

Зеленая книга
ЭКСПЕРТИЗА И ОЦЕНКА В ГОСУДАРСТВЕННЫХ
УЧРЕЖДЕНИЯХ

Руководство, разработанное Казначейством

Лондон

Содержание

Содержание.....	2
ПРЕДИСЛОВИЕ	4
ГЛАВА 1: ВВЕДЕНИЕ И ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ.....	5
Введение.....	5
Когда следует использовать зеленую книгу	6
ГЛАВА 2: ЭКСПЕРТИЗА И ОЦЕНКА	8
Введение.....	8
Цикл экспертизы и оценки	8
Роль экспертизы	8
Процесс экспертизы и оценки.....	9
Представление результатов.....	11
Проведение экспертиз и оценок	12
Системы оценки	13
Общие вопросы, касающиеся экспертизы и оценки.....	14
ГЛАВА 3: ОБОСНОВАНИЕ ДЕЙСТВИЙ	17
Введение.....	17
Обоснование необходимости правительственного вмешательства	17
Проведение исследования	17
ГЛАВА 4: ПОСТАНОВКА ЗАДАЧ	20
Введение.....	20
Задачи, итоговые показатели, результаты и цели	20
ГЛАВА 5: ОЦЕНКА АЛЬТЕРНАТИВНЫХ ВАРИАНТОВ ДЕЙСТВИЯ.....	24
Введение.....	24
Разработка вариантов действия	24
Оценка издержек и выгод вариантов действий.....	27
Коррекция оценочной стоимости издержек и выгод	33
Дисконтирование.....	35
Коррекция на различные ставки налогов по различным вариантам действий	38
Риск и неопределенность: введение	38
Поправки на предвзятость и риски.....	39
Оценка неопределенности	42
Предупреждение и смягчение последствий рисков и неопределенности	44
Учет издержек и выгод, не включенных в оценку.....	44
ГЛАВА 6: РАЗРАБОТКА И ВНЕДРЕНИЕ РЕШЕНИЯ.....	47
Введение.....	47
Выбор наилучшего варианта действий	47
Разработка решения	51
Внедрение	54
ГЛАВА 7 ОЦЕНКА.....	58
Введение.....	58
Процесс оценки	58
ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЕ ВМЕШАТЕЛЬСТВО	64
Введение.....	64
Экономическая эффективность	64
Социальная справедливость.....	65
Дополнительное влияние.....	66
Восстановление и стимулирование роста.....	68

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: ОЦЕНКА НЕРЫНОЧНЫХ ФАКТОРОВ ВЛИЯНИЯ	70
Введение.....	70
Оценка нерыночных величин.....	70
Текущая оценка / вероятная оценка	72
Оценка влияния на окружающую среду	78
ПРИЛОЖЕНИЕ 3: ЗЕМЛЯ И СООРУЖЕНИЯ.....	84
Введение.....	84
Приобретение и пользование землей	84
Лизинг и аренда.....	87
Продажа собственности.....	88
Рентабельное использование земли	88
ПРИЛОЖЕНИЕ 4: РИСК И НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ	97
Введение.....	97
Управление риском	97
Передача риска	101
Неоправданный оптимизм при оценке.....	106
Анализ Монте-Карло	108
Необратимый риск	110
Стоимость фактора вариабельности конечных результатов.....	110
ПРИЛОЖЕНИЕ 5: ДИСТРИБУТИВНОЕ ВЛИЯНИЕ.....	112
Введение.....	112
Дистрибутивный анализ	112
Анализ влияния по критерию относительного благосостояния	112
Анализ иных видов дистрибутивного влияния	116
ПРИЛОЖЕНИЕ 6: СТАВКА ДИСКОНТИРОВАНИЯ.....	119
Введение.....	119
Ставка социальных временных предпочтений.....	119
Долгосрочные ставки дисконтирования	121
Исключения из графика долгосрочных ставок дисконтирования.....	121
Таблицы ставок дисконтирования	121
СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ.....	123
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	128

ПРЕДИСЛОВИЕ

Правительство Великобритании твердо намерено продолжить свой курс на повышение качества услуг, оказываемых государством. Успех этого курса в значительной мере зависит от того, будут ли обеспечены расходы государственных средств на программы и услуги, приносящие наибольшую пользу обществу.

Многие годы казначейство разрабатывало для других государственных учреждений руководства по экспертизе предложений и программ, которую необходимо проводить до того, как на их финансирование будут ассигнованы значительные средства. Эти руководства включали в себя и методологию оценки прошлых и текущих программ и видов деятельности. Представленное Вам новое издание предлагает переработанный вариант руководства, которое содержит более тщательный, долгосрочный и аналитически выверенный подход к проведению экспертизы и оценки. Предлагаемая методология приемлема для проведения любых видов экспертиз и оценок.

Правильно проведенная экспертиза не относится к разряду высшей математики, но она, тем не менее, представляется крайне важным этапом любого проекта, а поэтому должна проводиться скрупулезно. Решения, принимаемые на этапе экспертизы, окажут серьезное влияние на весь цикл новой политики, программы или серии проектов. Не менее важной представляется и тщательная оценка уже осуществленных инициатив, поскольку она позволит избежать в будущем совершенных ошибок и вынести правильные уроки из собственного опыта. По этой причине, данная книга является обязательным руководством для правительственных учреждений и департаментов.

Предлагаемое Вам издание зеленой книги – первое, которому предшествовал процесс широких консультаций. Этот процесс оказал неоценимую помощь в разработке окончательной редакции книги. По итогам консультаций, была найдена широкая поддержка предлагаемым изменениям. Консультации были особенно полезны, поскольку они помогли отточить смысловое наполнение данного руководства и привести его в соответствие с потребностями пользователей.

Основные изменения сводятся к следующему. Во-первых, уделено намного больше внимания планированию, управлению и реализации выгод в рамках программ или проектов. Иными, словами, с самого начала осуществления проекта либо программы акцент смещается на конечную цель. Во-вторых, в новом издании ставка дисконтирования разбита на составные части. Новое издание предлагает использовать реальную ставку дисконтирования в размере 3.5%, исходя из временных предпочтений населения, но в то же время учитывает и другие факторы, которые раньше зачастую складывались в одно целое, приводя в конечном итоге к ставке дисконтирования в размере 6% в реальном исчислении. Кроме того, в новом руководстве процесс экспертизы впервые включает в себя прямую коррекцию для устранения систематически появляющегося оптимизма в оценке ("излишне оптимистических оценок"), который отрицательно сказывался на объективности проводимой экспертизы. Наконец, больше внимания уделяется оценке той различной, дифференцированной степени влияния, которую предложения и программы могут оказать на различные группы нашего общества, в случаях, когда эти различия могут оказаться значительными.

Казначейство выражает свою искреннюю признательность за тот существенный вклад в разработку предлагаемого Вам нового издания зеленой книги, который внесли сотрудники различных правительственных и иных учреждений. Особую благодарность выражаем тем, кто принимал участие в процессе консультаций, за их детальные и крайне ценные комментарии в отношении новой книги. Выражаем надежду, что окончательная версия книги соответствует высокому уровню оказанной нам поддержки.

Джо Грайс,
Главный Экономист и Директор, Департамент государственных услуг
Казначейство Ее Величества Королевы

ГЛАВА 1: ВВЕДЕНИЕ И ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Введение

1.1 Во всех случаях, когда это представляется практически осуществимым, любая новая политика, программа¹ или проект, тем или иным образом связанная с доходами, капиталом либо общим регулированием, должна проходить обширную и сбалансированную экспертизу, с тем, чтобы обеспечить ее наиболее полное соответствие общественным интересам. В Зеленой книге раскрыта методология и детально рассмотрен ряд вопросов, которые необходимо учитывать при проведении экспертизы.²

Цель зеленой книги – обеспечить принятие или одобрение только той политики, программы или проекта, при разработке которых были даны четкие ответы на следующие вопросы:

- Существуют ли более эффективные способы достижения поставленной цели?
- Могут ли эти ресурсы принести больше пользы в других областях применения?

1.2 Задача данного руководства – способствовать разработке эффективной политики и эффективному распределению ресурсов среди правительственных учреждений и департаментов. Данная задача достигается за счет повышения качества принимаемых решений, а также за счет приведения политики, программ и проектов, внедряемых департаментами и учреждениями, в соответствие с приоритетами правительства и ожиданиями общественности. В данном руководстве особое внимание уделяется необходимости проведения комплексной оценки общественных издержек и выгод от тех или иных программ и предложений, а также необходимости обеспечения надлежащего использования общественных ресурсов.

1.3 Данная задача достигается посредством:

- Определения других возможных подходов, которые позволят достичь сопоставимых результатов;
- По мере возможности, количественному, денежному выражению всей совокупности влияния предлагаемой политики, проекта или программы; и
- Проведения оценки издержек и выгод различных вариантов внедрения предлагаемой государственной программы.

Зеленая Книга

Зеленая Книга содержит руководство по проведению комплексной экономической, финансовой, социальной и экологической оценки государственной политики, программы либо проекта.

1.4 Зеленая Книга – наиболее выверенное практическое руководство для всех исполнительных и правительственных учреждений центрального уровня, применимое для

¹ Программа определяется как группа взаимосвязанных проектов

² Экспертиза – общий, взаимозаменяемый термин, который используется в данной зеленой книге применимо к экспертизе, проводимой до принятия решений, а также применимо к оценке уже принятых решений.

проектов любых видов и объемов. Задача книги – повысить прозрачность и последовательность процесса экспертизы и оценки программ и проектов, внедряемых всеми правительственными учреждениями и агентствами.

1.5 При необходимости проведения более глубокого анализа (эти случаи четко указаны в книге), необходимо следовать техническим рекомендациям, изложенным в соответствующих приложениях к данной книге. Эти приложения содержат углубленные параметры тех или иных прикладных аспектов экспертизы и оценки и предназначены в основном для технических экспертов и экономистов. Приложения содержат:

- Руководство по проведению углубленной оценки и
- Описание аналитических основ того подхода, который использовался в данной зеленой книге.

1.6 Правительственным департаментам и агентствам необходимо привести внутренние руководства и документацию в соответствии с изложенными в данной книге принципами, а также составить дополнительное методологическое руководство в их областях специализации.

ГРАФА 1: СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ ЗЕЛеноЙ КНИГИ

Разработка политики и программ

Решения об уровнях и видах услуг и других предлагаемых действий, либо о степени их регулирования

Новые либо замещающие инвестиционные проекты

Принятие решение о начале проекта, его масштабе и месте проведения, временных рамках, а также степени участия в нем частного сектора

Использование либо реализация существующих активов

Решения о продаже земли, либо иных активов, замене либо перемещении помещений, либо операционной деятельности, решения о передаче контрактов по предоставлению услуг третьим сторонам либо о проведении рыночных исследований

Параметры регулирования

Решения, к примеру, о стандартах в области здравоохранения и безопасности, качестве окружающей среды, устойчивости, либо сбалансированности издержек и выгод, связанных со стандартами регулирования и вариантах их внедрения.

Ключевые решения по закупкам

Решения о приобретении услуг, работ либо товаров, как правило, от поставщиков частного сектора.

Когда следует использовать зеленую книгу

1.7 Зеленая Книга будет полезна для:

- Всех тех, в чьи обязанности входит проведение базовой экспертизы либо оценки политики, проекта либо программы, а также
- Тех, кто стремится нарастить уровень своих знаний в данной области.

1.8 Данное руководство применимо:

*На начальном этапе ... к любому анализу, необходимому для обоснования правительственного решения о принятии новой политики, либо внедрении, возобновлении, расширении или переориентации программ или проектов, которые приведут к осязаемым выгодам и/или издержкам для общественности. Данная часть процесса – это этап *экспертизы*.*

*На этапе окончания ... ретроспективный анализ политики, программы либо проекта на этапе завершения, окончания либо пересмотра. Даная часть процесса – это этап *оценки*.*

1.9 В основе стратегического долгосрочного управления государственными ресурсами лежит оценка того, насколько эффективно они были израсходованы. Планирование этой оценки необходимо осуществлять еще на этапе экспертизы.

ГЛАВА 2: ЭКСПЕРТИЗА И ОЦЕНКА

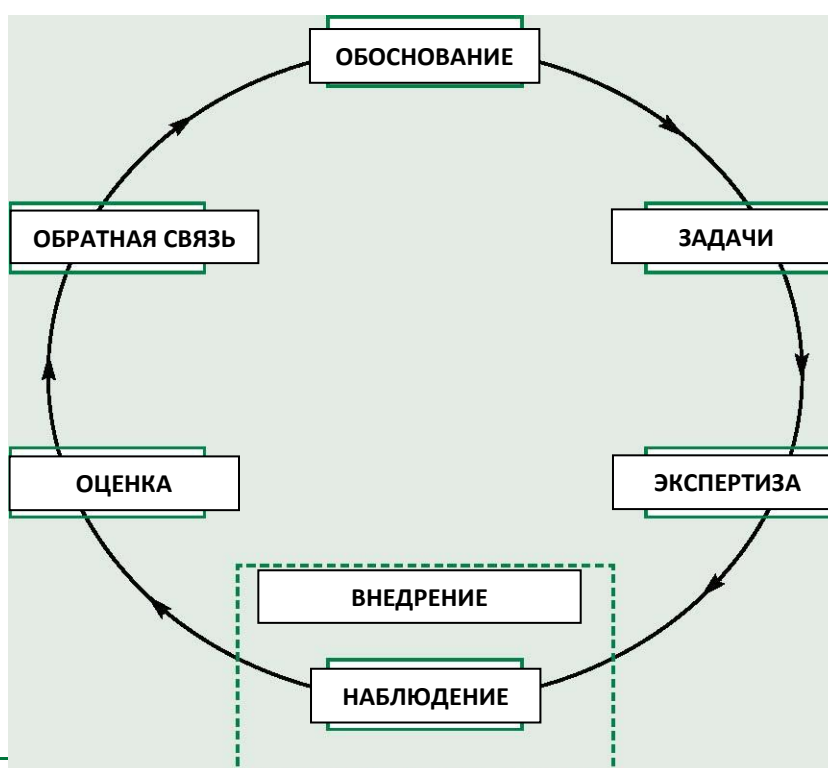
Введение

2.1 В данной главе приведено краткое описание основных этапов экспертизы и оценки. Последующие главы раскрывают их более детально.

Цикл экспертизы и оценки

2.2 Экспертиза и оценка зачастую являются этапами широкого цикла внедрения политики, который известен в некоторых учреждениях и агентствах как ОЗЭНОО (Обоснование, Задачи, Экспертиза, Наблюдение, Оценка и Обратная Связь)³. Этот цикл приведен ниже:

ГРАФА 2: ЦИКЛ ОЗЭНОО



Роль экспертизы

2.3 Экспертиза призвана дать оценку выгоды и целесообразности предложения, и предоставить по итогам этой оценки четкие заключения и рекомендации. Ключевая технология, которая используется для выполнения этой задачи – это оценка альтернатив, при которой подтверждается целесообразность правительственного вмешательства, ставятся задачи, разрабатываются и анализируются альтернативные сценарии выполнения этих задач посредством анализа связанных с ними издержек и выгод. В рамках предлагаемого нами подхода, используется *анализ издержек и выгод*, а не *анализ затрат и эффективности* (их сравнение приведено ниже), а также используются дополнительные методологии для оценки

³ Англ. - ROAMEF

тех издержек и выгод, которые не прошли оценку в рамках этого анализа.

АНАЛИЗ ИЗДЕРЖЕК И ВЫГОД

Вид анализа, который исчисляет в денежном выражении все поддающиеся измерению статьи издержек и выгод от предложения, включая и те статьи, для которых не существует удовлетворительного рыночного эквивалента их экономической стоимости.

АНАЛИЗ ЗАТРАТ И ЭФФЕКТИВНОСТИ

Вид анализа, в рамках которого проводится сравнение затрат на альтернативные способы достижения (производства) одних и тех же или схожих результатов (или итогов).

Про цесс экспертизы и оценки

2.4 Экспертизу нередко следует проводить несколько раз перед полномасштабным внедрением предложения или программы. Это означает, что приведенные ниже этапы можно повторять, и они не всегда должны выполняться именно в приведенной ниже последовательности. В частности, по мере разработки различных вариантов действий, представляется важным еще раз вернуться к оценке влияния рисков, неопределенности и возможных аналитических смещений. Это позволит избежать мнимой точности оценки и даст обоснованное заключение о том, остается ли предложение целесообразным и эффективным и после того, как изменились обстоятельства.

2.5 По мере прохождения различных этапов процесса экспертизы, данные должны становиться все более подробными и точными. Объем работы на каждом этапе должен соответствовать выделенным на это средствам, предполагаемым задачам, и имеющемуся в распоряжении времени. Кроме того, на более ранних этапах определения и экспертизы различных сценариев действий, необходимы лишь общие данные. На более глубоких этапах, до выделения значительных средств, необходима большая степень уверенности в качестве и достоверности данных.

Глава 3 – обоснование действий

2.6 Первый шаг – это общий обзор, при котором должно быть выполнено два условия. Первое, должна существовать четко определенная потребность, и второе, затраты на любое предлагаемое вмешательство или программу должны оправдывать себя. Общий обзор должен включать анализ возможных отрицательных последствий вмешательства либо программы, а также анализ ситуации, которая сложится при отсутствии вмешательства. Чтобы обосновать необходимость вмешательства, необходимо, чтобы выгода как минимум перевешивала как первый сценарий (отрицательные последствия), так и второй (ситуация при отсутствии вмешательства). Во многих случаях, на первоначальном этапе проводится исследование, с тем, чтобы проанализировать суть и масштаб вопроса, который нуждается в решении, и привести обоснование необходимости вмешательства.

Глава 4 – постановка задач

2.7 Второй шаг – это четко определить целевые итоги и задачи вмешательства, с тем, чтобы определить весь ряд альтернативных путей, при помощи которых к ним можно прийти. Необходимо обозначить промежуточные цели, которые помогут добиться поставленных задач.

Глава 5 – оценка альтернатив

2.8 Третий шаг – проведение оценки различных сценариев, или вариантов, действия. Зачастую данный этап является самым важным этапом всего анализа. Сначала необходимо разработать и проанализировать широкий ряд различных вариантов действий. Это поможет обозначить параметры приемлемого решения. Затем с использованием нижеприведенных методов округления либо использования обобщенных данных можно отсеять неприемлемые варианты, составив, таким образом, сокращенный список приемлемых вариантов действия. Первым в этом сокращенном списке всегда должен идти вариант "минимально возможного вмешательства", с тем, чтобы этот вариант служил своеобразным барьером для чрезмерного, неоправданного правительственного вмешательства.

2.9 На следующем этапе проводится анализ каждого из этих сценариев, отталкиваясь от предварительно созданного базового варианта действий⁴. Базовый вариант действий – это наиболее точная возможная оценка издержек и выгод от внедрения этого варианта действий. Эти оценки затем можно скорректировать, рассмотрев различные сценарии. Можно смоделировать чувствительность этого варианта действий к изменениям, изменив основные переменные. Комплексная оценка может развиваться по следующим ключевым направлениям:

- Определение и количественное выражение издержек по каждому из вариантов действий.
- Определение и количественное выражение выгод по каждому из вариантов действий.
- При необходимости, внесение поправок в количественные параметры издержек и затрат на
 - их дистрибутивное влияние (различное влияние предложений и программ на различные сегменты общества);
 - относительные ценовые изменения.
- Внесение поправок исходя из времени возникновения издержек и выгод, с использованием ставки дисконтирования, с тем, чтобы получить их текущую стоимость.
- При необходимости, поправки на существенные различия в налогообложении по различным вариантам действий.
- Поправка на риск и излишне оптимистические оценки в целях выработки базового варианта действий, и анализ влияния изменений в основных переменных и различных будущих сценариев на базовый вариант действий.
- Анализ не прошедших оценку аспектов влияния (как по издержкам, так и по выгодам). При необходимости, использование методологии взвешенных показателей и составления рейтингов.

Глава 6 – принятие и внедрение решения

2.10 После проведения экспертизы различных вариантов действий, необходимо использовать определенные критерии принятия решений для выбора наилучшего варианта либо вариантов, который после дальнейшей обработки ляжет в основу принятого решения. На этом этапе представляется важным провести консультации, даже если они уже и проводились на более ранних этапах. Необходимо рассмотреть и возможные варианты закупок, включая возможную роль частного сектора.

⁴ Термин "базовый вариант действий" иногда используется в значении "вариант минимально возможного вмешательства", но в этой книге этот термин используется в ином смысле.

2.11 Вопросы, которые могут оказать существенное влияние на успешное внедрение предложения, должны быть проанализированы на этапе экспертизы, до выделения значительных средств на практическое осуществление предложения. Это необходимо для того, чтобы запланированные на этапе экспертизы итоги и результаты были как можно ближе к действительно достигнутым показателям.

Глава 7 – оценка

2.12 Оценка похожа по методологии на экспертизу, но для ее проведения используются прошлые (фактические либо оценочные), а не прогнозируемые, данные. Проводится она после осуществления запланированных действий. Основная задача оценки – вынести уроки из предшествующего опыта, осознать их, распространить их внутри собственного и других учреждений и применять их при проведении экспертизы новых предложений.

Представление результатов

2.130 Окончательный итог любой экспертизы – это решение о том, внедрять или нет предложение либо тот или иной вариант действий. Поскольку эти решения зачастую влекут далеко идущие последствия, презентация выводов и рекомендаций основным заинтересованным сторонам и лицам, принимающим решения, может оказаться не менее важной частью процесса, чем сам анализ. Во всех случаях, прозрачность – это ключевое требование. Презентации и отчетность должны быть понятными, логичными, обоснованными. Они должны логично подводить к целесообразности предлагаемого решения. Итоговые отчеты должны быть по мере возможности написаны понятным, нетехническим языком, а если нет возможности избежать технических терминов, должно быть приведено их определение и разъяснение.

2.14 Отчеты должны содержать достаточно данных, чтобы обосновать содержащиеся в них выводы и рекомендации. Они должны давать читателю возможность легко проверить расчеты, проанализировать аргументы и доказательства, а также исходные допущения. Должно быть приведено описание основных издержек и выгод, и их количественные выражения должны быть четко указаны, а не разбросаны по презентации или анализу. Цель состоит в том, чтобы должностные лица, принимающие решения, поняли допущения, лежащие в основе выводов и рекомендаций, вынесенных по итогам анализа. Отчеты по проведению экспертизы должны содержать достаточно информации для того, чтобы обеспечить возможность проведения оценок в будущем.

2.15 Результаты анализа чувствительности и анализа сценариев также должны включаться в презентации и итоговые отчеты для должностных лиц, ответственных за принятие решений. Эти презентации и отчеты не должны содержать лишь сжатую оценку ожидаемых показателей. Должностные лица должны понять, что существует целый ряд возможных итогов, и иметь возможность принять решение о потенциале тех или иных программ или предложений выдерживать неопределенность будущего.

ГРАФА 3: ВОЗМОЖНЫЕ ИТОГИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ЛИБО ОЦЕНКИ

- Технико-экономическое обоснование (предварительное, обобщенное либо полное), включающее в себя:
 - Стратегическое обоснование;
 - Экономическое обоснование (либо оценку различных вариантов);
 - Финансовое обоснование (финансовая доступность);
 - Коммерческое обоснование;
 - Программу;
 - Обоснование выбранного варианта менеджмента проекта (либо выполнимость).
- Оценка регулирующего воздействия
- Оценка влияния на охрану здоровья
- Оценка воздействия на окружающую среду
- Оценка влияния на охрану здоровья и безопасность
- Оценка воздействия на потребителей
- Комплексная оценка политики (IPA)
- Оценочные и аудиторские отчеты

Комплексная оценка политики (IPA)⁵

2.16 Департаменты и агентства зачастую создают системы добросовестной практики в целях проведения экспертизы и оценки политики и проектов.⁶

Проведение экспертиз и оценок

2.17 Проведение экспертизы может потребовать значительных ресурсов. Таким образом, по мере возможности экспертиза и оценки должны проводиться совместными усилиями заинтересованных сторон, но при этом основные обязанности должны быть четко распределены, а вопросы подотчетности за достоверности и тщательную подготовку данных должны быть осознаны. Проведение экспертизы никогда нельзя рассматривать как узкоспециализированную деятельность, которую можно обойти стороной.

2.18 Учреждения и агентства должны понимать, каким образом экспертиза и оценки задействованы в процессе принятия решений и работе управленческих структур. Для обеспечения скоординированного подхода к проведению оценок, учреждениям и агентствам следует принять во внимание:

- Возможность создания институционального отдела по проведению экспертиз и оценок, либо иных отделов технической экспертизы;
- Создание формальной структуры доступа к внутренним и внешним аудиторам. В более сложных случаях, может потребоваться обсудить методологию экспертизы и

⁵ Комплексная оценка политики – это инструмент, позволяющий проанализировать все аспекты предложения либо проекта. Он содержит перечень вопросов по таким областям, как влияние на окружающую среду, включая качество воды и воздуха, использование земли, шумовое загрязнение, образование отходов, переработку и утилизацию. Дальнейшее руководство можно получить в офисе заместителя премьер министра, министерстве окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства, и министерстве торговли

⁶ Например, на сайте министерства гос. торговли (<http://www.ogc.gov.uk>) можно найти шаблон технико-экономического обоснования, который рекомендован к использованию при проведении экспертизы проектов

оценок со спонсорами, Казначейством либо Национальной Аудиторской службой;⁷

- Необходимость создания стимулов к проведению тщательных и своевременных экспертиз и оценок; и
- Необходимость содержания доступного архива.⁸

2.19 В целях проведения отдельных оценок, следует с самого начала уделять внимание следующим вопросам:

- Наличию и стоимости финансовых и специализированных ресурсов, которые могут понадобиться для проведения оценки;
- Возможной необходимости привлечения внешних специалистов в области обеспечения качества, например, университетских экспертов либо поставщиков услуг;
- Распространению выводов (например, посредством опубликования оценок, опубликования на веб сайтах и пр.)
- Возможности отложить предложение или программу до проведения дальнейших исследований в ее отношении, и
- Созданию проектного плана для проведения оценки, определения ключевых вех, ресурсов и рабочих потоков.

По данным вопросам, можно получить совет и рекомендации у:

- Аналитиков департамента, у группы по анализу предоставления общественных услуг в Казначействе Ее Величества, а также в различных референтных источниках, посвященных анализу конкретных вопросы
- Обучение в области оценки проектов и политики доступно через различные источники, включая Колледж государственной службы.

Системы оценки

2.20 Приведенные ниже системы особенно уместны для проведения экспертиз и оценок:

- Анализ по итогам внедрения ключевых этапов программ, предлагаемого министерством государственной торговли (подходит в основном для программ и проектов);
- Оценка регулирующего воздействия (в основном подходит для оценки политики, следствием которой является то или иной воздействие на регулируемую среду), и
- Отдел политик при центре управления и исследований стратегий

Анализ по итогам внедрения ключевых этапов по методу Министерства государственной торговли

2.21 Анализ ключевых этапов – это процесс наблюдения за проектами гражданских закупок, который осуществляется министерством государственной торговли.⁹ В рамках этого процесса

⁷ См. сайт НАС в интернете <http://www.nao.gov.uk/>

⁸ <http://policyhub.gov.uk> и <http://www.addingitup.gov.uk/>

⁹ Схожие проекты существуют и в других учреждениях, для которых анализ по итогам внедрения ключевых этапов не является обязательным. Например, в Министерстве обороны существует система "целевых закупок". Правительственные учреждения, для

происходит анализ политик и проектов на ключевых этапах их внедрения, с целью обеспечения гарантий того, что они могут успешно переходить на последующий этап. Соответствие Зеленой Книге обязательно на первом и втором этапах. Детальную информацию о данной системе можно получить на сайте министерства государственной торговли.¹⁰

Оценка регулирующего воздействия

2.22 Оценка регулирующего воздействия (ОРВ) – это инструмент, позволяющий оценить с точки зрения издержек, выгод и рисков, последствия любого предлагаемого регулирующего механизма, которое может оказать влияние на деловую среду, а также благотворительный и добровольный сектор. Политика правительства в этом отношении заключается в том, что все правительственные учреждения и агентства, устанавливающие в рамках своих законных полномочий правила, оказывающие влияние на других, обязаны проводить оценку регулирующего воздействия (ОРВ). Они также должны проводить ОРВ в отношении предлагаемого европейского законодательства, которое может оказать эффект на деловую среду, государственный сектор, благотворительные организации либо добровольный сектор в Великобритании.¹¹

2.23 Несмотря на то, что ОРВ запускается в случае, если предложение может оказать влияние на деловую среду, благотворительные организации либо добровольческий сектор, само по себе ОРВ должно включать в себя оценку целого ряда экономических, социальных и экологических последствий, в соответствии с методологией, приведенной в данной зеленой книге.

Отдел политик при центре управления и исследований стратегий

2.24 Задача отдела политик при центре управления и исследований стратегий¹² - улучшить процесс принятия решений и поставки услуг, посредством предоставления:

- Доступа к ресурсам и организациям из Великобритании и из-за рубежа, которые оказывают содействие в повышении эффективности процесса разработки и оценки политики;
- Инновационных примеров улучшенного процесса разработки и внедрения политики;
- Инструментов, помогающих снять организационные и географические преграды и улучшить совместную работу внутри правительств и за их пределами; и
- Платформы для продвижения высочайших стандартов исследования и оценки.

Общие вопросы, касающиеся экспертизы и оценки

2.25 Существует широкий ряд общих вопросов, которые необходимо учитывать при проведении любой экспертизы. Оцениваемые варианты действий необходимо анализировать в том числе и с точки зрения актуальности этих вопросов.

- Стратегическое влияние – считается, что новые предложения оказывают стратегическое влияние на организацию, если они влекут за собой значительное воздействие на всю организацию либо значительную ее часть в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Таким образом, предложения

которых этот процесс не является обязательным, должны периодически пересматривать свои системы наблюдения за процессами с тем, чтобы обеспечить соответствие методологии, приведенной в данной Зеленой книге.

¹⁰ См. сайт министерства гос. торговли <http://www.ogc.gov.uk>

¹¹ Более детальная информация приведена в руководстве по улучшению качества разработки политики и оценки регулирующего воздействия на сайте <http://www.cabinet-office.gov.uk>

¹² См. <http://www.policyhub.gov.uk>

необходимо рассматривать с точки зрения их потенциального воздействия, и их соответствия стратегиям той организации, на которую они оказывают влияние.

- Экономическое обоснование – в основе предложений должен лежать тщательный экономический анализ, включая анализ издержек и выгод на этапе оценки вариантов действий. В Главе 5 приведена более детальная информация на этот счет.
- Финансовые условия и финансовая доступность. Предложения и проекты должны быть доступны с финансовой точки зрения, и необходим доступный финансовый план. См. главу 6.
- Выполнимость – все предложения должны оцениваться, в том числе, и с точки зрения их выполнимости, и необходимо предусмотреть зарекомендовавшие себя механизмы внедрения и управления программами. См. главу 6.
- Коммерческие и партнерские схемы – предложения должны учитывать коммерческие, партнерские и закупочные схемы. Что может поставить рынок? Как можно гарантировать осуществление издержек и выгод через коммерческие схемы? Каким образом можно управлять контрактами вплоть до их полного завершения? См. Главу 6.
- Регулирующее воздействие. Как было сказано ранее, необходимо оценить влияние новых предложений на деловую среду, добровольческий сектор и благотворительный сектор. См главу 2.
- Законодательство – необходимо проанализировать и принять во внимание законодательство, применимое к данному случаю, а также законы, которые могут оказать влияние на предложение либо проект, такие как Закон о правах человека, либо Закон о защите данных и свободе информации.
- Управление и контроль над информацией. Необходимо учитывать информационные требования к предложениям, включая наличие данных, необходимых для последующей оценки, и сопутствующих информационных технологий. Дальнейшие инструкции можно получить у министерства государственной торговли.¹³
- Влияние на окружающую среду. Необходимо учесть возможное влияние на окружающую среду, включая качество воды и воздуха, использование земли, шумовое загрязнение, образование отходов, переработку и утилизацию. Дальнейшее руководство можно получить в офисе заместителя премьер министра, министерстве окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства, и министерстве торговли.
- Благополучие и развитие сельской местности. В соответствии со своими обязательствами, при разработке политики правительство должно отталкиваться от конкретных условий сельской местности. Оценщики должны решить, будет ли то иное предложение оказывать иное воздействие в сельской местности, чем в любой другой. Дальнейшие инструкции можно получить в министерстве окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства.¹⁴
- Равноправие – оценка должна включать в себя возможное влияние на различные сегменты общества. В главе 5 приведены подробные инструкции относительно того, как включить в оценку вопросы, связанные с дистрибутивным влиянием.
- Здравоохранение – необходимо учесть влияние предложений на охрану здоровья, а также провести оценку возможного влияния на уровень бедности, лишений и безработицы, а также возможного ухудшения условий проживания

¹³ См. сайт министерства гос. торговли <http://www.ogc.gov.uk>

¹⁴ См. <http://www.defra.gov.uk>

либо работы. Дальнейшее руководство можно получить в министерстве здравоохранения¹⁵, либо в отделе политик.¹⁶

- Охрана здоровья и безопасность – возможно, понадобится обеспечить охрану здоровья и безопасность людей на рабочем месте. Очевидно, этот вопрос будет стоять наиболее остро, если проект связан со строительством. Комиссия по охране здоровья и безопасности может предоставить дальнейшие рекомендации в этом отношении.¹⁷
- Оценка воздействия на потребителей. Возможно, оценка должна будет включать в себя вопросы, связанные со стоимостью и качеством товаров и услуг, а также доступом к информации о них.¹⁸
- Региональные вопросы. Исследовательский центр управления и политик предоставляет руководство о том, как включить региональный охват в процесс разработки политики.¹⁹
- ЕС – Во многих случаях будет важно принять во внимание предложения и действия стран Европейского Союза, а также связанное с этим законодательство и регламенты. Особенно важно учесть правила оказания государственной поддержки, поскольку они оговаривают максимально возможную степень вмешательства правительства.²⁰
- Качество дизайна – Качество дизайна помещений может оказаться важным соображением, от которого в немалой степени будет зависеть успешное выполнение поставленных задач.²¹

¹⁵ <http://www.doh.gov.uk>

¹⁶ <http://www.policyhub.gov.uk>

¹⁷ См. <http://www.hse.gov.uk>

¹⁸ См. <http://www.policyhub.gov.uk>

¹⁹ См. <http://www.policyhub.gov.uk>

²⁰ См. <http://www.dti.gov.uk>

²¹ См. <http://www.cabe.org.uk>

ГЛАВА 3: ОБОСНОВАНИЕ ДЕЙСТВИЙ

Введение

3.1 До того, как будет принято решение о правительственном вмешательстве, крайне важно удостовериться в том, что потребность в этом вмешательстве существует. Важно также определить, отвечает ли это вмешательство национальным интересам и должен ли этот вопрос решаться через правительственный сектор. Должно быть составлено резюме вопроса, обосновывающее необходимость правительственного вмешательства.

Вопросы, на которые необходимо дать ответ для обоснования вмешательства:

- Обоснована ли необходимость вмешательства?
- Можно ли утверждать, что вмешательство будет эффективным с точки зрения затрат, или что выгода от вмешательства превысит издержки?

Обоснование необходимости правительственного вмешательства

3.2 Базовое обоснование необходимости правительственного вмешательства, как правило, сводится либо к сбою рыночных механизмов и их неспособности решить проблему, либо к явно прослеживаемой необходимости перераспределения ресурсов правительством в целях обеспечения социальной справедливости. Сбой рыночных механизмов означает неспособность рынка дать искомый результат без воздействия внешних сил, и цель правительственного вмешательства в данном случае – исправить эту ситуацию. Необходимость перераспределения ресурсов правительством не требует дальнейших пояснений и сводится к вопросам социальной справедливости.

3.3 Правительственное вмешательство может повлечь за собой затраты и привести к деформации рыночных механизмов. Эти возможные экономические перекосы необходимо учитывать при принятии решения об обоснованности правительственного вмешательства. К примеру, введение нового регламента может скорректировать неэффективность рыночных механизмов в определенной области, но при этом может повлечь за собой другие издержки, которые поставят под сомнение целесообразность правительственного вмешательства в данный вопрос.

