

# Уроки управления государственными инвестициями

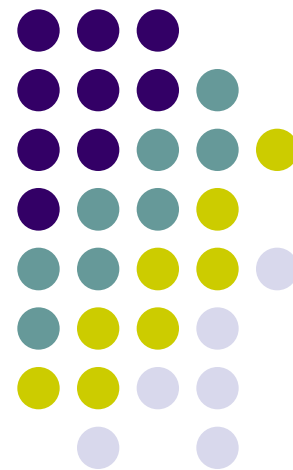
Опыт избранных стран –членов  
ЕС в управлении инвестициями в  
транспортную инфраструктуру

РЕMPAL: Конференция PIM

Минск, Беларусь

14 июня, 2011г.

Бернард Майерс, Мировой Банк



# Методология и практические примеры



- **Источник:** 2009г. Ряд рабочих докладов Мирового банка
- **Практические примеры:** Великобритания, Ирландия, Испания, Словения, Словакия, Польша, и Латвия\*
- **Подход:** Исследователи страны адаптируют аналитические механизмы Мирового банка, которые обязательно должны быть в РИМ

\* Включает также результаты миссий Мирового банка в Румынии, Болгарии

# Обязательные характерные черты для эффективного управления государственными инвестициями

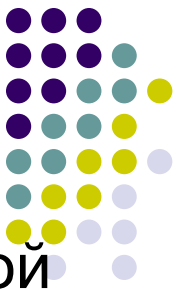


1. Методологическая основа инвестиций и предварительный отбор проектов;
2. Формальный процесс предварительной оценки проекта (с анализом выгод и затрат как наилучшей практики);
3. Независимый обзор предварительных оценок (напр., включая рассмотрение альтернатив);
4. Отбор проекта и бюджетная необходимость создать пакет для государственных инвестиций, чтобы инвестиционная программа была устойчивой;
5. Планы внедрения должны быть реалистичны;
6. Корректировка на изменения в обстоятельствах проекта;
7. Работа механизма финансирования — необходимо поддерживать реестры активов и записывать величины активов; и
8. Оценка результатов – обеспечить обучение и обратную связь.

# Ключевые результаты по 11 областям управления государственными инвестициями



1. Роль и влияние стратегического планирования
2. Финансирование проектов государственных инвестиций
3. Предварительная оценка и отбор проектов
4. Снижение рисков и планирование проекта
5. Роль Минфина/внешних органов
6. ГЧП и внебюджетные организации
7. Стратегия закупок
8. Мониторинг и отчетность проекта
9. Аудиты и обзор по окончании
10. Развитие потенциала



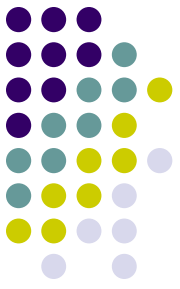
# 1. Стратегическое планирование\*

- Если стратегические планы не связаны с реалистичной среднесрочной системой ресурсов, они могут привести к большому количеству утвержденных проектов, которые невозможно завершить вовремя
- Стратегическое планирование осуществляется в основном на отраслевом уровне, а не межотраслевым. В то время как национальные стратегические документы могут помочь определить методологическую основу межотраслевых целей, они не могут упростить приоритизацию проектов.
- Процессы и приоритеты ЕС во многом повлияли на разработку национальной политики, в то время как параллельные процессы существуют для проектов финансируемых внутри страны

# 1. Роль и влияние стратегического планирования в NMS



- Национальное стратегическое планирование распространяется на планирование отрасли на основе ее приоритетов
- Всевозможные документы по планированию / процессы, некоторые с долгосрочной перспективой
  - Руководство по долгосрочному развитию на 25 лет (Латвия)
  - Резолюция о национальных проектах развития на 2007-2023 гг. (Словения)
  - Транспортная политика государства на 2007-2020гг. (Польша)
  - Открытая декларация о перспективах на будущее
  - Цели и средства неточно определены – создать “транспортный и логистический центр”
  - Иногда используются устаревшие документы по планированию



