон: Международный валютный фонд).
- Де Хаан, Д, Ромп, В, и Стурм, Д-Е., 2008: "Государственный капитал и экономический рост: ключевые вопросы для Европы", в книге Шварц, Г., Горбачо, А, Фанке, К, "Государственные инвестиции и государственно-частные партнерства: решение вопросов инфраструктуры и управление фискальными рисками", Пэлгрейв МакМиллан и Международный валютный фонд, стр. 11-20.
- Джоунс, Л, Тэндон, Р, и Вогелсанг, И, 1990: "Продажа государственных предприятий: методология издержек и выгод", Кембридж, Массачусетс, Массачусетский технологический институт.
- Джэйкобс, Д, 2008: "Обзор практики составления капитальных бюджетов", рабочий доклад МВФ 08/160 (Вашингтон: Международный валютный фонд).
- Истерли, В, Ирвин, Т, и Сервен, Л. 2008: "Вверх по эскалатору, движущемуся вниз: государственные инвестиции и фискальная стабильность", журнал "Обзор исследований Мирового банка", т. 23, стр. 37-56.
- Истерли, В, и Ребело, С. 1993: "Фискальная политика и экономический рост: эмпирическое исследование", Журнал монетарной экономической теории, т. 32, стр. 417-458.

- Кайден, Н. и Вилдавски, А., 1974: "Планирование и составление бюджета в бедных странах", фонд XX века, США
- Калдерон, С. и Сервен, Л., 2008 г: "Инфраструктура и экономическое развитие в странах южнее Сахары", исследовательский доклад мирового банка No. 4712 (Вашингтон: Мировой банк).
- Кифер, Р. и Кнак, С., 2007: "Растраты общественных денег, извлечение ренты и политические сдержки и противовесы: государственные инвестиции при неподотчетных правительствах", Обзор экономики и статистики, т. 89, стр. 566-572.
- Кнак, С., Роджерс, Ф. и Еубанк, Н., 2010: "Качество помощи и рейтинг доноров", исследовательский рабочий доклад мирового банка No. 5290 (Вашингтон: Мировой банк).
- Коллиер, Р., 2010: "Разграбленная планета" (Нью-Йорк: издательство оксфордского университета).
- Коллиер, Р. и Венаблес, А., 2008: "Управление доходами от природных ресурсов: уроки для стран с низким уровнем дохода", ежегодная конференция африканского консорциума экономических исследований, 2008 г.
- Мировой Банк, 2004, Замбия: "Управление государственными расходами и обзор финансовой устойчивости" (Вашингтон, Мировой банк).
- Петри, М., 2010: "Обеспечение эффективности государственных инвестиций: синтез опыта различных стран", работа, представленная на подготовительном семинаре Мирового банка: "Глобальные уроки содействия эффективности государственных инвестиций в целях усиления поддержки, оказываемой Мировым банком странам-клиентам".
- Притчетт, Л., 2000: "Тирания концепций: КАИП (Кумулятивная и амортизированная инвестиционная программа) не является капиталом", Журнал экономического роста, т. 5, стр. 361-384.
- Ражарам, А., Ле, Т., Билетска, Н., Брамби, Д., 2010: "Диагностическая система оценки управления государственными инвестициями", исследовательский рабочий доклад мирового банка No. 5397 (Вашингтон: Мировой банк).
- Сервен, Л., 2007: "Фискальные правила, государственные инвестиции и рост", исследовательский рабочий доклад мирового банка No. 4382 (Вашингтон: Мировой банк).
- Сквайр, Л. и ванн дер Так, Х., 1984: Экономический анализ проекта (Балтимор и Лондон: издательство университета Джон Хопкинс).
- Спакман, М., 2002, "Много-годичная перспектива в процесс составления бюджета и государственных инвестиций", проект справочной публикации, предложенной к обсуждению на сессии III.1 глобального форума ОЭСР по устойчивому развитию:

конференция по финансированию экологических аспектов устойчивого развития
ОЭСР, Париж, апрель, стр. 46.

Страуб, С. 2008: "Инфраструктура и экономический рост в развивающихся странах",
исследовательский рабочий доклад мирового банка No. 4460 (Вашингтон: Мировой
банк).

Флайвбжерг, Ф., Брузелиа, Н. и Ротенгаттер, В, 2003 "Мегапроекты и риск: анатомия
амбиций", (издательство Кембриджского университета, Великобритания).

Фостер, В, Бричено-Гамендия, Г, и Смит, К, 2008, "Финансирования государственной
инфраструктуры в странах южнее Сахары: тенденции и возникающие вопросы",
справочная публикация No. 15 (Вашингтон: Мировой банк).

Хенисз, В, и Зелнер, Б, 2006: "Группы интересов, вето, и развертывание инфраструктуры
электричества", международная организация, т. 60, 263-286.

Хэйг, М, и Кнеллер, Р, 2008 г, "Государственные инвестиции и рост: роль коррупции", Центр
роста и исследования бизнес циклов, рабочие исследования No. 98 (Великобритания,
Манчестер, университет Манчестера).

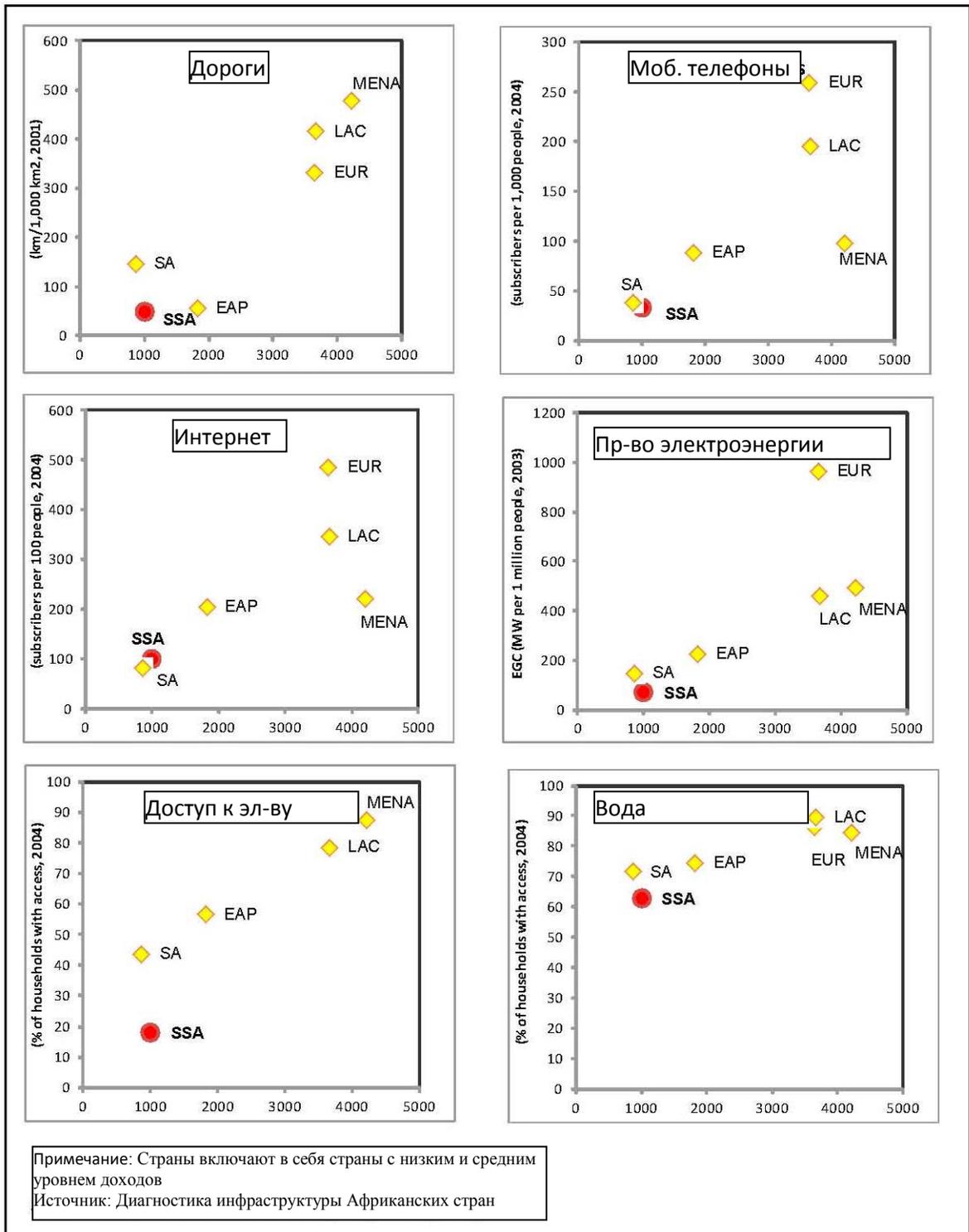
Чакраборти, С. и Дабла-Норрис, Е. 2009: "Качество государственных инвестиций", рабочий
доклад МФВ 09/154 (Вашингтон: Международный валютный фонд).