Проведение исследования

3.4 Первый шаг процесса экспертизы – это проведение исследования, цель которого заключается в определении сути и масштабов вопроса, который нуждается в решении, а также обосновании необходимости правительственного вмешательства. Исследование может включать в себя следующий ряд вопросов:

- Результат, если ничего не изменится, либо изменения будут минимальными;
- Краткий обзор состояния рынка (например, причину, по которой рыночные механизмы не в состоянии отрегулировать данную ситуацию, оценка уровня занятости и пр.);
- Текущие и будущие тенденции и опубликованные прогнозы (например,

население, объем услуг, спрос, относительные цены и издержки);

- Группы, которые выиграют от вмешательства (а также те, на кого правительственное вмешательство окажет отрицательное воздействие);
- Развитие технологий; и,
- Меняется ли проблема, которую предстоит решить, в объеме и интенсивности с течением времени – т.е. будет ли эффект умножен для следующих поколений.

3.5 В Приложении 1 приведена более подробная информация об обосновании правительственного вмешательства.

3.6 В графе 4 приведен пример аргументов и доводов, которые могли бы обосновать правительственное вмешательство.

ГРАФА 4: ПРИМЕР "РАСШИРЕНИЕ ОХВАТА ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБУЧЕНИЯ"

Доказано, что повышение уровня квалификации трудоспособного населения оказывает положительное влияние на рост ключевых параметров макроэкономического развития, включая производительность и ВВП. В то же время, существуют данные о серьезной нехватке профессионально подготовленных кадров в Великобритании, что доказывается низким числом работников, обладающих профессиональной подготовкой среднего уровня, по сравнению с Германией и другими европейскими странами. Данные говорят о наличии трех проблемных областей, с которыми рыночные механизмы справиться не в состоянии и которые все больше усугубляют ситуацию с нехваткой квалифицированной рабочей силы:

1. Внешние факторы, ведущие к недостаточным инвестициям в подготовку сотрудников со стороны работодателей. Работодатели беспокоятся, что по окончании программы обучения, сотрудник покинет фирму до того, как затраты на обучение окупят себя. В случае, если затраты на повышение квалификации и подготовку не окупаются очень быстро, экономические агенты неохотно вкладывают средства в повышение профессионального уровня своих сотрудников.
2. Недостаточная информированность, не позволяющая сотрудникам оценить качество программ подготовки и понять их преимущества. По этой причине, сотрудники неохотно соглашаются на понижение своей заработной платы на время программы обучения, либо вообще отказываются от программ повышения проф. подготовки.
3. Неэффективность рынка кредитов. Обучение стоит дорого, но при этом работники полагают, что после программы обучения они сумеют выйти на более высокий уровень заработной платы. Некоторые работники готовы взять средства в кредит для оплаты своего обучения в расчете на то, что в будущем благодаря этому обучению их зарплата вырастет, и они будут в состоянии выплатить кредит. Тем не менее, для сотрудников, уровень заработной платы которых низок, кредиты могут оказаться недоступны; следовательно, они не в состоянии будут оплатить свое обучение.

Эти сбои в работе рыночных механизмов означают, что с точки зрения общественных интересов, те объемы обучения сотрудников, которые в состоянии обеспечить рынок, будут недостаточными и неэффективными. Тщательно продуманное правительственное вмешательство поможет восполнить данный пробел.

ГЛАВА 4: ПОСТАНОВКА ЗАДАЧ

Введение

4.1 Если правительственное вмешательство было признано целесообразным, следующий шаг – это четко определить задачи, которые призвана выполнять новая политика, программа либо проект. Это позволит определить весь ряд альтернативных вариантов достижения этих задач, которыми может воспользоваться правительство.

Задачи, итоговые показатели, результаты и цели

4.2 Необходимо четко поставить задачи, чтобы было предельно ясно, к каким итогам приведет то или иное предложение. Задачи можно поставить обобщенные, с тем, чтобы можно было рассмотреть ряд альтернативных путей их достижения. Задачи, определенные в рамках конкретных предложений и программ, должны гармонично сочетаться с общей государственной политикой в предлагаемом направлении, задачами, которые стоят перед министерствами и ведомствами, договорами об услугах, предоставляемых государством, и более широкими макроэкономическими целями.

4.3 Как правило, существует иерархичная структура итоговых показателей, промежуточных результатов и целей, которая должна быть разработана с предельной ясностью на этапе проведения экспертизы. Итоговые показатели – это те выгоды для общества, которые принесет реализация программы или предложения. Зачастую, задачи ставятся исходя из тех итоговых показателей, к которым необходимо прийти по итогам реализации программы либо плана. Но иногда итоговые показатели не поддаются прямому измерению, и в этом случае имеет смысл указать промежуточные результаты, как этапы на пути достижения главной цели. Промежуточные результаты – это результаты деятельности, которые можно ясно выразить или измерить и которые тем или иным образом соотносятся с итоговыми показателями, к которым необходимо прийти по итогам реализации плана.

4.4 Цели можно использовать для того, чтобы содействовать спланированному достижению промежуточных результатов, достижению итоговых показателей плана, и выполнению поставленных задач. Цели должны соответствовать критерию SMART:

- Конкретные (**S**pecific),
- Измеряемые (**M**easurable),
- Выполнимые (**A**chievable),
- Актуальные (**R**elevant), и
- Планомерные (**T**ime-bound).

ГРАФА 5: ПОСТАНОВКА ЗАДАЧ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЦЕЛЕЙ

Приведенные ниже вопросы помогут Вам правильно поставить задачи и определить цели:

- Чего мы стремимся добиться? Каковы наши задачи? Что для нас будет являться успешным конечным итогом или итогами?
- Ставились ли схожие задачи в другом контексте и можно ли их адаптировать к нашей ситуации?
- Сопоставимы ли наши задачи со стратегическими задачами и целями, которые определены, например, в Договоре о государственных услугах нашего министерства либо ведомства?
- Определены ли наши задачи таким образом, чтобы в них отражались итоговые показатели реализации программы либо проекта (например, более высокое качество программ здравоохранения, снижение уровня преступности либо содействие устойчивому экономическому развитию), а не промежуточные результаты (по вышеприведенным примерам - количество медицинских операций, количество уголовных дел либо число новых рабочих мест), которые будут достигнуты по итогам отдельных компонентов программы?
- Каким образом можно измерить наши задачи и итоговые показатели?
- Определены ли наши задачи таким образом, чтобы можно было вести наблюдение за ходом их выполнения?
- Какие факторы являются ключевыми для успешного выполнения задач?
- Исходя из этого, какие из целей SMART мы можем наметить? Какие из этих целей нам необходимо выполнить?

ГРАФА 6: ПРИМЕРЫ ИТоговых Показателей и Промежуточных результатов

Сфера	Пром. результаты	Итоговые показатели
Занятость /поиск работы	Кол-во лиц, ищущих работу, которым была оказана помощь	Повышение эффективности процесса поиска работы
Повышение квалификации	Кол-во мест обучения и/или число людей, окончивших курсы подготовки	Стоимость доп. человеческого капитала, и/или растущий уровень заработной платы
Социальная сфера: школы; центры здравоохранения	Результаты экзаменов (школы), Число людей, которым была оказана мед. помощь (центры здравоохранения).	Улучшение человеческого капитала (школы); Более эффективное здрав. (центры здравоохранения).
Улучшение к-ва окр. среды	Гектаров заброшенной земли, прошедшей очистку от загрязнения	Повышение производительности земли

ГРАФА 7: ПРИМЕР "РАСШИРЕНИЕ ОХВАТА ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБУЧЕНИЯ"**ОБЩАЯ ЗАДАЧА ПОЛИТИКИ**

Решить проблему нехватки квалифицированной рабочей силы в Великобритании путем расширения курсов профессиональной подготовки, что должно будет отразиться в увеличении числа людей, прошедших профессиональную подготовку и обладающих соответствующим дипломом.

В графе 4 приведено обоснование необходимости правительственного вмешательства.

Примеры итоговых показателей, промежуточных результатов и целей:

Итоговые показатели	Промежут. рез-ты	Цели
Оптимальный для общества объем обучения	Доля человеческого капитала в ВВП	Кол-во мест обучения, которые будут обеспечены на определенную дату
Более высокий уровень производительности для тех, кто проходит обучение, и их коллег	Доля рабочей силы с профессиональным дипломом	Сокращение процента бросивших занятия на определенную дату

ГЛАВА 5: ОЦЕНКА АЛЬТЕРНАТИВНЫХ ВАРИАНТОВ ДЕЙСТВИЯ

Введение

5.1 Задача этапа оценки вариантов выполнения задач состоит в разработке и утверждении такого варианта действий, который обеспечивал бы наибольшую отдачу за затраченные средства и соответствовал бы ключевым задачам деятельности правительства. Создавая и анализируя различные варианты действий, мы помогаем лицам, принимающим решения, осознать весь спектр имеющихся у них путей решения задачи, по которым они могут пойти.

5.2 В рамках изложенного здесь подхода разъясняется, как следует разрабатывать различные варианты действий, проводить оценку базового варианта действий (или наиболее выгодного соотношения издержек и выгод того или иного варианта действий). С использованием анализа чувствительности и планирования сценариев, разъясняется, как базовый вариант действий может быть скорректирован с тем, чтобы принять в расчет неопределенность, заложенную в будущем. Приводится объяснение того, как можно учесть неденежные факторы, влияющие на процесс.

Разработка вариантов действия

5.3 Данный шаг предполагает создание списка вариантов действий, одним из которых может воспользоваться правительство для выполнения поставленных задач. Список этот должен включать вариант действий, при котором правительство предпринимает минимально возможные действия (вариант "минимально возможного вмешательства"). Этот вариант позволит оценить качество и оправданность всех аргументов в пользу более обширного вмешательства правительства.

5.4 Варианты действий зависят от природы задач. В случае внедрения большой программы, необходимо рассмотреть широкий диапазон вариантов действий перед тем, как определить сокращенный список вариантов для более детального анализа. Как новая, так и текущая политика, программа или проект должны быть включены в процесс анализа как возможные варианты действия. На ранних этапах, представляется особенно важным провести как можно более широкие консультации, формальные либо неформальные, поскольку консультации – это, как правило, самый подходящий способ разработать ряд альтернативных вариантов действия.

5.5 Тот или иной вариант действий может быть подвержен влиянию либо сам влиять на расходы по всему бюджетному сектору (например, в случае, если связанные с ним промежуточные результаты либо издержки зависят от другого проекта либо внедрения схожей политики в другом министерстве). В случае, если ряд расходов либо действий связаны друг с другом и затраты либо выгоды зависят друг от друга, следует провести комплексную экспертизу всего предложения. При этом, необходимо учитывать и анализировать вклад отдельных частей каждого предложения в достижение максимальной отдачи за затраченные средства.

ГРАФА 8: РАЗРАБОТКА ВАРИАНТОВ ДЕЙСТВИЙ

Разработка различных вариантов действий – непростая задача. В этом могут оказать содействие следующие шаги:

- Анализ существующих отчетов и проведение широких консультаций с практикующими специалистами и экспертами, с целью сбора данных и информации, имеющих отношение к решению поставленных задач.
- Анализ данных для того, чтобы понять значимые взаимосвязи, приоритеты, мотивацию и другие вопросы.
- По итогам данного анализа, определить наилучшие практические решения этого вопроса, включая международные примеры в случае, если это уместно
- Рассмотреть весь ряд вопросов, которые могут повлиять на выполнение задач
- Определить весь ряд инструментов либо проектов, которые можно использовать для выполнения поставленных задач. Это может привести к иной оценке масштабов необходимого правительственного вмешательства. Решения, связанные с введением дополнительного регулирования (или снижения уровня регулирования) могут быть сравнены с решениями, в основе которых лежит саморегулирование, либо меры налогового характера.
- Разработайте и проанализируйте радикальные варианты. Эти варианты не обязательно должны становиться частью процесса общей формальной оценки, но могут помочь в определении параметров реалистичных решений. Такие идеи могут возникнуть по итогам тщательно выверенных "мозговых штурмов".

ГРАФА 9: ПРИМЕРЫ ВАРИАНТОВ ДЕЙСТВИЙ

Примеры стратегических и операционных вариантов действий по различным направлениям, которые могут войти в проект, включают:

- Варьируемое время и охват
- Варианты аренды, постройки либо покупки зданий и помещений
- Изменение соотношения основного капитала к повторяющимся расходам в рамках проекта
- Переоборудование существующих помещений или лизинг/покупка новых
- Сотрудничество с другими правительственными департаментами и отделами
- Изменение местоположения
- Предоставление услуг, таких как обслуживание помещений, либо аренда помещений, частным сектором
- Совместное размещение с другими агентствами
- Использование информационных технологий в целях повышения качества предоставляемых услуг, как часть более широких организационных перемен
- Передача полномочий по предоставлению услуг другому учреждению, либо углубление партнерства с таким учреждением
- Поиск баланса между предоставлением услуг другим учреждением и самостоятельным предоставлением услуг (либо удержание экспертизы внутри организации)
- Привлечение добровольческого сектора
- Регулирование, включая саморегулирование частного сектора, и добровольная работа
- Различные стандарты либо процедуры выполнения для различных групп (например, крупного и малого бизнеса)
- Цели различного калибра
- Различная степень принуждения, аккредитации, режимов наблюдения и инспекции, включая добровольные кодексы, утвержденные кодексы практики либо правительственное регулирование
- Работа на региональном, национальном, либо международном уровне (например, на уровне ЕС)
- Более тщательное внедрение существующих мер или инициатив
- Информационные кампании
- Снижения уровня регулирования и невмешательство со стороны государства
- Изменения, которые будут постоянными в обозримой перспективе, либо инициативы с закрепленными временными рамками

Сокращенный список вариантов действия

5.6 Может быть создан сокращенный список вариантов действия, отчасти для того, чтобы процесс оценки был управляемым. Как правило, это происходит на предварительной стадии экспертизы политики или программы, либо на этапе стратегического планирования и составления технико-экономического обоснования при экспертизе капитальных вложений. Тем не менее, существует риск того, что в процессе составления сокращенного списка оптимальное решение будет отвергнуто еще до того, как оно будет тщательно рассмотрено. Следовательно, в процессе составления сокращенных списков следует оставлять поле для более тщательного рассмотрения широкого круга возможных вариантов действия.

5.7 Сокращенный список всегда должен включать в себя вариант "минимально необходимого вмешательства". Необходимо документировать причины, по которым был отброшен каждый исключенный из рассмотрения вариант действия.

Оценка издержек и выгод вариантов действий

Введение

5.8 Необходимо оценить сопутствующие издержки и выгоды для правительства и общества от всех вариантов действия, а также рассчитать чистую выгоду и издержки. Лица, принимающие решения, смогут затем сравнить результаты этого анализа и выбрать наиболее оптимальный вариант действий. Важно избегать мнимой точности оценки при составлении выводов и презентации результатов данных, полученных по итогам экспертизы. Однако, уверенность в качестве данных, полученных по итогам анализа, должна быть тем выше, чем выше важность либо масштаб принимаемого решения (например, в зависимости от того, какое количество ресурсов будет задействовано по итогам решения).

5.9 В данном контексте, актуальные издержки и выгоды – это те издержки и выгоды, на которые может повлиять принимаемое решение. Хотя они могут варьироваться в зависимости от масштаба предложения, следует учитывать некоторые общие принципы. Крайне полезно на раннем этапе процесса экспертизы внимательно изучить, какие возможные издержки и выгоды могут оказаться актуальными.

5.10 Рассматриваемые издержки и выгоды должны обычно охватывать весь срок эксплуатации активов, которые понадобятся для осуществления рассматриваемого варианта действий, хотя при этом, если экспертиза проводится в отношении контрактных закупок итоговых показателей и промежуточных результатов (например, в случае частных финансовых инициатив), период, охватываемый экспертизой, может быть другим.

5.11 При подсчете издержек и выгод, следует, как правило, руководствоваться рыночными ценами, поскольку они обычно более точно отражают возможные альтернативные варианты использования товаров или услуг (т.е. затраты, связанные с возможным альтернативным использованием ресурсов). При этом, рыночные цены нуждаются в коррекции исходя из разницы в ставке налогообложения, которые применимы к различным вариантам действий.

5.12 Более широкие социальные, а также экологические издержки и выгоды, которые нельзя подсчитать по рыночной стоимости, также должны быть включены в оценку. Зачастую оценить их будет намного сложнее, но они важны и их нельзя проигнорировать лишь потому, что их сложно выразить в денежном эквиваленте. В приложении 2 приведена подробная методология учета и подсчета тех более широких последствий, которые влечет за собой предложение или проект.

5.13 Движение денежных средств и стоимость ресурсов также являются важной составной

частью экспертизы, поскольку на их основании строится оценка доступности предложения. Тем не менее, в них не приведены затраты, связанные с возможным альтернативным использованием ресурсов, а, следовательно, они не могут дать более полного понимания всего спектра издержек и выгод от реализации проекта или предложения. По проектам также понадобятся сметы на ресурсы, с тем, чтобы были понятны источники их финансирования, а по итогам их осуществления, можно было составить соответствующую отчетность. В главе 6 приведена более детальная информация о ресурсных сметах и других бухгалтерских требованиях к проводимым экспертизам.

Оценка затрат

5.14 Затраты следует выражать через связанные с ними издержки, связанные с возможным альтернативным использованием ресурсов (вмененные издержки). Для этого необходимо проанализировать возможные альтернативные варианты использования этих ресурсов. Примером вмененных издержек является возможность использования земли в иных, более продуктивных целях, нежели использование ее по текущему назначению. Другой пример – это альтернативный вариант использования времени работника. Следует использовать эквивалент полной занятости для оценки издержек времени сотрудников, затраченных на данного работодателя, и эти расчеты должны включать в себя пенсии, страховку и премиальные, а также базовые ставки заработной платы.

5.15 Издержки (стоимость) товаров и услуг, которые уже были понесены и не могут быть возмещены, не следует принимать во внимание при проведении экспертизы. Это – "невозместимые издержки". В счет идут только те издержки, в отношении которых все еще возможно принять решение. При этом необходимо учитывать вмененные издержки, связанные с продолжающейся консервацией и использованием ресурсов, которые уже были оплачены ранее.

5.16 Следует провести разграничение между постоянными, переменными, условно-переменными и ступенчатыми издержками:

- постоянные издержки остаются неизменными по широкому кругу деятельности в течение определенного периода времени (например, офисные здания);
- переменные издержки изменяются в зависимости от объемов деятельности (например, затраты на обучение, предоставляемое третьей стороной, будут изменяться в зависимости от количества людей, проходящих обучение);
- условно-переменные издержки включают в себя компоненты как постоянных, так и переменных затрат (например, обслуживание и эксплуатация, когда, как правило, существует утвержденная программа обслуживания, а также переменный режим, издержки на который варьируются в зависимости от объема деятельности, например, числа операционных вызовов для обслуживания активов), и
- условно-постоянные, либо ступенчатые издержки, являются постоянными на определенном постоянном уровне деятельности, но они в конечном итоге растут на определенную величину при достижении критической точки объема деятельности (например, после того, как количество телефонных звонков вырастает до определенного уровня, может появиться необходимость в создании нового центра обслуживания вызовов).

5.17 Категоризация издержек таким способом может помочь в проведении анализа чувствительности, но категоризацию следует использовать осторожно. Затраты, которые являются постоянными для одного фактора, могут изменяться по отношению к другому. Может потребоваться прибегнуть к более сложному варианту моделирования для описания того, как затраты могут меняться с течением времени и при использовании различных переменных.

5.18 Для более обширных программ и предложений, актуальные издержки, вероятнее всего, будут равны общим экономическим издержкам предоставления товаров и услуг, и в случае таких программ, должны подсчитываться полные экономические издержки по каждому альтернативному варианту действий. Полные издержки включают в себя прямые и косвенные издержки, и связанные с этим накладные расходы. Общие затраты на базовый вариант действий, подсчитанные таким образом, также должны быть равны сумме проанализированных издержек, разбитых на постоянные, переменные, условно-переменные и ступенчатые затраты. Двойной анализ издержек такого рода позволяет полностью учесть издержки по альтернативным возможностям, а на более поздних этапах провести анализ чувствительности.

5.19 Экспертиза, которая приходит к краткосрочным либо нестратегическим решениям, скорее всего, предоставит меньший ряд актуальных издержек. Эти издержки, вероятнее всего, будут незначительны в масштабах общей деятельности организации.

5.20 Оценка издержек может оказаться сложной задачей, в зависимости от класса рассматриваемых издержек. Как правило, они будут включать в себя информацию, полученную от бухгалтеров, экономистов и других специалистов, в зависимости от вида проводимой экспертизы. Специалисты, проводящие экспертизу, должны понимать и четко разъяснять цель и охват проводимой экспертизы, с тем, чтобы профильные специалисты могли предоставлять уместную информацию об издержках, при этом обеспечивая тщательный анализ издержек по альтернативным возможностям использования ресурсов.

5.21 В процессе экспертизы, амортизацию и начисления на капитал не следует принимать во внимание при принятии решения о том, стоит или нет стоит приобретать актив, который их влечет за собой (хотя в целях составления ресурсных смет они могут оказаться важными). Амортизация – это бухгалтерский инструмент, который позволяет распределить издержки по капитальным активам по всему сроку эксплуатации этих активов. Начисления на капитал отражают издержки по альтернативным возможностям использования фондов, вложенных в капитальные активы, после того, как эти активы были приобретены. Они используются для того, чтобы измерить эффективность использования средств при сохранении актива. Эти издержки не стоит учитывать при принятии решения о том, следует ли вообще приобретать этот актив либо нет.

5.22 Даже в случае, если в рассмотрение был включен весь срок полезной службы актива, этот актив все еще может обладать какой-либо остаточной стоимостью в случае его использования в других целях для нужд организации, либо на вторичном рынке, либо в качестве лома. Эта остаточная стоимость также должна быть учтена, а также должен быть проведен соответствующий анализ чувствительности, поскольку на текущий момент может оказаться сложным оценить остаточную стоимость актива в будущем.

5.23 Некоторые проекты влекут за собой условные обязательства для правительства, или обязательства, по которым правительство будет обязано произвести выплаты в случае наступления оговоренных событий. Эти обязательства также должны пройти экспертизу (за ними должно также вестись наблюдение в случае, если предложение или программа будут одобрены). Один из видов условных обязательств – это издержки, связанные с преждевременным расторжением контракта, которые правительство будет обязано выплатить в случае, если контракт будет им прекращен до истечения оговоренного в нем срока. Обязательства такого рода, и вероятность их возникновения в будущем, должна приниматься в расчет при проведении экспертизы предложения или программы на начальном этапе. Выходные пособия, или компенсации при расторжении трудового договора, также входят в эту категорию затрат, но поскольку при учете этого типа возможных обязательств необходимо учесть и более широкие социальные и экономические последствия, при их оценке следует

провести консультации с профессиональными экономистами.²²

Оценка выгод

5.24 Цель оценки выгод – это решить, превосходят ли выгоды от предложения или программы затраты по ней, а также собрать необходимую информацию для систематического сравнения чистых выгод или чистых издержек, которые повлекут за собой те или иные альтернативные варианты действий. Общее правило сводится к тому, что выгоды должны оцениваться всегда, за исключением случаев, когда это представляется мало-практичным. Даже если оценка всех выгод представляется невозможной или мало-практичной, все равно необходимо подсчитать различия в объемах выгод, к которым приведут различные варианты действий.

5.25 В принципе, в рамках процесса экспертизы должны быть оценены все выгоды от предложения, которые получит Великобритания²³. Это также означает, что должны быть подсчитаны не только прямые последствия правительственного вмешательства, но также и более глобальные последствия для других экономических отраслей. Эти последствия должны быть тщательно проанализированы, поскольку они могут повлечь за собой непрямые затраты, такие как экологические издержки, и их также необходимо включить в оценку. Во всех случаях, это более глобальные последствия для других отраслей должны четко указываться и анализироваться.

5.26 Первоначальной точкой отсчета при оценке выгод должны служить реальные либо предполагаемые рыночные цены. Существует несколько исключений из этого правила, когда проведение экспертизы исходя из рыночных цен представляется непрактичным. Если на рынке доминируют монопольные поставщики, или на нем присутствуют значительные искажения налогового либо субсидированного характера, рыночные цены не будут отражать реальные издержки, связанные с возможным альтернативным использованием ресурсов, и может потребоваться коррекция, а также специализированные консультации экономистов. Пример этого феномена – это те последствия для рынка сельскохозяйственной земли, которые влекут за собой сельскохозяйственные субсидии со стороны ЕС.

5.27 Иногда можно использовать результаты предыдущих исследований в целях оценки экономической стоимости изменений, которые может повлечь за собой текущая программа либо политика. По мере того, как будут увеличиваться в объемах базы данных, появится и больше возможностей для использования предыдущих исследований. При этом, следует учитывать различные исходные данные по тем или иным программам. Характеристики потребителей либо групп клиентов, в отношении которых существуют данные, могут отличаться от тех данных, которые используются в рамках рассматриваемого на настоящий момент предложения. Эти факторы могут сузить степень применимости предыдущих данных и возможность переноса обобщенных оценок на текущие программы.

5.28 Если не существует надежной и точной денежной оценки влияния проекта, должно быть принято решение о том, стоит ли заказать соответствующее исследование, и какое количество ресурсов можно выделить на его проведение. В приложении 2 приведены основные соображения, которыми следует руководствоваться при возможном принятии

²² Выходные пособия также являются примерами социальных, или дотационных выплат, которые определяются как выплаты, взамен которых не предоставляется никаких товаров или услуг. Социальные выплаты могут изменить структуру доходов, но они не ведут к прямым экономическим затратам.

²³ В случаях, когда это имеет смысл и когда это может повлиять на результаты окончательной экспертизы, необходимо по отдельности провести оценку всех последствий, выгод и затрат (включая издержки и выгоды, как прямые, так и непрямые), которые программа принесет нерезидентам Великобритании, физическим лицам и юридическим лицам. В качестве общего правила, программа не должна утверждаться в случае, если, несмотря на общую чистую выгоду, она влечет за собой чистые издержки для Великобритании (например, для окружающей среды).

решении о проведении исследования.

5.29 Если принимается решение, что исследование нецелесообразно, необходимо руководствоваться вероятной средней оценкой, которая, вместе с максимальной и минимальной оценкой стоимости, должна быть включена в анализ чувствительности, чтобы показать, что оценка выгод не является центральным фактором для принятия решения в отношении предложения или проекта. Вероятностная оценка выгод или издержек зачастую может быть составлена на основе соображений и принципов, изложенных в приложении 2.

Оценка затрат и выгод в отсутствие данных об их рыночной стоимости

5.30 При проведении большинства оценок, будут выявлены некоторые издержки и выгоды, по которым невозможно найти данные об их рыночной стоимости. В таких случаях, можно применить ряд методов для составления оценки, даже если в некоторых случаях они и окажутся субъективными. Будут и некоторые последствия проекта, касающиеся, например, окружающей среды, социальной сферы либо сектора здравоохранения, по которым не будет в наличии данных об их рыночной стоимости, но которые важно оценить отдельной статьей.

5.31 В графе 10 приведены основные методы, которые помогут получить такие цифры. В приложении 2 приведено более детальное описание этих методов, а также дополнительная информация о том, как они применяются на практике.

ГРАФА 10: МЕТОДЫ ОЦЕНКИ



Коррекция оценочной стоимости издержек и выгод

5.32 Зачастую для того, чтобы разработать базовый сценарий действий, необходимо внести поправку на дистрибутивное влияние проекта либо предложения, а также на относительные изменения цены. Что касается всех коррекций, их необходимо четко и детально указывать отдельно во всех прилагаемых таблицах с данными.

Дистрибутивный анализ

5.33 На этапе экспертизы предложения, представляется важным учесть возможные дистрибутивные последствия каждого сценария действий. Дистрибутивный анализ углубит понимание социальной справедливости предложения, а также масштабов и природы его социального влияния.

5.34 Влияние политики, программы либо проекта на благосостояние человека будет различным в зависимости от уровня доходов отдельного лица. Ключевой посыл заключается в том, что каждый дополнительно затраченный фунт стерлингов принесет больше пользы бедному человеку, нежели богатому человеку. В экономической теории, эта концепция известна как "снижающаяся предельная полезность дополнительного потребления".

5.35 Могут возникнуть и иные вопросы, связанные с распределением. Их также необходимо учесть на этапе экспертизы. Предложение может оказать различное влияние в зависимости от возраста группы, пола, этнической принадлежности, состояния здоровья, профессиональных навыков, либо места проживания. Дистрибутивное влияние по этим критериям также необходимо указать и подсчитать по мере возможности. Например, издержки и выгоды предложения можно разбить по этнической принадлежности групп, на которые они в основном приходятся, что создаст основу для сравнения и анализа.

5.36 В целом, эти "другие" дистрибутивные последствия соотносятся с уровнем доходов. Следовательно, если проводить более глубокий анализ, внимание должно быть, прежде всего, уделено тому, как издержки и выгоды предложения распределяются по различным социально-экономическим группам.

5.37 В целях проведения оценки проекта, относительный уровень финансового благополучия лучше всего определить через относительный доход, с поправкой на размер домохозяйства, распределив их по категориям (квантили, включая квинтили либо децили)²⁴. Можно сопоставить уровень социальной справедливости различных сценариев действия, указав и проанализировав то влияние, которое каждый из сценариев окажет на различные группы (квантили) распределения доходов. Предложениям, предполагающим больший объем чистой выгоды для домохозяйств либо отдельных лиц в сегменте (квинтиле) с более низким уровнем дохода, отдается приоритет по сравнению с теми, которые наибольшую выгоду приносят населению с более высоким уровнем дохода.

5.38 При более углубленном анализе издержек и выгод используются удельные веса для коррекции предложений по их дистрибутивному влиянию. Выгоды, которые приобретут домохозяйства, расположенные в квинтиле с более низким уровнем дохода, получат больший удельный вес при составлении пропорции, чем выгоды, которые пойдут домохозяйствам в более высоких квинтилях. И наоборот, издержки получают больший удельный вес, если они придутся на домохозяйства с низким уровнем дохода. Приложение 5 приводит подробную информацию на этот счет.

²⁴ Относительное благополучие домохозяйства зависит от его размера и состава, а также дохода. Различная стоимость жизни для различных домохозяйств может быть скорректирована путем подсчета уравниваемого уровня дохода. Более детальная информация приведена в приложении 5.

5.39 Экспертиза проекта, задачей которого является повышение эффективности рынка путем коррекции сбоев в работе рыночных механизмов, также должна включать в себя оценку вопросов справедливого социального распределения. В данном случае, прямая коррекция была бы особо полезной в целях определения того, насколько социально справедливо издержки и выгоды распределяются между различными группами. Коррекция также желательна в случае, если выбор стоит между проектами, связанными с вопросами социальной справедливости, задачей которых является содействие развитию регионов или областей, население которых проживает в различных социально-экономических условиях.

5.40 Применение методов прямой дистрибутивной коррекции потребует достаточно детальной информации о населении региона, подверженном изменениям. Необходимо принять решение о том, можно ли получить информацию социально-экономического характера за приемлемую стоимость, учитывая важность предложения и возможное влияние дистрибутивного анализа.

5.41 В случаях, если при проведении оценки было принято решение не вносить прямых поправок на дистрибутивное влияние, необходимо обосновать это решение. При принятии такого решения необходимо принимать во внимание следующее:

- Важность влияния дистрибутивного анализа на рассматриваемое предложение;
- Легкость, с которой можно измерить дистрибутивное влияние, и
- Масштаб влияния, связанный с рассматриваемым предложением или проектом.

Коррекция на относительные ценовые изменения

5.42 Оценка издержек или выгод должна выражаться в "реальных терминах" или "постоянных ценах" (т.е. исходя из сегодняшнего общего уровня цен), а не в "номинальных терминах" или в "текущих ценах".

5.43 При необходимости, эффект от ожидаемой будущей инфляции в общем уровне цен можно устранить, скорректировав будущие движения денежных средств на ожидаемый уровень дефляции. На долгосрочную перспективу, следует использовать ежегодный прогноз инфляции Банка Англии²⁵ в качестве общего коэффициента дефляции.

5.44 В случае, если по отдельным ценовым позициям ожидается значительно более высокий или низкий уровень цен, чем общий уровень инфляции, следует подсчитывать *относительное* изменение цены. Примеры, где относительные изменения цены могут сыграть существенную роль, включают в себя:

- высокотехнологичные продукты, на которые можно ожидать падения цен в реальном исчислении;
- цены на топливо, которое является ограниченным ресурсом, и
- заработная плата, где ожидаемый рост производительности может привести к повышению уровня зарплат выше общего уровня инфляции.²⁶

5.45 При прогнозировании относительных движений цен, целесообразно проанализировать, вероятен ли рост издержек или выгод от проекта при возможном увеличении зарплат. Наиболее прямым доказательством этого будут данные о росте оценочной стоимости выявленных либо заявленных предпочтений по той или иной выгоде от проекта по мере роста доходов. В некоторых случаях существуют основания полагать, что оценочная стоимость выгод либо затрат вырастет по мере роста доходов, например, по причине того, что поставка товаров

²⁵ На настоящий момент установлен правительством на уровне в 2.5%

²⁶ Казначейство ее Величества, 2002 г. "Тенденции роста: Последние события и перспективы" прогнозируемый показатель роста производительности составляет 2%.

– фиксированная (как в случае некоторых природных активов), либо по той причине, что единицы, которыми они измеряются, таковы, что оценочная стоимость останется на относительно постоянном уровне, вне зависимости от изменения уровня доходов. В отсутствие окончательных данных, целесообразно предположить, что уровень роста реальной стоимости выгод будет положителен, и только в случае возникновения необычных обстоятельств он превысит прогнозируемый уровень роста реальных доходов на душу населения.²⁷ В случаях, когда эти допущения играют ключевую роль, их следует проверить с использованием конкретных данных.

5.46 По другим издержкам и выгодам, целесообразно принять во внимание нижеперечисленные факторы при оценке того, изменится ли их стоимость на большую или меньшую величину, чем инфляция.

- Ограниченность. Если товар ограничен в объемах, предполагается, что его относительная цена будет расти быстрее, чем общий уровень цен, поскольку товара становится меньше по мере его использования. При этом, совершенствующиеся технологии могут позволить добывать больше данного товара, чем считалось возможным изначально.
- Устойчивость. В случае наличия множества возможных заменителей, любое возможное влияние ограниченности ресурсов будет играть меньшую роль. Необходимо оценить, какова вероятность того, что с течением времени будут разработаны замены ресурсу, в особенности, когда речь идет об ограниченных ресурсах.
- Нелинейность. Некоторый ущерб, вызванный загрязняющими веществами, например, будет нелинейным. Если количество загрязняющих веществ изменится с течением времени, эта нелинейность повлияет на уровень изменения его относительных цен.
- Растущая конкуренция, либо устранение монопольной власти, увеличит поставку товаров и услуг, и можно ожидать снижения их относительных цен.
- Экономия за счет масштабов. Если увеличивается объем рынка на определенный товар или услугу, то возникает больше возможностей экономии средств за счет масштабов, и можно ожидать снижения относительного уровня цен.

5.47 Экспертную оценку вероятных колебаний цен следует запросить у компетентных экспертных агентств, финансовых департаментов, или экономистов.

Дисконтирование

5.48 Дисконтирование – это метод, используемый для сравнения издержек и выгод, которые возникают в различные периоды времени. Концепция дисконтирования отличается от концепции инфляции, и исходит из того принципа, что люди в общем предпочитают получать и пользоваться товарами и услугами сейчас, а не в будущем. Этот принцип известен как "временное предпочтение".

5.49 Временные предпочтения отдельных лиц можно измерить при помощи реальной процентной ставки на вложенные средства. Помимо иных инвестиций, люди делают вложения по фиксированной процентной ставке, влекущей мало рисков, надеясь получить больше в будущем (чистого дохода за вычетом налогов), с тем, чтобы компенсировать себе отложенное потребление в настоящем. Эти реальные ставки доходности дают некоторое представление об их чистой ставке временного предпочтения. Общество в целом также предпочитает получать товары и услуги сейчас, а не в будущем, и перекладывать издержки на будущие поколения.

²⁷ В основе любых снижений долгосрочной ставки дисконтирования должно лежать пропорциональное снижение в прогнозируемом уровне роста доходов

Этот принцип известен как "социальные временные предпочтения". "Ставка социальных временных предпочтений" – это ставка, по которой общество в целом оценивает настоящее по сравнению с будущим.

Ставка дисконтирования используется для того, чтобы привести все издержки и выгоды к "текущей стоимости", с тем, чтобы их можно было сравнить. Рекомендуемая ставка дисконтирования – 3.5%. Подсчет текущей величины разницы между потоками издержек и выгод дает чистую приведенную стоимость (ЧПС) того или иного сценария действий. ЧПС – это базовый критерий при вынесении решения о том, обосновано ли правительственное вмешательство.