# 1. Роль и влияние стратегического планирования в NMS (продолж....)

- На практике стратегическое планирование соответствует приоритетам ЕС
  - Удовлетворяет форме, но не духу направления ЕС
  - Риск того, что приоритеты ЕС вытесняют национальные приоритеты
- Даже среднесрочные стратегии отрасли могут привести к списку пожеланий, а не к реальной приоритизации
  - Трехлетний переходящий план по коммунальным услугам (Словакия)
  - Резолюция по транспортной политике (Словения, 2006)
- Отсутствующий элемент в отраслевой стратегии: связь с реальным пакетом ресурсов

# 1. Стратегическое планирование в Ирландии, Испании, Великобритании



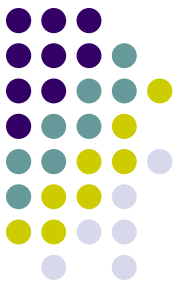
- Нет всеобъемлющего документа по национальной стратегии, за исключением Ирландии. Остальные полагаются в основном на процессы планирования отрасли.
- Планы отрасли разрабатываются с очень отдаленной перспективой
  - Стратегический план транспортной инфраструктуры 2005-2020гг. (Испания)
  - Транспорт 21 (Ирландия, 10-летний план)
- Планы, соответствующие долгосрочным ресурсным обязательствам по отрасли (Великобритания, Ирландия)
  - 10-летний пакет инвестиций согласованный с министерством финансов Ирландии
  - 7-летняя бюджетная инструкция предоставленная Казначейством Великобритании Министерству Транспорта
  - Ежегодное принятие решений в Испании



## 2. Планирование инвестиций\*



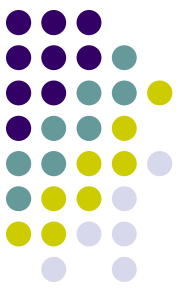
- МТЕФ наиболее эффективны, когда есть предсказуемость ежегодного проектного финансирования, что требует деталей на уровнях проекта снизу-вверх, а не только ограничений высокого уровня
- Слабые МТЕФ позволяют вводить новые проекты, задерживая завершение существующих – напр., скорость финансирования замедляется, чтобы создать финансовое пространство для новых проектов.
- В то время как МТЕФ обычно охватывает 3 года (через  $n+2$ ), может быть полезным более дальний горизонт планирования бюджета для инвестиционных проектов, чтобы обеспечить реальную приоритизацию.



## 2. Процессы бюджетного планирования в NMS

- Среднесрочные (3-5 лет) бюджетные планы используются для инвестиционных проектов. Но фактическая приоритизация проектов приводится в действие ежегодным процессом планирования бюджета.
- На практике, планы показывают “потенциальные” проекты, так как не все проекты можно включить в ежегодный бюджет
  - План развития программ (Словения), на переходящей основе на  $n+4$  года, прилагается к бюджету
  - Инвестиционный реестр (Словакия) – список потенциальных проектов
  - Инвестиционное приложение (Испания) – проекты для финансирования
- Некоторые проекты могут выпасть из плана, замененные другими приоритетами
- Слишком оптимистичный уровень выполнения проектов, подрывает приоритизацию, задерживает начало других проектов.<sup>10</sup>

## 2. Процесс планирования капиталовложений в NMS и Испании (продолж....)



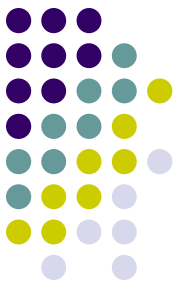
- Хотя большинство проектов рассчитаны на несколько лет, финансирование до сих пор определяется на ежегодной основе.
- Объем финансирования на второй год должен получить подтверждение в бюджете (исключение: корректировка базовой линии MTEF Латвии с 2007г?)
- В Испании есть возможность получить обязательство будущего финансирования, но часто происходят изменения будущих графиков, несмотря на первоначальные планы проектов
  - Политическое давление заставляет обеспечивать финансовое пространство для новых проектов
  - Проекты замедляются, не прекращаясь (особенно недавно начатые проекты)
  - ‘супер проекты’ начинались с довольно небольшого финансирования в первые годы
  - Региональная коалиция оказывает давление на центральное правительство; необходимость продвижения регионального равенства преобладает над экономической эффективностью