Шварц, Г., Горбачо, А, Фанке, К, "Государственные инвестиции и государственно-частные
партнерства: решение вопросов инфраструктуры и управление фискальными
рисками", (Вашингтон: Международный валютный фонд).

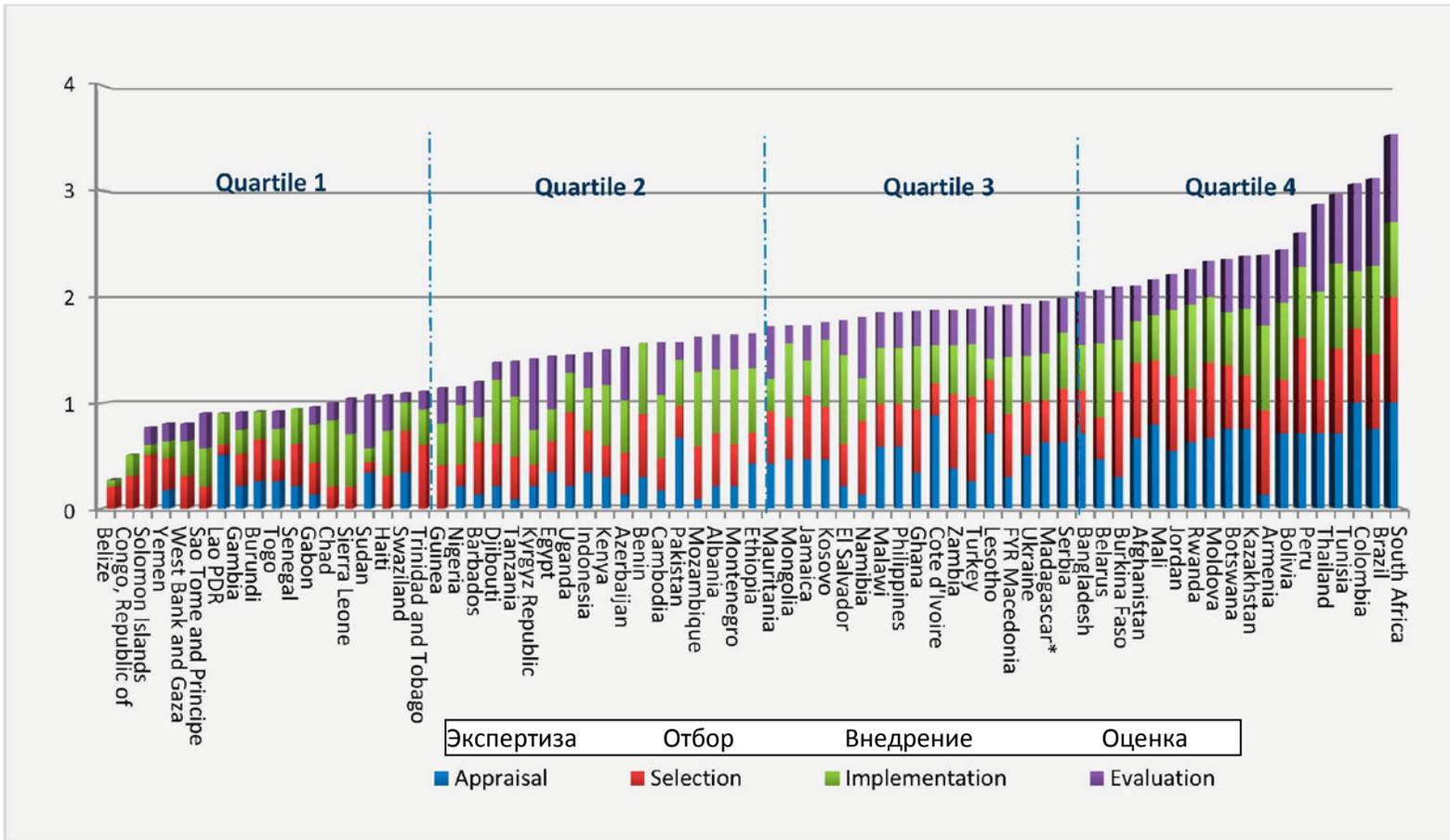
Шиаво-Кампо, С. и Томмаса, Д. 1999, "Управление правительственными расходами
(Манила, Филиппины: Банк развития Азии).

Эшахани, Х. и Рамирез, М, 2003: "Институты, инфраструктура, и экономический рост",
Журнал экономики развивающихся стран, т. 70, стр. 443-477.

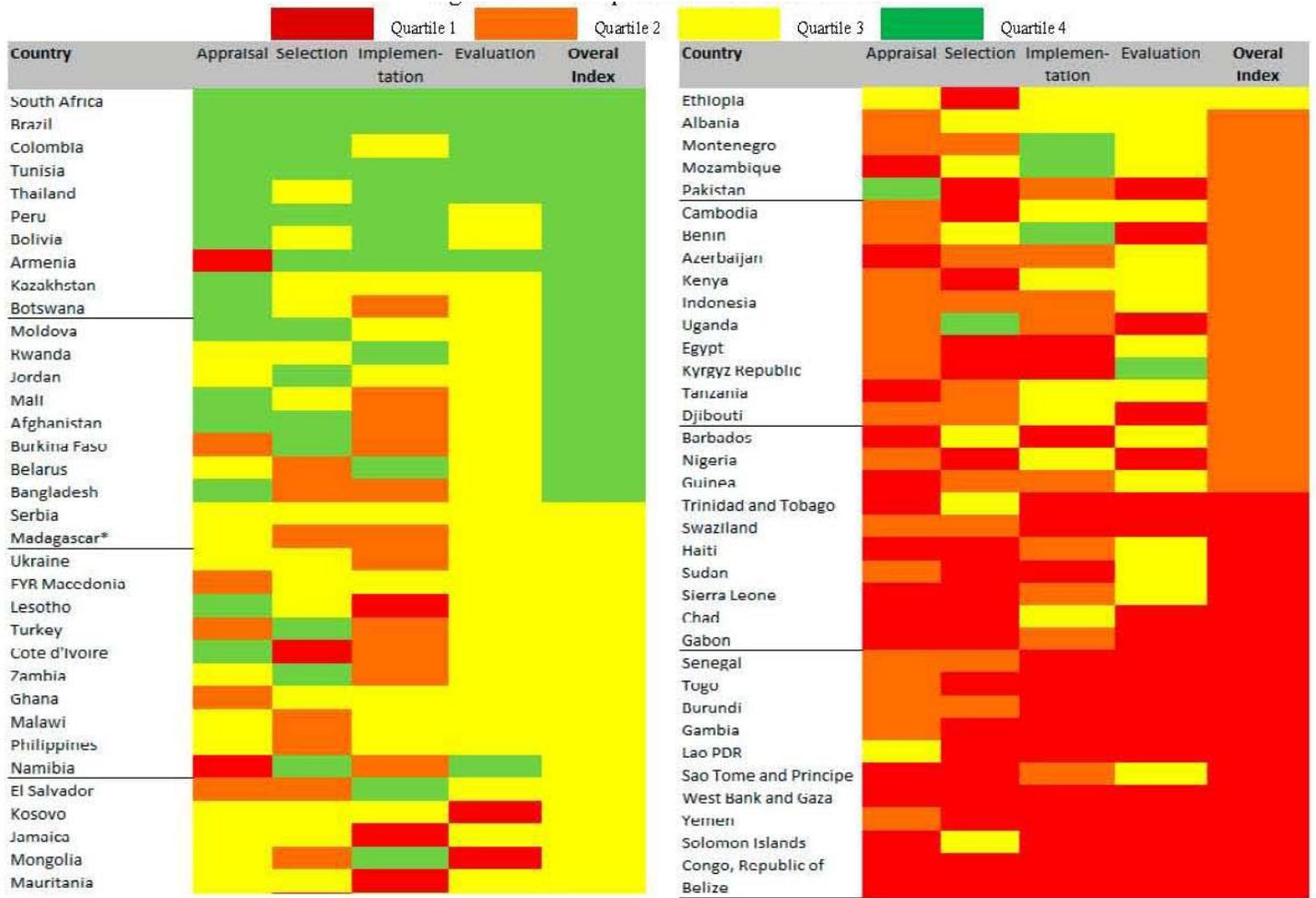
Графа 1. Взаимозависимость объемов инфраструктуры и доходов на душу населения, по регионам