5.50 В сноске приведено математическое выражение для подсчета дисконтированной приведенной стоимости.²⁸

5.51 В случае проектов, которые окажут долгосрочное воздействие, более тридцати лет, следует использовать понижающийся график ставок дисконтирования, а не стандартную ставку дисконтирования. График долгосрочных ставок дисконтирования приведен в приложении 6.

5.52 В приложении 6 также объясняются методы подсчета ставки социальных временных предпочтений, причины, по которым эта ставка снижается со временем, и обстоятельства, которые позволяют делать исключения из стандартных ставок дисконтирования.

5.53 В таблице 1 показано, как приведенная стоимость в размере £1,000 снижается в последующие годы при ставке дисконтирования в 3.5%. Более детальные таблицы со ставками дисконтирования приведены в приложении 6.

²⁸ Нулевой год – это текущий год. Соответственно, посередине года 0 приведенная стоимость выплаты £1, произведенной посередине года N выражается формулой $D_n = 1 / (1 + r)^n$, где r – это ставка дисконтирования и D_n – коэффициент дисконтирования. Например, выплата £150 посередине года 5 будет означать следующую приведенную стоимость посередине года 0: $£150 \times (1.035)^{-5} = £150 \times 0.8420 = £126.30$

ТАБЛИЦА 1: ПРИВЕДЕННАЯ СТОИМОСТЬ И СТАВКА ДИСКОНТИРОВАНИЯ

Время (середина года)	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
ЧПС выплаты (середина года)	£1,000	£966	£934	£902	£871	£842	£814	£786	£759	£734	£709

Установленный уровень доходности и правила ценообразования

5.54 Некоторые правительственные учреждения продают товары и услуги по рыночным ценам различным организациям, включая другие правительственные учреждения. Эту деятельность можно контролировать, установив правило, что ценообразование должно обеспечивать установленный уровень доходности по капиталу, задействованному в масштабах всего проекта. Общая политика правительства такова, что цена за товары и услуги, продаваемые на коммерческой основе, должна быть сопоставима с рыночными ценами, и должна полностью окупать затраты на монопольные услуги (включая стоимость капитала, как оно определено в руководстве Казначейства по тарифам и оплате²⁹).

ГРАФА 11: ПОДСЧЕТ ЧПС

Ожидается, что два альтернативных проекта, А и Б, оба приведут к повышению качества работы министерства и сократят затраты на персонал. Идет разработка базового сценария действий.

На проект А требуется £10 миллионов первоначальных капитальных вложений для того, чтобы получить выгоду в размере £2.5 миллиона в год на последующие 4 года (£2 миллиона сокращенных расходов на персонал и £0.5 миллиона благодаря повышению качества).

На проект Б требуется £5 миллионов первоначальных капитальных вложений для того, чтобы реализовать выгоду в размере £1.5 миллиона в год на последующие четыре года (£1 миллиона сокращенных расходов на персонал и £0.5 миллиона благодаря повышению качества).

Подсчет приведенной стоимости

Год	0	1	2	3	4	ЧПС
Коэфф. дисконтирования	1	0.9962	0.9335	0.9019	0.8714	
Проект А						
Издержки/выгоды (£)	-10.00m	2.50m	2.50m	2.50m	2.50m	
Приведен. стоим. (£)	-10.00m	2.42m	2.33m	2.25m	2.18m	-0.82m
Проект Б						
Издержки/выгоды (£)	-5.00m	1.50m	1.50m	1.50m	1.50m	
Приведен. стоим. (£)	-5.00m	1.45m	1.40m	1.35m	1.31m	0.51m

²⁹ Ожидается, что обновленная версия руководства будет опубликована на сайте Казначейства в течение 2003 года

Проект Б дает положительную чистую приведенную стоимость в размере £0.51 миллиона. Проект А дает -£0.82 миллиона и проект "минимально возможного вмешательства" дает ноль. Следовательно, наиболее предпочтительный вариант действий – проект Б.

Коррекция на различные ставки налогов по различным вариантам действий

5.55 Коррекция рыночных цен с учетом налогов во время проведения экспертизы уместна в случаях, если она может оказать существенное влияние на принимаемое решение. На практике, коррекции на различия в ставках налогов требуется редко, поскольку схожие налоговые режимы обычно применимы к целому ряду различных вариантов действий. На практике оценка чистых издержек за вычетом налогов также может оказаться достаточно сложной задачей. Несмотря на это, в случае, если налоговые ставки, сопряженные с различными вариантами действий, существенно отличаются друг от друга, это не должно искажать выбор того или иного варианта действий. В таких случаях необходимы поправки на различия в налоговой нагрузке между вариантами действий. Причина различий в налоговых обязательствах может заключаться в использовании различных видов контрактов в различных вариантах действия, например, внутриведомственных поставок в отличие от внешних закупок, либо лизинга в отличие от покупки. Варианты действий, влекущие за собой различные ставки НДС, к примеру, следует сравнивать исходя из предположения о том, что во всех случаях осуществлялись одинаковые выплаты НДС, либо выплат не осуществлялось вовсе.

5.56 В случаях, когда общественно финансируемые варианты действий сравниваются с вариантами действий, связанных с частными финансовыми инициативами, различия в налогообложении должны учитываться и должна открыто проводиться корректировка в случае, если непроведение такой коррекции может существенно исказить принимаемое решение. Руководство в отношении того, как это осуществить на практике, можно найти на домашней странице Казначейства в интернете, в разделе "зеленая книга".

Риск и неопределенность: введение

Введение

5.57 При проведении экспертизы, всегда вероятно появление некоторых различий между тем, что мы ожидаем, и тем, что произойдет в действительности, ввиду необъективности и предвзятости, которые непреднамеренно будут присутствовать при проведении любой экспертизы, а также ввиду рисков и неопределенности, которые могут стать реальностью в будущем. По этой причине, при проведении экспертизы и внедрении объемной политики, программы либо проекта необходимо использовать стратегии управления рисками. Основные принципы таких стратегий применимы и к проектам меньших объемов.

5.58 Следует оценивать ожидаемую стоимость рисков по каждому варианту действий, и анализировать, насколько каждый из этих вариантов подвержен влиянию будущей неопределенности. До и после этапа внедрения, необходимо предпринимать шаги для того, чтобы предупредить и снизить уровень как рисков, так и неопределенности. Важно открыто разъяснять спонсорам потенциальное влияние рисков и фактора субъективности на рассматриваемые предложения.

Управление рисками

5.59 Управление рисками – это структурированный подход к выявлению, оценке и контролю над рисками, которые возникают в течение осуществления политики, программы либо

проекта. Цель управления рисками – это обеспечить использование организацией рентабельных систем управления рисками, которые разбиты на ряд четко определенных шагов, с целью улучшить качество принимаемых решений за счет лучшего понимания рисков, присущих проекту, и их возможного влияния. Управление рисками включает в себя следующее:

- выявление возможных рисков на раннем этапе и создание механизмов в целях минимизации вероятности их осуществления с негативными для проекта последствиями;
- построение процессов наблюдения за рисками, и доступа к надежной, своевременной информации о рисках;
- создание правильного баланса контроля для снижения негативных последствий рисков, в случае их осуществления, и
- создание процессов принятия решений, в основе которых лежит система анализа и оценки рисков

5.60 Приложение 4 приводит более детальную информацию об управлении рисками

Поправки на предвзятость и риски

Излишний оптимизм при экспертизе

5.61 Существует доказанная, систематическая тенденция закладывать слишком оптимистические оценки на этапе планирования и проведения экспертизы проектов. Этот феномен распространен по всему миру, как в частном, так и в государственном секторах.³⁰ Многие параметры проектов страдают от чрезмерно оптимистических оценок. При экспертизе существует тенденция переоценивать выгоды, и недооценивать требуемое время и затраты, как капитальные, так и операционные.

5.62 Для коррекции этой тенденции, следует вносить прямые поправки на эти излишне оптимистические оценки. Это означает необходимость увеличения оценок затрат и снижения прогнозируемых выгод, а также прогнозирования задержек с их получением. Необходимо проводить анализ чувствительности для тестирования предположений об операционных издержках и ожидаемых выгодах.

5.63 Поправки должны вноситься исходя из эмпирических данных (т.е. должны использоваться данные по предыдущим либо схожим проектам). Коррекция должна осуществляться с учетом уникальных характеристик рассматриваемого проекта. Существует межминистерское руководство для общих категорий проектов, и его следует использовать при отсутствии более конкретных данных.³¹ Но если у министерств и ведомств есть в наличии более надежные данные по перерасходам финансовых средств в рамках более ранних проектов и других случаев предвзятости, предпочтительней использовать эти данные. В случае, если такой информации нет в наличии, министерствам стоит собирать данные для того, чтобы получить собственную оценку неоправданного оптимизма, а тем временем использовать имеющиеся данные, которые наиболее полно подходят к рассматриваемому проекту.

5.64 Коррекция на неоправданный оптимизм должна привести к более надежной оценке ключевых параметров проекта еще на раннем этапе. Внедрение этих поправок на излишний оптимизм оценок призвано дополнить, а не заменить, существующую практику подсчета поправок на риск, присущий каждому проекту в отдельности. Эта коррекция также призвана

³⁰ Флайберг, Недооценка затрат в проектах государственного сектора – ошибка или ложь? Журнал APA, 2002 г.

³¹ Анализ крупных государственных закупок в Великобритании, опубликовано в июле 2002 г. (<http://www.hm-treasury.gsi.gov.uk/>)

содействовать более точной оценке затрат. Схожим образом, поправки на неоправданный оптимизм могут быть снижены по мере появления более надежной оценки соответствующих издержек, и проведения работы по снижению рисков для проекта. Оценки стоимости и поправки на излишне оптимистическую оценку должны проходить независимую проверку перед тем, как будут приниматься окончательные решения. Приложение 4 содержит более детальное описание ряда вопросов, касающихся излишне оптимистических оценок.

ГРАФА 12: ПРИМЕР ИЗЛИШНЕ ОПТИМИСТИЧЕСКИХ ОЦЕНОК

В рамках стратегического обоснования проекта, капитальные затраты на нестандартный проект в области гражданского строительства оцениваются в £50 миллионов чистых приведенных расходов (ЧПР). На этом этапе не было проведено детальной работы по анализу рисков, хотя было проведено много различных расчетов по затратам. В своем отчете Руководящему совету проекта, проектная группа применила поправку на неоправданный оптимизм в размере 70%, указав, что стоимость планируемого объема работ может возрасти на £35 миллиона, до общей суммы в £85 миллионов. Эта оценка исходит из данных, имеющихся у консультантов, а также из опыта экспертной оценки схожих проектов.

Поскольку эти потенциальные затраты неподъемны, директор требует, чтобы общий объем работ по проекту был сокращен, а стратегическое обоснование проекта было проработано более детально. По мере выполнения этой задачи, выявляется еще больше издержек и конкретных рисков, несмотря на сокращенный объем проекта. В окончательном стратегическом обосновании проекта, поправка на излишне оптимистическую оценку сокращается до тех пор, пока не остается только общая статья на непредвиденные обстоятельства и неопределенный риск в размере 5%.

Без поправок на излишний оптимизм при оценке, были бы созданы ложные ожидания того, что можно было бы внедрить более масштабный проект за меньшую цену.

Оценка рисков

5.65 Считается хорошей практикой добавлять надбавку за риск для того, чтобы отразить полную ожидаемую стоимость базового сценария. Как было показано в предыдущем разделе, на ранних этапах проведения экспертизы, эта надбавка за риск может включаться в общую чистую приведенную стоимость проекта, с тем, чтобы компенсировать и внести поправки на неоправданный оптимизм. Но по мере дальнейшего осуществления экспертизы, будут выявляться более конкретные риски в рамках проекта, снижая тем самым необходимость в общих поправках на неоправданный оптимизм.

5.66 "Ожидаемая стоимость" дает единую оценку ожидаемого влияния всех рисков. Подсчитывается она путем умножения вероятности осуществления риска на размер последствий (выраженных в денежном эквиваленте), и суммирования результатов по всем рискам и итоговым показателям. По этой причине, лучше всего использовать этот показатель в случаях, если можно со значительной долей вероятности оценить и вероятность осуществления риска, и итоговые показатели.

ГРАФА 13: ПРИМЕР ОЖИДАЕМОЙ СТОИМОСТИ ВЫГОД

Изначально предполагалось, что новая политика принесет значительные выгоды, но в дальнейшем появления опасений в отношении того, что изначальные прогнозы были излишне оптимистичными. Проведенный анализ рисков подтвердил, что появилась значительная неопределенность относительно реализации некоторых из этих выгод. На настоящий момент рассматриваются четыре возможных итоговых показателя, при следующем расчете ЧПС и шкалы вероятности:

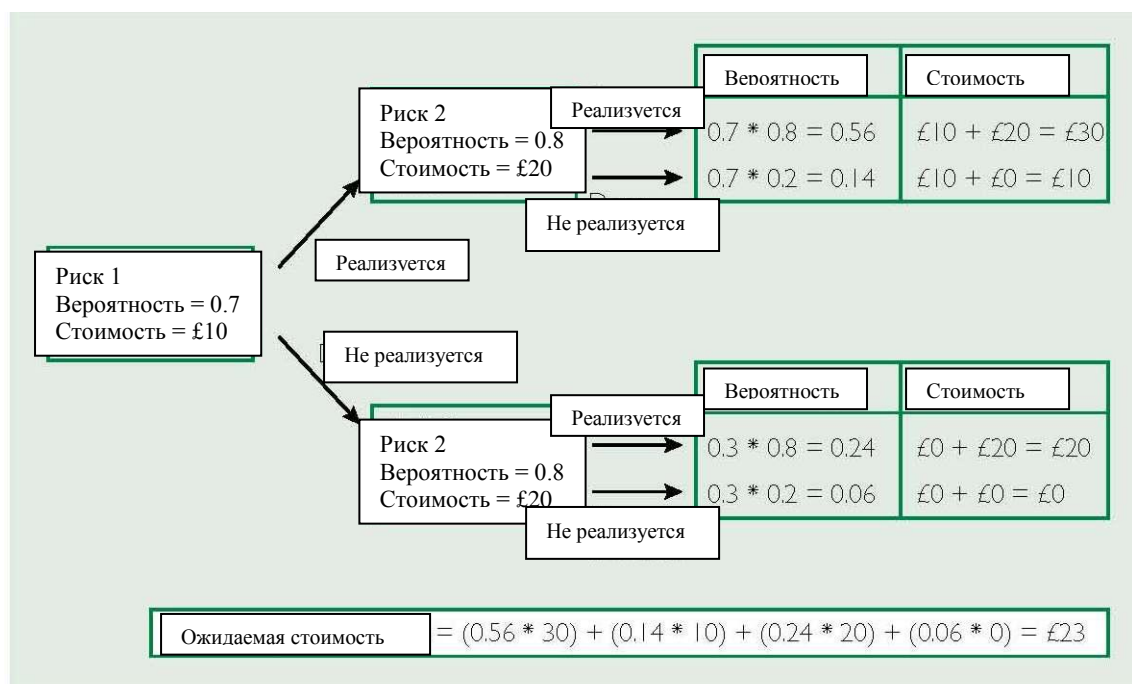
	ЧПС	Вероятность	Выгоды – ожидаемая стоимость
1	£10 миллионов	0.2	£2 миллионов
2	£20 миллионов	0.4	£8 миллионов
3	£30 миллионов	0.3	£9 миллионов
4	£40 миллионов	0.1	£4 миллионов
	Ожидаемая стоимость		£23 миллиона

Затраты на осуществление были более точно оценены в пределах £12-17 миллионов, при ожидаемой стоимости в £15 миллионов.

Следовательно, ожидаемая чистая выгода составляет £8 миллионов ЧПС.

5.67 В данном контексте может оказаться полезной диаграмма решений. Диаграмма решений – это график, который может быть полезен для оценки ситуаций, в которых вероятность наступления определенного события зависит от предыдущих событий, и может использоваться для подсчета ожидаемой стоимости в этих более сложных ситуациях. Например, вероятность того, что определенный объем транспортного потока будет использовать дорогу на определенном этапе в будущем может зависеть от вероятности изменений в цене на нефть. При использовании этого метода можно проанализировать различные сценарии.

ГРАФА 14: ДИАГРАММА ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ



Оценка неопределенности

5.68 Ожидаемая стоимость – это полезная отправная точка для понимания влияния риска, сопряженного с различными вариантами внедрения программы. Но как бы тщательно не выявлялись и анализировались риски, неопределенность заложена в будущем сама по себе. По этой причине, представляется важным понять, каким образом будущая неопределенность может повлиять на выбор между различными вариантами внедрения программы.

Анализ чувствительности

5.69 Анализ чувствительности – ключевой этап экспертизы. Анализ чувствительности используется для того, чтобы рассчитать подверженность вариантов внедрения проекта влиянию неизбежной будущей неопределенности. Следует избегать мнимой точности при этой оценке, и крайне важно учесть, как могут измениться выводы этой оценки, если рассматривать весь диапазон возможных величин ключевых переменных. Следовательно, во всех случаях следует учитывать необходимость проведения анализа чувствительности. На практике без него можно будет обойтись только в исключительных случаях.

5.70 Подсчет "пороговых значений" переменных покажет, насколько величина переменной должна будет снизиться (в случае выгод), либо вырасти (в случае издержек) для того, чтобы внедрение сценария действий стало нецелесообразным. Это должно рассматриваться как ключевой вклад в принятие решение о целесообразности внедрения того или иного сценария действий. По этой причине, оно должно стать важной частью оценки.

5.71 Примеры переменных, которые одновременно могут быть и неопределенными и ключевыми для проведения экспертизы проекта включают в себя рост реальных зарплат, прогноз доходов, спрос, цены, допущения о передаче рисков. Предварительный анализ издержек и их разделение на постоянные, переменные, условно-переменные и ступенчатые может дать более глубокое понимание чувствительности итоговой стоимости предложения.

ГРАФА 15: ПРИМЕР АНАЛИЗА ЧУВСТВИТЕЛЬНОСТИ

Новая система информационных технологий стоит £1 миллион. Ожидается, что она приведет к экономии средств на персонал в размере £150 000 в год в течение 10 лет. После применения ставки дисконтирования в размере 3.5%, ЧПС этих издержек и выгод составила £247 000.

Представим себе, что при оценке объема экономии на персонал было сделано допущение, что информационная система заменит собой 15 сотрудников, со средней экономией затрат на сотрудника в размере £10,000. Возможный анализ чувствительности будет состоять в следующем: что, если информационная система сможет заменить собой только 10 сотрудников? Экономия на персонал тогда снизится до £100,000 в год и ЧПС станет отрицательной величиной (минус £168 000).

Сценарии

5.72 Сценарии также представляются полезными при принятии решения о том, как будущая неопределенность может сказаться на различных вариантах действий. Сценарии необходимо подбирать таким образом, чтобы привлечь внимание к ключевым техническим, экономическим и политическим факторам неопределенности, от которых зависит успех предложения. Анализ сценариев должен быть пропорционален. Он может принять форму простых ответов на вопросы "а что, если?" в случае малых и средних проектов, но при анализе глобальной политики и больших программ он должен включать в себя построение детальной модели будущего состояния мира. Ожидаемая ЧПС может быть рассчитана по каждому сценарию действий. Также может быть целесообразно провести анализ чувствительности в рамках того или иного сценария.

ГРАФА 16: ПРИМЕРЫ СЦЕНАРИЕВ

Из графы 13, приведенной выше, следует, что существует 20-и процентная вероятность того, что не будет реализовано никакой чистой выгоды (итоговый показатель 1), но существует и 40-а процентная вероятность того, что чистая выгода составит около £15 миллионов ЧПС либо более (итоговые показатели 3 и 4). Следует ли внедрять предложение? В этом случае вступают в силу различные другие соображения, например, можно ли предложить другую политику, которая приведет к более предсказуемым результатам? Является ли данная область ключевой?

Анализ Монте-Карло

5.73 Анализ Монте-Карло – это метод моделирования рисков, который позволяет оценить как масштаб, так и ожидаемую стоимость совокупного влияния различных рисков. Этот метод представляется полезным в случае, если приходится иметь дело со многими переменными, сопряженными со значительной степенью неопределенности. Для его правильного применения, особенно в случаях, когда между рисками существует определенная степень

взаимозависимости, необходима экспертная консультация. До проведения такого анализа, необходимо представлять себе, как данные будут вводиться в модель, как будут представляться результаты, и как полученная по итогам анализа информация может повлиять на принимаемые решения. Пример анализа Монте-Карло приведен в приложении 4.

Предупреждение и смягчение последствий рисков и неопределенности

5.74 После выявления и анализа рисков, подсчета их ожидаемой стоимости, а также оценки того, насколько вариант действий подвержен влиянию будущей неопределенности, необходимо рассмотреть возможные стратегии предупреждения и смягчения последствий рисков и неопределенности. Можно использовать следующие инструменты:

- проведение консультаций на ранних этапах;
- избегать принятия необратимых решений;
- проведение экспериментальных исследований;
- построение гибких подходов с самого начала;
- принятие мер предосторожности;
- передача риска через контрактные обязательства (например, через инструменты страхования)
- разработка менее рискованных вариантов действий, например, менее интенсивное использование передовых технологий;
- возврат к предыдущим вариантам действия либо разработка новых; или
- отказ от внедрения проекта, если риски, сопряженные с его осуществлением, стали чрезмерно велики.

5.75 В приложении 4 приведена более подробная информация о том, какого рода действия по смягчению рисков можно предпринимать как до, так и во время внедрения проекта.

Учет издержек и выгод, не включенных в оценку

5.76 Издержки и выгоды, которые не прошли оценку, должны также быть оценены, и их не следует игнорировать только потому, что их сложно оценить. По этой причине в экспертизе должны быть четко описаны все издержки и выгоды, и по мере возможности они должны быть выражены количественно.

5.77 Может возникнуть необходимость провести исследование для того, чтобы определить наилучшую единицу измерения. Возможно, альтернативные неденежные единицы измерения могут оказаться наиболее подходящими (см. графу 17). Например, одна из выгод, которую принесет улучшение транспортного сообщения, будет "экономленное время". Эта экономия должна быть измерена, прежде чем она будет выражена в итоговом денежном показателе. Во многих случаях, понадобится включить более чем одну единицу измерения, с тем, чтобы отразить различные стороны влияния предложения, а также различные сферы этого влияния. Например, существуют количественные индексы, измеряющие громкость, длительность и вариативность уровней шума. Приложение 2 приводит методы оценки, которые могут быть использованы в данных обстоятельствах, и примеры их практического применения.³²

³² Более подробную информацию можно получить на веб странице офисе заместителя премьер министра <http://www.odpm.gov.uk/>.

ГРАФА 17: ПРИМЕРЫ НЕДЕЖНЫХ КОЛИЧЕСТВЕННЫХ ПОДСЧЕТОВ: ИНДЕКС КАЧЕСТВА КОНСТРУКЦИЙ³³

Индекс качества конструкций – это метод оценки качества дизайна зданий, который может быть использован всеми заинтересованными сторонами, участвующими в процессе возведения и использования зданий, включая пользователей зданий, посетителей, специалистов, задействованных в дизайне, планировании, возведении и управлении зданиями и сооружениями.

Индекс качества конструкций может быть использован на любом этапе - планирования, оценки предложений по дизайну, производства строительных работ, эксплуатации здания - с тем, чтобы удостовериться в соответствии всех этих этапов ожидаемым требованиям к качеству зданий.

5.78 Наиболее распространенный метод сравнения издержек и выгод, не включенных в оценку – это метод определения удельных весовых коэффициентов критериев и последующей классификации критериев (известный также как многокритериальный анализ). Метод этот заключается в определении удельного весового коэффициента критериев, а затем классификации различных вариантов действий в зависимости от степени их соответствия этим взвешенным критериям. Далее взвешенная классификация суммируется, и эти суммы можно использовать для классификации вариантов действия по степени их целесообразности. Еще более простой метод – это перечислить необходимые критерии эффективности (также известные как "ключевые факторы успеха") и оценить варианты действий исходя из того, отвечают ли они заданным критериям эффективности либо нет.

5.79 На практике, отнюдь не "эксперты" принимают решение о том, какие удельные весовые коэффициенты должны быть отведены тем факторам, которые основные заинтересованные стороны считают ключевыми. Эксперты неминуемо отталкиваются от мнения основных заинтересованных сторон и лиц, принимающих решения. Риск того, что эти решения будут склоняться в пользу более дорогих решений в результате лобби тех, кто получит потенциальную выгоду от них, может быть снижен, если среди принимающих решение лиц будет по меньшей мере одна сторона, заинтересованная в наиболее оптимальном решении и не лоббирующая наиболее дорогое решение. Необходимо будет избегать и других подводных камней при проведении анализа такого рода, опираясь на руководство по многокритериальному анализу.³⁴

³³ Более детальную информацию можно получить на сайтах <http://dqi.org.uk>, <http://www.cic.org.uk>, or <http://www.cabe.org.uk>

³⁴ Введение в многокритериальный процесс принятия решений, а также в использование удельных весовых категорий и классификацию содержится в руководстве Многокритериальный анализ, которое можно найти на сайте офиса заместителя премьер-министра <http://www.odpm.gov.uk>

ГРАФА 18: ПРИМЕР - ОПРЕДЕЛЕНИЕ УДЕЛЬНЫХ ВЕСОВЫХ КОЭФФИЦИЕНТОВ

Для того, чтобы внедрить новую программу обучения, а также способствовать достижению иных задач министерства, необходима новая система информационных технологий. Бюджет, которым располагает организация, составляет £900,000. Проектная группа обсудила с менеджерами и персоналом проекта относительную важность выгод, не прошедших оценку, и определила удельные весовые коэффициенты этих выгод, которыми следует руководствоваться на этапе экспертизы проекта. Эти коэффициенты были вынесены на рассмотрение руководящего совета проекта и были им утверждены. Для целей данного примера, ниже приведены только две из рассмотренных выгод.

Выгода	Удельный весовой коэффициент
Возможность генерировать информации для менеджеров по системе SMART (конкретная, измеряемая, выполняемая, актуальная, планомерная)	10
Простота использования – несложный ввод данных и управление	20

Исходя из различных систем, прошли оценку три варианта действия. Каждый член группы пользователей проекта дал свою оценку простоте использования системы. Менеджеры оценили качество менеджерской информации, которую генерирует система. Эти оценки были суммированы, и получился следующий итог:

Менеджерская информация Легкость использования

Издержки с поправкой на риск и неоправданный оптимизм:

Вариант А £1,000,000	6	8
Вариант Б £800,000	6	5
Вариант В £600,000	8	4

Удельная весовая классификация каждого варианта действий получилась следующей:

Вариант А	220
Вариант Б	160
Вариант В	160

Вариант А получил больше всего баллов в классификации, но отстоит на 25% дороже, чем вариант Б; на 67% больше, чем вариант В, и на 11% превышает бюджет, которым располагает организация. Стоит ли его принимать?

Дальнейший анализ показывает, что по самым консервативным оценкам экономия времени персонала благодаря легкости использования системы, по которой Вариант А набрал наибольшее количество баллов, составит около 67% дополнительных затрат по сравнению с вариантом С. С другой стороны, дополнительная менеджерская информация, по которой вариант С набрал больше всего баллов, не обязательно приведет к повышению эффективности. Вариант А также сохраняет гибкость для возможного добавления к нему дополнительных инструментов менеджерской информации, что можно будет выделить на более позднем этапе в отдельный, менее масштабный проект.

Исходя из этих соображений, финансовый директор принял решение профинансировать вариант действий А.

ГЛАВА 6: РАЗРАБОТКА И ВНЕДРЕНИЕ РЕШЕНИЯ

Введение

6.1 После определения всех издержек, выгод и рисков, их оценки, где это возможно, и проведения анализа чувствительности и анализа сценариев, должен быть выбран наилучший вариант действий. На этом этапе важна открытость, с тем, чтобы было предельно понятно основание, исходя из которого принимаются решения. Следует принимать во внимание мнения о вопросах, выходящих за рамки основных перечисленных здесь составных частей анализа, но при принятии решения следует придерживаться нижеперечисленных принципов.

6.2 После того, как был выбран вариант действий, его необходимо усовершенствовать и трансформировать его в решение. На этом этапе важны консультации. Необходимо уделить внимание и внедрению предложения, включая возможную роль для частного сектора, возможные сценарии закупок и процессов, а также структуру менеджмента программы или проекта, которая может понадобиться.

Выбор наилучшего варианта действий

Руководство по принятию решения

6.3 Если был проведен полный анализ издержек и выгод, наилучшим вариантом действий, вероятнее всего, будет тот, который обладает наибольшей величиной чистой приведенной стоимости, скорректированной по уровню риска. В случае, если все издержки, выгоды и риски были тщательно взвешены и оценены, данный принцип можно применять со значительной долей уверенности. При анализе затрат и эффективности, наилучшим окажется тот вариант действий, который будет обладать наименьшими чистыми приведенными затратами, при условии, что все оценки издержек настолько выверены и надежны, насколько это представляется возможным.

6.4 В случае наличия бюджетных ограничений, должна быть выбрана комбинация предложений, которые максимизируют величину выгод. Соотношение чистой приведенной стоимости к расходам в рамках ограничений может стать полезным показателем, который позволит создать наилучшую комбинацию предложений.

ГРАФА 19. ПРИМЕР ВЫБОРА ПРОЕКТОВ

Проанализируйте инвестиционные издержки и ожидаемую чистую выгоду от следующих предложений:

	£миллионов	
	Первоначальная инвестиция	Ожидаемая чистая выгода
A	10	4
B	6	3
C	4	3

- (a) Если бюджет ограничен £10 миллионами, предложения B и C предлагают самый высокий уровень доходности, а не предложение A, хотя предложение A предлагает самый высокий уровень чистой приведенной стоимости.
- (b) Если возможно разработать сочетание элементов предложений A, B и C в рамках существующих бюджетных ограничений, с тем, чтобы добиться при таком варианте намного большего уровня доходности, этот вариант также следует тщательно проанализировать.

6.5 Могут быть использованы и другие критерии для выбора вариантов действий в случаях, когда уровень риска является важным фактором. Самое важное – это рассмотреть вариант "максиминной доходности". Этот вариант действий наименее рискован, поскольку по итогам этого варианта достигается наименее худший итоговый показатель в случае, если наступают наихудшие возможные условия.

ГРАФА 20. ПРИМЕР – МАКСИМИННАЯ ДОХОДНОСТЬ

Рассматриваются два вида взаимоисключающих государственных услуг. Их ЧПС при различных рыночных условиях приведена внизу:

	Низкий спрос (£)	Ожидаемая величина (£)	Высокий спр. (£)
Услуга А	1,000,000	1,200,000	1,600,000
Услуга Б	100,000	1,250,000	2,000,000

По максиминному критерию, следует выбрать вариант А, поскольку он означает наибольшую величину в наихудших рыночных условиях.

6.6 На практике, другие факторы также повлияют на выбор наилучшего варианта действий, в

особенности связанные с не прошедшими оценку издержками и выгодами. Методы определения весовых коэффициентов критериев и классификации критериев полезны при сравнении различных вариантов действий с использованием одинаковых критериев. Тем не менее, поскольку классификация выражается в недежных единицах, необходимо сравнить результаты, полученные по итогам классификации критериев, с анализом выгод и издержек или анализом выгод и эффективности. Эти два анализа должны дополнять друг друга, и могут указывать на необходимость дальнейшего анализа до принятия решения. Приложение 2 содержит дальнейшую информацию о том, как удельные весовые коэффициенты и классификация критериев могут быть включены в процесс принятия решений. Широкое привлечение заинтересованных сторон представляется крайне важным при выборе между денежными и неденежными следствиями.

6.7 Всегда существует величина, обосновывающая решение о начале проекта, и эта величина должна быть во всех случаях четко выявлена и проанализирована.

ГРАФА 21: ПРИМЕР ВЫБОРА НАИЛУЧШЕГО ВАРИАНТА ДЕЙСТВИЙ

Рассматриваются два основных варианта действий, чистые приведенные расходы по которым составляют £1 миллион и £3 миллиона, с учетом всех оцененных выгод. Для того, чтобы выбрать вариант на £3 миллиона, лицо, принимающее решение, должно прийти к заключению, что выгоды по этому проекту, не прошедшие оценку, должны составлять, по меньшей мере, £2 миллиона.

Лицо, принимающее решение, должно решить, возможно ли это. В принятии этого решения помогут несколько соображений. Существует ли какие-либо способы измерения выгод, не прошедших оценку, которые можно было бы использовать для того, чтобы получить единицы измерения, и на их основании оценить, есть ли смысл внедрять проект при заданном параметре в £2 миллиона? Были ли единицы измерения для оценки этих выгод разработаны в рамках других исследований? Либо есть возможность использовать £2 миллиона в других областях, где они будут более эффективны? Что думают заинтересованные лица? И самое важное, что думают заинтересованные лица, которые стремятся использовать эти £2 миллиона в других областях?

6.8 Иногда в качестве критерия для принятия решения используют критерий, известный как "срок окупаемости"³⁵. Но этот критерий не учитывает ни различия в общей сумме выгод в разные периоды времени, ни более широкие последствия предложений. Ввиду этих недочетов, этот метод не следует использовать как критерий принятия решений.

6.9 Кроме того, не следует использовать и "внутреннюю ставку доходности"³⁶ в качестве критерия принятия решений. Хотя он в целом очень похож на ЧПС, существуют некоторые обстоятельства, при наступлении которых этот критерий приведет к неправильным оценкам. Например, если использовать внутреннюю ставку доходности в качестве критерия, то классификация взаимоисключающих проектов будет иной, чем в случае использования ЧПС.

³⁵ Срок окупаемости – это количество лет, в течение которых проект окупится, или когда общие (дисконтированные либо недисконтированные) выгоды (за вычетом продолжающихся расходов) сравняются с капитальными затратами по проекту или предложению. При использовании этого метода не берутся в расчет все выгоды и издержки, возникающие после этой даты окупаемости проекта, а следовательно, этот метод может привести к искажениям при выборе проектов.

³⁶ Внутренняя ставка доходности – это ставка дисконтирования, которая присваивает предложению нулевую текущую стоимость. Внутренняя ставка доходности может использоваться для классификации предложений. В частном секторе, используется минимально допустимая внутренняя ставка доходности, которая определяет, будет ли внедряться предложение или проект. Чем более рисков сопряжено с проектом, тем выше минимально допустимая внутренняя ставка доходности.

Финансовая доступность, финансирование и движение денежных средств

6.10 При разработке и выборе вариантов действий всегда следует учитывать вопрос их финансовой доступности. В дополнение к анализу издержек и выгод, экспертиза, как правило, подразумевает составление, по меньшей мере, трех финансовых отчетов по каждому из основных вариантов действий.

- Проект *бюджета*. Проект бюджета должен исходить из принципов учета и бюджетирования ресурсов и раскрывать стоимость ресурсов на все время осуществления проекта. В случае стратегических инициатив, бюджет зачастую будет включать прогноз финансовой отчетности, составленной по принципам учета и бюджетирования ресурсов, по всей организации на несколько лет.
Отчет о *движении денежных средств*. В нем должны быть указаны все дополнительные денежные средства, которые будут затрачены на выбранный вариант действий в случае, если он будет утвержден.
- Отчет о *финансировании*. Этот отчет должен указывать, какое министерство, партнеры либо внешние организации предоставят необходимые ресурсы (а в некоторых случаях наличность).

6.11 Необходимо также разработать резервный план на случай непредвиденных обстоятельств, с тем, чтобы обеспечить наличие достаточного финансового покрытия при возникновении дополнительных рисков и неопределенности.

ГРАФА 22: ПРИМЕР РАЗЛИЧИЙ МЕЖДУ ИЗДЕРЖКАМИ

Проект, который затрагивает 1000 сотрудников министерства А, также включает в себя новую проектную группу в составе 10-и человек, плюс неформальное "прикомандирование" дополнительных 15-и сотрудников на 6 месяцев из министерства Б. Министерство Б также согласилось профинансировать половину ожидаемых дополнительных движений денежных средств.

- *Дополнительные движения денежных средств* – это издержки на оплату труда дополнительных 10-и сотрудников.
- *Экономические издержки* предложения включают движение денежных средств на дополнительных 10 сотрудников, издержки на 1000 сотрудников министерства А, которых затронет проект (например, отражающих затраты их времени), и издержки на 15 прикомандированных сотрудников.
- Краткий *отчет о финансировании* может указать, что министерство Б берет на себя половину дополнительных денежных потоков, которые потребуются в ходе осуществления проекта.
- Обоим министерствам необходимо проанализировать, какое влияние переводы персонала окажут на их кадровые ресурсы, а также на другие внутренние бюджеты.