## 2. Процессы планирования капиталовложений в Великобритании и Ирландии



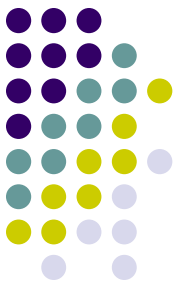
- В Великобритании и Ирландии бюджетные ресурсы выделяются после завершения проекта
- Гибкость, обеспеченная перемещением фактического финансирования между проектами, которые движутся быстрее/медленнее – основана на требованиях проекта, а не на политических сдвигах
- Некоторая ограниченная возможность перемещать ресурсы между финансовыми годами, чтобы максимально обеспечить внедрение и поддерживать соотношение цены-качества (Великобритания)
- Гибкость построенная на сильном учете и практике финансовых отчетов

# 3. Предварительная оценка проекта и отбор\*



- В то время как анализ затрат и выгод (СВА) часто является компонентом предварительной оценки проекта, влияние на проектные решения неопределенно и качество СВА не проверено
- Несмотря на преимущества, СВА может не показать (а) избыточность проектирования или (b) отсутствие рассмотрения альтернативных вариантов.
- В самых развитых экономиках, методология СВА совершенствуется со временем, чтобы решать возникающие проблемы.

# 3. Предварительная оценка и отбор в NMS



- Министерство транспорта предлагает определенные проекты основанные на собственном анализе
- Все проекты финансируемые ЕС, и большинство крупных проектов с внутренним финансированием будут включать формальный анализ выгод и затрат (СВА)
- Техническая направленность ЕС хорошая, но фактическое качество СВА не измерялось в данном исследовании;
- Внешние проверки по надежности СВА редко проводятся
- Несмотря на применение СВА, фактический критерий отбора проектов оставляет место для политической свободы

### 3. Предварительная оценка и отбор в NMS (продолж...)



- Другие факторы, включая готовность проекта, срочность и «стратегический» характер, могут быть значительными – возможно превалировать над СВА
- Анализ вариантов альтернативной политики недостаточно хорошо разработан.
- Риск «избыточности проектирования» вместо более рентабельных вариантов.
- Некоторое указание на зависимость от «расположения в очереди» – напр., продвижение проектов, которые были дольше всего в очереди
- Оценка рисков формально производится, но мало влияет на планирование

# 3. Предварительная оценка и отбор в Великобритании и Ирландии



- СВА – это основа предварительной оценки проекта
  - Зеленая книга Великобритании обеспечивает методологическую основу, а инфраструктурные министерства оптимизируют проекты под нужды отрасли
  - Министерство финансов Ирландии обеспечивает методологическую основу
- Методика СВА постоянно улучшается:
  - Оптимизация методологической основы казначейства Великобритании и включение факторов корректировки рисков
  - Обновление методологической основы Министерства транспорта Великобритании, чтобы включить распределение затрат и выгод между заинтересованными сторонами

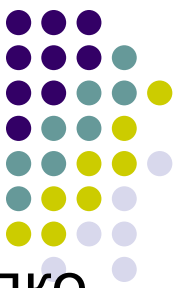


# 4. Снижение рисков и планирование проектов\*



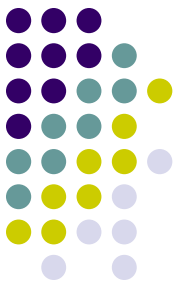
- Признание проектных рисков не равно снижению рисков – активно планируемые меры по снижению рисков
- Качество управления проектами должно быть формальной частью решений по отбору проектов

# 4. Снижение рисков и планирование проектов



- В NMS, оценка рисков является формальностью и редко влияет на отбор проектов или управление ими
- В Великобритании и Ирландии снижение рисков чаще включается на стадии предварительной оценки и процессов планирования
- Планирование управления проектами (структура контракта, распределение обязанностей, компетенция команды) уже не рассматривается просто как забота «специалистов» или игнорируется официальными лицами
- СВА Ирландии включает рекомендации по управлению проектами и их внедрению, напр.,
  - Решение вопросов будущего увеличения затрат и отклонений в результатах
  - Ожидания по организации мониторинга и управления