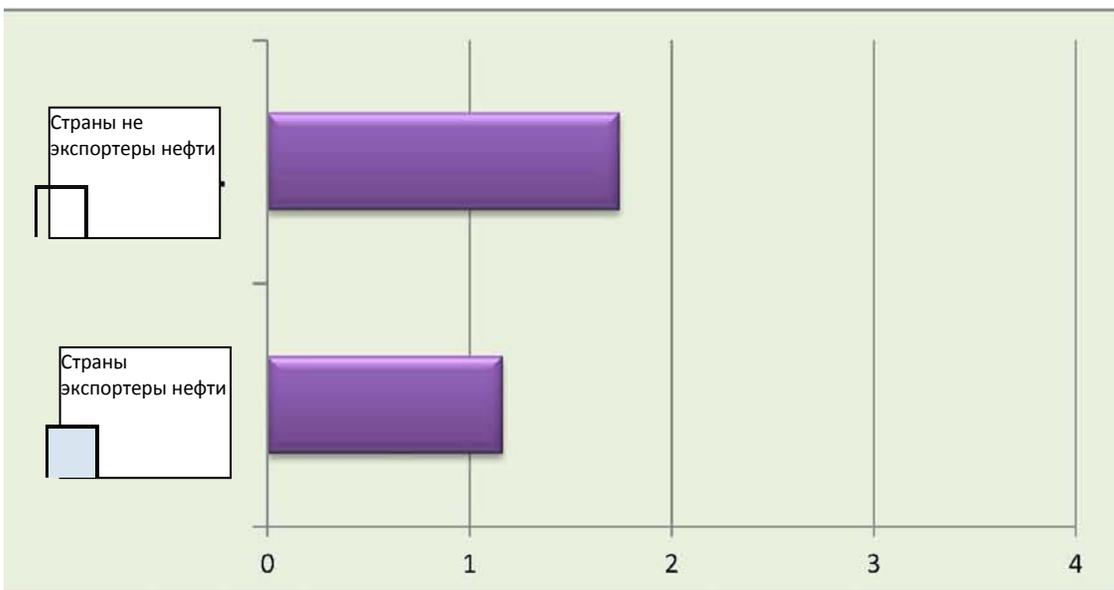
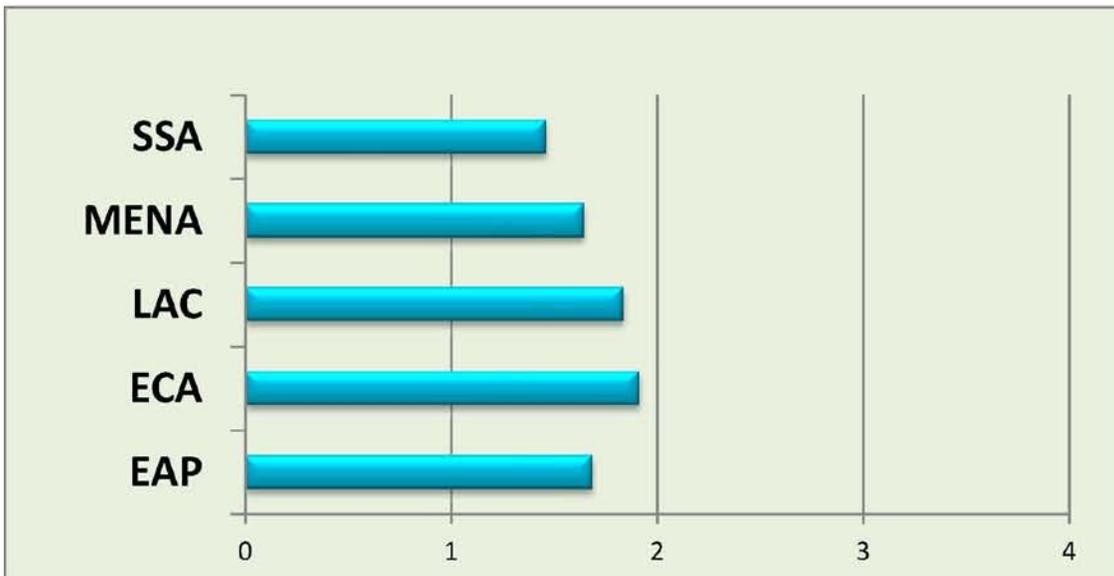
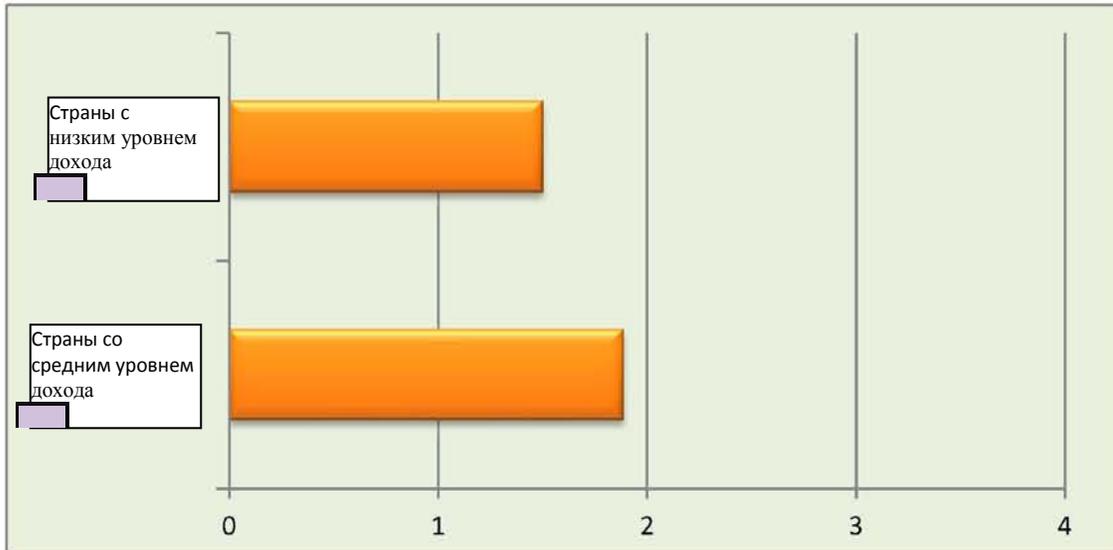
Графа 2: Итоговый индекс ИУГИ: разбивка по суб-индексам



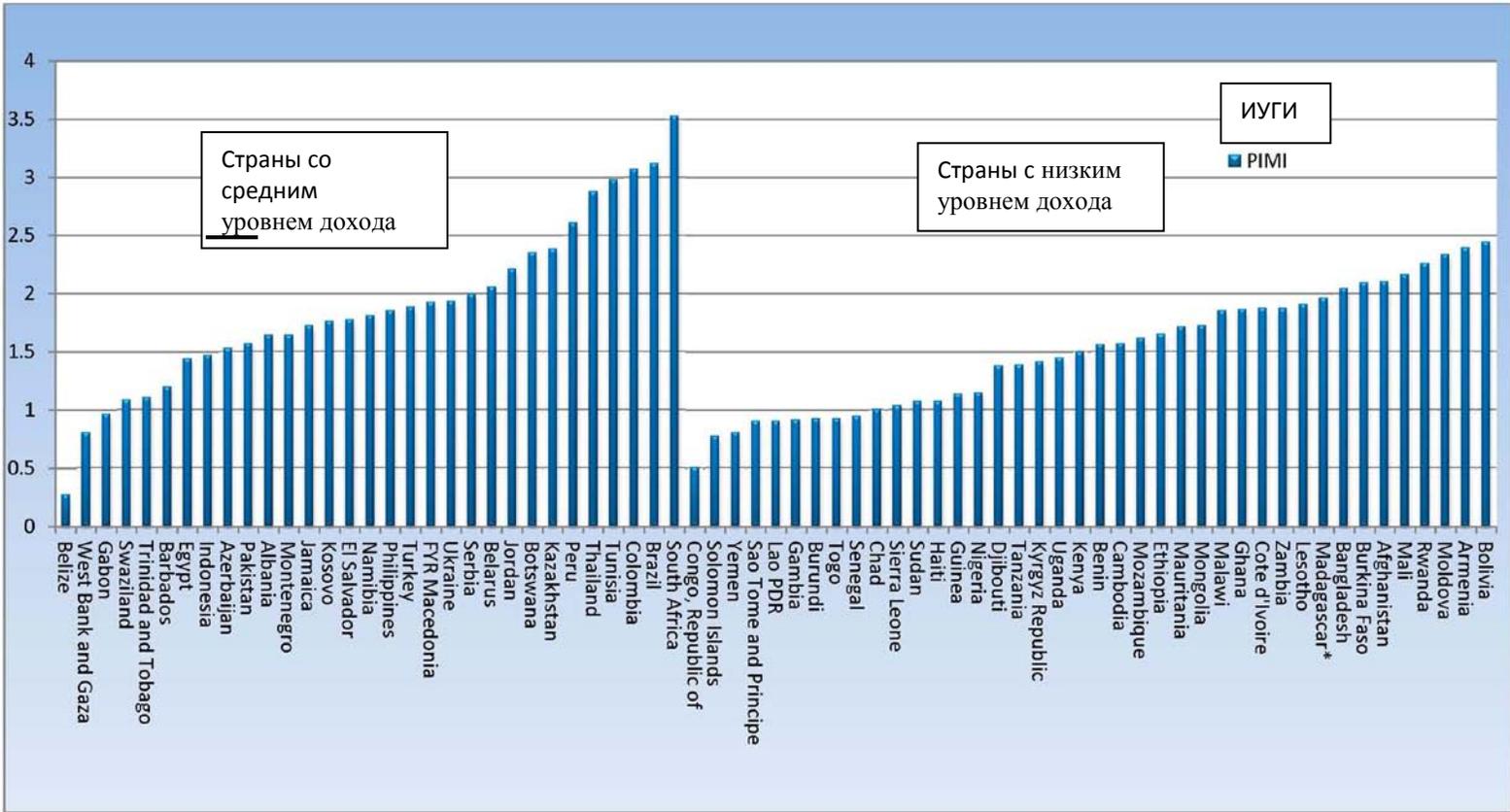
Графа 3: Тепловая карта индекса ИУГИ и суб-индексов