Разработка решения

Введение

6.12 Наилучший вариант действий, вероятнее всего, будет нуждаться в дальнейшей доработке перед тем, как он станет решением. Варианты действий редко являются полностью взаимоисключающими, поэтому всегда полезно проанализировать и другие варианты, с тем, чтобы по возможности включить их сильные стороны в выбранный вариант действий.

Консультации

6.13 Проведение консультаций с внешними экспертами и с теми, кого затрагивает предложение, являются крайне важным требованием на данном этапе, вне зависимости от того, проходили ли формальные либо неформальные консультации на более ранних этапах.

6.14 Консультации по проектам, как правило, проходят по одному либо двум ключевым вариантам действий, в то время как консультации в отношении политики либо программных предложений, последствия которых более обширны, как правило, проводятся и на более раннем этапе, и в отношении более широкого ряда вариантов действий и альтернатив.

6.15 Анализ того, на какие группы населения окажет влияние предложение, проводимое как часть процесса экспертизы, может оказаться крайне полезным при ответе на вопрос, с кем следует проводить консультации, а также при планировании процесса внедрения. Необходимо уделять внимание основным допущениям, вариантам действий и вопросам, связанным с внедрением. Консультации должны проводиться исходя из следующих параметров, зарекомендовавших себя на практике:

- Используйте наиболее приемлемый метод. Письменные консультации – не самый лучший способ охватить весь спектр мнений в отношении предлагаемой политики либо проекта. Приемлемый метод – это встречи с заинтересованными сторонами и опросы пользователей;
- Консультации должны быть удобными (например, посредством средств электронной связи);
- Необходимо проверить, предписаны ли законом какие-либо обязательства по данному предложению или проекту;
- Запланируйте достаточно времени - консультации должны быть включены в процесс планирования с самого начала
- Четко укажите, с кем проводятся консультации, по каким вопросам, с каким графиком, для какой цели.
- Рассмотрите возможность присоединиться к процессу других консультаций, например, тех, которые проводят другие министерства
- Документы, используемые при консультациях, должны быть понятны, четки и сфокусированы
- Обеспечьте вовлечение целевой аудитории в процесс консультаций
- Людям необходимо сообщать о результатах и обоснованиях принимаемых решений

Привлечение частного сектора

6.16 Степень привлечения частного сектора может варьироваться, от передачи контрактов на выполнение незначительных элементов предложения до его полной приватизации. Различные

формы работы по контракту, передача выполнения задач третьим сторонам и государственно-частные партнерства (включая частные финансовые инициативы) расположены посередине между этими крайними вариантами участия частного сектора. Государственным учреждениям необходимо тщательно проанализировать, какой метод закупок будет наиболее эффективен. В некоторых случаях, необходимый баланс участия между государственным и частным сектором при внедрении предложения или проекта очевиден. В других случаях, наилучшее решение должно быть найдено среди целого спектра вариантов, в которых задействуется государственный либо частный сектор, либо государственно-частные партнерства.

ГРАФА 23: УСЛУГИ ЧАСТНОГО СЕКТОРА

Частный сектор может быть более эффективным вариантом предоставления услуг в следующих случаях:

- существует возможность применения инновационных решений в целях снижения затрат либо улучшения итоговых показателей;
- существует возможность обеспечения дополнительных потоков доходов посредством продаж третьим сторонам;
- существует возможность снижения риска перерасхода средств либо неполучения запланированной выгоды;
- подрядчик обеспечивает экономию за счет масштабов предоставления услуг (например, поддержка информационными технологиями либо обслуживание зданий);
- существует возможность экономии на издержках за весь срок службы актива и/или улучшенные итоговые показатели за счет эффективного дизайна (например, когда может быть предоставлен широкий ряд услуг в рамках актива, либо когда необходимо интегрировать многие вводные факторы при оказании услуги, либо когда качественный дизайн определяет издержки либо операционные затраты за весь срок службы актива);
- существует четкая характеристика стандартов качества в абсолютных величинах либо с точки зрения удовлетворенности клиентов;
- существует возможность частного сектора контролировать разнородные элементы проекта без чрезмерного надзора либо вмешательства, либо
- существуют четкие грани и взаимосвязь между государственным и частным секторами.

Вовлечение частного сектора может быть менее приемлемым в случае, если:

- Риски, угрожающие жизнеспособности проекта, не контролируются подрядчиком (и эти риски нельзя отделить в контракте от проекта);
- Основные риски – это те, где государственный сектор обладает относительным преимуществом в управлении ими
- Необходима значительная степень осмотрительности для тщательного определения качества услуг, и качество нельзя определить простыми методами, и
- Затраты на проведение тендера значительны по сравнению с бюджетом проекта (хотя могут существовать и методы снижения этих затрат).

Коммерческие соглашения

6.17 Экспертиза, как правило, состоит из оценок издержек проекта либо реализуемых выгод, которые прогнозируются заранее. Любая оценка, сделанная заранее, может оказаться как верной, так и неверной по итогам реализации проекта. Чем менее тщательно проведена экспертиза, тем более значительной будет разница между оценочной стоимостью либо выгодой и фактическими цифрами.

6.18 Организация, проводящая закупки, может передавать риск от государственного

сектора. Существует ряд механизмов закупок, которые дают государственным учреждениям широкий выбор вариантов управления либо смягчения последствий некоторых рисков. Например, обычно контракты в рамках частных финансовых инициатив переносят на партнера по этим контрактам риски того, что капитальные затраты превысят оценки, составленные агентством по закупкам. Обычные контракты не позволяют этого делать. Кроме того, механизм оплаты, который привязывает выплаты по контракту к предоставлению четко определенных выгод, дает агентству по закупкам возможность обеспечить выплату определенных издержек только в случае предоставления определенных выгод.

6.19 Уровень доверия государственных учреждений к тому, что оцененные издержки и выгоды будут в целом сопоставимы с фактически достигнутыми результатами, будет зависеть от следующих факторов:

- длительность временного промежутка между проведением оценки издержек и выгод и даты подписания контракта и
- выбора варианта закупок

6.20 Что касается варианта закупок, то рассмотрим, например, постоянные издержки по контракту, которые являются фиксированными и причитаются к выплате по мере выполнения оговоренных задач по проекту, как, например, этапов завершения строительных работ. Вероятность выплаты этих издержек намного более велика, чем вероятность издержек, которые, хотя и считаются постоянными в соответствии с контрактом, будут причитаться к выплате только по мере того, как оговоренные выгоды, итоговые показатели либо контрактные обязательства будут выполнены. При сравнении различных вариантов закупок следует учитывать то влияние, которое различные условия контрактов окажут на вероятность того, что те или иные издержки будут понесены, а выгоды реализованы на том уровне, который прогнозировался агентством по закупкам.

Процесс закупок

6.21 Министерство государственной торговли выпустило детальное руководство о существующих вариантах закупки и о проведении процесса закупок.³⁷ В случае привлечения частного сектора, предложения и проекты должны быть полностью разработаны до начала проведения тендера. В случае, если внедрение проекта включает в себя закупки, необходимо придерживаться широкого ряда требований, которые содержатся в директивах Европейской Комиссии и нормативной базе Соединенного Королевства.

6.22 Зачастую, эти требования идут дальше, чем те, которые приведены в данной зеленой книге, и они должны выполняться на всех этапах. Можно запросить совета у специалистов отдела закупок в Вашем министерстве или ведомстве или в Министерстве государственной торговли³⁸, а также у организации "Партнерство Великобритании"³⁹ в случае государственно-коммерческих партнерств либо проектов в рамках частных финансовых инициатив. Министерство государственной торговли также выпустило руководство о требованиях, предъявляемых к партнерствам такого рода.

Внедрение

6.23 Планы внедрения⁴⁰ должны быть достаточно полными для принятия решений о

³⁷ См. сайт министерства гос. торговли <http://www.ogc.gov.uk>

³⁸ Информацию о европейской практике в этой области можно найти на сайте <http://europa.eu.int> или на сайте министерства гос. торговли по адресу <http://www.ogc.gov.uk/>

³⁹ См. сайт <http://www.partnershipsuk.org.uk/>

⁴⁰ В данном контексте, внедрение означает ту деятельность, которая необходима на этапе после проведения экспертизы для того, что внедрить политику, либо завершить программу или проект.

целесообразности продолжения проекта. Для того, чтобы оценка могла быть успешно завершена на более поздних этапах, важно, чтобы по мере внедрения проекта оценивались и измерялись ход и результаты работы, и собирались данные для последующего анализа.

Менеджмент программы и проекта

6.24 Экономически целесообразные и финансово доступные предложения бесполезны, если они внедряются неправильно. Механизм внедрения предложений должен рассматриваться на этапе проведения экспертизы, и еще до того, как будут выделены значительные фонды, необходимо, по меньшей мере, оценить, жизнеспособно ли предложение, управляемы ли риски, и возможна ли реализация выгод. Эти аспекты оценки разрабатываются в тесной координации с заинтересованными лицами, как и анализ издержек и выгод.

6.25 Менеджмент программы – это структурная основа для определения и внедрения изменений в рамках организации. Она представляет собой основу для внедрения бизнес стратегий и инициатив путем управления портфелем проектов, которые дают организациям возможность реализовывать стратегически важные выгоды. Все большие программы должны осуществляться на основе признанных методологий менеджмента.

6.26 Должен присутствовать и согласованный подход к управлению проектами, с использованием признанных методологий менеджмента проектов, таких как PRINCE 2. Как правило, в рамках такого подхода необходимо определить задачи, распределить ответственность, обозначить сроки выполнения задач, составить базовый календарный план по основным видам деятельности и достижению ключевых показателей (зачастую в форме графиков Ганта). Прогресс в выполнении базового календарного плана должен был отражен в регулярных отчетах. Руководство по менеджменту проектов также имеется в наличии в министерстве государственной торговли.⁴¹ Имеется в наличии и руководство по управлению строительными проектами.⁴²

Управление и измерение эффективности деятельности

6.27 Управление эффективностью деятельности позволяет проследить, насколько успешно в рамках внедряемой политики, программы или проекта достигаются поставленные перед ними задачи и реализуются ожидаемые выгоды. С точки зрения экспертизы и оценки проекта, управление эффективностью деятельности означает систематический сбор данных по финансовым и итоговым показателям политики, программы либо проекта на этапе их внедрения.

6.28 Это дает ключевой источник информации, раскрывая степень достижения целей, давая раннее предупреждение о потенциальных проблемах, о возможной необходимости адаптации политики, программы либо проекта в целях обеспечения успеха. Наблюдение за проектом также дает достаточно информации для последующего этапа оценки. Для того, чтобы быть эффективными, планы наблюдения за ходом осуществления проекта должны разрабатываться и включаться в процесс изначального планирования политики, программы либо проекта.

6.29 Эффективное управление и наблюдение за ходом осуществления проекта означает тщательный контроль над всеми категориями выгод. Кроме того, эффективное управление означает выполнение следующих условий:

- в рамках проектов существуют четко определенные выгоды и промежуточные результаты

⁴¹ См. сайт министерства гос. торговли <http://www.ogc.gov.uk>

⁴² См. сайт министерства гос. торговли <http://www.ogc.gov.uk>

- менеджер программы является ответственным лицом за реализацию выгод, намеченных в рамках проекта;
- промежуточные результаты проекта либо политики соответствуют целям правительства в случае их изменения;
- цели и реализованные выгоды измеряются, включаются в отчетность и выносятся на рассмотрение;
- за издержками ведется тщательное наблюдение, и ими управляют, и
- прогнозы издержек и выгод часто пересматриваются

6.30 В рамках системы наблюдения необходимо удостовериться в следующем:

- Действительно ли управленческие данные измеряют то, что они должны измерять, и
- Создано ли достаточно рычагов контроля для обеспечения достоверности данных

Финансовая отчетность

6.31 Необходимо составлять регулярную финансовую отчетность о политике, программах либо проектах. Отчеты можно интегрировать в нормальный цикл финансовой отчетности организации. Их можно составлять и отдельно, либо комбинировать с отчетностью по прогрессу в осуществлении плана, реализации выгод либо рисков.

6.32 Финансовая отчетность, как правило, отражает расходы на текущий момент, прогнозы на год, и расхождения с бюджетом. В больших, многосоставных проектах, финансовая отчетность, как правило, интегрирована с контрактной деятельностью, при том, что подрядчики должны регулярно представлять отчеты о прогрессе в проделанной ими работе.

Управление реализацией выгод

6.33 Управление реализацией выгод – это выявление потенциальных выгод, их планирование, моделирование и отслеживание, распределение ответственности и полномочий и их практическая реализация. Во многих случаях, управление реализацией выгод необходимо отделять как управленческую задачу от задач ежедневного управления проектом.

6.34 Выгоды могут принадлежать к одной из четырех категорий, приведенных ниже:

ГРАФА 24: КАТЕГОРИИ ВЫГОД

Выгода		Пример
Финансовая	Количественная	Снижение операционных затрат, повышение дохода
Нефинансовая	Количественная	Количество жалоб от клиентов, снижение числа ДТП, % министерств, работающих он-лайн
Нефинансовая	Качественная	Квалификация персонала, мотивация персонала
Итоговые показатели	Количественные и качественные	Более высокие стандарты в области здравоохранения

6.35 Также представляется полезным выявить размеры экономии финансовых средств,

которые можно было бы использовать на другие цели.

Управление контрактами

6.36 В случае подписания контрактов со сторонними организациями, будет крайне важно обеспечить четкое указание ролей и обязанностей в этих контрактах, а также их доскональное понимание и выполнение в соответствии с ожидаемыми стандартами. Вероятность реализации выгод будет во многом зависеть от условий контрактов, а также всех возможных стимулов, которые содержит контракт. В случае, если стандарты контрактов не выполняются, государственное учреждение, подписывающее контракт, должно применять механизмы, указанные в контракте, с тем, чтобы исправить положение дел и обеспечить полное выполнение поставленных задач со стороны третьей организации. В вопросах урегулирования споров хорошим подспорьем будет служить соответствующее руководство министерства государственной торговли.⁴³

⁴³ См. сайт министерства гос. торговли <http://www.ogc.gov.uk>

ГЛАВА 7 ОЦЕНКА

Введение

7.1 Когда завершается внедрение любой политики, программы либо проекта, либо когда они достигают заранее оговоренного этапа, они должны пройти всестороннюю оценку. Большие либо продолжающиеся программы, которые подразделяются на ряд меньших проектов, связанных с капитальными инвестициями, также должны проходить итоговую оценку.

7.2 В рамках оценки, сопоставляются фактические результаты, достигнутые по итогам внедрения политики, программы либо проекта, с ожидаемыми, или запланированными результатами. Также по итогам оценки выносятся уроки и обеспечивается их учет в последующем процессе принятия решений. Благодаря этому, работа правительства в этом направлении постоянно совершенствуется, с тем, чтобы добиваться именно тех задач, которые наиболее полно отвечают интересам общественности.

7.3 Оценка включает в себя тщательный анализ, который проводится исходя из тех же принципов, что и экономическая экспертиза предложения, и которая следует практически по тем же самым этапам. Особое внимание уделяется проведению анализа издержек и выгод, с тем отличием, что анализ ведется на основе фактических, а не прогнозируемых, результатов.

7.4 При подготовке оценки, обычно следует начать с составления общего плана, в рамках которого устанавливаются границы предлагаемой оценки, включая следующее:

- Вопросы, на которые оценка должна дать ответ;
- Кадровые и иные ресурсы, которыми располагает организация для проведения оценки;
- Приблизительные временные рамки и затраты на проведение оценки, и
- С кем необходимо провести консультации

Процесс оценки

7.5 Сам процесс оценки, как правило, должен протекать в следующей последовательности:

1. Укажите, что именно будет оцениваться и каким образом будут измеряться достигнутые фактические результаты.
2. Разработайте сценарии иного положения дел и/или принятия иных управленческих решений в качестве возможных альтернативных вариантов (как могло бы быть) для сравнения их с фактическими результатами.
3. Сравните фактические итоги с запланированными итогами, а также с возможными итогами, которые наступили бы при ином положении дел и/или принятии альтернативных управленческих решений.
4. Представьте свои результаты и рекомендации.
5. Распространите и обеспечьте использование результатов и рекомендаций.

Процесс оценки требует управленческой инициативы (иногда политической воли) и интенсивного наблюдения. Тщательность проводимой оценки должна зависеть от масштабов влияния политики, программы либо проекта, и в некоторой степени от уровня общественного интереса к данной проблематике. Может существовать значительный уровень интереса со стороны СМИ к проекту, который потребовал значительных издержек, либо который является многосложным, инновационным, либо представлял собой экспериментальный этап перед будущим широкомасштабным внедрением. Отчеты об оценке должны широко распространяться и публиковаться, по мере возможности, с тем, чтобы вносить свой вклад в базу знаний, на которой будут основаны будущие решения.

Укажите, что именно будет оцениваться

7.6 Необходимо четко указать, какая деятельность будет оцениваться. Оценка может вестись по проекту, программе либо политике, по отдельным аспектам политики, либо основным вопросам, влияющим на ту или иную деятельность. Оценка может проводиться и по экспериментальной фазе проекта, который внедряется специально в целях такой оценки.

7.7 Задачи, итоговые показатели и промежуточные результаты должны быть определены и выражены количественно настолько точно, насколько это возможно, с тем, чтобы их можно было использовать в третьем шаге, приведенном ниже.⁴⁴ Важно также провести грань между задачами и итоговыми показателями, а также между промежуточными результатами и целями.

7.8 Необходимо обеспечить наличие единиц измерения и целей по промежуточным показателям и эффективности деятельности, а также других данных, которые можно использовать в целях наблюдения. Необходимо проанализировать, в какой мере эти показатели отражают поставленные задачи. Если не в достаточной, или если информации не хватает, то необходимо рассмотреть возможность сбора дополнительных данных, хотя в идеале, о наличии этих данных необходимо позаботиться в самом начале проекта.

Сценарии иного положения дел и принятия иных управленческих решений

7.9 Необходимо привести четкое определение того, что с чем должно сравниваться. Фактический итог любого многосоставного проекта никогда не будет именно таким, как прогнозировалось на этапе планирования. Однако, причины того, что фактические итоги оказались лучше или хуже запланированных, могут сводиться к "иному фактическому положению дел", либо к тем или иным действиям профильных министерств. Среди последних можно выделить методы управления проектом, прогнозирование допущений, либо саму по себе внутреннюю структуру политики.

Сравнение фактических итогов с запланированными итогами

7.10 Как указывалось ранее, техническая методология, используемая при проведении экспертизы и при проведении оценки, схожи друг с другом. Каждая из них должна выявлять и

⁴⁴ Задачи, итоговые показатели и промежуточные результаты политики, программы либо проекта должны были быть определены на этапе проведения экспертизы. Более подробная информация содержится в главе 4.

измерять, по мере возможности, прямые и косвенные выгоды от политики, программы либо проекта. Основное различие – это то, что оценка, как правило, опирается на фактические данные, а экспертиза – на прогнозы и предположения.

7.11 Оценка должна включать в себя следующее:

- Оценку того, что произошло, по мере возможности количественную;
- Сравнение с запланированными итогами, и
- Сравнительную оценку с одним или несколькими альтернативными вариантами (или альтернативными итогами, которые были бы реализованы при ином фактическом положении дел, либо в случае принятия иных управленческих решений).

7.12 По мере возможности, сравнительная оценка должна включать в себя "контрольную группу", которая не была затронута проектом либо программой.

7.13 В качестве отправной точки для сравнения, принято принимать положение дел, которое реализовалось бы в случае, если бы рассматриваемая деятельность либо проект не были бы осуществлены вообще. Целесообразно также рассмотреть возможные последствия внедрения одной или нескольких альтернатив, проанализированных на этапе экспертизы. Иногда целесообразно рассмотреть возможные последствия внедрения альтернативы, которая не прошла оценку на этапе экспертизы, но могла бы быть применена в качестве основного варианта действий.

7.14 В рамках оценки должен быть проведен анализ того, насколько был успешен проект, программа либо политика в достижении поставленных перед ними целей, а также того, в какой мере этот успех способствовал достижению более широких итоговых показателей. Если цели не были достигнуты, то оценка должна четко указать причины этого.

Представление результатов и рекомендаций

7.15 Результаты оценки должны содержать обобщенную оценку следующего:

- почему фактические итоги отличаются от запланированных;
- насколько эффективно проведенная деятельность достигла поставленных перед ней результатов, и почему;
- обзор экономической эффективности проведенной деятельности, и
- какие выводы можно сделать из полученных результатов с точки зрения будущих управленческих решений или политики.

7.16 Полученные результаты должны в целом логически выводить рекомендации для будущих политик, программ или проектов. К примеру, рекомендации могут включать в себя изменения в практике закупок, предоставления услуг, либо продолжения, изменения или замены программы на определенных этапах.

Распространение и использование результатов и рекомендаций

7.17 Результаты и рекомендации оценок должны быть включены в будущий процесс принятия решений. Используемые при этом методы, как правило, должны пройти утверждение у высшего руководства. Необходимо приложить все усилия для широкого распространения результатов. В этих целях, будут полезны краткие сводки основных вопросов, а также отчеты, содержащие синтез результатов ряда исследований, обладающих общими чертами.

7.18 Отчеты о проведении оценки и те исследования, которые легли в их основу, должны

быть доступны общественности, за исключением случаев, когда существуют веские основания, связанные с безопасностью данных либо коммерческой тайной, не выпускать их в открытый доступ.

Сравнение экспертизы и оценки

7.19 Графа 25 описывает различия между проведением первоначальной оценки в поддержку правительственного вмешательства (которую мы обозначали термином "экспертиза"), и проведением оценки на заключительных этапах, с целью выяснить, насколько успешным было это вмешательство (которую мы обозначали термином "оценка").

ГРАФА 25: СРАВНЕНИЕ ЭКСПЕРТИЗЫ И ОЦЕНКИ

	Экспертиза	Оценка
Цель	Предварительная оценка: оправдано ли действие и его влияние	Оценка по факту: оправдано ли было действие и его влияние
Использование пром. результатов	Закупки по проекту, политика и дизайн программы	Обратная связь о: (а) будущих закупках, управлении проектом (б) широким обсуждением политики (с) будущим управлением программами
Обл. применения	Проекты, политика и программы	Проекты, политика и программы
Временные рамки	Всегда до практического внедрения	Во время внедрения ('формирующая') По итогам внедрения ('описательная')
Данные	Прогнозируемые	Исторические и текущие, оценочные и фактические Сравнение с альтернативными сценариями
Метод	Сравнение вариантов действий с вариантом "невмешательства" Оценка рисков	Сравнение полученных результатов с вариантом "невмешательства" Сравнение фактических итогов с запланированными и альтернативными итогами Оценка риска, который осуществился или нет
Аналитические инструменты	Анализ издержек-выгод/ эффективности Анализ дисконтированных потоков денежных средств Многокритериальный анализ Другие виды стат. анализа	Анализ издержек-выгод/ эффективности Анализ дисконтированных потоков денежных средств Многокритериальный анализ Другие виды стат. анализа – например анализ показателей деятельности
Критерии решений	Сравнение ЧПС, ЧПИ по различным вариантам действий Могут быть включены неколичественные факторы, если количественный подсчет невозможен	Анализ – правильные ли критерии использовались?
Аудит и обеспечение выполнения	Комитет по контр. над расх. гос. средств (РАС), РАС, NAO, НМТ, OGC 0 и 1 Министерства	Министерства

**ГРАФА 26: "РАСШИРЕНИЕ ОХВАТА ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБУЧЕНИЯ" –
ВОПРОСЫ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ОЦЕНКИ**

- В какой мере ожидаемые затраты и выгоды соответствовали фактическим итоговым показателям (реализация выгод)?
- Принимая во внимание результаты по целевой группе лиц, прошедших профессиональное обучение, можно ли было достичь лучших результатов в случае, если бы эта группа была более четко определена, например, при использовании альтернативного сценария, предусматривающего обучение только низко-квалифицированных либо неквалифицированных рабочих?
- Со времени внедрения политики, появилась ли новая информация о влиянии профессионального обучения (например, насколько оно эффективно в выполнении поставленных задач)?
- Были ли оправданы риски, которые были допущены в отношении (не)завершения работниками программ профессионального обучения, либо они были недооценены/переоценены?
- Контрольная группа – выросла ли производительность тех лиц, которые прошли программы повышения профессиональной квалификации, по сравнению с производительностью тех лиц, которые обладают схожим уровнем проф. подготовки, но не прошли программы повышения квалификации?

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЕ ВМЕШАТЕЛЬСТВО

Введение

1 В данном приложении раскрываются обоснования правительственного вмешательства в рамках новой либо видоизмененной политики, программы или проекта. В общих чертах, правительственное вмешательство может быть двух видов и преследовать две цели:

- Выполнение экономических задач – корректировка неэффективности и сбоев в работе рыночных механизмов и институтов; и
- Выполнение задач, связанных с социальной справедливостью, таких как восстановление местного либо регионального экономического потенциала либо ресурсов.

Экономическая эффективность

2 Экономическая эффективность достигается тогда, когда никто не может улучшить свое положение, не ухудшив при этом экономическое положение кого-то другого. Такая эффективность повышает уровень общего благосостояния, обеспечивая наиболее эффективное распределение и использование ресурсов в существующих условиях. Одна из возможных причин неэффективности – это наступление таких обстоятельств, при которых частная выгода, которую приобретает лицо либо фирма за счет какой-либо экономической деятельности, отличается от общественной выгоды. Сбой в работе рыночных механизмов – это такая ситуация, при которой по той или иной причине рыночные механизмы не способны самостоятельно обеспечить экономическую эффективность. Это может произойти по ряду причин, которые приведены ниже.

Общественные блага

3 Рынок может оказаться не в состоянии предоставлять и распределять некоторые виды товаров и услуг, таких как "общественные блага". Общественные блага – это те блага, которые стоят вне конкуренции и из потребления которых исключить никого нельзя.

- Стоящие вне конкуренции общественные блага – это те блага, потребление которых одним лицом не может отказать в доступе либо потреблении этого блага другим лицам. Чистый воздух – это пример блага, стоящего вне конкуренции.
- "Нельзя исключить из потребления" означает, что если данное общественное благо предоставляется одному потребителю, то оно фактически предоставляется и всем остальным. Пример блага, из потребления которого никого исключить нельзя – это сфера обороны, например.

4 Тот факт, что никого нельзя исключить из потребления этого товара, приводит к проблеме, которая известна как "бесплатный проезд". Такая ситуация наступает, когда некоторые потребители не платят за предоставление данного общественного блага, поскольку они ожидают, что его оплатят другие. Это означает, что доходы потенциального поставщика таких услуг окажутся ниже, чем общество в целом было бы готово платить за них. Следовательно, рыночное решение этого вопроса будет означать, что будет произведено и предоставлено слишком мало таких общественных благ для того, чтобы соответствовать фактическим запросам общества.

Внешние факторы

5 Внешние факторы возникают тогда, когда определенный вид деятельности приводит к

выгодам или издержкам и по другим направлениям или для других лиц, при этом не оплачиваясь по рыночным ставкам. Внешние факторы могут быть связаны, например, с побочными эффектами исследований и разработок, или с ущербом для окружающей среды, таким как ее загрязнение. Частная фирма может стремиться сократить свои расходы за счет того, что она не будет инвестировать достаточно средств в системы контроля над загрязнением используемой ею воды, но при этом эта фирма увеличит издержки для тех фирм и лиц, которые пользуются чистой водой. В результате, фирма, загрязняющая воду, налагает внешние затраты на других пользователей, либо, в случае наличия системы над контролем уровня загрязнения, дает внешние выгоды другим пользователям.

Неполная информация

6 Для эффективной работы рынка необходима надежная информация. Покупателям необходимо знать о качестве товара либо услуги, чтобы оценить выгоды, которые они могут принести. Покупатели, заемщики либо инвесторы должны знать, насколько надежен покупатель, заемщик, либо предприниматель.

7 Такая информация должна быть в наличии в полном объеме для обеих сторон рыночных сделок. В случае, если такая информация отсутствует, может произойти сбой в работе рыночных механизмов. Этот феномен известен как "асимметричность информации", которая может возникнуть в случаях, если, например, продавцы владеют информацией, которой не владеют покупатели (и наоборот) о каких-либо деталях качества продукта либо услуги. Асимметричность информации может снизить качество продаваемых товаров и привести к необходимости "неблагоприятного выбора". Другая возможная ситуация – это когда условия контракта либо те или иные связи создают мотивацию для одной стороны предпринимать, либо воздерживаться от, незаметных шагов, несущих ущерб для другой стороны. Этот феномен известен как "риск недобросовестности". Пример такого риска – это тенденция со стороны людей, купивших страховой полис, меньше заботиться о застрахованном объекте для снижения возможных потерь при наступлении страхового случая.

Контроль над рынком

8 Контроль над рынком возникает в случае недостаточной фактической либо потенциальной конкуренции, которая призвана обеспечить эффективную работу рынка.

9 Высокие расходы на создание новых предприятий могут ограничить доступ на рынок для возможных конкурентов, а потому создают контроль над рынком. Эта ситуация может быть усугублена, если организации, действуя в своих стратегических целях, защищают свою позицию на рынке. Пример этого – это если организация инвестирует в любой дополнительный потенциал рынка, либо занимается практикой, известное как "демпинговое ценообразование", при котором цены искусственно занижаются (ниже себестоимости) с тем, чтобы вытеснить с рынка конкурентов, а затем вновь повышаются после того, как эта задача была решена.

Социальная справедливость

10 Другим важным обоснованием правительственного вмешательства является необходимость обеспечения социальной справедливости. Перед принятием решения о правительственном вмешательстве, должна быть проведена оценка масштабов социальной несправедливости, и причин ее существования.

11 Более детально вопрос социальной справедливости при экспертизе проекта рассмотрен в приложении 5.

Дополнительное влияние

12 Успех правительственного вмешательства с точки зрения увеличения объемов производства либо уровня занятости в определенной области обычно оценивается с точки зрения такой категории, как "дополнительное влияние". Этот термин означает чистое, а не валовое влияние, и сравнивается он с ситуацией, которая наступила бы в отсутствие правительственного вмешательства. Дополнительное влияние также можно назвать "предложением" либо "структурным" влиянием, которые действует путем изменения производственного потенциала экономики в целом. Это может произойти либо ввиду изменения уровня занятости рабочей силы, либо изменения в ее уровне производительности. Примеры правительственного вмешательства, которые призваны стимулировать предложение, включают в себя проекты, направленные на повышение эффективности рынка и экономических институтов, повышение производственного потенциала, а также расширение базы рабочей силы. Оценка того, в какой мере проект либо программа сможет дать толчок общему объему предложения на рынке является важной частью процесса экспертизы.

13 Если нет оснований полагать, что проект либо программа приведут к выгоде с точки зрения роста предложения, любые увеличения в объемах государственных расходов приведут к соответствующему снижению объемов частного финансирования (что известно как "вытеснение частных инвестиций государственными расходами"). Если же влияние проекта с точки зрения рыночного предложения будет положительным, то необходимо будет измерить чистое дополнительное влияние на экономическое благосостояние. Это влияние может заключаться в дополнительной занятости либо увеличенных объемах производства и создавать реальную чистую выгоду, которую необходимо учитывать при проведении экспертизы.

14 Оценка этого дополнительного влияния, как правило, потребует анализа продукта, трудовых ресурсов, а в некоторых случаях, рынков капитала, которые будут затронуты правительственным вмешательством. Например, при оценке уровня смещения в рамках программы по созданию рабочих мест либо влияния решений о найме на работу и увольнении на определенную местность, необходимо рассмотреть характеристики создаваемых, либо защищаемых, рабочих мест, и сопоставить их с характеристиками местного рынка рабочей силы. Необходимо сравнить их со схожими типами занятости в других местностях, в которых предлагаемая политика не проводится. Такое сравнение позволит разработать "сценарий невмешательства", а именно сценарий того, что произошло бы в отсутствие правительственного вмешательства.

15 В некоторых случаях, наилучший источник информации для оценки дополнительного влияния решения – это те лица, которые явно заинтересованы в итоге решения. В этих случаях, информация и прогнозы должны пройти подтверждение в независимом источнике. Например, предполагаемый рост спроса на услуги можно сравнить с другими прогнозами на этот же регион, и сопоставить его с результатами деятельности в прошлом. Необходимо провести и анализ чувствительности, с использованием альтернативных величин по основным переменным.

16 После разработки сценария "невмешательства" по дополнительным выгодам, следующий шаг – это оценить чистое влияние либо выгоду от предлагаемых вариантов действия. Эта чистая выгода и составляет "дополнительное влияние" варианта действий. Следует помнить, что это "дополнительное влияние" должно подсчитываться с учетом эффектов "утечки", "мертвого веса", а также "смещения" и "замещения", которые разъясняются ниже.

- Эффект "утечки" распространяет выгоду и на тех, кто расположен вне пределов географического пространства либо группы, выгоде которой призвано служить

правительственное вмешательство.

- Эффект "мертвого веса" означает конечные итоги, которые произошли бы и без правительственного вмешательства. Размер этого эффекта можно оценить, проанализировав, что произошло бы в случае "невмешательства", принимая при этом во внимание все другие дополнительные влияния, которые являются частью чистой дополнительной выгоды.
- Эффекты "смещения" либо "замещения" тесно связаны друг с другом. Они измеряют степень, в которой выгоды от проекта нейтрализуются снижением объемов производства либо занятости в других регионах.

17 Например, проект может задействовать лиц с редкими профессиональными навыками, либо инвестиции, которые без проекта были бы направлены в другие части страны, и тем самым оказать побочное влияние. Другой пример – это если в рамках политики оказывается поддержка местным предпринимателям, они могут соперничать за ресурсы и/или долю на рынке с предпринимателями, которым не оказывается никакого содействия.

18 Правильное направление анализа эффекта "смещения" будет зависеть от вида проекта. В случае смещения занятости, рассматриваемая местность, как правило, должна в целом сопоставляться с местным рынком трудовых ресурсов.⁴⁵

19 Влияние на чистую занятость и чистый объем производства будет, вероятнее всего, намного ниже, чем прямое влияние проекта на занятость и объем производства. Необходимо собрать данные для обоснования оценки масштаба и важности выгод, связанных с повышением занятости и объемов производства, с учетом эффекта мультипликатора. Мультипликатор измеряет последующую экономическую деятельность (объем производства либо занятость), вытекающую из создания дополнительной экономической деятельности на местном уровне. В случае, если представляется целесообразным подсчитывать мультипликаторы, руководство можно получить у организации "Партнерство Великобритании" и региональных агентств по развитию.⁴⁶

Чистая выгода правительственного вмешательства равна валовой выгоде за вычетом выгод, которые реализовались бы и в отсутствие вмешательства (мертвый вес), а также за вычетом отрицательных последствий по другим направлениям (включая "смещение"), за исключением эффектов мультипликатора.

20 В случае отсутствия повышения экономической эффективности на национальном уровне, местная занятость и объемы производства, за вычетом эффектов местного смещения, могут быть включены в ту часть экспертизы проекта, которая посвящена вопросам дистрибутивного влияния. К примеру, политика может быть направлена на то, чтобы снизить уровень безработицы в определенной неблагополучной местности, а не уровень безработицы по стране в целом.

21 В случае, если речь идет о потенциально значимых изменениях в уровне занятости (либо в результате создания рабочих мест, защиты рабочих мест либо их сокращения), оценка должна, как правило, включать в себя тщательный анализ местного рынка труда. Эта оценка должна включать в себя возраст, уровень профессиональной подготовки и опыт работ тех, чьи

⁴⁵ Детальное руководство и методологии для оценки эффекта смещения можно найти на веб-сайте центральной группы оценки по адресу <http://www.dti.gov.uk>. Там же приведен и практический пример. Кроме того, можно прибегнуть к помощи исследования, проведенного университетом Дэрхама (<http://www.dur.ac.uk>).

⁴⁶ См., например, "Дополнительное влияние – полное руководство". Английской партнерство, 2001 г.

рабочие места могут быть поставлены на карту, а также оценку того, как эти данные соотносятся с характеристиками безработных и тех, кто недавно нашел работу. Анализ может также включить в себя оценку вероятности новых инвестиций в регион в случае, если произойдут эти сокращения рабочих мест.