# 4. Снижение рисков и планирование проектов (продолж...)



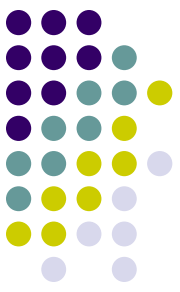
- Великобритания и Ирландия все больше озабочены не только количественным определением выгод –
  - Организацией структур для управления рисками
  - Созданием соответствующих стимулов для управления
  - В некоторых случаях, включая уровень непредвиденности
- Требования Великобритании и Ирландии иметь «практический пример» по некоторым проектам
  - Является ли предлагаемый вариант лучшим в соотношении «цена-качество»

# 5. Роль Министерства финансов и внешних органов\*



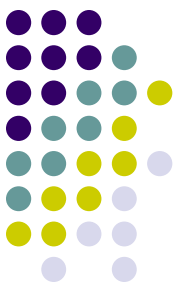
- Хотя отраслевые министерства имеют прямую обязанность по отбору проектов, Министерство финансов должно подтвердить, что стандарты качества выдержаны в проектной оценке и что соотношение «цена-качество» обеспечено на протяжении всего проекта.
- Внешние эксперты или независимые комиссии могут помочь заполнить пробелы в знаниях в Министерстве финансов и помочь проверить предложения отраслевых министерств.

# 5. Роль Министерства финансов / внешних органов



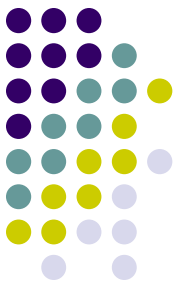
- В NMS, роль Министерства финансов в оценке приоритетов инфраструктуры довольно ограничена; то же касается и оценки анализа затрат-выгод
- Методологическая основа, предлагаемая казначейством Великобритании и Министерством финансов Ирландии, помогает обеспечивать хорошую оценку проектов и управление ими
- Роль сильной политической координации: Казначейство Великобритании вовлечено в разработку транспортной стратегии и планирование на высоком уровне

# 5. Роль Министерства финансов / внешних органов (продолж...)



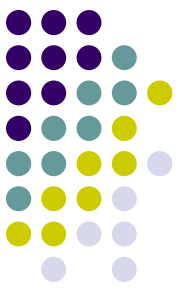
- Подтверждение качества не зависит от потенциала Министерства финансов – активное использование внешних экспертов
  - Ирландия: Обзор практических примеров, СВА или управления рисками независимыми комиссиями (напр., экономическими консультативными компаниями)
  - Великобритания: Установила формальные механизмы обзора, которые включают экспертов не связанных с проектом – процесс “шлюзов” (Gateway) состоит из 6 этапов обзора
- Для определения причин систематической недооценки затрат в Великобритании заказываются специальные обзоры

# 6 & 7. Стратегии закупок и ГЧП\*



- В развитых экономиках стратегии закупок разработаны с целью ограничения риска для государственного сектора и являются частью предварительной оценки проекта
- Государственное-частное партнерство (ГЧП) требует сильной аналитической экспертизы для оценки потенциальных рисков для правительства – плохие проекты остаются таковыми, несмотря на источник финансирования

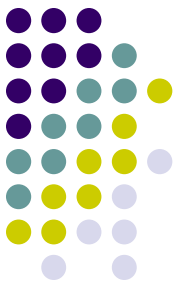
# 6. ГЧП и внебюджетные организации



- В новых и старых странах-членах ЕС, ГЧП и внебюджетный долг являются привлекательным способом для расширения инфраструктурных инвестиций
- Риски: Проекты нацеленные на ГЧП, без соответствующего экономического оправдания, по сравнению с другими вариантами
- NMS назначили институциональную ответственность за ГЧП, а аналитическая экспертиза отсутствует
- В Великобритании и Ирландии идет политика по сокращению экономической заангажированности по ГЧП, напр.,
  - Изменение правил учета по финансированию на одинаковые как для государственных, так и для частных предприятий
  - Частное или ГЧП финансирование должны доказать, что они увеличили эффективность – не привлекая дополнительных ресурсов
  - ГЧП рассматривается как один из «вариантов закупок»
- Трудные уроки, полученные в Великобритании
  - Частный вариант финансирования Лондонского метро рассматривается как провал