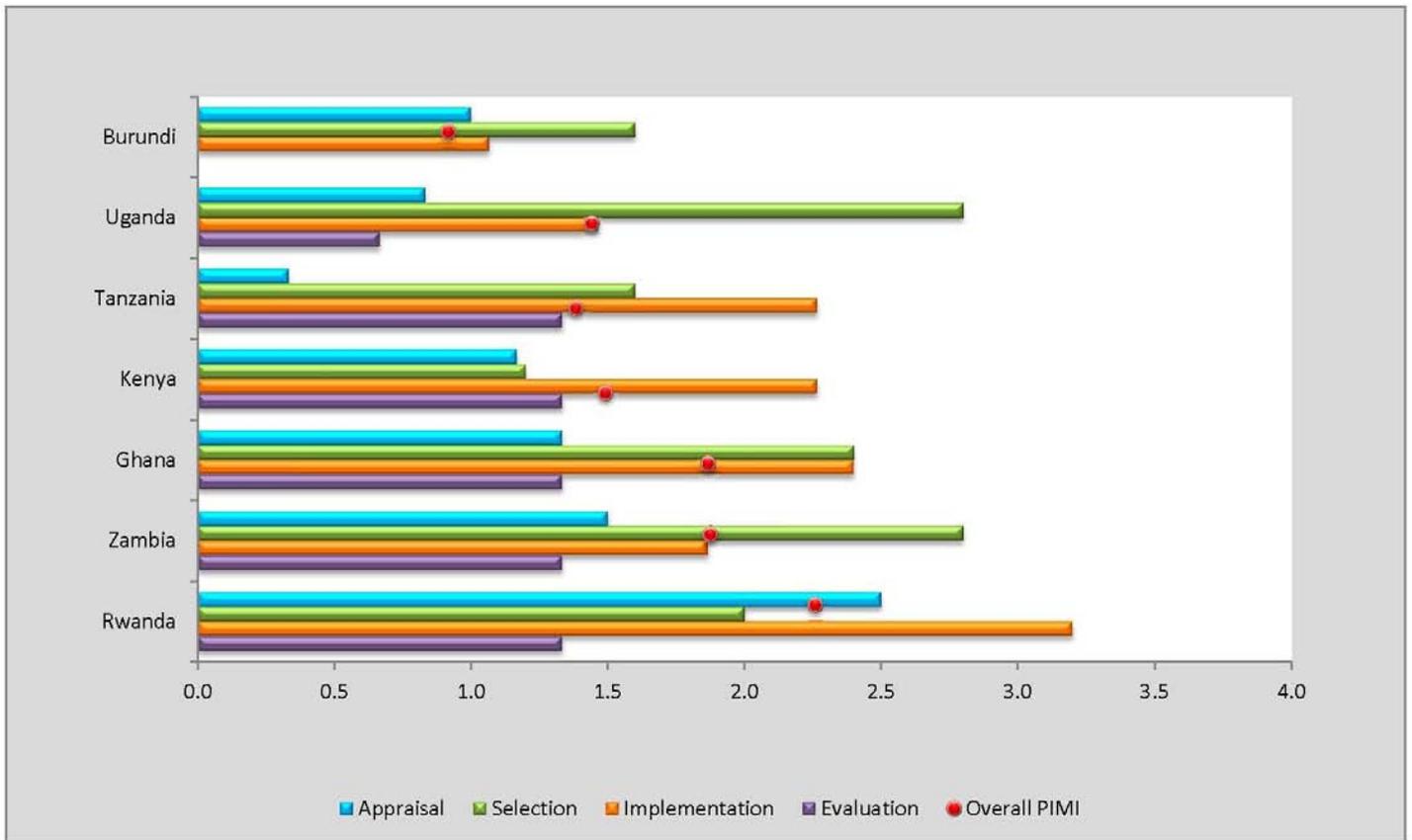
Графа 4. Итоговый индекс ИУГИ: подгруппы стран



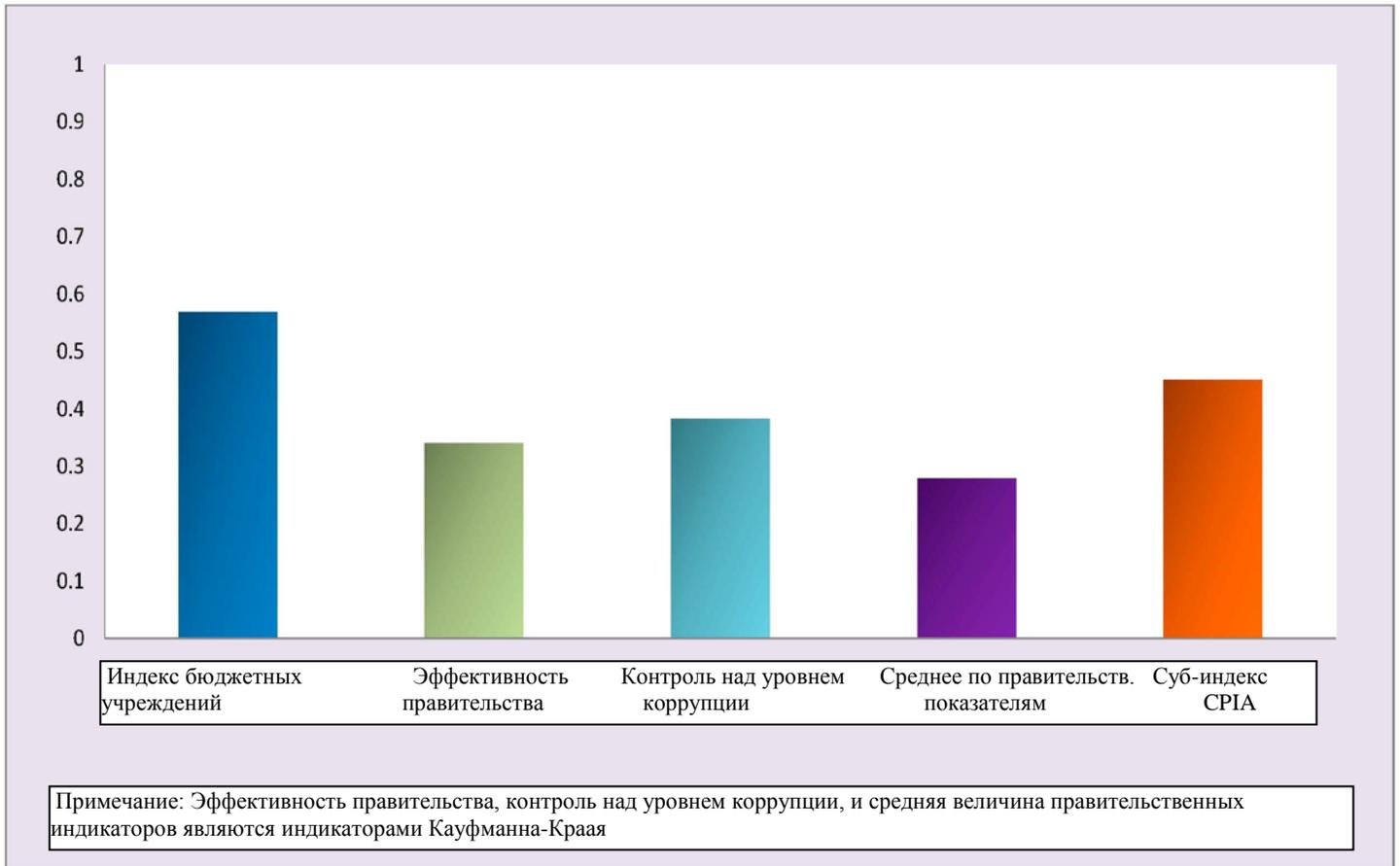
Графа 5: Итоговый индекс ИУГИ: страны со средним и низким уровнем дохода