Восстановление и стимулирование роста

22 Возникает ряд вопросов при экспертизе и оценке проектов, связанных с восстановлением местных ресурсов и стимулированием экономического развития, обоснованием которых служит как повышение общей эффективности, так и соображения социальной справедливости. Во многих случаях, задача этих проектов – это стимулирование экономического возрождения той или иной местности, хотя некоторые проекты охватывают целые регионы.⁴⁷

Вопросы, связанные с восстановлением и стимулированием роста

23 При рассмотрении предложения, связанного с восстановлением и стимулированием экономического развития, следует рассмотреть следующий ряд вопросов:

Обоснование:

В этой части необходимо четко указать:

- Какая группа получит выгоды от проекта;
- Посредством каких механизмов эти выгоды будут предоставлены этой группе;
- Каковы будут структурные выгоды по итогам реализации проекта, и
- Механизмы, за счет которых эти структурные выгоды будут реализованы

Задачи

Можно предположить, что задачи программ восстановления и стимулирования роста будут включать в себя задачи по улучшению ситуации в области

- Трудовых ресурсов и их профессиональной квалификации;
- Качества жизни;
- Физической среды проживания; и,
- Развития местных возможностей предпринимательской деятельности

Итоговые показатели

Итоговые показатели необходимо соотносить со среднесрочными задачами. Итоговые показатели по программам восстановления могут включать в себя:

- Снижение уровня преступности;
- Нарращивание потенциала общественных организаций; или,
- Повышение местного уровня доходов и занятости.

Партнерства

Партнерства между местным сообществом, представителями деловых кругов и правительством важны с точки зрения устойчивости проектов восстановления и стимулирования роста, а также с точки зрения благосостояния местных сообществ. В рамках большинства местных проектов восстановления и роста создаются партнерства, и они, как правило, оказывают влияние на существующие

⁴⁷ Более детальная информация содержится в "Руководстве по оценке проектов и программ, направленных на восстановление ресурсов и стимулирование роста". Данная работа есть в наличии в Казначействе и на настоящий момент находится в процессе пересмотра.

институциональные отношения. Оценка должна включать в себя описание партнерства и, по мере возможности, ожидаемое влияние в этой области.

Влияние на ситуацию с трудоустройством и восстановление

24 Правительство вмешательство в экономику зачастую проводится исходя из задачи создания рабочих мест. В других случаях, хотя занятость зачастую видится как ключевая задача, обоснование правительственного вмешательства более обширно и охватывает и многие другие сферы. Это – типичная ситуация в рамках проектов восстановления.

25 В случаях, когда программа преследует множественные цели, такие как улучшение состояния окружающей среды, эти дополнительные выгоды (как и дополнительные издержки) также должны проходить оценку, вместе с оценкой влияния на ситуацию по трудоустройству. Географическая ограниченность проектов, связанных с восстановлением и стимулированием роста, придает особую важность оценке эффекта смещения, как на местном, так и на национальном уровне, в особенности, если программа или проект значительны по масштабам.

Государственная поддержка

26 Государственная поддержка – это трансферты государственных ресурсов, задача которых заключается в оказании выборочной поддержки определенным компаниям. Когда государство предоставляет даже ограниченное преимущество тем или иным компаниям, это, как правило, приводит к искажению, либо риску искажения, конкурентной среды. В целях защиты конкуренции по всему ЕС, Европейская Комиссия разработала и ввела в действие многосоставной пакет законов, основанных на договорах между странами-членами, регулятивных актах и прецедентном праве. Этот пакет законов определяет, какая государственная помощь допустима, а какая нет.

27 Государственная поддержка может оказываться посредством широкого круга мер и инструментов, включая налоговые послабления, льготные кредиты, положения о подготовке предприятий к приватизации, а также прямые субсидии и гранты. По этой причине представляется важным при составлении любого предложения с самого начала тщательно учесть правила государственной поддержки, с тем, чтобы предлагаемые меры не нарушали правила конкуренции, установленные на уровне ЕС.

28 Более детальную информацию можно получить на сайте Отдела по политике государственной поддержки и на сайте Европейской Комиссии.⁴⁸

⁴⁸ См. сайт Отдела по политике государственной поддержки: <http://www.dti.gov.uk> и раздел сайта Европейской Комиссии, посвященный защите конкуренции <http://www.europa.eu.int>.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: ОЦЕНКА НЕРЫНОЧНЫХ ФАКТОРОВ ВЛИЯНИЯ

Введение

1 Оценка нерыночных факторов влияния – это сложный, но важный элемент проведения экспертизы, и к нему следует прибегать во всех случаях, когда это представляется возможным. В приложении приведены методы оценки нерыночного влияния, а также некоторые виды их практического применения, включая величину сэкономленного времени, выгоды в области здравоохранения, предотвращенные смерти, качество дизайна и окружающей среды. Предложенные здесь методологии могут показаться сложными, но их использование в целях оценки нерыночных факторов влияния представляется не менее важной, чем оценка рыночных факторов.

Оценка нерыночных величин

2 В тех случаях, когда в наличии нет рыночных оценок тех или иных издержек или выгод, существует ряд подходов для определения их величины и включения их в экспертизу. Наиболее часто используемые подходы приведены ниже.

Готовность платить и готовность принимать

3 Предпочтительный метод оценки – это симулирование рыночных условий, что может быть достигнуто путем оценки готовности оплачивать, либо готовности принимать, промежуточные либо итоговые результаты проекта. Готовность платить за дополнительное количество услуги является показателем той ценности, которые потребители придают некоторому дополнительному количеству этой услуги. Сумма, которую потребители готовы заплатить, зависит в значительной степени от их уровней дохода, поэтому оценки, как правило, рассчитываются как средний показатель по группам потребителей с различным уровнем доходов.

4 Необходимость количественного выражения потенциального влияния на социальную сферу, сферу здравоохранения и окружающую среду, как правило, требует использования альтернативных подходов к оценке. Методы подсчета денежной стоимости нерыночных величин, как правило, сводятся к выведению цены при помощи метода, основанного на выявленных предпочтениях либо заявленных предпочтениях.

5 Метод выявленных предпочтений включает в себя выведение подразумеваемой цены, которая вычисляется косвенно путем исследования поведения потребителей в схожих либо идентичных рыночных условиях. "Гедонистическое" ценообразование – это пример такого подхода.⁴⁹ Например, может быть проанализирована взаимосвязь между ценой недвижимости и удобствами окружающей это жилье среды, такими как тишина и спокойствие района, для того, чтобы вывести денежное выражение выгоды с точки зрения окружения. Другие примеры – это модели транспортных расходов (денежная оценка восстановительного отдыха) и модели произвольной полезности (денежная оценка отдельных характеристик местоположения).

6 Заявленные предпочтения, как правило, выводятся при помощи специально разработанных вопросников и интервью, цель которых – получить оценку готовности

⁴⁹ Для получения более подробной информации о гедонистическом ценообразовании, см. публикацию за 2001 г. "Теория гедонистических рынков: выведение показателей благосостояния при изменениях в качестве окружающей среды и с использованием данных гедонистических рынков", а также "Отчет для рабочей группы ЕС об уровнях шумового загрязнения".

оплачивать, либо готовности принять компенсацию за определенный итоговый показатель или услугу.⁵⁰ При использовании заявленных предпочтений, основной выбор стоит между условной оценкой и моделированием выбора. Исследования по формату условной оценки выводят готовность оплачивать либо готовность принять компенсацию посредством прямых вопросов, таких как: "Какую максимальную сумму Вы готовы платить каждый год, чтобы получать товар x?" (формат свободного вопроса), либо: "Какие из перечисленных ниже сумм точнее всего отражают Вашу готовность платить каждый год за получение товара x?" (формат "платежная карта"). Исследования по формату моделирования выбора выводят оценки, представляя респондентам ряд альтернатив и спрашивая их, какой из этих вариантов наиболее предпочтителен.⁵¹

7 Выбор формата будет зависеть от конкретных обстоятельств, и решение следует принимать, руководствуясь оценкой этих обстоятельств в каждом конкретном случае. В качестве общего правила, метод выявленных предпочтений довольно надежен, и его следует использовать в случаях, когда необходимую информацию можно вывести аналитическим путем. Тем не менее, этот метод не сможет оценить ту ценность, которую актив несет в себе для людей, напрямую им не пользующимся. При таких обстоятельствах, метод заявленных предпочтений может оказаться полезным. В некоторых случаях, имеет смысл использовать сразу оба метода, например, в целях проверки постоянства данных.

Другие подходы

8 В случаях, когда приходится иметь дело со смешанными денежными показателями и количественными данными (а иногда также и неколичественными показателями), можно использовать метод определения удельных весовых коэффициентов критериев и классификации критериев для того, чтобы привести данные, выраженные в различных единицах, к формату, который можно использовать в процессе экспертизы. С использованием этого метода, различные варианты действий можно распределить по степени их целесообразности и выявить наиболее предпочтительные варианты действий. В рамках этого подхода, как правило, используется система определения удельных весовых коэффициентов по различным критериям, которые влияют на решение. Зачастую эта система включает в себя монетизацию различного влияния, после того, как показатели деятельности по различным критериям были сравнены с издержками, которые считаются приемлемыми для их достижения либо предотвращения.

9 В случаях, когда прямая оценка величины выгоды либо издержки подвержена особой неопределенности, можно использовать показатель величины издержек на предотвращение утери, либо замену, нерыночного товара (такого как места естественного обитания либо лечебно-восстановительного учреждения). Такой подход не даст точной оценки стоимости "товара", но может дать цифру, которая позволит обсудить, стоит ли товар столько, сколько составляет выведенная цифра затрат.

10 В отсутствие существующей надежной и точной денежной оценки влияния, необходимо принять решение, стоит ли заказать исследование, и если да, то какое количество ресурсов можно выделить на его проведение. Ключевые соображения, которые могут лечь в основу решения о том, требуется ли исследование или нет, сводятся к следующему:

⁵⁰ Руководство по использованию методологии подсчета заявленных предпочтений содержится в публикации "Экономическая оценка при помощи методологии заявленных предпочтений: общее руководство". См. сайт <http://www.dft.gov.uk>

⁵¹ Термин моделирование выбора включает в себя ряд методик подсчета заявленных предпочтений. Этот термин включает в себя методику экспериментального выбора (что зачастую является наиболее предпочтительным вариантом в связи с тесной связью этого метода с экономической теорией), условное ранжирование предпочтений, условный рейтинг предпочтений и парные сравнения.

- Решаемость задачи денежной оценки: даст ли исследование точную оценку;
- Возможность и объемы применения результатов исследования к будущим экспертизам предложений и проектов;
- Насколько важна точность оценки для принимаемых решений. Это можно узнать посредством проведения анализа чувствительности по диапазону вероятных оценок;
- Масштаб влияния рассматриваемого решения. Если решение касается программы на миллиарды фунтов стерлингов, либо регламента, который налагает издержки схожего масштаба на целую отрасль, тогда необходимо будет выделить намного больше ресурсов для проведения точной оценки нерыночных выгод и издержек, чем в случае с программой меньших масштабов.

11 Зачастую представляется сложным выяснить, насколько надежна оценка, выведенная по итогам одного исследования с использованием одного метода. Оценки могут быть ненадежными, поскольку ответы на вопросы в рамках вопросников могут быть предвзятыми либо непоследовательными. Кроме того, в рамках проведенной оценки могли быть недооценены бюджетные ограничения. Оценка будет намного более надежной, если различные методы, либо исследования, проведенные различными специалистами, приведут к схожим результатам.

12 При использовании любого метода, целесообразно рассмотреть диапазон возможных цифр и величин, и выяснить у лиц, принимающих решения, насколько правдоподобны эти цифры. Минимальная либо максимальная оценка выгоды или издержки, которая могла быть склонить чашу весов в пользу того или иного решения ("пороговая величина"), должна быть открыто заявлена, сравнена с фактической оценкой, выведенной из предыдущих решений, и сопровождается разъяснением того, насколько выверены были используемые для ее выведения методы оценки.⁵²

Текущая оценка / вероятная оценка

13 Ниже приведено описание некоторых областей, в которых проведенные исследования позволили вывести вероятные оценки определенных нерыночных затрат и выгод.

Оценка времени

14 Среди министерств, зарекомендовал себя подход к оценке времени, разработанный Министерством транспорта для проведения экспертизы проектов дорожного строительства.⁵³ В рамках данного подхода используются различные значения для измерения времени "работодателей" и "собственного времени" (либо рабочего и нерабочего времени).

15 Величина сэкономленного (рабочего) времени сотрудников представляет собой издержки неиспользованных возможностей этого времени для работодателя. Эта величина равна в предельной точке затратам работодателя на рабочую силу: брутто заработной платы плюс незарплатные издержки на рабочую силу, такие как национальное страхование, пенсионный фонд и иные издержки, которые варьируются в зависимости от отработанного времени.⁵⁴

⁵² Введение в многокритериальный процесс принятия решений, а также в использование удельных весовых категорий и их классификация содержится в руководстве "Многокритериальный анализ", которое можно найти на сайте офиса заместителя премьер-министра <http://www.odpm.gov.uk>

⁵³ См. сайт министерства транспорта <http://www.dft.gov.uk>

⁵⁴ Министерство торговли и промышленности использует коэффициент в размере 27% в качестве поправки на незарплатные затраты на рабочую силу. Департамент здравоохранения и безопасности использует коэффициент в размере 30%. См. обзор затрат на оплату труда за 1992 г.

16 Величина рабочего времени, используемая при экспертизе и моделировании проектов и политики в области транспорта, отталкивается от затрат (взвешенных по километражу) на рабочую силу пользователей каждого вида транспорта. Национальный транспортный обзор содержит детальную информацию о расстояниях и количестве времени, которое физические лица в каждой шкале уровня доходов тратят на поездки, что позволяет присвоить соответствующий удельный вес каждому виду транспорта. Новый обзор зарплат содержит оценки заработной платы водителей коммерческих и общественных видов транспорта. В теории, представляется возможным собрать данные по зарплатам тех, кто будет пользоваться услугами, предусматриваемыми данным проектом, хотя в этом редко существует практическая необходимость.

17 Общепринятая практика – это использовать при проведении экспертизы среднюю величину нерабочего времени по стране (стоимость капитала сэкономленного времени) для всех видов транспорта. Использование специально подсчитанной для проекта величины нерабочего времени представляется целесообразным в случаях, когда экономию времени легче подсчитать через доход от платы за проезд. Они зачастую будут важным соображением при принятии коммерческих решений, к примеру, железнодорожной компанией при оценке необходимости ускорения предоставляемых услуг.

18 При экспертизе транспортных проектов, поездки на работу и с работы включаются в нерабочее время. Подразумевается, что величина экономии времени поездки на работу растет примерно в половину от уровня реальных доходов.⁵⁵ Для нерабочего времени, данное допущение приводит к балансу определенных факторов, которые имеют тенденцию либо увеличивать, либо уменьшать величину экономии времени по отношению к доходам. Эти факторы могут включать в себя уменьшение предельной полезности наличных средств по мере увеличения уровня доходов, а также изменения в длине рабочей недели и изменения в качестве условий поездок на транспорте.

19 Некоторые дополнительные соображения, которые необходимо принимать во внимание при оценке экономии времени, включают в себя следующее:

- Люди, как правило, придают большую ценность экономии времени, проводимому в ходьбе или ожидании, нежели времени, сэкономленному в транспортном средстве. Опыт показывает, что время ходьбы и ожидания стоит оценивать как два к одному по отношению к сэкономленному времени, проведенному в транспортном средстве.⁵⁶
- Времени, проведенному в условиях переполненности в общественном транспорте, также придается больший удельный вес, и величина экономии этого времени напрямую зависит от степени переполненности общественного транспорта.
- Ненадежность, измеряемая через отклонения в предполагаемом времени поездки, также может повлечь за собой дополнительные поправки.
- Экономия времени необходимо подсчитывать в одинаковых единицах на минуту, вне зависимости от масштаба экономии времени либо длительности поездки.

20 Использование оценочных средних величин экономии времени на поездки, исходя из опыта предыдущих предложений либо проектов, может быть ненадежным инструментом, в случае, если характеристики целевой группы в рамках этого проекта значительно отличаются от характеристики пользователей транспортом, либо в случае, если условия осуществления двух проектов значительно отличаются друг от друга. При этом оценочные величины по

⁵⁵ См. сайт министерства транспорта <http://www.dft.gov.uk>

⁵⁶ См. сайт министерства транспорта <http://www.dft.gov.uk>

другим проектам могут дать представление об общих масштабах искомых величин.

Оценка выгод в области здравоохранения

21 Выгоды в сфере здравоохранения редко сводятся лишь к подсчету спасенных либо потерянных жизней. В тех областях политики, которые в основном касаются сектора здравоохранения, зачастую используется альтернативный подход, в рамках которого учитываются изменения в ожидаемой продолжительности жизни (включая ожидаемые года жизни, на которых будут потеряны либо сохранены жизни), а также изменения в качестве жизни. Данный подход известен как год жизни, скорректированный по ее качеству (ГЖСК).

22 Инструмент измерения качества жизни, используемый на уровне ЕС, дает простую и последовательную систему для измерения общего уровня здоровья и определяет величины ГЖСК, являясь наиболее распространенной системой измерения выгод в сфере здравоохранения в Европе. Он взвешивает ожидаемую продолжительность жизни по связанному со здравоохранением качеству жизни в течение определенного периода времени.

23 Сравнение программ в области здравоохранения может выявить степень влияния различных факторов на клинические последствия. Например, выявление взаимосвязи между дозами и эффективностью того или иного лекарства является необходимым предварительным шагом к надлежащей оценке политики по применению данного медицинского препарата. В некоторых случаях, например, если выгоды от программы измеряются в "естественных" единицах (как, например, сниженная заболеваемость той или иной болезнью либо уменьшенный уровень кровяного давления), целесообразно провести экспертизу исходя из рентабельности такой программы либо политики.

24 Без определения денежного эквивалента ожидаемых выгод в сфере здравоохранения, представляется сложным определить с необходимой степенью вероятности, стоит ли финансировать программу в области здравоохранения, и если да, то насколько масштабно. Оценка также важна в случаях, когда выгоды в сфере здравоохранения взвешиваются по отношению к влиянию, не связанному с сферой здравоохранения. Существует ряд методов, включая проведение исследования для определения готовности платить (ГП) за определенные выгоды в сфере здравоохранения. Когда величина ГП станет известна, лица, проводящие экспертизу, могут сравнить предельные выгоды и предельные затраты вмешательства.

25 Пример комплексного подхода к оценке влияния на состояние общественного здоровья приведен в графе 2.1.

ГРАФА 2.1: ИЗМЕРЕНИЕ КРАТКОСРОЧНЫХ ВЫГОД ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ЗДОРОВЬЯ В РЕЗУЛЬТАТЕ СНИЖЕНИЯ УРОВНЯ ЗАГРЯЗНЕНИЯ ВОЗДУХА

ПЯТЬ ШАГОВ ДЛЯ ОЦЕНКИ ВЫГОД ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ЗДОРОВЬЯ

1. Оцените среднюю ежегодную концентрацию загрязняющих веществ и количество людей постоянно проживающих людей на 1 км. квадратной сетки страны.
2. Определите базовый уровень определенных последствий для общественного здоровья, которые вызваны загрязнением воздуха, на каждый квадрат сетки, например, уровень ежедневной смертности, стационарное лечение в больнице респираторных заболеваний.
3. Сведите данные из пунктов 1 и 2 и примените уравнение доза – эффект, таким образом определив взаимосвязь между уровнем концентрации загрязняющих веществ и последствиями для общественного здоровья. Уравнение доза – эффект выражается как процентное увеличение базового уровня влияния на общественное здоровье на единицу концентрации загрязняющих веществ. Таким образом могут быть получены три промежуточных результата:
 - 3.1 Текущее влияние на общественное здоровье соответствующего загрязнителя на квадрат сетки.
 - 3.2 Выгоды для общественного здоровья на квадрат сетки, получаемый в результате прогнозируемого снижения концентрации загрязнителей воздуха
 - 3.3 Выгоды для общественного здоровья, получаемые в результате снижения концентрации загрязняющих веществ в каждом квадрате сетки, в соответствии с предлагаемой политикой, задача которой – добиться намеченных результатов.
4. Суммируйте результаты, полученные на третьем этапе, с тем, чтобы вывести общую оценку снижения количества случаев по каждому эффекту на общественное здоровье (для которого существует приемлемое уравнение доза – эффект), связанное с полным либо частичным выполнением поставленных задач.
5. Примените денежные выражения для каждого эффекта на общественное здоровье с тем, чтобы перевести количественные оценки в денежные оценки.

Стоимость предупрежденных смертельных исходов либо травм

26 Выгода некоторых предложений заключается в предупреждении смертельных исходов либо травм. Отправная точка для оценки этих выгод – это измерение готовности человека платить за снижение риска смерти (либо его готовность смириться с новой угрозой и связанным с ней повышенным риском).

27 Готовность человека платить за небольшие изменения в уровне риска потери жизни либо травмы им самим либо членам его домашнего хозяйства можно использовать для выведения величины предупреденного смертельного исхода (ПСИ). Изменения в вероятности преждевременной смерти либо серьезной травмы, используемые в рамках таких исследований готовности платить, как правило, незначительны.

28 В Великобритании, основной параметр ПСИ включает в себя "дополнительную" стоимость за счет родственников и друзей, а также дальнейшую стоимость, которую придает общество предупреждению преждевременной смерти его членов. Следовательно, добавление готовности человека платить за безопасность других к его готовности платить за свою собственную безопасность вполне может привести к двойному подсчету одной и той же величины.⁵⁷

29 Более низкий порог стоимости предупреденного смертельного случая может быть выявлен при исследовании выявленных предпочтений и заявленных предпочтений. Такой более низкий порог полезен при определении пороговой величины эффективности затраченных средств при затратах на безопасность, а также в целях сравнения предложений, касающихся повышенной безопасности.

30 С использованием данных исследований выявленных предпочтений можно подсчитать готовность человека платить за сокращение риска из, например, разницы в зарплатах для более и менее рискованных профессий и занятий, либо из соотношения цены и безопасности при выборе тех или иных видов транспорта, либо готовность платить за устройства безопасности, такие как датчики дыма либо подушки безопасности автомобилей. Тем не менее, на практике эти оценки выявленных предпочтений по предупреденным смертельным случаям не являются точными. Был также использован подход заявленных предпочтений для оценки ПСИ при использовании вопросников.⁵⁸

31 В Великобритании, министерство транспорта оценивает экономию от снижения риска смертельных исходов, связанных с дорожным транспортом, в размере £1.145 миллиона на каждый предупреденный смертельный исход (в ценах 2000 года). В дополнение к мерам ПСИ, эти оценки включают в себя затраты брутто по утерянной производительности, а также затраты на медицинское обслуживание и услуги скорой помощи. Оценка стоимости корректируется в зависимости от предполагаемых изменений в объемах ВВП на душу населения.

32 Министерство транспорта также проводит денежную оценку предупреждения исходов, не повлекших за собой смерть, используя метод оценки готовности платить. Серьезные и незначительные травмы оцениваются отдельно, и затраты корректируются в зависимости от предполагаемых изменений в объемах ВВП на душу населения. Сэкономленные затраты, используемые на данный момент, по предотвращению серьезных и незначительных травм в результате ДТП, составляют £128,650 по первым и £9,920 по вторым (в ценах 2000 года). Затраты на полицию, страховку и ущерб собственности добавляются к данной стоимости серьезных и незначительных травм, что дает общую стоимость, или выгоду, предупреждения ДТП. Ставка денежных выражений боли, скорби и страданий начинается с £150 (начиная с наименее значительных травм, о которых даже не сообщается).

33 Существуют свидетельства того, что люди небезразличны к причинам и обстоятельствам

⁵⁷ Увеличение "собственной" готовности платить может быть оправданно только если забота о безопасности других принимает форму "альтруизма, основанного на безопасности", при котором, несмотря на беспокойство о безопасности других, люди безразлично относятся к другим составным частям их общего благополучия. (В. Джонс Ли, 1992 г.)

⁵⁸ Для получения дополнительной информации, см. руководство "Оценка выгод, связанных со здравоохранением и безопасностью – окончательный отчет", в котором описан подход, который используется для обновления величины экономии от сокращения рисков смертельных случаев, который используется министерством транспорта.

травм либо смертей. Например, в своей оценке выгод от предложений, касающихся работы с асбестом, департамент здравоохранения и безопасности на настоящий момент удваивает величину ПСИ для того, чтобы учесть как общее нежелание человека умирать от рака, так и связанные с этим дополнительные личные и медицинские расходы.

Оценка качества дизайна

34 Качество дизайна – это важный элемент всех строительных проектов государственного сектора. Качество дизайна должно включаться в рассмотрение на этапе проведения экспертизы. Ограничение оценки собственности традиционными методами, без учета выгод и затрат от инвестиций в дизайн объектов, может исказить процесс принятия решений. Качественный дизайн не всегда будет означать самые низкие первоначальные капитальные затраты. Однако, в течение периода контракта, более высокое первоначальное вложение может привести к более низким затратам в течение всего срока эксплуатации объекта, если его представить в виде дисконтированной стоимости.

35 Преимущества качественного дизайна включают в себя следующее:

- упрощение структуры затрат и их экономия, посредством обеспечения конкурентоспособности капитальных затрат и экономии на текущих затратах;
- увеличенная производительность и качество услуг, посредством улучшения общего качества окружения и среды, в которой предоставляется услуга; и
- набор и удержание кадров.

36 В случаях, когда качественный дизайн ведет к прямым экономическим выгодам, таким как удержание персонала, либо сокращенное время восстановления пациента, представляется возможным проведение прямого подсчета выгод и затрат. При этом зачастую представляется сложным, если не невозможным, подсчитать денежную стоимость многих выгод качественного дизайна, таких как уровень гордости общественности за качественный дизайн, улучшение качества образовательного процесса и повышение его эффективности, а также благоприятные отзывы пользователей. В таких случаях, может потребоваться использовать условную оценку либо схожий метод оценки. Для проектов меньшего размера, в которых условная оценка может быть слишком сложной, можно провести небольшое исследование для сравнения и выработки базовых сценариев, с тем, чтобы обеспечить учет выгод от качественного дизайна при проведении экспертизы.

ДЕТАЛЬНОЕ РУКОВОДСТВО ПО ОЦЕНКЕ КАЧЕСТВА ДИЗАЙНА СОДЕРЖИТСЯ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ:

- Ценность качественного дизайна, Комиссия по архитектуре и застроенной среде (КАЗС)
- Как построить школы с качественным дизайном через частные финансовые инициативы, (КАЗС)
- Улучшенный дизайн общественных зданий и помещений, (КАЗС)
- Руководство казначейства, примечание 7: как добиться качественного дизайна в рамках частных финансовых инициатив
- Улучшение стандартов дизайна при покупке общественных зданий, (КАЗС)/министерство государственной торговли
- Веб сайт (КАЗС) (<http://www.cabe.org.uk>)

Оценка влияния на окружающую среду

37 Оценка влияния на окружающую среду постоянно эволюционирует, и правительство Великобритании и его агентства постоянно финансируют новые исследования. Исследования касаются как развития методологии, так и оценки определенных параметров. Существует ряд ценных источников, в которых детально рассмотрен процесс оценки. Приведенная ниже информация касается правительственных исследований, и представляет собой руководство по количественному и денежному выражению влияния, а также приводит информацию о том, какие министерства являются спонсором исследований. Поскольку эта область постоянно совершенствуется, лицам, разрабатывающим политику, рекомендуется обращаться за информацией на домашнюю страницу "Зеленой Книги", с тем, чтобы получить доступ к самым последним сведениям.

Влияние политики и программ на объемы выброса парниковых газов в атмосферу

38 Существующие на настоящий день методологии оценки эффекта политики и программ на объемы выброса парниковых газов в атмосферу во многом зависят от наполнения конкретной политики. По этой причине, в их отношении не существует стандартного руководства. Существуют некоторые модели, которые можно использовать для оценки эффекта определенных предложений по объемам выброса парниковых газов (например, прогнозов национального дорожного движения).⁵⁹

39 Влияние новой политики, проекта либо программы, связанного с объемами выброса парниковых газов должно выражаться в единицах экономии углеродов, либо в единицах дополнительных выбросов, измеряемых в миллионах тонн CO₂-эквивалента (MtCO₂).

40 В случаях, если количественное выражение эффекта изменения климата непрактично, экспертиза должна включать в себя оценку того, приведет ли предлагаемая политика к увеличению либо уменьшению выброса, а также содержать качественную оценку значимости таких изменений.

⁵⁹ Дальнейшую информацию о влиянии предложений и программ на уровень выброса парниковых газов в атмосферу можно получить в министерстве окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства.

41 После того, как было найдено количественное выражение влиянию предложения, можно использовать текущие исследования, которые содержат достаточно информации для того, чтобы дать подсчет показательных величин стоимости социального ущерба углеродов. Эту величину в последующем уже можно использовать для денежного выражения влияния программы.⁶⁰

Оценка подверженности влиянию климатических изменений

42 В 1997 году, правительство Великобритании начало Программу оценки климатических влияний (ПОКВ), с тем, чтобы оказать содействие общественным и частным организациям, которые хотели оценить свою уязвимость изменениям климата. Эта программа, вместе с программой Министерства окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства, содержит обновленную информацию о прогнозах и оценках в области климатических изменений. Это включает в себя руководство о том, как определить и оценить риски и неопределенность, которые несет в себе меняющийся климат, а также методологию для денежного выражения влияния климатических изменений.

43 Ключевые области политики, где изменения климата могут оказаться особенно важными, включают в себя экспертизу инвестиций по проектам долгосрочного планирования и инфраструктурным проектам, систему регулирования и планирования, планирование на случай чрезвычайных обстоятельств и долгосрочные системы разработки и осуществления политики.

Качество воздуха

44 Оценка влияния политики на качество воздуха – это комплексная наука. Существуют сложные инструменты моделирования, которые позволяют спрогнозировать выбросы загрязняющих веществ из различных источников и оценить влияние различных загрязняющих веществ на уровень фоновой концентрации в различных местностях.⁶¹ При разработке политики, правительственным учреждениям и ведомствам следует рассматривать возможное влияние предлагаемой политики на качество воздуха. Например, руководство по дизайну дорог и мостов, составленное департаментом автомобильных дорог, можно использовать для прогнозирования влияния новых либо существующих дорожных схем на выбросы основных загрязняющих веществ дорожным транспортом.

45 Влияние на качество воздуха обычно выражается либо как общее изменение объема выбросов определенного загрязняющего вещества из определенного источника; либо как вероятное влияние этого изменения на уровень фонового качества воздуха в той местности, которая подверглась влиянию политики, либо как подсчет общего числа домохозяйств, на которых, вероятно, скажутся эти изменения.

46 В случае, если детальное моделирование не представляется возможным, экспертиза должна включать в себя аргументированное обоснование того, приведет ли определенная политика к большим или меньшим выбросам определенного загрязняющего вещества.

47 Были профинансированы исследования для разработки методологии, позволяющей

⁶⁰ Правительственный рабочий доклад "Оценка социальных затрат выбросов углеродов в атмосферу" содержит показательные величины социального ущерба от выброса углеродов, которые можно использовать для подсчета денежных величин влияния после того, как они были выражены количественно. Копия этого рабочего доклада размещена на интернет-странице Казначейства по адресу <http://www.hm-treasury.gov.uk>. Министерство окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства может предоставить дополнительное руководство о том, как наиболее эффективно использовать эти данные при экспертизе политики либо проекта.

⁶¹ Техническое руководство по оценке и моделированию качества воздуха содержится в руководстве "Стратегия в области качества воздуха в Англии, Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии", Министерство окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства, январь 2000 г.

выразить в количественном и денежном выражении влияние изменений в качестве воздуха на общественное здоровье и окружающую среду.⁶²

Ландшафт

48 Ландшафт включает в себя городской ландшафт, объекты, представляющие культурно-историческую ценность и пр. Руководство по оценке влияния политики, проектов и программ, связанных с ландшафтом, были разработаны Комиссией по английскому культурно-историческому наследию и сельской местности.⁶³ Комиссия по архитектуре и застроенной среде также может предоставить руководство.⁶⁴

49 Министерством окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства было также заказано исследование для оценки ряда характеристик ландшафта окружающей среды, связанных с программами по улучшению качества окружающей среды в сельской местности.

Были использованы методы условной оценки, что позволило создать модель характеристик ландшафта окружающей среды.

Это представляет собой первую попытку создания инструмента перевода выгод для оценки политики в рамках программ по улучшению качества окружающей среды в сельской местности. В рассмотрение включались заболоченные местности, природные малопродуктивные пастбища, поля и полосы насаждений. Модель дает оценку ГП для этих характеристик по различным районам, а также предлагает приблизительную оценку их снижающейся предельной полезности.

Вода

50 Нелегко вывести экономические величины ущерба, причиняемого веществами-загрязнителями воды. Сложность тех путей, по которым загрязнители, попадающие в водную среду, влияют на химический состав воды и ее экологический статус, означают, что будет сложно создать простое уравнение количество – следствие. Более того, по ряду причин, выгоды от повышения качества воды зависят от местоположения, и нелегко определить население, которое следует использовать для суммирования всех величин. Также сложно учесть убывающую функцию для того, чтобы вывести величину "дистанционного убывания".⁶⁵ Следовательно, исследования, посвященные оценке воды, как правило, не способны вывести оценки "предельных издержек ущерба" по определенным видам загрязняющих веществ, и они в целом направлены на то, чтобы вывести величины по видимым изменениям в качестве окружающей среды.

51 В рамках многочисленных исследований были предприняты попытки оценить экономическую стоимость изменений в качестве воды либо норму/уровни стока в водоемах, но представляется сложным оценить величины, которые можно перевести. Планируется проведение новых исследований министерством окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства, агентством окружающей среды и управлением по регулированию водного хозяйства в целях оценки выгоды для окружающей среды от улучшения качества воды.

⁶² Более детальное руководство по этому вопросу размещено на сайте министерства окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства, <http://www.defra.gov.uk>. Министерство также профинансировало исследования для эмпирического подсчета оценок готовности граждан Великобритании платить за сокращение рисков для здоровья, вызванных загрязнением воздуха.

⁶³ Это руководство во многом основано на руководстве по методологии мульти-модальных исследований, которое размещено на сайте офиса заместителя премьер министра <http://www.odpm.gov.uk>.

⁶⁴ См. страницу в интернете: <http://www.cabe.org.uk>

⁶⁵ Понятие "дистанционного убывания" означает, что чем дальше люди живут от местности, подверженной экологическому влиянию, тем меньшую стоимость они склонны присваивать проектам по улучшению качества окружающей среды либо снижению уровня загрязнения.

Биологическое разнообразие

52 Выгоды от биологического разнообразия могут не поддаваться прямому измерению, определению и оценке. Тем не менее, если не учитывать либо не уделять должного внимания этим выгодам при проведении экспертизы, существует риск чрезмерной и потенциально необратимой деградации запасов природных ресурсов.

53 Министерство окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства и комиссия по лесному хозяйству профинансировали исследование, цель которого заключалась в исследовании биологического разнообразия, которое связано как с развитием методологических подходов, так и с получением конкретных эмпирических величин.⁶⁶

Шум

54 Оценка влияния шума может оказаться сложной, не в последнюю очередь по причине субъективной природы многих из его последствий. Несмотря на это, был разработан ряд подходов в целях количественного подсчета влияния изменений в уровне шума в зависимости от источника, масштаба и природы предлагаемых к осуществлению программ. Например, влияние новой транспортной инфраструктуры либо промышленных разработок можно выразить количественно в зависимости от числа людей/домохозяйств, которые затрагиваются увеличением либо снижением уровня шума, измеряемого в средних децибелах (dB(A)). Такой подход также может быть задействован для оценки влияния изменений в рамках мер по регулированию транспортного сообщения.

55 Эта область развивается быстрыми темпами и на настоящий момент проводятся исследования в целях выведения денежной стоимости уровня шума.⁶⁷ Недавние исследования в ряде европейских стран позволили разработать ряд величин, многие из которых расположены в диапазоне от 20 - 30 евро на одно домохозяйство на один децибел в год. Срединное значение, выведенное по итогам этих исследований, составляет 23.5 евро на домохозяйство на децибел в год (в ценах 2001 года).

Рекреационная и эстетическая стоимость лесов

56 В 1992 году, комиссия по лесному хозяйству вывела стоимость рекреационных посещений леса в размере £1 на один визит. Более поздние исследования рекреационной стоимости лесов в Северной Ирландии выявили, что готовность платить варьируется от £0.60 до £1.74 за визит, в зависимости от местоположения леса, его данных, а также социально-экономических характеристик посетителей. Если необходим высокий уровень точности, то рекреационная стоимость должна более точно отражать характеристики рассматриваемого леса, местоположение и наличие возможных замен, а также характеристик посетителей в данной подведомственной территории. Однако, если более общая оценка достаточна, то можно использовать цену в £1 за визит, которая была выведена в 1992 году, с индексацией на тот год, в который проводится экспертиза.