# 7. Стратегии закупок



## ● В NMS

- Следуют руководству ЕС – но мало используются современные методики закупок, чтобы разделять больший риск между подрядчиком и покупателем
- Превышение затрат является нормой

## ● В Великобритании и Ирландии:

- Разработка стратегий закупок, которые ограничивают риск для государственного сектора, является частью процесса оценки и планирования
- Частное финансирование – это один из вариантов, если есть преимущество эффективности и результативности
- “Вовлечение подрядчика на ранней стадии”
  - Экспериментальные процедуры по продвижению инноваций среди подрядчиков и снижению затрат
  - Отбирается единый подрядчик для проектирования и строительства
  - Конкуренция основана на качестве и открытом учете
  - Будущие затраты оговариваются до строительства

# 8 & 9. Оценка и мониторинг проекта\*



- Мониторинг затрат по проекту по отношению к ежегодному бюджету является общепринятым, но не выполняет того, что необходимо Министерству финансов
- Министерство финансов должно сравнивать общие реализованные проектные затраты с прогнозными затратами и графиками с целью определения причин больших перерасходов и/или задержек.
- Бюджетирование ориентированное на результат должно связывать проектные результаты с результатами отрасли – реализованы ли прогнозируемые выгоды

# 8. Мониторинг и учет проекта



- В NMS
  - Сфокусировано на мониторинге затрат бюджетных средств
  - Мало сравнения фактических затрат с общими проектными затратами и/или теми, которые предлагались в ТЭО
  - Превышение затрат редко отражает размах отклонения
  - Ограниченные нефинансовые показатели
- В Великобритании/Ирландии:
  - Финансовый учет скорее всего будет включать все затраты по внедрению проекта
  - Больше используется нефинансовой информации

# 9. Аудиты и после проектные обзоры



- В NMS
  - Внутренний и внешний аудит сфокусирован на базовом финансовом надзоре
  - Отсутствует или ограничен обзор того, достигнуты ли выгоды
  - Прозрачность информации улучшается, но пока не включает информацию о результатах проекта
- В Великобритании/Ирландии:
  - Внутренний аудит предоставляет информацию об увеличении затрат министрам
  - Введение нового процесса «шлюзов» для поэтапного и после проектного обзора
  - Государственная прозрачность проектных затрат и закупок создает стимулы для обеспечения хорошей практики

# 10. Развитие потенциала\*



- Требования оценки проекта должны соотноситься с проектными рисками и административным потенциалом
- В государственном секторе необходимо развивать и удерживать специальные навыки PIM



# 10. Развитие потенциала

- Только Великобритания и Ирландия обсуждали стратегию по наращиванию потенциала государственной службы для управления инфраструктурными инвестиционными программами
- Великобританию заботит тот факт, что правительство далеко зашло с передачей работы по контракту – необходимо укреплять навыки государственных служащих
- Ирландия предприняла много шагов по наращиванию потенциала, признав наличие ограниченных навыков в малой экономике
  - Методологическая основа оценки разработана Министерством финансов
  - Проведены специальные тренинги для официальных лиц, занимающихся оценкой проектов, закупками, управлением проекта и политическим анализом
  - Создано Финансовое агентство по национальному развитию, которое обеспечивает консультации по финансам и рискам для всех больших проектов

# Административная и политическая культура: Размышление о том, что возможно?



- Могут ли старшие государственные служащие оспаривать политический уровень, основанные на технических аргументах против определенного проекта?
- Будут ли последствия для менеджеров при плохом отборе и управлении проектами? Вознаграждают ли хороших менеджеров?
- Могут ли государственные учреждения предоставить менеджерам больше свободы, предоставляя методологию, а не детальные правила?
- Эффективны ли проверки и балансы в системе для обеспечения хорошего управления без того, чтобы «задушить» инновации?
- Культура управления финансами фокусируется только на соответствии и отчетах или существуют навыки для оценки соотношения «цены-качества»?
- Информирована ли общественность о качестве управления проектом и о том, достигаются ли результаты?