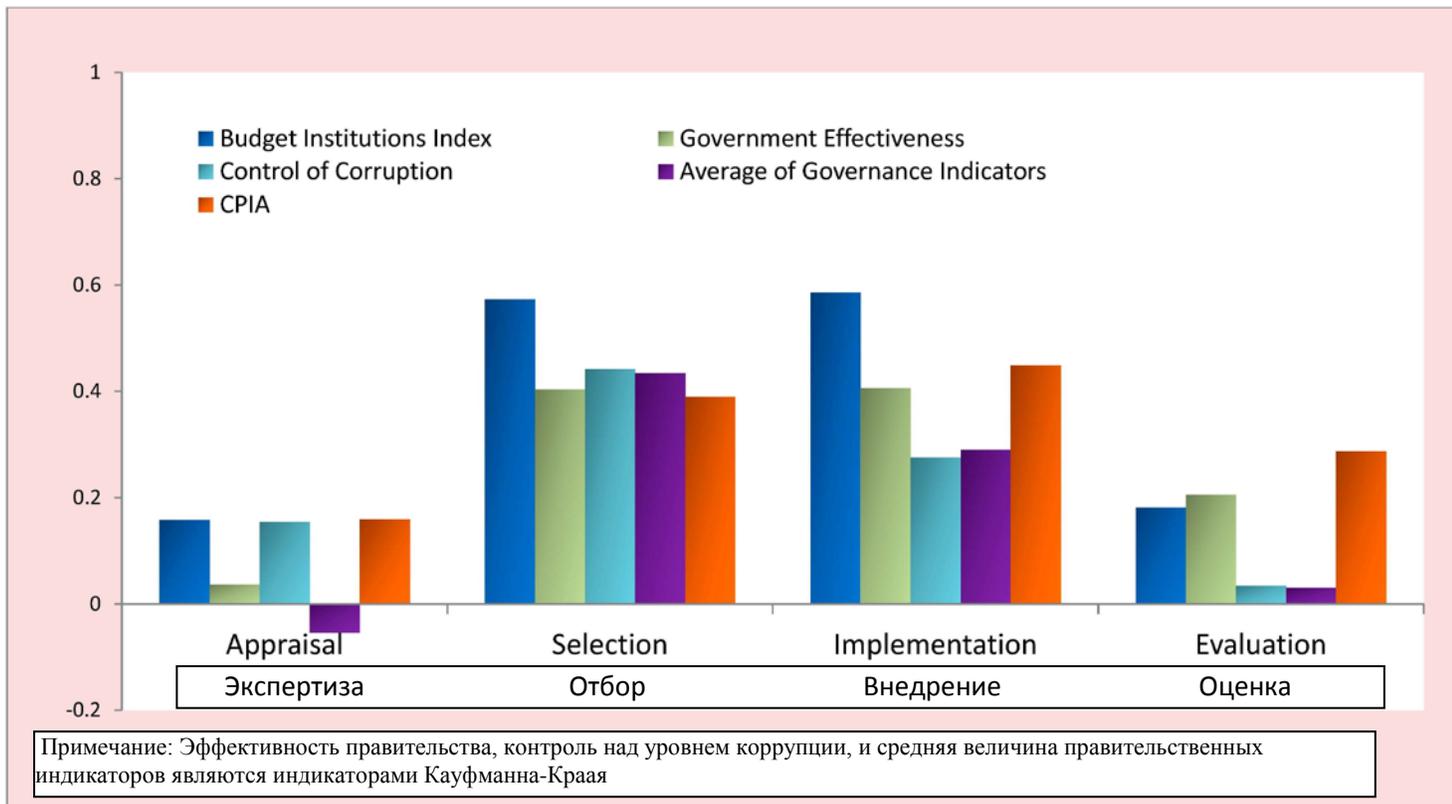
Графа 6: Индекс ИУГИ и его составные части: некоторые страны в ЮААСС (SSA)



Графа 7. Корреляция Спирмена между ИУГИ и другими индексами



Графа 8. Корреляция спирмена между суб-индексами ИУГИ и другими индексами



Графа 9: Корреляция между ИУГИ и экономическим ростом/уровнем доходов

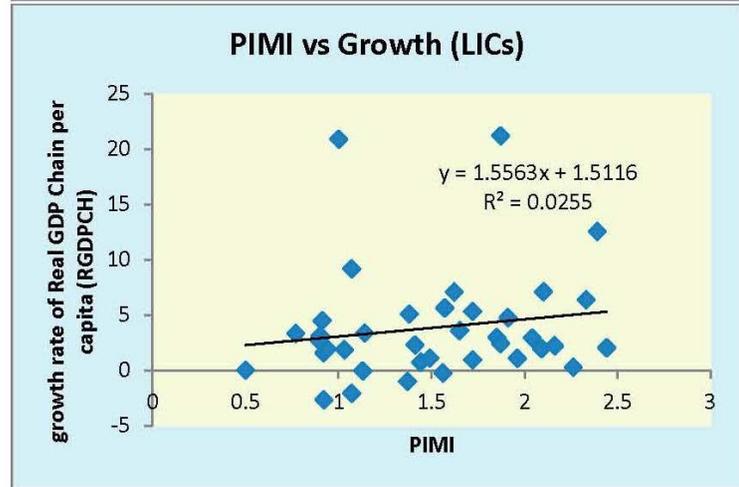
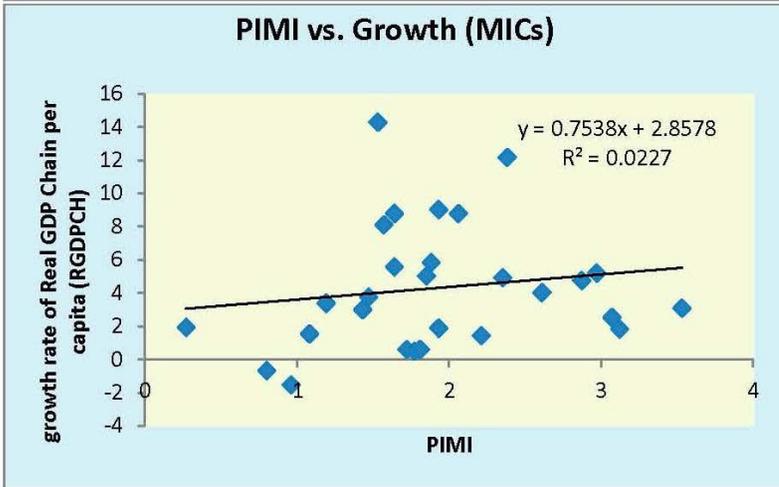
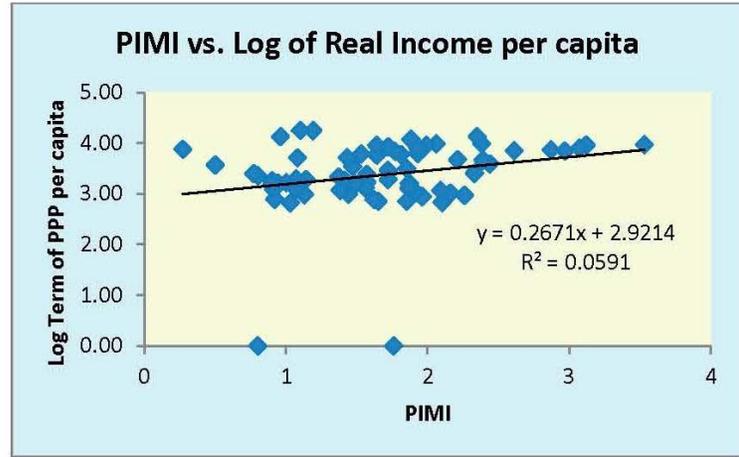
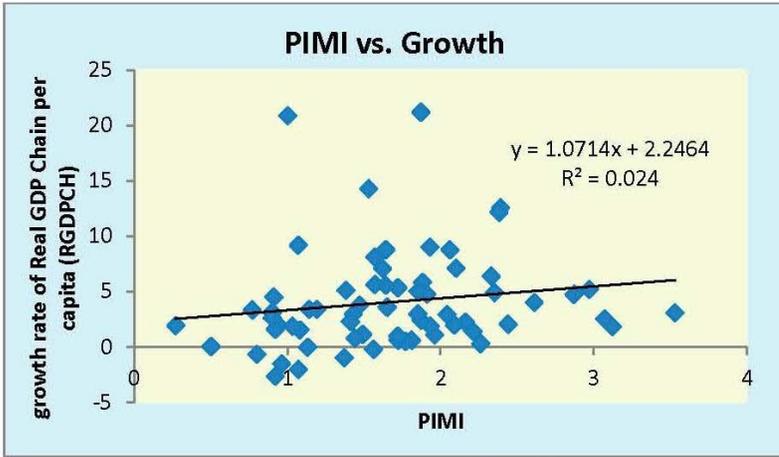