57 Комиссия по лесоводству заказала дальнейшие исследования в целях оценки ряда нерыночных выгод, связанных с лесоводством. В этих целях были пересмотрены ряд методологий и исследований для определения наилучшего подхода к оценке нерыночных выгод для лесоводства Великобритании, а также разработан ряд рекомендаций о нерыночной

⁶⁶ См. публикации "Руководство по оценке биологического разнообразия: гид по разработке политики" и "Оценка выгод от сохранения биологического разнообразия: избранные исследования."

⁶⁷ Результаты исследований, проводимых министерством транспорта в отношении уровней шума в Великобритании, а также руководство о том, как использовать соответствующие величины, публикуются на сайтах министерства транспорта и министерства окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства.

стоимости рекреационных мероприятий, ландшафта, эстетической стоимости, биологического разнообразия и удаления двуокиси углерода.

Оценка негативных последствий

58 Деятельность, включающая в себя транспорт и утилизацию отходов, а также разработку полезных ископаемых и нерудных материалов, приводит в ряду негативных последствий, которые могут нанести существенный ущерб общественному удовлетворению от пользования данной местностью. Ряд исследований попытались оценить эти последствия, и в совокупности они могут рассматриваться как негативные последствиями программы. Эти негативные последствия могут включать в себя шум, нарушение регулярности дорожного движения, пыль, запахи и визуальные загромождения.

59 Бывшее министерство окружающей среды, транспорта и регионов заказало исследование перед принятием решения о том, налагать ли налог на разработку нерудных строительных материалов, и если да, то в каком объеме (см. графу 2.2).⁶⁸

⁶⁸ Внешние издержки и выгоды поставки нерудных материалов: Этап 2. Отчет бывшего министерства окружающей среды, транспорта и регионов, размещенный на сайте офиса заместителя премьер министра <http://www.odpm.gov.uk>.

ГРАФА 2.2: РЕЗЮМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

В рамках исследования, была проведена оценка того, какую ценность люди придают тому, чтобы избежать негативного влияния на окружающую среду деятельности по разработке нерудных строительных материалов, таких как дробленая горная порода, песок и гравий, как в их собственной местности, так и в местах, представляющих общенациональный интерес.

Были отобраны методом случайной выборки 10 000 респондентов из районов, близлежащих к 21 исследуемому карьере и другим местам разработки ископаемых. Респондентам задали вопрос, сколько они были бы готовы заплатить, в виде увеличенных налогов в течение пятилетнего периода, за то, чтобы местный карьер был закрыт и приведен в соответствие с окружающим ландшафтом, и при этом, чтобы рабочие с этого карьера были обеспечены рабочими местами. Еще 1 000-е респондентов, отобранных методом случайной выборки из 21 почтового индекса по всей Великобритании, не расположенных рядом с местами разработки ископаемых, задали вопрос, сколько они были бы готовы заплатить за то, чтобы был закрыт карьер в Национальном парке (в качестве примеров были использованы Скалистый край и Йоркширские долины). Результаты исследований показали стоимость ущерба для окружающей среды от разработки ископаемых, которая была получена от людей, не затронутых напрямую этими разработками.

Влияние на окружающую среду, которую людей попросили оценить, включало в себя негативные последствия для окружающей среды, такие как утрата биологического разнообразия, шум от транспортных средств и взрывных работ, проводящихся в карьере, уровни дорожного движения и пыль, а также визуальное загромождение.

По итогам исследования, были подсчитаны общенациональные оценки по средней сумме, которую люди готовы заплатить за получение выгод для окружающей среды от закрытия карьера до окончания предусмотренного срока эксплуатации. Эти результаты приведены ниже по каждому типу мест разработки ископаемых.

Оценка готовности платить:

Место разработки	£ за тонну
Твердые породы	0.34
Песок и гравий	1.96
Карьеры в национальных парках	10.52

Средневзвешенная величина по стране той суммы, которую люди были бы готовы заплатить за закрытие всех типов мест разработки ископаемых, составила £1.80 за тонну.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3: ЗЕМЛЯ И СООРУЖЕНИЯ

Введение

1 Данное приложение посвящено методам оценки земли и зданий/сооружений. В данном разделе указано, каким образом следует учитывать права собственности, а также приведен практический пример (графа 3.1), который показывает, как можно применять приведенные в данном приложении методы.

Приобретение и пользование землей

Оценка прав собственности

2 Экспертиза проектов, в которых задействована собственность на землю и сооружения, усложняется длительным сроком владения собственностью, которая полностью находится на балансе государства или сдается в аренду, а также долгосрочностью активов.

3 Во время проведения экспертизы, следует рассматривать необходимость оптимизации правительственного владения землей и сооружениями. Экспертиза должна включать в себя доход на собственность, полностью находящуюся на балансе у государства или сдаваемой в аренду, доход по собственности в рамках частных финансовых инициатив и государственно-частных партнерств, частью которых являются операции с собственностью, а также прямые инвестиции в строительство объектов.⁶⁹

4 Необходимо уделять особое внимание обеспечению максимальной доходности по существующим инвестициям, а также по новым проектам, связанным с общественной инфраструктурой. По существующим активам, необходимо уделять особое внимание тому, можно ли их сдать, свести вместе с другими активами, либо видоизменить, с тем, чтобы получить от них дополнительные дивиденды. Что касается новых активов, необходимо проанализировать их дизайн, издержки на весь срок эксплуатации, их соответствие назначению, эксплуатационную эффективность, затраты по истечению срока службы, а также уровень первоначального влияния капитальных выплат.

5 Если предложение включает в себя приобретение, управление либо продажу юридических прав на землю и сооружения, то стоимость этих прав собственности должна также учитываться, вне зависимости от того, являются ли права на эту собственность полными, арендованными, лицензированными либо существующими в рамках контракта по частным финансовым инициативам либо государственно-частным партнерствам. При планировании новых сооружений, должны учитываться первоначальные затраты, затраты на весь период эксплуатации и остаточная стоимость.

6 Доход от собственности выражается в единицах капитальной стоимости, либо арендованной стоимости. Некоторые виды дохода по арендованной собственности, в случае, если стоимость аренды отличается от рыночной стоимости, также могут иметь капитальную стоимость. Капитальная стоимость используется при проведении оценки собственности, полностью находящейся на балансе государства, собственности с потенциалом развития, и собственности, находящейся в долгосрочной аренде. Что касается других оценок, то они производятся посредством приведения денежных потоков к текущей чистой стоимости либо текущим чистым затратам.

⁶⁹ Новые подряды, которые были получены подрядчиками в рамках государственных заказов и проектов, составили £6,176 миллиона в 2000 г. (Ежегодная статистика строительных объектов за 2000 г, табл. 1.1, стр. 16 и табл. 1.4, стр. 20).

Основание оценки

7 Оценка объекта должна основываться на наиболее доходном возможном варианте использования объекта, а не на наибольшей стоимости, которую можно было бы получить за его текущее использование. Экспертиза должна включать в себя оценку социальных издержек и выгод от альтернативных вариантов использования места, отведенного под объект, а не только его рыночную стоимость.

Получение оценок

8 Оценка стоимости объекта при варианте его наиболее доходного альтернативного использования должна основываться на заключении обладающего должной квалификацией и опытом оценщика.⁷⁰ Для проведения оценки могут быть наняты оценщики, работающие внутри организации, либо внешние эксперты.

9 Оценки должны исходить из определения "рыночной стоимости" (РС) либо "открытой рыночной стоимости" (ОРС), которые используются в "Руководстве по экспертизе и оценке Королевского Института лицензированных оценщиков Великобритании". Оценки должны учитывать вероятность развития объекта и наличие покупателей, у которых есть особый интерес к объекту, так же, как это произошло бы при рыночных условиях. Для учета таких потенциальных покупателей, оценщику потребуется скорректировать определения РС/ОРС, которые используются Королевским Институтом лицензированных оценщиков Великобритании.

Типичные проблемы при оценке

10 Величина дохода от собственности зависит от предназначения, по которому ведется оценка (например, используется ли собственность в качестве жилья, магазинов либо офисов), физического состояния актива, длительности установленных законом процентов, а также обязательств, таких как аренда и ремонт, и пр.

11 Как правило, как сказано выше, следует анализировать альтернативный, наиболее доходный рыночный вариант использования объекта. Для того, чтобы оценить рыночную стоимость, которую можно получить, оценщику следует учесть рыночный спрос на этот вариант использования собственности, а также вопросы общего планирования.

12 В случае, если по разрабатываемой собственности может быть получено разрешение на планирование⁷¹, открывающее более доходный вариант использования этой собственности, экспертиза должна отражать рыночный спрос на этот более доходный вариант использования объекта. Если оценщик полагает, что существует вероятность получения разрешения на планирование, предусматривающее еще более выгодный вариант использования, чем было получено ранее, и что существует действительный экономический спрос на этот вариант ее использования, то экспертиза должна оставлять в стороне как текущий вариант использования сооружений, так и существующее разрешение на планирование. Вместо этого, экспертиза должна отражать наиболее доходный вариант использования и наибольшую стоимость от этого использования, так, как это сделал бы рынок.

13 Если нет разрешения на планирование, следует оценить вероятность его получения, и это должно быть отражено при проведении экспертизы. С другой стороны, стоимость собственность может быть занижена ввиду ограничений, которые существуют на ее

⁷⁰ К примеру, корпоративного члена Королевского Института лицензированных оценщиков либо института доходов, рейтинга и оценок.

⁷¹ Разрешение на планирование – это разрешение, необходимое в Великобритании для того, чтобы начать строительство на участке, либо изменять предназначение земли, зданий и сооружений.

разработку. Необходимо учесть, могут ли быть сняты эти ограничения (и какие при этом будут понесены затраты), и результаты этой оценки следует отразить при проведении экспертизы. Во всех случаях, вероятность получения разрешения на планирование должна анализироваться оценщиком и его профессиональным консультантом по вопросам собственности.

14 Оценки, основанные на рыночных ценах, отражают частные, а не социальные, издержки и выгоды. Соответственно, они не всегда будут полностью отражать действительную либо потенциальную стоимость благоустройства, либо потенциальное влияние на окружающую среду, того или иного варианта использования земли. В целом, в случаях, когда существует такое влияние (например, вдоль маршрута предлагаемой новой дороги), землю следует оценивать по ее рыночной стоимости. Экологические издержки либо выгоды от изменения в назначении и использовании земли, которые не отражаются в рыночной стоимости, также должны включаться в рассмотрение.

15 В случаях, если текущее использование земли субсидируется, иногда следует скорректировать рыночные цены с тем, чтобы они отражали влияние субсидии. В частности, при рассмотрении изменения назначения земли от сельскохозяйственного использования, в целом будем уместно скорректировать цены в сторону понижения, до ее рыночной стоимости, с тем, чтобы эта цена отражала капитализированное влияние ожидаемых будущих субсидий со стороны правительства Великобритании либо ЕС. Иными словами, должна отражаться чистая стоимость земли, без влияния таких субсидий.

16 Поскольку эти корректировки отражают будущие затраты для налогоплательщиков, которых удалось избежать, в оценку должна включаться скорректированная сумма.

17 Оценка стоимости зданий в их наиболее выгодном варианте использования – достаточно прямолинейный процесс в случаях, когда здания можно быстро приспособить под новое назначение, такое как стандартные офисные помещения. При этом, многие здания государственного сектора (такие как тюрьмы либо больницы), нельзя быстро приспособить под иное назначение.

18 Даже если для определенного вида собственности не существует развитого рынка, необходимая рыночная информация может быть в наличии. Такую информацию можно получить в результате анализа рыночных сделок от продажи, либо сдачи в аренду зданий либо части зданий, как, например, в секторе частной медицины, сдачи в аренду помещений для трибуналов и т.д. Представляется целесообразным проводить оценку стоимости настолько приближенно к объективным рыночным условиям, насколько это возможно. Тем не менее, существуют некоторые здания государственного сектора (такие как тюрьмы либо оборонительные сооружения), которые сложно быстро приспособить под иное назначение.

19 Если не существует альтернативного варианта использования зданий, собственность следует оценивать по более высокому из двух приведенных ниже критериев:

- стоимость местоположения объекта, очищенного от зданий и загрязнений и готового к разработке; либо
- стоимости местоположения и зданий в их текущем варианте использования.

Оценка в случае отсутствия рынка

20 Оценка специализированных зданий, на которые нет рыночной цены, может стать сложной задачей и для оценщиков, и для специалистов, проводящих экспертизу проекта. Руководство по экспертизе и оценке Королевского Института лицензированных оценщиков Великобритании предлагает использовать "амортизированную стоимость замены" (АСЗ) в качестве основы для проведения оценки.

21 "Амортизированная стоимость замены" состоит из "открытой рыночной стоимости" земли в ее текущем варианте использования, плюс общей текущей стоимости замещения зданий и их местоположения. Затраты на здания амортизируются при помощи коэффициента, отражающего их состояние и возраст, а также их функциональную, экономическую и экологическую изношенность. Эти факторы могут сделать существующие объекты менее ценными, нежели их новую замену.

22 Оценщики могут придерживаться двух подходов к АСЗ. В рамках первого подхода, рассчитывается точная стоимость замены существующего здания, которая может оказаться искусственной в случае, если материалы и уровень квалификации, необходимый для полной замены объекта, не существуют либо не могут точно воспроизвести здание. Второй подход – это представить себе современное здание, которое может стать функциональной заменой оцениваемому объекту, даже если оно и меньше, либо конфигурировано по-другому.

23 Метод АСЗ в целом является узко специализированной методикой, и необходимо получить экспертную оценку у профессионального консультанта по недвижимости. Величины, полученные по итогам метода АСЗ, являются субъективными, и отражают стоимость с точки зрения владельца, а не объективную, основанную на реальных сделках, стоимость альтернативных вариантов использования. Как правило, такие оценки завышены и требуют консервативного подхода в использовании. Метод амортизированной стоимости замены следует использовать только тогда, когда операционная потребность в собственности (либо в связанных с ней потоках услуг) продолжает существовать в течение периода проводимой экспертизы.

Лизинг и аренда

24 В некоторых случаях, реальная ставка, выплачиваемая по арендованной собственности (переходящая арендная плата), будет отличаться от рыночной ставки аренды. Чаще всего так происходит при более длительных лизинговых соглашениях, с необычными параметрами пересмотра арендных договоров. При более долгосрочных лизинговых соглашениях, предусматривающих несистематический пересмотр арендных договоров, рыночная ставка аренды может значительно превышать переходящую арендную плату; и эта разница известна как "арендная прибыль". Такое положение дел продолжается до тех пор, пока не оканчивается следующий пересмотр условий арендного соглашения. Это дает лизингу капитальную стоимость самому по себе, и эти лизинговые соглашения время от времени продаются. Во время застойного рынка, переходящая арендная плата может превысить рыночную арендную плату, и ставка аренды по недвижимости при таком положении дел будет считаться "чрезмерной". Такие арендные контракты, как правило, содержат положения о пересмотре арендной платы только в сторону ее повышения, с тем, чтобы в случае закрепления арендной ставки на верхнем пороге цикла стоимости недвижимости, она оставалась на этом уровне в течение одного или нескольких периодов пересмотра арендной платы.

25 Рыночная арендная ставка – это оценочная величина, за которую собственность можно сдать в лизинг на дату проведения экспертизы между арендодателем и арендатором, которые не связаны друг с другом, после проведения соответствующего изучения рынка, с пониманием рыночных условий, благоразумно и без принуждения.

26 Оценщикам также следует учитывать, что переходящая арендная плата (а, следовательно, и капитализированная расчетная арендная плата) может значительно отличаться по физически схожим объектам. Это может отражать тот факт, что лизинг одного сегмента административного здания может сдаваться на условиях полного ремонта и страховки, при которых арендатор выплачивает всю стоимость ремонтных работ и страховки.

Такой же сегмент офисного здания может сдаваться на совершенно других условиях лизинга, если ремонт и страхование здания арендодатель берет на себя.

27 Важно помнить, что предметом оценки является признаваемый законом процент (правовой интерес) к собственности, а не сама физическая собственность. Это означает, что оценщики должны в общем использовать рыночную ставку аренды, поскольку признаваемый законом процент, проходящий оценку, как правило, распространяется на несколько периодов пересмотра аренды, а с течением времени точкой отсчета, которая будет определять ставки арендной платы, будет рынок. При этом, когда договор включает в себя обязательные положения о пересмотре арендной платы только в сторону ее повышения, будет неверным использовать тестирование на чувствительность для того, чтобы показать влияние падающих рыночных арендных ставок, поскольку действительная рыночная арендная ставка не будет идти вниз одновременно с рыночной.

Продажа собственности

28 Министерства обязаны продавать излишнюю собственность в течение трех лет, и не имеют права держать землю на балансе исключительно из соображений ожидания роста ее дальнейшей стоимости. Им следует получить профессиональный совет специалиста по этому вопросу. Продажа земельной собственности, полностью находящейся на балансе министерства, либо передача или пересдача арендованного имущества, будет означать значительные издержки (включая расходы на юридическое сопровождение, маркетинговые затраты и издержки по ликвидации объекта). Ситуации могут быть крайне сложными в случаях, если существует более одного арендатора.

29 Важный вопрос, который следует принимать во внимание – это что следует делать с избыточной собственностью перед тем, как выставить ее на рынок. Инициативы по повышению ее рыночной стоимости могут включать в себя следующее:

- Восстановительный ремонт;
- Подача заявки на получение другого общего (либо детального) разрешения на планирование. Однако, в некоторых случаях может быть неясно, каков наиболее доходный альтернативный вариант использования собственности, и в этом случае собственность можно выставлять на рынок "при условии получения разрешения на планирование", и
- проведение консультаций с другими организациями государственного сектора об их требованиях к собственности. Министерство государственной торговли ведет регистр излишней собственности и требований к ней.

30 Более детальное руководство о продаже собственности можно получить в Министерстве государственной торговли.

Рентабельное использование земли

31 Земельные участки, которые могут быть использованы под новые разработки, могут не полностью соответствовать потребностям учреждения, но в случаях, когда участок превосходит эти требования, излишек стоит безотлагательно выставлять на продажу.

32 Исключение из этого правила представляют собой случаи, при которых ожидается будущее расширение (например, в случаях поэтапного развития), либо в случаях, когда дополнительную землю нельзя будет получить на более позднем этапе. При этом необходимо прилагать все усилия, чтобы получать определенный доход с той земли, которую необходимо сохранить для дальнейших целей, но которая временно является излишней (к примеру, ее можно сдавать в краткосрочную аренду).

33 Включение в оценку стоимости земли, которая уже находится на балансе государственного учреждения, означает, что оценка также должна включать и издержки на содержание пустующей земли. Иногда приводится аргумент, что пустующая земля на правительственных территориях не может быть использована в иных целях по причинам безопасности, а, следовательно, стоимость альтернативных возможностей использования такой земли составляет ноль. Однако, в целом представляется возможным, путем реорганизации портфеля земельных владений в целом, изыскать возможность использования других участков земли взамен этой. На практике, земля, которую можно использовать под проект государственного сектора, практически всегда подразумевает наличие издержек альтернативных вариантов использования.

ГРАФА 3.1: РАБОЧИЙ ПРИМЕР ОЦЕНКИ ЗЕМЛИ И СООРУЖЕНИЙ

34 Цель этого примера – представить базовые концепции типичной экспертизы и оценки вариантов размещения. Некоторые из приведенных категорий применимы только к оценке земли и собственности, круг применения других более широк.

КОНТЕКСТ

Министерство (А) обладает правом полной собственности на офисное здание размером 2000 м². Здание - 1960 года постройки. Расположено оно на окраине города. Министерство А сдает 500 м² другому государственному ведомству (Б) на основании меморандума. Департамент Б продолжает использовать здания, с позволения министерства А, несмотря на то, что истек срок действия меморандума между двумя учреждениями. Департамент А занимает оставшуюся часть здания.

Запросы в местные органы власти подтвердили, что будет дано разрешение на планирование на перевод назначения зданий под высокоплотное, высококачественное жилищное строительство. Текущее местоположение департамента А невысокого качества, и опрос персонала выявил повсеместную неудовлетворенность качеством помещений. Менеджеры рассматривают различные варианты удовлетворения потребностей в помещении.

ЗАДАЧИ

Основная задача департамента А – это предоставить современные офисные условия своему персоналу, но сделать это экономически рентабельным способом.

ВАРИАНТЫ ДЕЙСТВИЙ

Рассматривается ряд вариантов действий, включая перевод деятельности этого отделения в головной офис департамента А. В данном примере, будут рассмотрены только три варианта действий.

Вариант 1, минимальное вмешательство

Этот вариант подразумевает внешнее восстановление собственности. Стоимость - £1 миллион. Департамент Б выразил интерес к тому, чтобы заключить новый договор о лизинге сроком на 15 лет после проведения восстановительных работ. По условиям этого соглашения, пересмотр арендной платы может осуществляться каждые 5 лет только в сторону увеличения, общая стоимость аренды составляет £60,000 в год. Также департамент Б берет на себя все расходы по ремонту и страховке. Такое соглашение точно отражает текущую стоимость аренды на открытом рынке.

Существует вероятность того, что понадобятся дальнейшие незначительные ремонтные работы в здании через 10 лет. Цена их составит £0.5 миллиона, но ожидается, что это поможет поддержать на нынешнем уровне открытую рыночную стоимость аренды собственности в реальном выражении, при очень незначительном ее снижении.

Вариант 2 Новый сегмент офисных зданий

Департамент А переезжает в новый офисный сегмент в центре города размером в 1500м². Завершение его строительства планируется в ближайшем будущем, и находится он рядом с остановкой автобуса и ж/д станцией. Удобство расположения этого офиса значительно улучшится в течение ближайших нескольких лет, а, следовательно, стоимость аренды будет расти значительно быстрее, чем уровень инфляции, в течение этого периода.

ГРАФА 3.1: РАБОЧИЙ ПРИМЕР ОЦЕНКИ ЗЕМЛИ И СООРУЖЕНИЙ (продолжение)

Застройщик готов сдать эти помещения в лизинг на 15 лет с условием всех ремонтных работ и страхования, при этом у арендатора есть возможность пересмотреть договор в конце 10-года без применения штрафных санкций. Первоначальная арендная плата на настоящий момент может быть оговорена в размере £240,000 в год, при возможности пересмотра арендной платы только в сторону увеличения каждые 5 лет. Консультанты департамента А подтвердили, что оценка уровня арендной платы и других условий в целом отражает текущие рыночные условия.

Вариант 3 Использование пустующих правительственных офисных помещений

Департамент А въезжает в пустующие офисные помещения, которые на настоящий момент сдаются другому департаменту, но им полностью не используются.

Собственность, известная как Королевское здание, включает в себя современные офисные помещения в размере 1500m², расположенные в центре города. Местоположение схоже с теми офисными помещениями в центре города, которые были описаны в варианте действий 2. Переходящая арендная плата ниже и составляет £200,000, поскольку это здание уже было в использовании и его характеристики уступают предыдущему варианту. Но предположения о потенциале роста и удобства расположения схожи с вариантом 2.

До окончания текущего 15-летнего лизингового договора осталось 5 лет, и он может быть продлен по условиям правовых гарантий пользования зданием, содержащихся в законе об арендаторе и арендодателе. По заключению экспертов министерства, на балансе которого находится собственность, стоимость продажи актива либо его передачи будет эквивалентна стоимости аренды и эксплуатационным расходам в течение всего оставшегося периода лизинга.

ДОПУЩЕНИЯ

Детальные допущения указаны в примечания к таблицам, в которых приведены все расчеты.

Оценка вариантов

Министерство на начальном этапе провело анализ эффективности затрат по всем трем вариантам действий. В таблице 1 приведены результаты этого анализа.

Выводы по итогам первоначальной оценки (таблица 1)

Анализ эффективности затрат показывает, что вариант 3, повторное использование, намного более выгоден.

Оценка выгод (таблица 2)

Менеджеры стремятся более детально прояснить различия между вариантами действий. Разрабатываются модели выгод, которые будут получены по каждому варианту действий. Есть и некоторые дополнительные преимущества от переезда в новое, более доступное местоположение. Эти выгоды включают в себя экономию времени для общественности, которая будет регулярно посещать офисные здания. Экономия будет достигаться за счет центрального местоположения нового офиса.

ВЫВОД

В данном примере, анализ эффективности затрат достаточен для того, чтобы сделать соответствующий выбор. Оценка дополнительных выгод дает дополнительные аргументы аргументам в пользу выбора Варианта 3.

Данный пример раскрывает некоторые прикладные аспекты оценки размещения офиса, а также вводит понятие оценки выгод в процесс экспертизы. Более детально это понятие раскрывается в приложении 2.

UNCLASSIFIED

Рабочий пример расчета по зданиям и сооружениям – таблица 1
Анализ затрат и эффективности

См. ссылку	Итого												15						
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11		12	13	14			
Вариант 1 Миним. вклат. – поверхн. ремонт																			
P Издержки по объекту/капиталу																			
R41 Арендная плата (номинальная)	0,0	30,0	60,0	60,0	60,0	60,0	67,1	67,1	67,1	67,1	67,1	75,9	75,9	75,9	75,9	75,9	75,9	75,9	75,9
R42,3 Арендная плата (реальная в ценах года 0)	0,0	29,6	57,8	56,4	55,0	53,7	58,5	57,1	55,7	54,4	53,0	58,5	57,1	55,7	54,4	53,0	54,4	54,4	53,0
S4 Стоимость объекта	-3,500																		3,200
R45 Затраты на ремонт	-1,000										-500								
R46 Текущие затраты																			
R47 Аренда (реальная)		-103	-105	-108	-110	-113	-116	-119	-122	-125	-128	-131	-134	-138	-141	-145	-141	-141	-145
M4 Обслуживание/ремонт		-30	-30	-30	-30	-30	-30	-30	-30	-30	-30	-30	-30	-30	-30	-30	-30	-30	-30
U7 Коммунальные/другие издержки		75	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100
S8 Потери по пустующему Королевскому зданию		-295	-290	-286	-281	-277	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
S9 Вклад арендаторов в оплату услуг		12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
T8 Эксплуатационные расходы		-130	-130	-130	-130	-130	-130	-130	-130	-130	-130	-130	-130	-130	-130	-130	-130	-130	-130
V8 Транспортные расходы и курьеры		-130	-130	-130	-130	-130	-130	-130	-130	-130	-130	-130	-130	-130	-130	-130	-130	-130	-130
Поток денежных средств		-4,500	-441	-585	-584	-584	-584	-310	-314	-319	-823	-238	-325	-330	-335	-335	-335	-335	2,860
Чистая приведенная стоимость 3,5%		-4,500	-433	-556	-537	-518	-501	-253	-248	-238	-594	-166	-219	-215	-211	-211	-211	-211	1,737
Вариант 2 Офис в новом здании в центре города																			
P Издержки по объекту/капиталу																			
R41 Арендная плата (номинальная)		-180	-240	-240	-240	-240	-240	-313	-313	-313	-313	-354	-354	-354	-354	-354	-354	-354	-354
R42 Арендная плата (реальная в ценах года 0)		-178	-231	-226	-220	-215	-215	-273	-266	-254	-247	-273	-266	-260	-254	-247	-260	-254	-247
S8 Потери по пустующему Королевскому зданию		-250																	
S9 Вклад арендаторов в оплату услуг		-120																	
T8 Эксплуатационные расходы																			
V8 Транспортные расходы и курьеры																			
Поток денежных средств		-128	-131	-135	-138	-141	-145	-149	-152	-156	-160	-164	-168	-172	-177	-181	-177	-181	-181
M4 Обслуживание/ремонт		-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20
U7 Коммунальные/другие издержки		-85	-85	-85	-85	-85	-85	-85	-85	-85	-85	-85	-85	-85	-85	-85	-85	-85	-85
S8 Потери по пустующему Королевскому зданию		-295	-290	-286	-281	-277	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
S9 Вклад арендаторов в оплату услуг		90	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90
T8 Эксплуатационные расходы		-370	-796	-848	-841	-824	-828	-613	-610	-607	-605	-632	-629	-627	-625	-625	-625	-625	-873
Чистая приведенная стоимость 3,5%		-370	-782	-805	-772	-739	-709	-507	-488	-469	-451	-440	-424	-408	-393	-393	-393	-393	-530
Вариант 3 эксплуатация Королевского здания																			
P Издержки по объекту/капиталу																			
R41 Арендная плата (номинальная)		-200	-200	-200	-200	-200	-261	-261	-261	-261	-261	-295	-295	-295	-295	-295	-295	-295	-295
R42 Арендная плата (реальная в ценах года 0)		-198	-193	-188	-183	-179	-228	-222	-217	-211	-206	-228	-222	-217	-211	-206	-211	-211	-206
S8 Потери по пустующему Королевскому зданию		-750																	
S9 Вклад арендаторов в оплату услуг		-120																	
T8 Эксплуатационные расходы																			
V8 Транспортные расходы и курьеры																			
Поток денежных средств		-103	-105	-108	-110	-113	-116	-119	-122	-125	-128	-131	-134	-138	-141	-145	-141	-141	-145
M4 Обслуживание/ремонт		-25	-25	-25	-25	-25	-25	-25	-25	-25	-25	-25	-25	-25	-25	-25	-25	-25	-25
U7 Коммунальные/другие издержки		-85	-85	-85	-85	-85	-85	-85	-85	-85	-85	-85	-85	-85	-85	-85	-85	-85	-85
S8 Потери по пустующему Королевскому зданию		90	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90
S9 Вклад арендаторов в оплату услуг		-870	-500	-498	-496	-494	-492	-543	-541	-538	-536	-559	-559	-559	-559	-559	-559	-559	-389
Чистая приведенная стоимость 3,5%		-870	-492	-473	-455	-438	-422	-450	-432	-416	-400	-389	-389	-389	-389	-389	-389	-389	-236

ПРИМЕЧАНИЯ К ТАБЛИЦЕ 1 – РАЗЪЯСНЕНИЯ И ДОПУЩЕНИЯ

1

"Переходящая арендная плата" (номинальная) и реальная арендная плата ('рыночная ставка'). В данном примере, арендная плата пересматривается каждые 5 лет. Это означает, что реальная арендная плата снижается по причине инфляции в периоды между пересмотрами платы; инфляция предполагается на уровне 2,5%. На том же уровне предполагается и рост рыночной арендной платы (т.е. ставка арендной платы растет теми же темпами, что и инфляция). К примеру, в году 6, реальная арендная ставка (переходящая арендная плата) сравнивается с рыночной арендной платой (подсчет производится следующим образом: $60,000 * 1.025^{4.5} = 67,052$).

Существуют два основных способа работы с денежными потоками, генерируемыми за счет арендной платы – а) перевод номинальных денежных потоков в реальное исчисление с использованием поправки на уровень инфляции, а затем и соответствующей ставки дисконтирования, либо б) дисконтирования номинальных денежных потоков по ставке "двойного дисконтирования", которая выводится за счет умножения ставки дисконтирования на уровень инфляции. Казначейство предпочитает использовать метод а), поскольку он более понятен и позволяет собрать воедино и выразить общей величиной все денежные потоки. Следует отметить, что результаты при использовании обоих методов будут одинаковыми.

- 2 Рост арендной платы прогнозируется на уровне 2,5% по варианту 1, т.е. не выше уровня инфляции.
- 3 Срок освобождения от арендной платы – арендатору будет предоставлен срок освобождения от арендной платы в 6 месяцев в течение первого года (что является частью соглашений по новому договору лизинга).
- 4 Стоимость объекта представляет собой альтернативные издержки, вмененные в связи с непродажей объекта по его рыночной цене в наиболее выгодном варианте использования (т.е. в качестве жилья).
- 5 Текущие затраты могут накапливаться в течение года и по этой причине могут быть выражены в реальном исчислении за год 1.
- 6 Издержки на коммунальные услуги снижаются в реальном исчислении от варианта 1 к варианту 2 ввиду энергоэффективности нового здания.
- 7 Другие затраты также снижаются в реальном исчислении от варианта 1 к варианту 2 за счет иных факторов большей эффективности (местоположения и масштаба).
- 8 Вклад арендаторов – арендаторы будут вносить свою долю в затраты на поверхностный ремонт по истечении десятого года.
- 9 Транспортные расходы также снижаются от варианта 1 к варианту 2 по причине более удобного расположения нового здания.
- 10 Денежные потоки и текущие приведенные расходы. Чистые приведенные расходы рассчитаны с использованием ставки дисконтирования в размере 3,5%.
- 11 Рост арендной платы = 10% в течение первых двух лет и 2,5% в последующем; реализуется этот рост только на этапах пересмотра арендных договоров и ставок. Например, в течение года 6, подсчет выплаченной арендной платы составляет $240,000 * 1.1^2 * 1.025^3$.
- 12 Первоначальный период аренды в 3 месяца.
- 13 Компенсация арендаторам в соответствии с законом об арендаторах и арендодателях от 1954 г. выплачивается в размере двух ставок в случае, если арендатор непрерывно арендовал данную собственность более 14 лет.

UNCLASSIFIED

- 14 Время всех денежных потоков: все денежные потоки рассчитаны по середину года.
- 15 В целях обеспечения простоты изложения, переводимые затраты не включались в вариант действий 1.
- 16 Потери по пустующему Королевскому зданию (стоимость его содержания в пустом виде), стоимость аренды и текущие издержки. Передача аренды £200,000. Текущие затраты при пустующем здании - £100,000
- 17 Стоимость оснащения, услуг телекома, выноса предыдущего оборудования для того, чтобы переехать в Королевское здание, составляет £750,000
- 18 Стоимость содержания Королевского здания в пустом виде должна быть отражена в вариантах действия 1 и 2, поскольку экспертиза проводимой экспертизы должна учитывать все затраты, а не только затраты отдельного министерства либо ведомства.

Рабочий пример расчета по зданиям и сооружениям – таблица 2
Анализ издержек и выгод

TOTAL		Year															
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Вариант 2 Офис в новом здании в центре города																	
	Издержки	0	-796	-848	-841	-834	-828	-613	-610	-607	-605	-602	-632	-629	-627	-625	-873
	Дополнительные выгоды																
1	Более удобный доступ для лиц с отгр. возможностями	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
2	Экономия времени для посетителей за счет удобного расп.	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30
	Net	-370	-756	-808	-801	-794	-788	-573	-570	-567	-565	-562	-592	-589	-587	-585	-833
	NPV ЧПС (3,5%)	-370	-743	-767	-735	-704	-675	-474	-456	-438	-421	-406	-413	-397	-382	-368	-506
Вариант 2 эксплуатация Королевского здания																	
	Издержки	0	-500	-498	-496	-494	-492	-543	-541	-538	-536	-534	-559	-113	-121	-130	-389
	Дополнительные выгоды																
	Более удобный доступ для лиц с отгр. возможностями	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
	Экономия времени для посетителей за счет удобного расп.	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30
	Net	-870	-460	-458	-456	-454	-452	-503	-501	-498	-496	-494	-519	-73	-81	-90	-349
	NPV ЧПС (3,5%)	-870	-452	-435	-418	-402	-387	-417	-400	-385	-370	-356	-361	-49	-53	-57	-212

ПРИМЕЧАНИЯ К ТАБЛИЦЕ 2

- 1 Подсчитано, исходя из допущения того, что к этим выгодам прибавляется дополнительная выгода.
- 2 Предполагается, что это государственное здание.
- 3 Стандартный расчет ЧПС.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4: РИСК И НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ

Введение

- 1 В данном приложении приведена детальная информация о следующих областях:
 - Управление риском;
 - Передача риска;
 - Неоправданный оптимизм;
 - Анализ Монте-Карло;
 - Необратимость; и
 - Стоимость фактора вариабельности конечных результатов

Управление риском

- 2 Управление риском – это структурированный подход к выявлению, оценке и контролю над рисками, которые возникают по мере внедрения политики, программы либо проекта. Задача процесса управления рисками - улучшить качество процесса принятия решений за счет более детального понимания тех рисков, которые присутствуют в рассматриваемом предложении, а также их вероятного влияния.
- 3 Эффективное управление рисками способствует выполнению более обширных задач, таких как эффективное управление изменениями, эффективное использование ресурсов, улучшенное управление проектами, минимизация отходов и случаев мошенничества, а также поддержка инноваций.