Таблица 1.а Итоговые показатели индекса ИУГИ по странам

Страна	Итоговый показатель	Страна	Итоговый показатель
ЮАР	3,53	Албания	1,64
Бразилия	3,12	Черногория	1,64
Колумбия	3,07	Мозамбик	1,62
Тунис	2,97	Пакистан	1,57
Таиланд	2,87	Камбоджа	1,57
Перу	2,61	Бенин	1,56
Боливия	2,44	Азербайджан	1,53
Армения	2,39	Кения	1,49
Казахстан	2,38	Индонезия	1,47
Ботсвана	2,35	Уганда	1,44
Молдова	2,33	Египет	1,43
Руанда	2,26	Киргизская Республика	1,41
Иордания	2,21	Танзания	1,38
Мали	2,16	Джибути	1,37
Афганистан	2,10	Барбадос	1,19
Буркина-Фасо	2,09	Нигерия	1,14
Беларусь	2,06	Гинейя	1,13
Бангладеш	2,04	Тринидад и Тобаго	1,10
Сербия	1,99	Свазиленд	1,08
Мадагаскар*	1,96	Гаити	1,07
Украина	1,93	Судан	1,07
Македония	1,93	Сьерра Леоне	1,03
Лесото	1,91	Чад	1,00
Турция	1,88	Габон	0,96
Кот-д'Ивуар	1,87	Сенегал	0,94
Замбия	1,87	Того	0,92
Гана	1,87	Бурунди	0,92
Филиппины	1,85	Гамбия	0,91
Малави	1,85	Лаосская НДР	0,90
Намибия	1,81	Сан-Томе и Принсипи	0,90
Эль Сальвадор	1,77	Западный берег реки Иордан и Газа	0,80
Косово	1,76	Йемен	0,80
Ямайка	1,72	Соломоновы острова	0,77
Монголия	1,72	Республика Конго	0,50
Мавритания	1,72	Белиз	0,27
Эфиопия	1,65		
Среднее			1,65
Стандартное отклонение			0,65

Таблица 1в. Показатели по странам по суб-индексам

Название страны	Экспертиза	Отбор	Управление	Оценка
ЮАР	4,00	4,00	2,80	3,33
Бразилия	3,00	2,80	3,33	3,33
Колумбия	4,00	2,80	2,13	3,33
Тунис	2,83	3,20	3,20	2,67
Таиланд	2,83	2,00	3,33	3,33
Перу	2,83	3,60	2,67	1,33
Боливия	2,83	2,00	2,93	2,00
Армения	0,50	3,20	3,20	2,67
Казахстан	3,00	2,00	2,53	2,00
Ботсвана	3,00	2,40	2,00	2,00
Молдова	2,67	2,80	2,53	1,33
Руанда	2,50	2,00	3,20	1,33
Иордан	2,17	2,80	2,53	1,33
Мали	3,17	2,40	1,73	1,33
Афганистан	2,67	2,80	1,60	1,33
Буркина-Фасо	1,17	3,20	2,00	2,00
Беларусь	1,83	1,60	2,80	2,00
Бангладеш	2,83	1,60	1,73	2,00
Сербия	2,50	2,00	2,13	1,33
Мадагаскар*	2,50	1,60	1,73	2,00
Украина	2,00	2,00	1,73	2,00
Македония	1,17	2,40	2,13	2,00
Лесото	2,83	2,00	0,80	2,00
Турция	1,00	3,20	2,00	1,33
Кот-д'Ивуар	3,50	1,20	1,47	1,33
Замбия	1,50	2,80	1,87	1,33
Гана	1,33	2,40	2,40	1,33
Малави	2,33	1,60	2,13	1,33
Филиппины	2,33	1,60	2,13	1,33
Намибия	0,50	2,80	1,60	2,33
Эль Сальвадор	0,83	1,60	3,33	1,33
Косово	1,83	2,00	2,53	0,67
Ямайка	1,83	2,40	1,33	1,33
Монголия	1,83	1,60	2,80	0,67
Мавритания	1,67	2,00	1,20	2,00

Таблица 1в. Показатели по странам по суб-индексам (продолжение)

Название страны	Экспертиза	Отбор	Управление	Оценка
Эфиопия	1,67	1,20	2,40	1,33
Албания	0,83	2,00	2,40	1,33
Черногория	0,83	1,60	2,80	1,33
Мозамбик	0,33	2,00	2,80	1,33
Пакистан	2,67	1,20	1,73	0,67
Камбоджа	0,67	1,20	2,40	2,00
Бенин	1,17	2,40	2,67	0,00
Азербайджан	0,50	1,60	2,00	2,00
Кения	1,17	1,20	2,27	1,33
Индонезия	1,33	1,60	1,60	1,33
Уганда	0,83	2,80	1,47	0,67
Египет	1,33	1,20	1,20	2,00
Киргизская Республика	0,83	0,80	1,33	2,67
Танзания	0,33	1,60	2,27	1,33
Джибути	0,83	1,60	2,40	0,67
Барбадос	0,50	2,00	0,93	1,33
Нигерия	0,83	0,80	2,27	0,67
Гвинея	0,00	1,60	1,60	1,33
Тринидад и Тобаго	0,00	2,40	1,33	0,67
Свазиленд	1,33	1,60	1,07	0,33
Гаити	0,00	1,20	1,73	1,33
Судан	1,33	0,40	0,53	2,00
Сьерра Леоне	0,00	0,80	2,00	1,33
Чад	0,00	0,80	2,53	0,67
Габон	0,50	1,20	1,47	0,67
Сенегал	0,83	1,60	1,33	0,00
Того	1,00	0,80	1,20	0,67
Бурунди	1,00	1,60	1,07	0,00
Гамбия	0,83	1,20	0,93	0,67
Лаосская НДР	2,00	0,40	1,20	0,00
Сан-Томе и Принсипи	0,00	0,80	1,47	1,33
Западный берег реки Иордан и Газа	0,00	1,20	1,33	0,67
Йемен	0,67	1,20	0,67	0,67
Соломоновы острова	0,00	2,00	0,40	0,67
Республика Конго	0,00	1,20	0,80	0,00
Белиз	0,00	0,80	0,27	0,00
Среднее	1,33	1,60	2,00	1,33
Стандартное отклонение	1,09	0,78	0,76	0,82

Таблица 2. Корреляция спирмена между индикаторами и суб-индексами

	Средняя корреляция между компонентами	Число компонентов	Коэффициент надежности
Суб-индексы			
Экспертиза	0,38	4	0,70
Отбор	0,22	5	0,57
Внедрение	0,20	5	0,57
Оценка	0,18	3	0,41
Итоговый индекс ИУГИ (среднее значение по 4-м суб-индексам)	0,25	4	0,73
Итоговый индекс ИУГИ-17 (среднее значение по всем 17-и индикаторам)	0,24	17	0,80

Таблица 3. Итоговые показатели по странам и рейтинг при альтернативных итоговых индексах

Страна	Код	ИУГИ	Альтернативные итоговые индексы	
			ИУГИ-17	ИУГИ-РСА
ЮАР	ZAF	3,53	3,53	14,61
Бразилия	BRA	3,12	3,10	12,50
Колумбия	COL	3,07	2,98	12,30
Тунис	TUN	2,97	3,02	12,05
Таиланд	THA	2,87	2,82	11,71
Перу	PER	2,61	2,74	11,24
Боливия	BOL	2,44	2,47	10,15
Армения	ARM	2,39	2,47	8,93
Казахстан	KAZ	2,38	2,39	9,69
Ботсвана	BWA	2,35	2,35	9,52
Молдова	MDA	2,33	2,43	9,98
Руанда	RWA	2,26	2,35	9,24
Иордания	JOR	2,21	2,31	9,26
Мали	MLI	2,16	2,20	8,83
Афганистан	AFG	2,10	2,16	8,95
Буркина-Фасо	BFA	2,09	2,16	8,18
Беларусь	BLR	2,06	2,08	8,08
Бангладеш	BGD	2,04	2,00	8,08
Сербия	SRB	1,99	2,04	8,36
Мадагаскар*	MDG	1,96	1,92	7,87
Украина	UKR	1,93	1,92	7,71
Македония	MKD	1,93	1,96	7,61
Лесото	LSO	1,91	1,84	7,28
Турция	TUR	1,88	2,00	7,20
Кот-д'Ивуар	CIV	1,87	1,84	7,95
Замбия	ZMB	1,87	1,96	7,86
Гана	GHA	1,87	1,96	7,50
Малави	MWI	1,85	1,88	7,43
Филиппины	PHL	1,85	1,88	7,61
Намибия	NAM	1,81	1,82	6,93
Эль Сальвадор	SLV	1,77	1,88	7,16
Косово	KSV	1,76	1,88	7,65
Ямайка	JAM	1,72	1,76	6,93
Монголия	MNG	1,72	1,84	7,04
Мавритания	MRT	1,72	1,69	6,87
Эфиопия	ETH	1,65	1,69	6,48

Таблица 3. Итоговые показатели по странам и рейтинг при альтернативных итоговых индексах (продолжение)

ИУГИ	ИУГИ-17	ИУГИ	Альтернативные итоговые индексы	
			ИУГИ-17	PIMI-PCA
Албания	ALB	1,64	1,73	6,44
Черногория	MNE	1,64	1,73	6,54
Мозамбик	MOZ	1,62	1,73	6,26
Пакистан	PAK	1,57	1,61	6,54
Камбоджа	KHM	1,57	1,57	5,69
Бенин	BEN	1,56	1,76	6,92
Азербайджан	AZE	1,53	1,53	5,40
Кения	KEN	1,49	1,53	6,12
Индонезия	IDN	1,47	1,49	5,53
Уганда	UGA	1,44	1,57	6,23
Египет	EGY	1,43	1,37	5,02
Киргизская Республика	KGZ	1,41	1,29	4,88
Танзания	TZA	1,38	1,45	5,63
Джибути	DJI	1,37	1,49	5,46
Барбадос	BRB	1,19	1,22	4,57
Нигерия	NGA	1,14	1,22	4,61
Гвинея	GIN	1,13	1,18	4,32
Тринидад и Тобаго	TTO	1,10	1,22	4,36
Свазиленд	SWZ	1,08	1,16	4,22
Гаити	HTI	1,07	1,10	3,90
Судан	SDN	1,07	0,94	3,47
Сьерра Леоне	SLE	1,03	1,06	3,49
Чад	TCD	1,00	1,10	3,93
Габон	GAB	0,96	1,02	3,78
Сенегал	SEN	0,94	1,06	3,68
Того	TGO	0,92	0,94	3,76
Бурунди	BDI	0,92	1,02	3,97
Гамбия	GMB	0,91	0,94	3,52
Лаосская НДР	LAO	0,90	0,94	3,58
Сан-Томе и Принсипи	STP	0,90	0,90	3,27
Западный берег реки Иордан и Газа	WBG	0,80	0,86	3,08
Йемен	YEM	0,80	0,82	3,03
Соломоновы острова	SLB	0,77	0,82	3,10
Республика Конго	COG	0,50	0,59	1,62
Белиз	BLZ	0,27	0,31	0,91

Приложение I. Охват, методология оценок и источники данных

N o	Вопрос	Область применения	Определение/Методология оценки	Источники
1a. Стратегическое руководство				
1	Существуют ли стратегии по секторам, включая оценку стоимости, с тем, чтобы направлять процесс определения и отбора проектов государственного финансирования?	Стратегии по секторам	Оценка – 0 в случае, если нет широкого стратегического руководства при принятии решений о государственном финансировании ИЛИ не существует стратегий по секторам; 1,33 в случае, если существует стратегическое руководство (PIP, PRSP, национальный план развития) И существуют стратегии по нескольким ключевым секторам, но расходы не указаны; 2,67, если существует стратегическое руководство и стратегии по секторам с частично указанными расходами подготовлены для ключевым секторов; 4, если существует четко определенный план государственных инвестиций И/ИЛИ стратегии по секторам существуют по большинству секторов с полной разбивкой и указанием текущих расходов и инвестиционных расходов.	Базы данных бюджетных учреждений, PEFA, ОЭСР и ROSC
1b. Project Appraisal				
2	Существует ли опубликованный документ, в котором подробно описаны стандарты проведения экспертиз проектов?	Стандарты проведения экспертиз	Оценка 0 в случае, если нет опубликованного документа и 4 в случае, если существует опубликованный документ, который описывает стандарты проведения экспертиз.	Исследования в области управления гос. инвестициями, веб сайты
3	Регулярно ли проводятся экономические экспертизы (либо анализ издержек и выгод), по крайней мере в случае планирования крупных проектов?	Экономическая экспертиза	Оценка 0 в случае, если не проводится экономической экспертизы, 2 если экономическая экспертиза проводится по крупным проектам, но не во всех случаях, и 4 если экономическая экспертиза регулярно проводится при планировании крупных проектов.	Исследования в области управления гос. инвестициями, веб сайты документы Мирового банка
4	Существует ли независимый механизм проверки либо регулирующее агентство для сверки проведенной экспертизы, с тем, чтобы обеспечить его объективность и качество?	Независимая проверка	Оценка 0 в случае, если нет механизмов проверки, 2 если они существуют, но охватывают не все проекты, и 4 в случае, если проводятся независимые проверки регулирующим органом либо департаментом по экспертизе.	Исследования в области управления гос. инвестициями, веб сайты документы Мирового банка
2a. Выбор проекта: Интеграция в бюджетный процесс				
5	Существует ли система среднесрочного планирования и составления бюджета, интегрирована ли эта система в ежегодный бюджетный процесс?	Среднесрочное планирование и интеграция	Оценка 0 в случае, если правительство не готовит многолетний прогноз сводных фискальных показателей; 2, если правительство готовит многолетний прогноз сводных фискальных показателей, но он не привязан к ежегодным ограничениям бюджетных расходов, и 4, если существуют многолетние прогнозы и последующее определение ограничений бюджетных расходов ясно и разъясняются различия.	База данных бюджетных учреждений, PEFA, база данных MTEF, PEFA, отчеты PEFA, ОЭСР, and ROSC
6	Включены ли в бюджет проекты, финансируемые донорами?	Включение информации о проектах, финансируемых донорами	Оценка 0 в случае, если информация о проектах, финансируемых донорами, не включается в бюджет, либо информация низкого качества; оценка 2, если информация частично включается в бюджет и оценка 4, если в бюджет включается детальная информация по значительной части финансируемых донорами проектов.	База данных бюджетных учреждений, отчеты PEFA reports, ОЭСР и IBP
7	Отбираются ли инвестиции на основе стратегий по секторам и анализа текущих затрат?	Выбор инвестиций	Оценка 0, если бюджет по инвестициям и текущим расходам существуют в виде отдельных процессов, без общей оценки текущих расходов; оценка 2, если многие инвестиционные решения обладают слабыми связями со стратегиями по секторам и последствия по текущим расходам включаются в будущие бюджетные прогнозы лишь в некоторых случаях; и 4 в случае, если инвестиции постоянно отбираются на основе стратегий по секторам и анализа последствий текущих расходов, в соответствии с бюджетными распределениями по секторам, а также включаются в будущие прогнозы бюджеты по данному сектору.	PEFA
2b. Выбор проектов: роль парламента				
8	Каковы возможности парламента вести надзор за процессом перед проведением голосования о выделении ассигнований в целях финансирования проектов?	Масштаб надзора со стороны парламента	Оценка 0 в случае, если не существует надзора со стороны парламента либо он резко ограничен, либо не существует действующего парламента; оценка 2, если надзор со стороны парламента включает в себя анализ фискальной политики и сводных показателей на предстоящий год, а также детальные прогнозы капитальных и текущих расходов; и 4, если надзор со стороны парламента включает в себя анализ фискальной политики, среднесрочной фискальной системы и среднесрочных приоритетов, а также деталей расходов.	PEFA
2c. Выбор проектов: надзор со стороны общественности				
9	Предоставляет ли правительство доступ общественности к ключевым фискальным данным?	Общественный доступ к ключевой фискальной информации	Оценка 0, если информация по ключевым сводным фискальным показателям, отчеты внешних аудиторов, информация по контракта не доступна общественности; оценка 2, если информация по ключевым сводным фискальным показателям, но не внешние отчеты аудитов и информация по контрактам, доступна общественности; оценка 4, если общественности доступна информация по всем этим трем направлениям	PEFA

Приложение I. Охват, методология оценок и источники данных 2 (продолжение)