Управление рисками на уровне организации

- 4 Организациям государственного сектора следует использовать прагматический подход к управлению рисками на всех уровнях⁷². Это означает:
 - Создание системы управления риском, которая позволит выявлять риски и управлять ими;
 - Поддержка высшего руководства организации при принятии решений, направление и разработка политики управления рисками;
 - Ясное донесение политики управления рисками, принятой в организации, до всего персонала организации, и
 - Полномасштабное внедрение системы управления рисками в бизнес-процессы и обеспечение ее последовательного применения.
- 5 Эти действия окажут содействие в создании организационной культуры, которая будет поддерживать продуманную политику управления рисками, с одной стороны, и инноваций, с другой.

Управление рисками на уровне политики, программы и проекта

- 6 На уровне отдельных политик и программ, стратегии управления риском должны соответствовать их предполагаемому масштабу.
- 7 Реестр либо журнал рисков – хороший инструмент для выявления, количественного

⁷² 20 ноября 2002, стратегический департамент правительства опубликовал новые предложения в целях повышения качества управления рисками в государственном секторе. Более подробная информация опубликована на веб сайте правительственной канцелярии (<http://www.cabinet-office.gov.uk/>)

UNCLASSIFIED

подсчета и оценки масштабов рисков и неопределенности, связанных с тем или иным проектом. Реестр либо журнал рисков может быть использован для определения того, на кого ляжет основная часть риска либо неопределенности по проекту. Реестр также поможет в оценке вероятности реализации того или иного риска, а также в оценке влияния этого риска на итоги внедрения проекта. Более детальное описание приведено в графе 4.1

ГРАФА 4.1: РЕЕСТР РИСКОВ (ЖУРНАЛ РИСКОВ)**ЦЕЛЬ**

Реестр рисков перечисляет все выявленные риски, а также результаты их анализа и оценки. Также включается информация о статусе риска. Реестр рисков должен постоянно обновляться и пересматриваться в течение всего периода осуществления проекта.

СОДЕРЖАНИЕ

Реестр рисков лучше всего представить в виде таблицы, что значительно облегчит его использование. Реестр рисков должен включать в себя следующую информацию:

- Номер риска (в реестре каждому риску присваивается уникальный номер);
- Вид риска;
- Автор (кто сообщил о нем);
- Дата выявления;
- Дата последнего обновления;
- Описание;
- Вероятность;
- Взаимозависимость с другими источниками риска;
- Ожидаемое влияние;
- На кого ложится риск;
- Меры противодействия; и
- Текущий статус риска и текущий статус мер по предотвращению риска.

БОЛЕЕ ДЕТАЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Пример того, как ведется реестр рисков, а также более детальную информацию о выявлении рисков и успешных проектах и управлении рисками можно получить в Министерстве государственной торговли.

Предупреждение рисков

- 8 Существует ряд методов для смягчения последствий выявленных рисков. Эти методы приведены в Графе 4.2

ГРАФА 4.2: МЕТОДЫ СМЯГЧЕНИЯ ВОЗМОЖНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ ВЫЯВЛЕННЫХ РИСКОВ

- **Активное управление риском** – Эффективное управление риском включает в себя следующее:
 - раннее выявление возможных рисков и создание механизмов с целью минимизации вероятности их осуществления и сопутствующих негативных последствий;
 - создание системы наблюдения за факторами риска, а также доступа к надежной, своевременной информации о рисках;
 - система контроля в целях смягчения негативных последствий рисков в случае их практического осуществления, и
 - процессы принятия решений, подкрепленные системой анализа и оценки рисков
- **Ранние консультации** – Накопленный опыт говорит о том, что затраты растут по мере выявления дополнительных потребностей. Проведение консультаций на ранних этапах поможет определить, в чем непосредственно заключаются данные потребности и как их можно выполнить.
- **Избегайте необратимых решений** – В случае, если основные варианты действий будут необратимыми, полная оценка затрат должна предусматривать возможность отложить начало проекта, с тем, чтобы получить дополнительное время на рассмотрение альтернативных вариантов достижения поставленных задач.
- **Экспериментальные внедрения** – Экспериментальные внедрения, проводимые в ограниченном масштабе перед полным внедрением проекта, позволяют получить больше информации о рисках, оказывающих влияние на проект, что позволяет принять меры по смягчению отрицательных последствий либо итогов, либо значительно повысить вероятность положительных итогов.
- **Гибкость дизайна** – в случаях, когда существует значительная степень неопределенности в отношении будущего спроса и относительных цен, может оказаться целесообразно использовать гибкий дизайн, который позволит в будущем внести корректировки, а не жестко закрепленный дизайн проекта, который ориентирован исключительно на один результат. К примеру, можно использовать различные виды топлива для обеспечения работы котла, работающего на смешанном отоплении, в зависимости от относительных цен альтернативного топлива в будущем. Разбивка проекта на этапы, и закрепление временных рамок анализа и пересмотра, на которых проект может быть остановлен или видоизменен, также могут добавить необходимой гибкости.

ГРАФА 4.2: МЕТОДЫ СМЯГЧЕНИЯ ВОЗМОЖНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ ВЫЯВЛЕННЫХ РИСКОВ

Принцип предосторожности – Следует принять предупредительные меры, с тем, чтобы смягчить влияние предполагаемых рисков. Принцип предосторожности гласит, что некоторые прогнозируемые последствия могут казаться маловероятными, но при их возникновении могут быть настолько неблагоприятными, что сама возможность их появления оправдывает применение предупредительных мер. В случаях, когда выявляются такого рода риски, их следует доводить до сведения высшего руководства, а также проконсультироваться с экспертами.

- **Закупки / контракты** – риски можно передать по контракту другим сторонам. Риск можно также управлять посредством контрактных отношений, как формальных, так и неформальных. Наиболее очевидным примером передачи риска является страхование. В основном разделе данного приложения приведена более подробная информация о видах риска, которые можно передать, и которые часто передаются.
- **Использование передовых технологий** - в случае, если задействованы сложные технологии, следует рассмотреть возможность использования альтернативных, более простых, методов, в особенности если они могут значительно снизить риски и в то же время обеспечить все те преимущества, которых можно достигнуть за счет использования самых совершенных технологий.
- **Задействовать ранее отброшенный вариант действия, либо разработать другие варианты действия** – по проведению анализа рисков, оценщику может понадобиться задействовать ранее отброшенный вариант действия, либо разработать альтернативные варианты действия, которые либо менее рискованны, либо обладают достаточным потенциалом для того, чтобы снизить возможные последствия рисков.
- **Отказаться от предложения** – Наконец, предложение может оказаться настолько рискованным, что вне зависимости от предлагаемого варианта его выполнения, от него придется отказаться.

9 В случае принятия вышеприведенных мер по предупреждению риска, затраты на предложение снижаются, а прогнозируемые выгоды увеличиваются.

10 Дополнительное руководство в области управления риском можно получить в отделе анализа риска и управления проектами, министерстве государственной торговли, Национальной счетной палате, Казначействе, и правительственной канцелярии.⁷³

Передача риска

11 В графе 4.3 приведены различные типовые виды риска, с которыми, как правило,

⁷³ См. веб сайт отдела анализа риска и управления проектами (<http://www.ramprisk.com/>) и министерства государственной торговли (<http://www.ogc.gov.uk/>), где размещен ряд материалов, включая 'Успешное управление программами'; публикация Казначейства ее Величества, "Управление риском: стратегический обзор", Национальной Аудиторской службы, "Поддержка инноваций: управление рисками в правительственных учреждениях. Кроме того, следует рассмотреть публикацию "Управление рисками: практическое руководство", которое публикуется государственной канцелярией и которую можно найти на сайте секретариата кабинета министров (<http://www.cabinet-office.gov.uk/>)

сталкивается менеджер проекта.⁷⁴

12 Оценка риска дает общее представление о жизнеспособности того или иного варианта действий (что означает оценку того, превышают ли взвешенные по риску выгоды взвешенные по риску затраты), либо же (в случае значительной неопределенности), затраты на возможные негативные последствия настолько велики, что необходимо применять меры предупреждения рисков с тем, чтобы прийти к эффективному с точки зрения затрат варианту действий.

ГРАФА 4.3: ОБЩИЕ ВИДЫ РИСКА

Риск невыполнения	Риск того, что объем предоставленных услуг будет меньшим, чем предусмотрено контрактом.
Бизнес риск	Риск того, что организация не сможет выполнить свои бизнес-задачи.
Строительный риск	Риск того, что строительство физических объектов не будет закончено вовремя, не вложится в бюджет и/или не будет соответствовать требованиям.
Риски перемещения	Риски в проектах, связанных с проживанием, в связи с необходимостью перемещать персонал либо клиентов с одного места в другое
Риск отсутствия спроса	Риск того, что спрос на услугу не будет соответствовать запланированному уровню. Поскольку спрос на услугу может отчасти контролироваться государственным учреждением, задействованным в проекте, то риск недостаточного спроса в гос. секторе может быть ниже, чем риск в частном секторе.
Проектировочный риск	Риск того, что предусмотренный дизайн будет не в состоянии предоставить услуги на необходимом уровне качества
Экономический риск	Существует в случае, когда экономические факторы могут существенно повлиять на итоги проекта. Например, в случае, если действительный уровень инфляции будет отличаться от прогнозируемого.
Риски для окр. среды	Появляются в случае, когда по своей природе, проект может оказать значительное воздействие на близлежащую местность, и существует вероятность появления серьезных возражений со стороны общественности.

⁷⁴ См. веб сайт государственного министерства торговли <http://www.ogc.gov.uk/>

ГРАФА 4.3: ОБЩИЕ ВИДЫ РИСКА (продолжение)

Риски задержки финансирования	Возникают в случае, когда проект задерживается либо видоизменяется по причине изменений в объемах финансирования
Законодательные риски	Риск того, что изменения в законодательной базе приведут к незапланированному росту затрат. Подразделяются на общие риски, такие как изменения в общих корпоративных уровнях налога, и отдельные риски, которые применимы по отношению к отдельному проекту.
Риски, связанные с обслуживанием активов	Риск того, что стоимость содержания активов превысит запланированную на эти цели статью расходов в бюджете
Риск отсутствия арендаторов	Риск того, что собственность останется несданной. Является разновидностью риска отсутствия спроса.
Операционный риск	Риск того, что операционные затраты будут отличаться от затрат, запланированных в бюджете, что качество работы не будет соответствовать требованиям либо что услуга не сможет быть предоставлена
Риск несоответствия разр. на планиров.	Риск того, что проект не будет соответствовать условиям, указанным в разрешении на планирование, либо что разрешение нельзя будет получить, либо, в случае его получения, затраты на его выполнение превысят запланированные бюджетом расходы
Риск изменения политики	Риск изменения в политике, не связанный с изменением законодательства
Риск, связанный с закупками	В случае участия подрядчика, риск может возникнуть в связи с подписанием контракта между двумя сторонами, возможностями подрядчика, либо в случае появления разногласий
Риск, связанный с недостаточным изучением проекта	Возникает в случае, если недостаточное первоначальное изучение проекта (например, изучения места застройки) может привести к появлению непредусмотренных проблем
Репутационный риск	Риск того, что потребители либо СМИ поставят под сомнение способность организации выполнить свои бизнес задачи, например, появится негативное освещение операционных проблем
Риск, связанный с остаточной стоимостью	Риск, связанный с неопределенной стоимостью физических активов по завершении контракта
Технологический риск	Риск того, что изменения в используемых технологиях приведут к использованию неоптимальной технологии в целях предоставления услуг
Риск, связанный с объемом предоставления услуг	Риск того, что действительный уровень использования услуги будет отличаться от прогнозируемого уровня.

13 При выявлении, по итогам анализа, значительных рисков, государственное учреждение должно рассмотреть возможность передачи всех либо части рисков предприятиям частного сектора. Ключевой принцип заключается в том, что риск следует распределять между теми учреждениями государственного либо частного сектора, которые наилучшим образом подготовлены к управлению им. Задача состоит в обеспечении оптимального распределения рисков, а не максимально возможной передаче риска. Необходимо обеспечить наилучшее возможное решение этого вопроса. Масштабы передачи риска будут зависеть от конкретного предложения, проходящего оценку.

14 Успешные переговоры о передаче риска требуют четкого понимания со стороны закупающей организации тех рисков, которые связаны с данным предложением, более широкого влияния этих рисков на финансовые затраты и потенциал поставщика, а также пределы передачи риска, которые все еще будут эффективными с точки зрения затрат.

15 В случаях, когда предприятия частного сектора полностью владеют ситуацией, обладают полномочиями и в состоянии контролировать ход процесса, следует стремиться к передаче им всех тех рисков, которыми они в состоянии управлять более эффективно, нежели закупающая организация. Если же государственное учреждение будет стремиться сохранить за собой большинство полномочий и рычагов контроля, связанных с предоставлением той или иной услуги, но при этом передаст значительную часть риска предприятиям частного сектора, существует угроза того, что эти предприятия значительно увеличат цены.

16 Правильно подобранный баланс передачи риска создает дополнительные стимулы для частного сектора по разработке и внедрению своевременных, эффективных и инновационных решений. В качестве общего правила, риски в рамках частных финансовых инициатив должны передаваться частному сектору в случае, когда поставщик в состоянии влиять на итоги проекта в большей степени, чем закупающее услуги агентство. Риски, которые следует принять во внимание, включают в себя следующее:

- Риски, связанные со стоимостью и/или временем строительства и дизайна;
- Риски, связанные с устареванием и изнашиванием технологий;
- Риски, связанные с вводом в эксплуатацию и последующей эксплуатацией, включая обслуживание;
- Риски, связанные с регулированием, и схожие виды рисков (включая налогообложение, разрешение на планирование);
- Риски, связанные со спросом (либо объемом/использованием);
- Риски, связанные с остаточной стоимостью; и
- Риски, связанные с объемами финансирования.

17 Таблица распределения рисков может послужить полезным инструментом в целях определения, на кого ляжет каждый из видов риска, выявленный по итогам анализа. Пример таблицы распределения рисков приведен в Графе 4.4

ГРАФА 4.4: ПРИМЕР ТАБЛИЦЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ РИСКОВ

Вид	Масштаб	На кого приходится		Основные вопросы
		Покупателя	Поставщика	
Устаревание	Низкий		√	Для активов достаточно низкого уровня технологий
Риск спроса	Средний	√		...
Риск дизайна	Высокий		√	...
Остаточная стоимость	Низкий	√		...
Доходы третьей стороны	Низкий		√	...
Изменения в регул. базе	Высокий	√		...
и т.д.

Неоправданный оптимизм при оценке

18 Чрезмерный оптимизм при оценке – это выраженная систематическая тенденция оценщиков проявлять излишний оптимизм при оценке и разработке ключевых параметров проекта. Необходимо вносить поправку на чрезмерный оптимизм при проведении любой экспертизы. Чрезмерный оптимизм может появиться в отношении:

- Капитальных затрат;
- Длительности работ;
- Операционных затрат; и
- Возможного масштаба предоставления предусмотренных проектом услуг не в полном объеме

Капитальные затраты

19 Две основные причины неоправданного оптимизма при оценке и проектировании капитальных затрат заключаются в следующем:

- неверное определение масштаба и задач проекта в обосновательной части по причине неточного определения потребностей конечных потребителей и заинтересованных сторон, что приводит к упущению затрат на этапе проектирования затрат по проекту;
- некачественное управление проектами на этапе их внедрения, что приводит к невыполнению обозначенных сроков выполнения и отсутствию системы упреждения выявленных рисков.

20 Оценщикам следует вносить поправку на неоправданный оптимизм при оценке капитальных затрат следующим образом:

- Оценить капитальные затраты по каждому варианту действия;
- Внести поправки на эти оценки, исходя из имеющихся эмпирических данных, применимых на данном этапе экспертизы проекта, и
- На последующих этапах, снижать эти коэффициенты поправок в зависимости от степени уверенности в правильности оценки капитальных затрат, масштаба общих рисков либо рисков, заложенных в менеджмент проекта, а также того масштаба работы, который был проделан в целях выявления и смягчения рисков, присущих данному проекту.

21 Исходя из своего предшествующего опыта, департаменты и агентства должны обладать достоверными эмпирическими данными, которые позволят внести аргументированные поправки на неоправданный оптимизм. В случае отсутствия таких данных, их можно найти на домашней странице Зеленой Книги в интернете⁷⁵. Там приведены рекомендуемые поправки на чрезмерный оптимизм, которые следует использовать на этапе технического обоснования и планирования проектов, связанных со строительством зданий, гражданским строительством, приобретением оборудования и развития, а также проектами, которые предусматривают передачу проекта либо отдельных его частей в субподряд.

22 В случае, если нет готовых эмпирических данных, это может говорить о том, что проект уникален либо необычен по своей природе, и в этом случае поправка на неоправданный оптимизм также должна быть высокой. В таких случаях, поправки следует основывать на наиболее близком к нему эквивалентном виде проектов, и увеличивать либо снижать их в

⁷⁵ См. <http://www.hm-treasury.gov.uk/greenbook>, в разделе Обзор крупных общественных закупок в Великобритании, в главе, посвященной коэффициентам поправок на неоправданный оптимизм, использующихся в типовых проектах.

зависимости от того, насколько рискован рассматриваемый проект по сравнению с наиболее близким к нему эквивалентном типе проекта.

23 Если министерство решит использовать свои собственные поправки на необоснованный оптимизм, они должны быть разумны. По мере возможности, следует привлекать внешних оценщиков для дополнительной оценки затрат и поправок на необоснованный оптимизм (посредством использования системы пересмотра и анализа проекта на ключевых этапах его осуществления в случае масштабных проектов, либо, в случае менее масштабных проектов, их анализа отделом внутреннего аудита).

Длительность работ

24 Необходимо применять тот же подход для оценки длительности выполнения капитальных работ. В целом:

- Оцените время, которое потребуется для завершения капитальных работ;
- Внесите поправки к этим оценкам, исходя из эмпирических данных, применимых к данному этапу экспертизы проекта;
- На последующих этапах, снижайте эти коэффициенты поправок в зависимости от степени уверенности в правильности оценки длительности работ, масштаба общих рисков либо рисков, заложенных в менеджмент проекта, а также того масштаба работы, который был проделан в целях выявления и смягчения рисков, присущих данному проекту.
- В идеале, прогнозы длительности выполнения работ, а также поправки на необоснованный оптимизм, должны проходить независимую оценку.

25 Внесение поправок на необоснованный оптимизм в отношении длительности выполнения работ должно отражаться в учете возможных задержек при получении конечным пользователем выгод или услуг, предусмотренных проектом. Это должно отражаться при подсчете чистой приведенной стоимости. Может потребоваться продлить время проведения оценки с тем, чтобы полностью учесть возможные задержки во времени предоставления услуг, но общее правило при этом состоит в том, что не следует использовать различные периоды по различным вариантам действий.

Операционные затраты и выгоды

26 Необходимо также провести анализ вероятности недополучения выгод и возможного увеличения операционных издержек. В случае, если нет аргументов и данных в пользу внесения поправок на возможное увеличение операционных затрат либо недополучения выгод, оценщикам следует прибегнуть к анализу чувствительности, который даст ответ на некоторые ключевые вопросы, включая:

- Какой объем недополученных выгод по сравнению с планом представляется приемлемым, чтобы при этом предложение осталось целесообразным? Насколько вероятен такой объем недополучения выгод в рамках проекта?
- Какое увеличение операционных издержек представляется приемлемым, чтобы проект все еще оставался выгодным? Насколько вероятна реализация такого сценария?
- Какое влияние будет оказано на выгоды в случае сокращения операционных затрат?

Предупреждение необоснованного оптимизма

27 В целях минимизации уровня неоправданного оптимизма при проведении экспертизы, проверенная практика предписывает предпринять следующие меры:

- Следует найти компетентных и опытных менеджеров проекта, способных справляться с отведенной им ролью;
- Следует четко определить роль спонсоров проекта;
- Следует создать зарекомендовавшие себя структуры управления проектом;
- Следует создать системы управления качеством работы;
- Для больших либо многосоставных проектов:
 - Следует по мере возможности создавать более простые альтернативы;
 - Следует рассмотреть возможность разделения больших, амбициозных проектов на небольшие проекты с более определенными и достижимыми целями, и
 - следует создать процесс передачи знаний, с тем, чтобы изменения в кадровом составе организации не прерывали плавный ход осуществления проекта

Анализ Монте-Карло

28 Анализ Монте-Карло позволяет оценить последствия неопределенности, связанной с основными вводными параметрами, а также учесть взаимосвязь между этими параметрами. Этот анализ предусматривает замену единичных учетных записей распределением вероятностей возможных значений ключевых вводных параметров. Как правило, выбор вероятностных вводных параметров будет исходить из ранее проведенного анализа чувствительности. Подсчет затем многократно повторяется методом случайной выборки (с использованием компьютерной программы), с тем, чтобы свести в одну систему различные значения вводных параметров, выбранные из распределений вероятности. Результатом этого процесса будет диапазон распределений вероятностей, который покажет, какое влияние неопределенность в основных вводных параметрах может оказать на основные итоги проекта.

29 Графа 4.5 приводит пример анализа Монте-Карло.⁷⁶

⁷⁶ Данный пример был адаптирован из работы "Измерение выгод и затрат – руководство по анализу выгод и затрат и выгоды и эффективности, Национальная Аудиторская служба (1996)

ГРАФА 4.5: ПОПРАВКА НА НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ ПРИ АНАЛИЗЕ ЗАТРАТ

В таблице приведены затраты на различные компоненты строительного проекта. Затраты разбиты на экскавационные работы (E), фундамент (F), структуру (S), крышу (R), и отделку (D). Все затраты являются независимыми друг от друга. Модель общих затрат выглядит следующим образом:

$$\text{Общие затраты} = E + F + S + R + D$$

Затраты по строительному проекту (£)

	Минимум	Наиболее вероятное предположение	Максимум
Экскав. работы (E)	30,500	33,200	37,800
Фундамент (F)	23,500	27,200	31,100
Структура (S)	172,000	178,000	189,000
Крыша (R)	56,200	58,500	63,700
Отделка (D)	29,600	37,200	43,600

Из приведенной информации мы можем вывести наиболее вероятную общую сумму затрат в размере £334,100. Однако, возможная сумма общих затрат может варьироваться от £311,800 до £365,200. Предположим, что существует следующее условие: проект может осуществляться только в том случае, если превышение общей суммы расходов в £350,000 представляется маловероятным. Исходя из приведенных выше цифр, в какой степени мы можем рассчитывать на то, что общие затраты на проект не превысят £350,000?

При помощи анализа Монте-Карло, мы в состоянии смоделировать множество различных значений исходных переменных, взвешенных таким образом, чтобы величина "наиболее вероятного предположения" была более вероятной, чем крайние цифры. Для каждой модели подсчитываются общие затраты, что даст распределение величин по общим затратам. Точный вес величин зависит от вероятностного распределения по каждой переменной.

Используя треугольные распределения, можно сделать вывод, что наиболее вероятная общая стоимость проекта составляет £334,000; и что вероятность того, что общая стоимость превысит £350,000, составляет менее 1%.

Необратимый риск

30 Необратимость риска возникает в тех случаях, когда выбранный вариант внедрения предложения исключает дальнейшие возможности для инвестиций либо альтернативные варианты использования ресурсов. Примером необратимого риска является разрушение окружающей природной среды либо зданий исторического значения. Представляется крайне важным провести полную оценку затрат любого необратимого ущерба, который может возникнуть вследствие внедрения предложения.

31 Необратимость зачастую связана с сооружениями, которые могут представлять собой "ценность отложенной альтернативы" для населения (ценность знания того, что сооружение есть в наличии и им при желании можно пользоваться). Этот критерий также связан с критерием "ценности существования" (ценность знания того, что что-либо продолжает существовать даже в случае, если респондент не ожидает от этого каких-либо практических выгод, для пользы нынешних либо будущих поколений).

32 В случаях, когда основные варианты действий подразумевают необратимый ущерб, процесс экспертизы должен включать в себя рассмотрение вариантов действий, которые предусматривают задержку в осуществлении, что даст больше времени для изучения возможных альтернативных, менее разрушительных вариантов достижения поставленных целей. Экспертиза различных предложений не должна игнорировать "ценность отложенной альтернативы", а именно возможность избежать либо отложить необратимые действия, а также выгоды от обеспечения гибкости при разработке вариантов ответа на возможное изменение условий в будущем.

Стоимость фактора вариабельности конечных результатов

33 При оценке будущих затрат и выгод, связанных с тем или иным предложением, неизбежно появятся различия (вариабельность) между этими оценками и действительными затратами и выгодами. Эти различия появятся сверх и помимо того влияния, которое окажет неоправданный оптимизм при оценке, и станет результатом случайных факторов, которые невозможно было предвидеть на этапе проведения экспертизы.

34 Если рассматривать государственный сектор в целом, в масштабе всех предложений и проектов такие случайные факторы, как правило, уравнивают друг друга и не приводят к серьезным последствиям. Но в некоторых случаях, не следует ожидать такого результата. Риски по некоторым проектам, например, связанным с использованием транспорта, будут неразрывно связаны с изменениями в общих параметрах экономического развития. Поскольку большинство проектов либо все проекты подобного рода зависят от одного и того же фактора, ошибки при экспертизе не будут уравнивать друг друга в масштабах всех проектов в целом.

35 Лицо, принимающее решение, должно осторожно относиться к риску. По этой причине, следует принимать во внимание эту возможную вариабельность конечных результатов, и должна присутствовать готовность заплатить определенную сумму за уверенность в достижении именно запланированных результатов (либо готовность согласиться с присутствием вариабельности в обмен на определенную компенсацию). Эта компенсация, как правило, составляет стоимость вариабельности, и ее следует включать в экспертизу в случаях, когда это уместно.

36 В целом, поправка на вариабельность может потребоваться в случаях, если:

- риски, характерные для проекта или предложения, велики в соотношении с доходами того сегмента населения, на который они ложатся (включая очень

- значительные риски, которые ложатся на все население в целом), или
- риски тесно взаимосвязаны с уровнем доходов или ВВП, и поэтому не могут быть разбавлены путем их распределения по экономической системе в целом.

37 Доля дохода, которую имеет смысл платить за определенность (C), подсчитывается при помощи следующего выражения:

$$C = -\text{var}(y) / 2y^*$$

где y - это чистый дополнительный доход, появляющийся как следствие проекта либо предложения, а y^* - это общий ожидаемый доход либо выгоды (включая доход, возникающий по итогам проекта), которые приобретаются теми, на кого повлияет предложение либо проект.

38 Принимая во внимание объем общенационального дохода относительно масштабов отдельных проектов, стоимость фактора варибельности по проектам, которые приносят выгоду общественности в целом, как правило, незначительна.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5: ДИСТРИБУТИВНОЕ ВЛИЯНИЕ

Введение

1 "Дистрибутивное влияние" – это термин, который используется для обозначения распределения издержек и выгод проектов и программ по различным группам и сегментам общества. Помимо прочего, проекты и программы могут оказывать различное влияние на физических лиц в зависимости от их:

- Уровня доходов;
- Пола;
- Этнической принадлежности;
- Возраста;
- Географического места проживания; либо
- Ограничений в дееспособности.

2 Эти дистрибутивные вопросы должны быть учтены при проведении экспертизы.

Дистрибутивный анализ

3 Все выявленные дистрибутивные следствия должны быть перечислены и выражены количественно, по мере возможности. Как минимум, оценщики должны определить, как именно затраты и выгоды распределяются по различным сегментам общества. Если, например, затраты по той или иной правительственной программе приходятся по большей части на одну этническую группу, то это дистрибутивное следствие должно быть подробно изложено при проведении экспертизы программы.

4 Из этого следует рекомендация о необходимости тщательного анализа распределения издержек и выгод предложения по различным социально-экономическим группам. В случае, если это представляется необходимым и практичным, это может означать и необходимость включить дистрибутивное влияние в оценку чистой приведенной стоимости проекта.

Анализ влияния по критерию относительного благосостояния

5 Проект либо предложение окажет различное влияние на благосостояние физических лиц в зависимости от их уровня доходов. По мере роста доходов, удовлетворение, полученное от дополнительной единицы потребления, будет снижаться.

6 Относительное благосостояние домохозяйства, подверженного влиянию проекта, определяется не только по уровню его дохода, но также и по его размеру и составу. Например, уровень относительного благосостояния домохозяйства, состоящего из одного человека с доходом в £100 в неделю, выше, чем уровень относительного благосостояния домохозяйства, состоящего из двух человек с доходом в £100 в неделю. В таблице 5.1 приведена схема поправок на различный прожиточный уровень по различным типам домохозяйств с использованием метода выравнивания. В этих подсчетах используется шкала МакКлемента, которая учитывает количество взрослых членов, а также количество и возраст детей в домохозяйстве.

Таблица 5.1: Распределение по уровням дохода в квантилях уравниваемого чистого дохода

£ в нед.	1 без детей	2 с детьми	1 с ребенком в возрасте от 5 до 7 л.	2 с ребенком в возрасте от 5 до 7 л.	1 с двумя детьми в возр. от 5 до 11	2 с двумя детьми в возр. от 5 до 11	1 с пенсионером	Двое пенсионеров
Quintile of equivalised net income								
1	0 to 114	0 to 184	0 to 154	0 to 224	0 to 199	0 to 269	0 to 114	0 to 184
2	115 to 154	185 to 254	155 to 209	225 to 309	200 to 274	270 to 369	115 to 154	185 to 254
3	155 to 204	255 to 339	210 to 274	310 to 409	275 to 359	370 to 494	155 to 204	255 to 339
4	205 to 284	340 to 469	275 to 384	410 to 564	360 to 499	495 to 684	205 to 284	340 to 469
5	285 plus	470 plus	385 plus	565 plus	500 plus	685 plus	285 plus	470 plus

В таблице 5.2 приведены те же значения по различным типам домохозяйств с учетом уравниваемого валового дохода.

Таблица 5.2: Распределение по уровням дохода в квантилях уравниваемого валового дохода

£ в нед.	1 без детей	2 с детьми	1 с ребенком в возрасте от 5 до 7 л.	2 с ребенком в возрасте от 5 до 7 л.	1 с двумя детьми в возр. от 5 до 11	2 с двумя детьми в возр. от 5 до 11	1 с пенсионером	Двое пенсионеров
Quintile of equivalised gross income								
1	0 to 129	0 to 214	0 to 174	0 to 259	0 to 224	0 to 309	0 to 129	0 to 214
2	130 to 89	215 to 314	175 to 254	260 379	225 to 334	310 to 459	130 to 189	215 to 314
3	190 to 269	315 to 444	255 to 364	380 to 534	335 to 474	460 to 644	190 to 269	315 to 444
4	270 to 394	445 to 644	265 to 529	535 to 779	475 to 689	645 to 939	270 to 394	445 to 644
5	395 plus	645 plus	530 plus	780 plus	690 plus	940 plus	395 plus	645 plus

7 Оценщикам следует провести оценку того, как затраты и выгоды каждого варианта действий распределяются по различным группам, объединенным по уровням дохода, таким как квантили доходов в таблице 5.1 или 5.2.⁷⁷ Предложения и проекты, которые приносят больше чистой выгоды домохозяйствам, расположенным в квантилях с более низким уровнем доходов, оцениваются выше, чем предложения и варианты действий, которые приносят больше выгоды домохозяйствам в более высоких квантилях доходов.

8 Можно провести дальнейший анализ, с использованием удельных весов дистрибутивных значений, с целью более детального анализа тех выводов, которые были сделаны по итогам анализа выгод и затрат. Выгода либо затрата, приходящаяся на домохозяйство с относительно низким уровнем дохода, будет обладать более высоким удельным весом, чем та же выгода либо затрата, приходящаяся на домохозяйство с более высоким уровнем доходов.

9 В идеале, удельный вес каждой денежной затраты и выгоды должен присваиваться

⁷⁷ В случае, если домохозяйство не входит ни в одну из категорий, приведенных в табл. 5.1 или 5.2, оценщикам следует использовать наиболее близкую эквивалентную группу к данному домохозяйству.

исходя из относительного уровня благосостояния тех, кто будет получать услугу либо нести затраты.⁷⁸ Тем не менее, на практике по большинству проектов эту информацию вряд ли возможно будет собрать за приемлемую сумму. Решение о том, следует ли вносить поправки, должно приниматься исходя из:

- Масштаба влияния того или иного проекта или предложения;
- Достоверности и надежности подсчетов возможных масштабов дистрибутивного влияния, и
- Вида проекта, которые проходят оценку

10 Если оценщики решат не использовать удельные веса в целях внесения поправок, это решение должно полностью обосновываться.

Подсчет взвешенных удельных значений

11 Один возможный способ подсчета удельных значений – это использование базового уравнения общественного благосостояния, которое связывает личную пользу (либо уровень удовлетворенности) с доходом.

12 В целом, эмпирические данные говорят о том, что при росте дохода в два раза, предельная ценность потребления у физических лиц падает вдвое. Таким образом, польза от предельного фунта стерлингов потребления обратно пропорциональна доходу физического лица. Иными словами, дополнительный фунт стерлингов (£1), приходящийся на потребление лица, зарабатывающего £10,000 в год, будет в два раза полезнее (ценнее), чем тот же фунт, выделяемый человеку, который зарабатывает £20,000 в год.

⁷⁸ В целом, поправка не вносится по неденежным затратам либо выгодам (например, здоровью, жизни, экономии времени и пр), поскольку они считаются независимыми от дохода. К примеру, министерство транспорта использует усредненную для всех групп дохода оценку нерабочего времени, сэкономленного на поездках, что означает, что эта оценка уже была уравнена по всем группам. Если используемые величины нестандартны и подсчитываются по отдельному проекту, может потребоваться использовать коэффициенты поправки.

ГРАФА 5.1: ПРЕДЕЛЬНАЯ ПОЛЬЗА ПОТРЕБЛЕНИЯ

В книге "Удельные веса благосостояния", написанной в 1999 г. Ковеллом и Гардинером, приводится заключение о том, что "большинство исследований принимают за основу величины эластичности предельной полезности менее либо немногим более единицы." В своем исследовании за 1995 год, Пиэрс и Ульф приводят цифры от 0.7 до 1.5, при оправданности использования единицы в качестве базовой величины.

Если взять за основу единицу в качестве базовой величины, то уравнение полезности будет выглядеть следующим образом

$$U = \log C$$

где C – это потребление.

Предельная полезность потребления тогда выражается формулой $\delta U/\delta C$, т. е. $1/C$.

Это означает, что если потребление растёт в два раза, то предельная полезность потребления снижается до половины предыдущего значения.

13 В графе 5.2 приведен пример того, как можно подсчитать удельные веса, исходя из квантилей уравненного дохода в таблице 5.1 или 5.2. Эти значения приведены лишь в целях иллюстрации. Несмотря на неопределенность, представляется важным, чтобы оценщики по мере возможности стремились внести поправки на дистрибутивные последствия. Допущения, лежащие в основе выбранных удельных весов, должны быть полностью разъяснены.

ГРАФА 5.2: ПОДСЧЕТ УДЕЛЬНЫХ ВЕСОВЫХ КОЭФФИЦИЕНТОВ – ПРИМЕР

Предельную полезность каждого квантиля в таблице 5.1 и 5.2 можно подсчитать, разделив единицу на средний уровень дохода в каждом квантиле ($U' = 1/C$).

Удельные веса можно вывести, выразив предельную полезность каждого квантиля в виде процентного выражения от средней предельной полезности (единица, разделенная на средний уровень дохода). В таблице внизу приведены примеры удельных весовых коэффициентов в качестве диапазонов, что отражает неопределенность в функции полезности и уровне доходов по квантилям.

Квантиль	Диапазон (Чистый)	Диапазон (Валовой)
Самый низкий	1.9 – 2.0	2.2 – 2.3
Второй	1.3 – 1.4	1.4 – 1.5
Третий	0.9 – 1.0	1.0 – 1.1
Четвертый	0.7 – 0.8	0.7 – 0.8
Самый высокий	0.4 – 0.5	0.4 – 0.5

14 Зачастую нельзя получить информацию напрямую ни о чистом, ни о валовом доходе тех сегментов населения, на которые окажет влияние предложение, что позволило бы рассчитать дистрибутивные поправки, требующие внесения. Несмотря на это, если известны семейные или иные обстоятельства данной группы, то поправку можно рассчитать косвенно, с

использованием имеющихся данных об уровне относительного дохода людей, входящих в данную категорию.

15 Например, может оказаться, что определенное предложение создаст непропорционально много дополнительных рабочих мест для условно-досрочно освобожденных лиц в определенном регионе. Если известно, что условно-освобожденные лица в этом регионе в основном входят в группу с наименьшим уровнем доходов, это можно использовать как коэффициент поправки для этой группы (квантиля).

16 Региональное влияние политики также может оказаться полезным при проведении анализа: влияние предложения на уровень доходов можно оценить при использовании косвенных данных, определив его географическое влияние и подсчитав "индексы обездоленности" по небольшим районам.⁷⁹ При этом, необходимо тщательно удостовериться в том, что лица, которые получают выгоду от предложения либо программы, действительно представляют основные характеристики целевой группы из данного географического региона.

Анализ иных видов дистрибутивного влияния

17 Закон о недопущении дискриминации Великобритании на настоящий момент запрещает дискриминацию по половой принадлежности, семейному положению, трудоспособности и этнической принадлежности. Помимо этого, правительство обязано придерживаться общеевропейского законодательства, которое на настоящий момент запрещает дискриминацию только по половой принадлежности, семейному положению, беременности и декретному отпуску, но с течением времени будет расширена, включив и другие требования.

18 Сфера применения закона о расовой дискриминации Великобритании была значительно расширена с принятием поправок в Закон о расовых отношениях в 2000 году. Теперь этот закон налагает на некоторые государственные учреждения обязательство продвигать принцип расового равенства.⁸⁰ Это означает, что эти учреждения обязаны уделять должное внимание принципу расового равенства при отправлении своих полномочий, включая разработку политики.

19 Великобритания также является подписантом различных международных договоров и конвенций, содержащих положения о недопущении дискриминации. Эти положения не дают физическим лицам права подавать иски против Великобритании, но ими следует руководствоваться при разработке политики по тем или иным направлениям. В графе 5.3 приведены законодательные положения и ключевые конвенции в области дискриминации.

ГРАФА 5.3: ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ДОГОВОРЫ И КОНВЕНЦИИ О НЕДОПУЩЕНИИ ДИСКРИМИНАЦИИ

⁷⁹ Работа бывшего министерства окружающей среды, транспорта и регионов (ныне офис заместителя премьер министра): "Куда уходят общественные средства? Экспериментальное исследование в целях анализа потоков государственных расходов на местном уровне"

⁸⁰ См. раздел 71 Закона о расовых отношениях от 1976 г. (с внесенными в него в 2000 году поправками).

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ОБЛАСТИ НЕДОПУЩЕНИЯ ДИСКРИМИНАЦИИ

- Закон о половой дискриминации 1975 г. с соответствующими поправками (The Sex Discrimination Act 1975)
- Закон о занятости 1989 г. и закон о трудовых правах 1996 г. (The Employment Act 1989 & The Employment Rights Act 1996).
- Закон о равной оплате труда 1970 (с соответствующими поправками) (The Equal Pay Act).
- Закон о расовых отношениях 1976 (The Race Relations Act)
- Закон о недискриминации ограниченно дееспособных 1995 г. (The Disability Discrimination Act)
- Директива о правах беременных работников (Pregnant Workers Directive)
- Статья 119 Римского договора, а также директивы о недискриминационном обращении и равной оплате труда, принятые в соответствии с данным договором. Закон ЕС о свободном передвижении рабочих, услуг и капитала, а также свобода осуществления экономической деятельности.

КОНВЕНЦИИ

- Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
- Конвенция ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации
- Международный пакт ООН о гражданских и политических правах
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах
- Стандартные Правила ООН по обеспечению равных возможностей для лиц с ограниченными возможностями
- Европейская конвенция по правам человека Совета Европы

20 Не следует ограничивать анализ дистрибутивного влияния одной лишь сверкой соответствия программы либо проекта положениям законодательства о недопущении дискриминации, а также положениям международных договоров и конвенций. До тех пор, пока оценщиками не будет тщательно проанализировано то влияние, которое рассматриваемое предложение окажет на различные сегменты общества, нельзя с уверенностью утверждать, что программа либо проект приведут к ожидаемым результатам.

21 С точки зрения вопросов равенства, экспертиза проекта должна включать в себя три этапа.⁸¹

1. Анализ того, каким образом предложение скажется на различных сегментах населения (мужчинах/женщинах, этнических группах, возрастных группах, лицах с ограниченными возможностями, географических областях).
2. Анализ того, окажет ли проект значительное негативное влияние на определенную группу. Если да, необходим ответ на вопрос, не будет ли такое влияние несправедливым или даже незаконным, и не входит ли оно в противоречие с общей политикой правительства.

⁸¹ См. руководство "Экспертиза политики и равноправное обращение", разосланное всем министерствам в 1998 секретариатом кабинета министров, министерством внутренних дел, а также департаментом по образованию и трудоустройству.

3. Если такого рода влияние недопустимо с точки зрения дискриминации, необходима корректировка программы. В случае, если это влияние допустимо, оценщики должны решить:
- не могут ли альтернативные варианты действия помочь добиться тех же целей, но без этих негативных последствий, либо
 - существуют ли какие-либо меры, которые можно предпринять в целях смягчения ожидаемых негативных последствий.

22 Ниже приведен список организаций, которые можно включить в процесс экспертизы при рассмотрении вопросов равенства и недискриминации.

- Комиссия по равным возможностям
- Комиссия по расовому равенству
- Отдел женщин и равенства – секретариат кабинета министров
- Группа по обеспечению равенства возможностей по расовой и половой принадлежности – Министерство внутренних дел
- Комиссия по правам лиц с ограниченными возможностями

ПРИЛОЖЕНИЕ 6: СТАВКА ДИСКОНТИРОВАНИЯ

Введение

1 В данном приложении показано, каким образом выводится ставка дисконтирования в размере 3.5% и в каких случаях ее следует использовать.

Ставка социальных временных предпочтений

2 Социальные временные предпочтения – это та ценность/стоимость, по которой общество оценивает потребление в настоящем по сравнению с потреблением в будущем. Ставка социальных временных предпочтений (ССВП) – это ставка, которая используется для дисконтирования будущих выгод и затрат. Основывается она на сравнении выгод, потребляемых в различные периоды времени в будущем, либо разными поколениями. В рамках данного руководства рекомендуется, чтобы ставка социальных временных предпочтений использовалась в качестве стандартной реальной ставки дисконтирования.

3 ССВП состоит из двух частей:

- уровень снижения стоимости (ценности) будущего потребления по сравнению с текущим потреблением, измеряемым с точки зрения физических лиц, при условии, что не ожидается изменений в уровне потребления на душу населения. Выражается эта величина посредством ρ ; и
- дополнительный элемент, если со временем ожидается рост потребления на душу населения. Эти обстоятельства, в свою очередь, подразумевают, что будущее потребление будет изобильным по сравнению с нынешним потреблением, а, следовательно, будет обладать более низким уровнем предельной полезности. Этот эффект представлен как умножение ежегодного роста уровня потребления на душу населения (g) на эластичность предельной полезности потребления (μ).

ССВП, выраженный r , представляет собой сумму этих двух компонентов:

$$r = \rho + \mu \cdot g (1)$$

Каждый из элементов ССВП представлен ниже.

Оценки ρ

4 Включает в себя два элемента:

- Риск катастрофы (L); и
- Чистые временные предпочтения (δ).

5 Первый компонент, риск катастрофы – это вероятность того, что произойдет настолько кардинальное событие, что весь доход или выгода от предлагаемой политики, программы либо проектов будет утерян, либо радикально и непредсказуемо изменен. Примерами этого могут быть технологический прогресс, который приводит к преждевременному устареванию, либо природные катастрофы, войны и прочее. Сама природа этого риска такова, что его сложно выразить количественно.⁸²

6 Второй компонент, чистые временные предпочтения, отражает предпочтения физических лиц в сторону текущего потребления, а не потребления в будущем, при условии

⁸² Ньюбрери (1992) оценивает величину L в размере 1.0, Кула (1987) - 1.2, Пиэрс и Ульф (1995) - 1.2, OXERA (2002) - 1.1 на настоящий момент и 1 на ближайшее будущее.

неизменности уровня потребления на душу населения в течение рассматриваемого периода времени.⁸³

7 Эмпирические данные по этим двум составляющим говорят о том, что наиболее приемлемая величина для ρ - это 1.5% в год на ближайшее будущее.⁸⁴

Оценка μ

8 Существующие данные говорят о том, что эластичность предельной полезности потребления (μ) составляет около 1⁸⁵. Это означает, что предельное приращение потребления для поколения, уровень потребления которого в два раза превышает уровень потребления нынешнего поколения, снизит его предельную полезность наполовину.

Оценка g

9 Мэддиссон (2001) в своей книге приводит цифру роста производства на душу населения в Великобритании в размере 2.1% за период 1950-1998 гг. По итогам анализа имеющихся данных, в руководстве Казначейства "*Тенденции роста: Последние события и перспективы*" также предлагается использовать показатель роста производства в размере 2.1%.⁸⁶ Таким образом, ежегодный рост показателя g считается в размере 2% в год.

Расчет ССВП

Таким образом, при $g = 2\%$, $\rho = 1.5\%$, $\mu = 1.0$, из уравнения (1) выводим ССВП, который будет использоваться как реальная ставка дисконтирования:

$$0.015 + 1.0 * 0.02 = 3.5 \%$$

⁸³ Скотт (1977, 1989) оценивает δ как 0.5. В других работах, его диапазон расположен между 0.0 и 0.5. Однако, если эта величина составляет ноль, это означает, что чистых временных предпочтений не существует, что маловероятно.

⁸⁴ Скотт (1977) выводит величину оценки в размере 1.5 исходя из предыдущих доходов, которые получали вкладчики в Великобритании. Оценка, сделанная Скоттом в 1989 г. снижает эту оценку до 1.3. Тем не менее, эта оценка исходит из данных по США и Великобритании. По оценке OXERA (2002), данная величина расположена между 1.0 и 1.6.

⁸⁵ Пиэрс и Ульф (1995) оценивают эту величину в диапазоне от 0.7 до 1.5, при том, что 1.0 считается наиболее приемлемой оценкой. Коуэлл и Гардинер (1999) оценивают μ в диапазоне немного ниже либо выше единицы; OXERA (2002) оценивают эту величину в диапазоне от 0.8 до 1.1.

⁸⁶ Данная оценка устраняет влияние чистой миграции. Данная работа опубликована на веб сайте Казначейства ее Величества (<http://www.hm-treasury.gov.uk>).

Долгосрочные ставки дисконтирования

10 В случаях, когда оценка предложения в значительной мере зависит от дисконтирования в очень долгосрочной перспективе, распространенное мнение заключается в том, что следует использовать более низкую долгосрочную ставку дисконтирования (на период более 30 лет).⁸⁷

11 Основная причина снижения долгосрочной ставки дисконтирования заключается в неопределенности будущего. Можно доказать, что эта неопределенность приводит к снижающейся ставке дисконтирования в долгосрочной перспективе.⁸⁸

12 Ввиду этих данных, рекомендуется, чтобы при расчете всех затрат и выгод, приходящихся на более чем 30-летний период в будущем, оценщики использовали ставки дисконтирования, приведенные в таблице 6.1:

ТАБЛИЦА 6.1: СНИЖАЮЩАЯСЯ ДОЛГОСРОЧНАЯ СТАВКА ДИСКОНТИРОВАНИЯ

Период в годах	0–30	31–75	76–125	126–200	201–300	301+
Ставка дисконтир.	3.5%	3.0%	2.5%	2.0%	1.5%	1.0%

Исключения из графика долгосрочных ставок дисконтирования

13 Стандартный график ставок дисконтирования, приведенный выше, может оказаться неуместен в следующих обстоятельствах:

- в случае международных проектов помощи в целях развития, следует использовать ставку дисконтирования, подсчитанную на основе оценок ставки социальных временных предпочтений, характерной для экономики той страны, в которой планируется осуществление проекта.
- При проведении анализа чувствительности на этапе экспертизы проекта, влияние изменений в точной величине ставки дисконтирования должно анализироваться по той же методологии, что и влияние изменений по другим параметрам. Необходимо также указать четкое обоснование необходимости проведения анализа чувствительности по ставке дисконтирования.

ТАБЛИЦЫ СТАВОК ДИСКОНТИРОВАНИЯ

⁸⁷ OXERA (2002)

⁸⁸ Вейтзман (1998, 2001) и Голлиэр (2002)

UNCLASSIFIED

Факторы дисконтирования

Year	Ставки дисконтирования										
	1.0%	2.0%	3.0%	3.5%	4.0%	5.0%	6.0%	7.0%	8.0%	9.0%	10.0%
0	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
1	0.9901	0.9804	0.9709	0.9662	0.9615	0.9524	0.9434	0.9346	0.9259	0.9174	0.9091
2	0.9803	0.9612	0.9426	0.9335	0.9246	0.9070	0.8900	0.8734	0.8573	0.8417	0.8264
3	0.9706	0.9423	0.9151	0.9019	0.8890	0.8638	0.8396	0.8163	0.7938	0.7722	0.7513
4	0.9610	0.9238	0.8885	0.8714	0.8548	0.8227	0.7921	0.7629	0.7350	0.7084	0.6830
5	0.9515	0.9057	0.8626	0.8420	0.8219	0.7835	0.7473	0.7130	0.6806	0.6499	0.6209
6	0.9420	0.8880	0.8375	0.8135	0.7903	0.7462	0.7050	0.6663	0.6302	0.5963	0.5645
7	0.9327	0.8706	0.8131	0.7860	0.7599	0.7107	0.6651	0.6227	0.5835	0.5470	0.5132
8	0.9235	0.8535	0.7894	0.7594	0.7307	0.6768	0.6274	0.5820	0.5403	0.5019	0.4665
9	0.9143	0.8368	0.7664	0.7337	0.7026	0.6446	0.5919	0.5439	0.5002	0.4604	0.4241
10	0.9053	0.8203	0.7441	0.7089	0.6756	0.6139	0.5584	0.5083	0.4632	0.4224	0.3855
11	0.8963	0.8043	0.7224	0.6849	0.6496	0.5847	0.5268	0.4751	0.4289	0.3875	0.3505
12	0.8874	0.7885	0.7014	0.6618	0.6246	0.5568	0.4970	0.4440	0.3971	0.3555	0.3186
13	0.8787	0.7730	0.6810	0.6394	0.6006	0.5303	0.4688	0.4150	0.3677	0.3262	0.2897
14	0.8700	0.7579	0.6611	0.6178	0.5775	0.5051	0.4423	0.3878	0.3405	0.2992	0.2633
15	0.8613	0.7430	0.6419	0.5969	0.5553	0.4810	0.4173	0.3624	0.3152	0.2745	0.2394
16	0.8528	0.7284	0.6232	0.5767	0.5339	0.4581	0.3936	0.3387	0.2919	0.2519	0.2176
17	0.8444	0.7142	0.6050	0.5572	0.5134	0.4363	0.3714	0.3166	0.2703	0.2311	0.1978
18	0.8360	0.7002	0.5874	0.5384	0.4936	0.4155	0.3503	0.2959	0.2502	0.2120	0.1799
19	0.8277	0.6864	0.5703	0.5202	0.4746	0.3957	0.3305	0.2765	0.2317	0.1945	0.1635
20	0.8195	0.6730	0.5537	0.5026	0.4564	0.3769	0.3118	0.2584	0.2145	0.1784	0.1486
21	0.8114	0.6598	0.5375	0.4856	0.4388	0.3589	0.2942	0.2415	0.1987	0.1637	0.1351
22	0.8034	0.6468	0.5219	0.4692	0.4220	0.3418	0.2775	0.2257	0.1839	0.1502	0.1228
23	0.7954	0.6342	0.5067	0.4533	0.4057	0.3256	0.2618	0.2109	0.1703	0.1378	0.1117
24	0.7876	0.6217	0.4919	0.4380	0.3901	0.3101	0.2470	0.1971	0.1577	0.1264	0.1015
25	0.7798	0.6095	0.4776	0.4231	0.3751	0.2953	0.2330	0.1842	0.1460	0.1160	0.0923
26	0.7720	0.5976	0.4637	0.4088	0.3607	0.2812	0.2198	0.1722	0.1352	0.1064	0.0839
27	0.7644	0.5859	0.4502	0.3950	0.3468	0.2678	0.2074	0.1609	0.1252	0.0976	0.0763
28	0.7568	0.5744	0.4371	0.3817	0.3335	0.2551	0.1956	0.1504	0.1159	0.0895	0.0693
29	0.7493	0.5631	0.4243	0.3687	0.3207	0.2429	0.1846	0.1406	0.1073	0.0822	0.0630
30	0.7419	0.5521	0.4120	0.3563	0.3083	0.2314	0.1741	0.1314	0.0994	0.0754	0.0573

Долгосрочные факторы дисконтирования

Год	Долгосрочная ставка дисконтирования	Год	Долгосрочная ставка дисконтирования
0	1.0000	23	0.4533
1	0.9662	24	0.4380
2	0.9335	25	0.4231
3	0.9019	26	0.4088
4	0.8714	27	0.3950
5	0.8420	28	0.3817
6	0.8135	29	0.3687
7	0.7860	30	0.3563
8	0.7594	40	0.2651
9	0.7337	50	0.1973
10	0.7089	60	0.1468
11	0.6849	75	0.0942
12	0.6618	80	0.0833
13	0.6394	90	0.0651
14	0.6178	100	0.0508
15	0.5969	125	0.0274
16	0.5767	150	0.0167
17	0.5572	200	0.0062
18	0.5384	250	0.0029
19	0.5202	300	0.0014
20	0.5026	350	0.0009
21	0.4856	400	0.0005
22	0.4692	500	0.0002

СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ

Актуальные издержки/выгоды – все издержки и выгоды, на которые могут повлиять принимаемые решения и которые, следовательно, непосредственно связаны с задачами и масштабами рассматриваемого предложения.

Анализ влияния – описание, по мере возможности выраженное количественно, всех значимых последствий (влияния) предложения либо проекта, а также их распределения между различными категориями лиц, на которых они оказывают воздействие.

Анализ затрат и выгод – вид анализа, который позволяет выразить в денежном эквиваленте все поддающиеся количественному выражению затраты и выгоды по тому или иному предложению либо проекту, включая также и те статьи, по которым не существует удовлетворительного рыночного выражения их экономической стоимости.

Анализ затрат и эффективности – вид анализа, который позволяет сравнить стоимость различных вариантов достижения либо производства одинаковых либо схожих результатов.

Анализ Монте-Карло – методология, позволяющая оценить последствия неопределенности, связанной с основными вводными параметрами, а также учесть взаимосвязь между этими параметрами.

Анализ чувствительности – анализ влияния изменений в прогнозируемых величинах ключевых переменных на процесс экспертизы

Асимметричность информации – различия в объеме и качестве информации, которой обладают стороны сделки, в случаях, когда эта информация влияет на эффективность заключаемого контракта либо на справедливость цены, либо на поощрение эффективной деятельности.

Базовый вариант действий – наиболее точная возможная оценка того, какова будет цена предложения либо проекта в экономическом выражении, включая поправки на риск и необоснованный оптимизм.

Вариант минимально возможного вмешательства – вариант действий, при котором правительство предпринимает минимально необходимый объем действий.

Внешние издержки либо выгоды – нерыночные последствия вмешательства либо деятельности, которые ложатся не только на тех, чья деятельность их вызвала.

Внутренняя ставка доходности – ставка дисконтирования, которая приводит текущую стоимость проекта к нулю.

Вытеснение частных инвестиций государственными расходами – объемы, на которые увеличение спроса, вызванное правительственной политикой либо вмешательством, приводит к соответствующему снижению объемов частного финансирования

Выявленное предпочтение – оценка готовности платить за что-либо, что не имеет готового эквивалента на рынке, путем анализа поведения потребителей на схожих либо связанных рынках.

Гедонистическое ценообразование – подсчет значений путем разбивки рыночных цен на их составные части (характеристики).

Готовность платить – сумма, которую лицо согласно заплатить за приобретение товара либо услуги.

Готовность принимать – сумма, которую лицо согласно принять либо получить в обмен на отказ от товара либо услуги.

ГЧП - Государственно- частные партнерства

Дефлятор ВВП – индекс уровня цен по экономике в целом, измеряемый как соотношение ВВП в

номинальном (денежном) выражении к ВВП в постоянных ценах.

Дисконтирование – методология, используемая для приведения будущих издержек или выгод к текущей стоимости с использованием ставки дисконтирования

Дисконтированные потоки денежных средств – методология, используемая для оценки инвестиций. В основе ее лежит принцип того, что ценность суммы денег для инвестора (физического либо юридического лица) зависит от того, когда инвестор ее получает.

Дополнительное влияние – влияние, возникающее по итогам правительственного вмешательства, считается дополнительным в случае, если бы оно не произошло в отсутствие такого вмешательства.

Дотационные выплаты – выплаты, взамен которых не предоставляется никаких товаров или услуг

Замещение – ситуация, при которой фирма замещает один вид деятельности схожим видом деятельности (таким, как найм на работу другого заявителя), с тем, чтобы воспользоваться правительственной помощью.

Затраты, связанные с возможным альтернативным использованием ресурсов (экономическая стоимость) – стоимость наиболее выгодного из альтернативных вариантов использования

Заявленное предпочтение – готовность платить за что-либо, не имеющее рыночного выражения. Выводится из ответов респондентов на вопросы об их предпочтениях в различных ситуациях либо в контролируемых группах обсуждений.

Индекс цен – показатель, измеряющий изменение цен с течением времени. Общий индекс цен распространяется на широкий спектр цен и включает в себя дефлятор ВВП и Индекс розничных цен (ИРЦ). Существуют специальные индексы цен, используемые в отношении одного товара либо вида товара.

Инструмент сопоставления с ценами государственного сектора – инструмент сопоставления с ценами государственного сектора – это гипотетический инструмент определения цен, если бы поставщиком выступал государственный сектор, в соответствии со спецификациями, созданными в рамках закупок по частным инициативам финансирования. Данный инструмент:

- выражается в единицах чистой приведенной стоимости;
- основан на методе снабжения государственного сектора, в рамках которого определяются промежуточные результаты (включая те области, в которых государственный сектор мог бы оказаться наиболее эффективным), и
- полностью учитывает все риски, связанные с таким типом закупок.

Мертвый вес – расходы, целью которых является достижение результатов либо содействие в какой-либо деятельности, которая произошла бы и без этих расходов.

Многокритериальный анализ – см. удельные весовые коэффициенты и их классификация

Моделирование выбора. Данный термин включает в себя ряд методик для подсчета заявленных предпочтений и включает в себя практические исследования, подразумевающие выбор различных альтернатив (что зачастую является наиболее предпочтительным вариантом в связи с тесной связью этого метода с экономической теорией), условное ранжирование предпочтений, условный рейтинг предпочтений и парные сравнения.

Неблагоприятный выбор – присутствует в случае, когда асимметричная, или неполная информация, снижает качество продаваемого товара. Как правило, это происходит по той причине, что лицо, которое обладает большим объемом информации, может договориться о более выгодных условиях сделки.

Необратимость – возникает в случае, если выбранный вариант внедрения предложения исключает дальнейшие возможности для инвестиций, либо немедленно задействует в текущих целях ресурсы,

которым можно в дальнейшем найти более важное применение.

Неоправданный оптимизм - доказанная, систематическая тенденция закладывать слишком оптимистические оценки ключевых параметров проекта, включая капитальные затраты, операционные затраты, длительность выполнения работ и возможного масштаба предоставления предусмотренных проектом услуг не в полном объеме.

Неопределенность – условие, при котором количество возможных итоговых результатов превосходит количество фактических итоговых результатов и при котором невозможно рассчитать вероятность каждого из итоговых результатов.

Общая экономическая стоимость – сумма потребительской стоимости, стоимости отложенной альтернативы и стоимости существования товара. Данный термин используется по большей части в экономике природопользования.

Ожидаемая стоимость – средневзвешенная величина всех возможных значений переменной, в которой весовые коэффициенты представляют собой вероятностное распределение значений.

Осуществление (внедрение) – деятельность на этапе после проведения экспертизы в целях практического внедрения политики, либо завершения программы или проекта. По окончании этой деятельности, достигается запланированный уровень предоставления услуг.

Относительный ценовой эффект - движение во времени определенного ценового индекса (такого, как цена строительства) по отношению к общему индексу цен (такому, как дефлятор ВВП).

Оценка – ретроспективный анализ проекта, программы либо политики на этапе завершения, окончания либо пересмотра, в целях оценки ее успешности либо неуспешности и вынесения уроков на будущее. Для описания оценки в этих двух областях, часто используются термины "оценка политики" и "оценка проекта по его окончании".

Оценка вариантов действия – оценка различных вариантов действия, отобранных для выполнения определенных задач.

Оценка(и) - экспертиза и анализ (либо и то, и другое)

Пороговая величина – величина издержки либо выгоды, при достижении которой наилучшим выбором будет принятие порогового решения, такого как утверждение либо неутверждение проекта, либо включения или исключения дополнительных расходов в целях сохранения природных ресурсов.

Потребительская стоимость – стоимость чего-либо, не имеющего рыночного эквивалента, которую можно определить исходя из параметров его фактического использования населением. См. также "Ценность существования" и "Ценность отложенной альтернативы".

Предельная полезность – увеличение уровня удовлетворенности, которое потребитель получает в результате незначительного повышения уровня потребления товара или услуги.

Предложение – идея по осуществлению политики, программы либо проекта, которая проходит экспертизу.

Принцип предосторожности - исходит из того, что следует прибегать к предупредительным мерам с целью смягчения влияния предполагаемых рисков. Такие меры могут быть оправданы даже в случае, если вероятность осуществления выявленного риска мала, поскольку последствия осуществления этих рисков могут быть крайне неблагоприятными.

Реальная цена – номинальная (наличная) цена с поправкой на общий индекс цен, т.е. индекс розничных цен (ИРЦ) либо дефлятор ВВП, относительно определенного базового года либо базовой даты.

Реальное исчисление – величина расходов по указанному общему уровню цен: это наличная цена либо расходы, разделенные на общий индекс цен.

Реестр / журнал рисков – полезный инструмент для выявления, количественного подсчета и оценки масштабов рисков и неопределенности, связанных с тем или иным проектом.

Ресурсы/ стоимость ресурсов – эти термины могут иметь ряд значений, в зависимости от контекста. При учете (природных) ресурсов, "стоимость ресурсов" – это издержки по методу начисления, выраженные в реальном исчислении. В экономическом анализе, иногда проводится разграничение между "трансфертами", такими как выплаты социальных пособий, и "стоимостью ресурсов", которые обозначают выплаты за товары либо услуги. В министерской практике, "ресурсы" – это термин, который иногда используется для описания расходов из их собственных бюджетов. Иногда он используется для обозначения кадровой ситуации.

Риск – вероятность наступления определенного события.

Риск недобросовестности – пример асимметричной информации, при котором условия контракта либо те или иные связи создают мотивацию для одной стороны предпринимать, либо воздерживаться от незаметных шагов, несущих ущерб для другой стороны.

Рыночная стоимость – цена, по которой может быть приобретен либо продан товар, определяемая посредством взаимодействия покупателя и продавца в условиях рынка.

Сбой рыночных механизмов – несовершенство рыночных механизмов, которое не позволяет добиться экономически эффективных результатов.

Системный риск – риск, который зависит от экономических циклов и по этой причине не может быть диверсифицирован.

Скрытая цена – стоимость издержек альтернативных возможностей для общества от участия в том или ином виде экономической деятельности. Применяется в ситуациях, когда действительные цены не могут взиматься, либо когда цены не отражают действительную стоимость, определяемую нехваткой либо дефицитностью данного товара.

Смещение – степень, в которой повышение производственного потенциала в одной области, достигаемое за счет правительственной политики либо вмешательства, нейтрализуется снижением производственного потенциала в других областях.

Снижающаяся предельная полезность – взаимозависимость, при которой использование либо "потребление" дополнительной единицы любого товара снижает уровень удовлетворения от его потребления

Социальная выгода – общее увеличение благосостояния общества от экономической деятельности – сумма выгод для лица, осуществляющего деятельность, плюс выгода для общества по итогам деятельности.

Социальные издержки – общие издержки для общества от экономической деятельности – сумма издержек альтернативных возможностей использования ресурсов, используемых лицом, осуществляющим деятельность, плюс любые дополнительные издержки, которые данная деятельность налагает на общество.

Ставка временных предпочтений – предпочтение в сторону текущего потребления (либо реализации иных издержек и выгод), а не потребления в будущем. Выражается как ежегодная процентная ставка.

Ставки дисконтирования – ежегодная ставка, выражаемая в процентном соотношения, которая отражает снижение текущей стоимости денег, или других единиц измерения, используемых в определенный момент в будущем.

Стоимость капитала – стоимость привлечения фондов и капитала (выражаемая как ежегодная процентная ставка).

Стоимость фактора вариативности конечных результатов – это максимальная сумма, которую

готово заплатить физическое лицо с тем, чтобы предполагаемая выгода была приобретена с максимально возможной долей вероятности, с минимальной степенью неопределенности.

Текущая стоимость – будущая стоимость, приведенная к текущей стоимости посредством применения ставки дисконтирования

Теория реального опциона – предполагает, что решения принимаются последовательно и что лица, принимающие решения, могут быть склонны принимать решения, которые могут казаться неоптимальными сегодня, но которые создают определенную гибкость в дальнейшем, что приводит к повышению эффективности принимаемых решений на этапе, когда в наличии имеется больше информации о проекте.

Удельные весовые коэффициенты и их классификация – методология, при которой различным критериям присваиваются удельные веса, а затем различные варианты действий располагаются в определенной классификации в зависимости от степени их соответствия этим взвешенным критериям. Далее взвешенная классификация суммируется, и эти суммы можно использовать для классификации вариантов действия по степени их целесообразности.

Условная оценка – этот метод заключается в прямом опросе людей, сколько они были бы готовы заплатить за товар либо услугу, либо на какую компенсацию они бы согласились с тем, чтобы отказаться от получения этого товара либо услуги.

Установленный уровень доходности – установленный средний уровень доходности для торгового учреждения государственного сектора. Как правило, при использовании учреждениями центрального уровня, выражается как доход по текущей стоимости всего задействованного капитала.

Финансовая доступность – оценка того, достаточно ли у организации ресурсов и распределения денежных потоков для того, чтобы оплатить проект либо предложение

Фонд на случай непредвиденных расходов – сумма наличности либо объем ресурсов, которая задействуются при наступлении непредвиденных обстоятельств.

Ценность отложенной альтернативы – ценность возможности использования экологического либо другого актива (который в данном контексте, как правило, является нерыночным) в каком-то периоде в будущем. См. также "потребительская стоимость".

Ценность существования – ценность, которую люди придают факту продолжающегося существования актива для пользы нынешних либо будущих поколений. Иногда также известен как "наследуемая ценность". См. также потребительская стоимость.

Чистая приведенная стоимость (ЧПС) – дисконтированная стоимость потока будущих издержек или выгод. Термин Чистая приведенная стоимость (ЧПС) используется для описания разницы между текущей стоимостью потока издержек и текущей стоимостью потока выгод.

Чистое временное предпочтение. Чистое временное предпочтение – это предпочтение в сторону немедленного потребления, а не потребления в будущем.

ЧФИ - частные финансовые инициативы

Экономическая стоимость (или затраты, связанные с возможным альтернативным использованием ресурсов) – стоимость наиболее выгодного из альтернативных вариантов использования

Экономическая эффективность – достигается тогда, никто не может улучшить свое положение, не ухудшив при этом экономическое положение кого-то другого.

Экспертиза - процесс постановки задач, рассмотрения вариантов действия и сравнительной оценки затрат, выгод, рисков и неопределенности, сопряженных с каждым из этих вариантов действия. Проводится до принятия решения о выборе того или иного варианта действий.

Эффективность – величина, показывающая, в какой мере проект, программа либо политика достигают

поставленных перед ними целей.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

- Абель, Эндрю; Диксит, Авинаш; Эберли, Дженис; Пиндик, Роберт (1995): "Варианты действий, стоимость капитала и инвестиций" (рабочий документ 5227), ноябрь 1996
- Бланделл, Р; Браунинг, М и Мегир, С. (1984), "Потребительский спрос и распределение расходов в течение срока эксплуатации активов". Обзор экономических исследований, 61, 1994, 57-80
- Бордман, А; Гринберг, Д; Вайнинг, А и Веймер, Д. (1996), "Анализ издержек и выгод: концепции и практика", Прентис Холл, 1996
- Вейтзман, М. (март 2001), "Гамма дисконтирование". Американский экономический обзор, в. 91, No 1
- Возе, Д. (1996), "Анализ качественных рисков: руководство по моделированию по методу Монте-Карло". Издательство Джон Вайли и сыновья.
- Голлиер, Г. (2002), "Временной горизонт и ставка дисконтирования". Университет Тулузы.
- Демзетз, Н. (1969), "Информация и эффективность: альтернативная точка зрения". Журнал юриспруденции и экономики, т. 12, стр. 1-22
- Джонс-Ли, М. (1992), "Патерналистский альтруизм и ценность статистической жизни". Экономический журнал 102 80-90
- Джонс-Ли, М. и Лумс, Г (2001), "Оценка здравоохранения и безопасности при принятии решений в государственном секторе". Центр анализа политики в области безопасности и отношения к риску, университет Ньюкасла.
- Диксит, А. (2000), "Стимулы и организации в государственном секторе – обзор-интерпретация". Принстонский университет
- Дрэри, С. (1988), "Менеджмент и учет издержек". Лондон
- Комитет по контролю над расходованием государственных средств при Палате Общин – "Повышение эффективности внедрения правительственных проектов в секторе информационных технологий (НС65)
- Коуэлл, Ф; Гардинер, К. (1999), "Весовые коэффициенты благосостояния". (STICERD, Лондонская школа экономики, экономические исследования, исследовательская работа № 20, август 1999 г.)
- Крафтс Н. (2002), "Анализ экономического развития Великобритании в 1870 -1999 гг". Институт экономических исследований, монография No. 55, IEA Лондон.
- Кула, Е. (1987), "Ставка социальных процентов при экспертизе проектов государственного сектора в Великобритании, США и Канаде". Экспертиза проектов, 2:3, 169–74.
- Лаярд, Р. (1999), "Экспертиза и оценка политики кадровых ресурсов".
- Литтл, И. и Миррлеес, Д. (1994), "Издержки и выгоды анализа: экспертиза проектов и планирования двадцать лет спустя", в Лаярд, Р и Глайстер, "Анализ издержек и эффективности". Второе издание, издательство Кембриджского университета
- Мэдисон, А (2001), "Мировая экономика: перспектива тысячелетия". Париж, ОЭСР
- Ньюбери, Д. (1992), "Долгосрочные ставки дисконтирования в лесных хозяйствах". Факультет прикладной экономики, Кембриджский университет, для Комитета по лесоводству

Великобритании, Эдинбург

- Оксер (2002), "Ставка социального временного предпочтения для использования при долгосрочном дисконтировании", отчет для офиса заместителя премьер министра, министерства окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства, и министерства торговли.
- Пиэрс, Д. и Ульф, Д. (1995), "Ставка социального дисконтирования для Великобритании". Рабочее исследование No 95-01, факультет экологических исследований, университет Восточной Англии, Норидж
- Сандмо, А. (1998), "Перераспределение и предельная стоимость государственных фондов". Журнал государственной экономики, 70 365-382
- Скотт, М. (1977), "Тестовая ставка дисконтирования и изменения в базовом уровне доходов в Великобритании". Экономический журнал, 1989 (июнь) 219-241.
- Скотт, М. (1989), "Новый взгляд на экономический рост". Издательство Кларендон
- Смит, С. И Флэнэгэн, Д. (2001), "Понимание инвестиций в государственном секторе". Медицинское издательство Рэкдлифф, Оксфорд
- Фельдстейн, М. (1970), "Выбор методологий в государственном секторе: упрощенный анализ". Экономический журнал, декабрь 1970 г.
- Флайвберг, В. (2002), "Недооценка затрат в проектах гражданского строительства". Журнал АРА, лето 2002 г, в. 68, No. 3
- Фокс, Кеннеди и Сагден (1993), "Принятие решений с точки зрения управленческого учета". Баттерворт Хенеманн совместно с СИМА
- Франклин, Д (2000), "Моральность групп". Диссертация на соискание степени доктора наук, университетский колледж Лондона
- Харт, Шлейфер и Вишни (1997), "Оптимальные размеры правительства – теория и ее применение к тюрьмам". Ежеквартальный экономический журнал, ноябрь 1997
- Хендерсон и Бэйтмен, (1995), "Гиперболические ставки социального дисконтирования и их последствия для меж-поколенческого уровня дисконтирования". Ресурсная экономика и экономика природопользования 5: 413-423
- Эванс, А. (2000), "Экономическая экспертиза мер по повышению безопасности дорожного движения в Великобритании". Европейская конференция министров транспорта. Круглый стол, Париж.