N о.	Вопрос	Область применения	Определение/Методология оценки	Источники
3а. Внедрение проектов: закупки				
10	Существует ли система открытой конкуренции перед получением контрактов?	Открытая конкуренция для получения контрактов	Оценка 0, если нет достаточного количества данных для оценки способа распределения государственных контрактов, либо существующие данные указывают на то, что использование механизма открытой конкуренции и тендеров ограничено; оценка 2, если менее 75% контрактов сверх оговоренного уровня распределяются на основании открытой конкуренции, но данные могут быть неточными; оценка 4, если существуют данные по способу распределения государственных заказов и эти данные показывают, что более 75% контрактов, превышающих установленный уровень, распределяются на основе открытой конкуренции.	PEFA, индикаторы по закупкам ОЭСР, CPAR Мирового банка, индекс открытого бюджета
11	Существует ли и применяется ли механизм рассмотрения жалоб и исков, связанных с закупками?	Механизмы жалоб и исков	Оценка 0, если не существует процесса подачи и рассмотрения жалоб и исков, связанных с закупками; оценка 2, если существует процесс подачи и рассмотрения жалоб, связанных с закупками и оценка 4 в случае, если существует действенный и своевременный (закрепленный законодательно) механизм подачи и своевременного разрешения жалоб, связанных с процессом закупок, за которым ведет надзор внешнее учреждение, при том, что данные по урегулированию жалоб открыты для общественности	PEFA
3б. Внедрение проектов: выполнение сроков				
12	За последние три года, существовало ли хроническое невыполнение бюджетов капитальных расходов?	Исполнение бюджетов капитальных расходов	Оценка 0 в случае, если тратилось менее 50% бюджета капитальных расходов; оценка 1,33 если тратилось от 50% до 75% капитального бюджета; оценка 2,67, если тратилось от 70% до 90% капитального бюджета; оценка 4, если тратилось более 90% капитального бюджета	Бюджеты, уровень выполнения капитальных бюджетов в Африканских странах, PEFA
3с. Внедрение проектов: внутренний контроль и аудит				
13	Существует ли эффективная система внутреннего контроля, включая контроль над обязательствами по расходной части?	Существование и эффективность систем внутреннего контроля	Оценка 0, если система контроля обязательств отсутствует либо не используется; оценка 2, если такая система контроля существует, но не охватывает все расходы, либо используется не всегда; оценка 4, если существует и регулярно используется всеобъемлющая система контроля над расходами	База данных бюджетных учреждений, отчеты PEFA и ROSC
14	Существует ли эффективная система внутреннего аудита?	Внутренний аудит	Оценка 0 в случае, если не существует системы внутреннего аудита; оценка 2, если внутренний аудит существует по некоторым учреждениям и отчасти соответствует признанным международным стандартам; оценка 4, если внутренний аудит существует по всем учреждениям и в целом соответствует международным стандартам.	База данных бюджетных учреждений, ОЭСР, отчеты PEFA и ROSC
4. Оценка проектов, аудит и управление активами				
15	Регулярно ли проводится оценка внутренних проектов по итогам их внедрения?	Частота проводимой оценки	Оценка 0, если оценки по итогам осуществления проектов либо анализ затрат проводятся не проводятся регулярно; оценка 2, если проводится анализ и обзор расходов по итогам внедрения проектов; оценка 4, если оценки по итогам осуществления проектов, в том числе оценки издержек и выгод, регулярно проводятся счетной палатой либо правительственными учреждениями.	Исследования в области управления гос. инвестициями, PER, веб сайты, документы Мирового банка
16	Своевременно ли проводятся внешние аудиторские проверки и проверяются ли они парламентом?	Внешний аудит	Оценка 0, если аудит охватывает менее 50% общих правительственных расходов учреждениями центрального уровня, включая капитальные инвестиции; оценка 2, если не менее 50% или более общих правительственных расходов учреждениями центрального уровня, включая капитальные инвестиции, проходят ежегодную аудиторскую проверку, оценка 4, если все расходы, включая капитальные инвестиции, проходят аудит и весь ряд финансового аудита соответствует аудиторским стандартам.	База данных бюджетных учреждений, отчеты PEFA и IBP
17	Ведет ли правительство реестр активов либо опись государственности, оборудования, машин и пр?	Реестр активов	Оценка 0, если не существует реестра активов; оценка 2, если он существует, но является неполным; оценка 4, если существует полный и действующий реестр активов.	Исследования в области управления гос. инвестициями, PER, отчеты FAD TA, документы Мирового банка
Окончание				

Приложение II. Источники использованных данных

Данные, использованные в этом исследовании, базируются на следующих основных источниках:

Анализ практических примеров управления государственными инвестициями Мирового банка.

Данные исследования практических примеров были разработаны на основе "Диагностической системы оценки управления государственными инвестициями", разработанной Мировым Банком. Страны проходили оценку по восьми "обязательным" компонентам эффективной системы управления государственными инвестициями: инвестиционное руководство и предварительный отбор; формальная экспертиза проектов; независимый анализ проведенной экспертизы; отбор проекта и бюджетный процесс; внедрение проекта; корректировка проекта; эксплуатация помещений и объектов; оценка проекта. Прошли оценку по этим критериям 27 стран.

Оценка государственных расходов и финансовой подотчетности (PEFA). Система PEFA была разработана в 2003-2005 гг. как совместная инициатива Мирового банка, Европейской комиссии, агентства Великобритании по международному развитию (DFID), Швейцарским государственным секретариатом по экономическим делам, Королевским министерством иностранных дел Норвегии, министерством иностранных дел Франции и МВФ. С 2005 г. программа PEFA провела ряд оценок технических и институциональных основ должного управления бюджетом, что включало в себя широкий ряд показателей управления государственными финансами. Некоторые из этих оценок были выпущены в открытый доступ в виде отчетов по отдельным странам. В рамках PEFA используются 28 индикаторов, сгруппированных по трем областям: надежность бюджета, комплексность и прозрачность бюджетного цикла. Оценки PEFA проводятся каждые три года и охватывают 96 стран.

База данных бюджетных учреждений. Эта база данных была составлена МВФ в 2010 в целях оценки различных этапов бюджетного процесса и бюджетных учреждений в странах с низким уровнем дохода. Используются несколько индексов и суб-индексов для базовых стран в различных группах по уровням дохода. Охватывается две стороны бюджетного цикла: 1) планирование и переговоры, утверждение и исполнение и 2) степень централизации процесса принятия решений, связанного с бюджетом, существование и эффективность правил и контрольных механизмов, устойчивость и надежность бюджета как ключевого инструмента политики, а также его комплексность и прозрачность. По этим параметрам проводится оценка 70-и стран с низким и средним уровнем дохода.

База данных ОЭСР по международной бюджетной практике и процедурам. База данных, которая была изначально разработана ОЭСР, содержит обзор бюджетной практики и процедур в странах ОЭСР за 2007 год; обзор бюджетной практики и процедур в Азии и других регионах, проведенный в 2008 году Мировым банком и ОЭСР; и обзор бюджетной практики и процедур в Африке, проведенный в 2008 году САВРИ и ОЭСР. База данных включает в себя результаты обзора 30 стран-членов ОЭСР и 67-и развивающихся стран Африки, ближнего востока, центральной Европы, Азии, Латинской Америки и стран Карибского бассейна. Вопросы охватывают большинство этапов и некоторые аспекты бюджетного цикла, включая разработку, утверждение, выполнение, бухучет, аудит, и анализ эффективности деятельности.

Отчеты об оценке практики закупок по странам (CPAR). Данная диагностическая система была разработана в 1998 г. Мировым банком в целях анализа политики в области закупок, организации, и процедур в странах-членах. В данных отчетах проводится оценка законодательной системы страны, организационной системы закупок, наращивания потенциала в области институциональной системы закупок, систем и институтов, процедур и инструментов закупок, процесса принятия решений и

систем контроля, анти-коррупционных инициатив и программ, участия в система закупок предприятий частного сектора, администрирования и управления контрактами, и системы рассмотрения жалоб. На настоящий день, было составлено 112 отчетов по 93 странам.

Обзор государственных расходов (PERs). Обзоры государственных расходов – это фундаментальные диагностические исследования, проводящиеся для того, чтобы помочь странам создать эффективные и прозрачные механизмы для распределения и использования имеющихся в наличии государственных ресурсов, с тем, чтобы способствовать экономическому росту и снижать уровень бедности. Будучи составной частью экономической и секторальной работы Мирового банка, PERs проводятся в целях оказания содействия заемщикам Мирового банка в понимании проблем развития, с которыми они сталкиваются, и поиске потенциальных решений, а также с тем, чтобы более полно раскрыть стратегию помощь странам, которую преследует сам Мировой банк.

Источник: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/EXTLACREGTOPECOPOL/0,,contentMDK:20857505~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:832499,00.html>

Оценка финансовой подотчетности стран (CFAAs). CFAAs являются ключевым диагностическим инструментом, позволяющим описать систему финансовой подотчетности в государственном и частном секторах стран, с тем, чтобы укрепить эту среду. Данные оценки оказывают поддержку в отправлении попечительских функций банка, а также помогают ему добиваться своих целей посредством оценки сильных и слабых сторон систем подотчетности в различных странах, а также выявления рисков, которые они могут нести в себе с точки зрения использования средств банка и других общественных фондов.

Источник: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTFINANCIALMGMT/0,,contentMDK:21388739~menuPK:3914288~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:313218,00.html>