

Государственный бюджет и экономика государственного сектора

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ИНВЕСТИЦИЙ В ИНФРАСТРУКТУРУ
И РИСКИ ДЛЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ**Александра МОРОЗКИНА**

научный сотрудник центра «Экспертный совет
Организационного комитета по подготовке
и обеспечению председательства
Российской Федерации в „Группе двадцати“»¹;
руководитель направления
«Структурные реформы»².
E-mail: morozkina@eeg.ru

¹ Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ
(119571, Москва, просп. Вернадского, д. 82).

² Экономическая экспертная группа
(109012, Москва, Ветoshный пер., д. 5/4).

Аннотация

В статье рассматривается проблема эффективности государственных инвестиций в инфраструктуру в России: причины, риски для бюджета, опыт других стран и возможные пути решения данного вопроса. Вначале сравниваются затраты на инвестиции и инфраструктуру с качественными характеристиками результата, на основе чего делается вывод о низком уровне эффективности инвестиций в России по сравнению с другими странами. Затем проводится анализ причин этого, действующих на двух уровнях: операционном (высокие затраты на реализацию проектов) и стратегическом (принятие неэффективных решений). Третья часть посвящена влиянию неэффективной инвестиционной политики государства на риски для бюджетной системы. В частности, рассматривается решение правительства РФ об инвестировании средств Фонда национального благосостояния в инфраструктурные проекты в России и уже существующий опыт реализации крупных инфраструктурных проектов. В четвертой части предлагаются возможные способы повышения эффективности инвестиций и снижения соответствующих рисков.

Ключевые слова: государственные инвестиции, инфраструктурные проекты, бюджетные риски.

JEL: H54, H4, L9.

Ойкономия • Политика

OIKONOMIA • POLITIKA

Введение

Эффективность государственных инвестиций в инфраструктуру становится всё более актуальным вопросом и сегодня обсуждается не только на национальном, но и на международном уровне. В период председательства России в «Группе двадцати» (G-20) в 2012—2013 годах инвестиции в инфраструктуру стали одной из приоритетных тем встреч министров финансов, что было отражено в принятых на саммите в Санкт-Петербурге документах и получило развитие во время председательства Австралии (2013—2014 годы) и Турции (2014—2015 годы). Была создана исследовательская группа по инвестициям и инфраструктуре, позднее преобразованная в рабочую группу. В рамках ее деятельности страны-участницы согласились, что необходимо уделять больше внимания не только объемам инвестиций, но также их эффективности и качеству создаваемой инфраструктуры. Для этих целей была запущена «Глобальная инфраструктурная инициатива» [IIWG, 2014], подразумевающая долгосрочную кооперацию стран в этой области. В России меры по повышению эффективности на национальном уровне включают принятие

в ноябре 2013 года нового законодательства, регулирующего выбор проектов для государственных инвестиций¹. Были также запущены процедуры обязательного публичного технологического и ценового аудита (ТЦА)². Согласно соответствующему постановлению правительства в 2013 году публичный ТЦА проводился в пилотном режиме, на первом этапе (в 2014 году) публичный ТЦА должен был проводиться для объектов сметной стоимостью 8 и более млрд руб., а с 2015 года — 1,5 и более млрд руб.

Оценкой эффективности государственных инвестиций в инфраструктуру по странам занимается Международный валютный фонд. В 2010 году была проведена оценка и составлен рейтинг двадцати стран по эффективности государственных инвестиций в инфраструктуру [Dabla-Norris et al., 2011], однако Россия в число этих стран не вошла. В 2015 году планируется проведение еще одного раунда оценки, куда должны войти все страны — участницы «Группы двадцати».

1. Эффективность государственных инвестиций в России

Эффективность государственных инвестиций в инфраструктуру в России принято считать относительно низкой. Однако систематического источника данных для оценки эффективности как таковой нет, поэтому мы постараемся оценить ее по косвенным показателям результативности (качества инвестиций) и затрат (объем инвестиций в инфраструктуру). С одной стороны, результат государственных инвестиций в инфраструктуру (то есть ее качество) действительно достаточно невысокий. Согласно рейтингу всемирного экономического форума [WEF, 2013—2014] Россия находится на 93 месте по общему качеству инфраструктуры, что ниже не только развитых стран, но и таких развивающихся стран, как партнеры России по БРИКС, за исключением Бразилии (табл. 1). Хотя ситуация и исправляется (в предыдущем рейтинге 2012—2013 годов Россия занимала 101 место), она пока далека от идеальной.

В то же время и расходы на создание инфраструктуры находятся на среднем уровне, не намного превышающем уровень стран с таким же низким уровнем качества инфраструктуры (табл. 2). Поэтому согласно данным Всемирного экономического форума и данным, содержащимся в базе *Oxford Economics*³, нельзя сделать однозначный вывод о том, что в России соотношение объема инвестиций в инфраструктуру и результата настолько низкое, как принято считать.

¹ Постановление Правительства РФ от 5 ноября 2013 года № 991 «О порядке проведения оценки целесообразности финансирования инвестиционных проектов за счет средств Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе».

² Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2013 года № 382.

³ <http://www.pwc.com/gx/en/capital-projects-infrastructure/publications/oxford-economics/modeller.jhtml>.

Т а б л и ц а 1

**Показатели инфраструктуры из рейтинга глобальной конкуренции,
2013–2014 годы** (значения 1—7, где 7 — наиболее желательный исход)

	Общее качество инфраструктуры	Качество дорог	Качество ж/д инфраструктуры	Качество портовой инфраструктуры	Качество инфраструктуры воздушного транспорта	Качество поставки электроэнергии
Бразилия	3,4	2,8	1,8	2,7	3,3	4,8
Индия	3,9	3,6	4,8	4,2	4,8	3,2
Китай	4,3	4,5	4,7	4,5	4,5	5,1
Россия	3,8	2,5	4,2	3,9	3,9	4,5
ЮАР	4,5	4,9	3,4	4,7	6,1	3,8
Индонезия	4,0	3,7	3,5	3,9	4,5	4,3
Мексика	4,4	4,6	2,8	4,4	4,7	4,7
Саудовская Аравия	5,7	5,8	3,4	5,1	5,4	6,4
Великобритания	5,4	5,3	5,0	5,7	5,6	6,7
Германия	6,2	6,0	5,7	5,8	6,1	6,1
США	5,7	5,7	4,9	5,7	5,9	6,2
Южная Корея	5,6	5,8	5,7	5,5	5,8	5,7
Япония	6,0	6,0	6,7	5,2	5,4	6,0

Источники: Глобальный рейтинг конкурентоспособности 2013–2014 / Всемирный экономический форум.

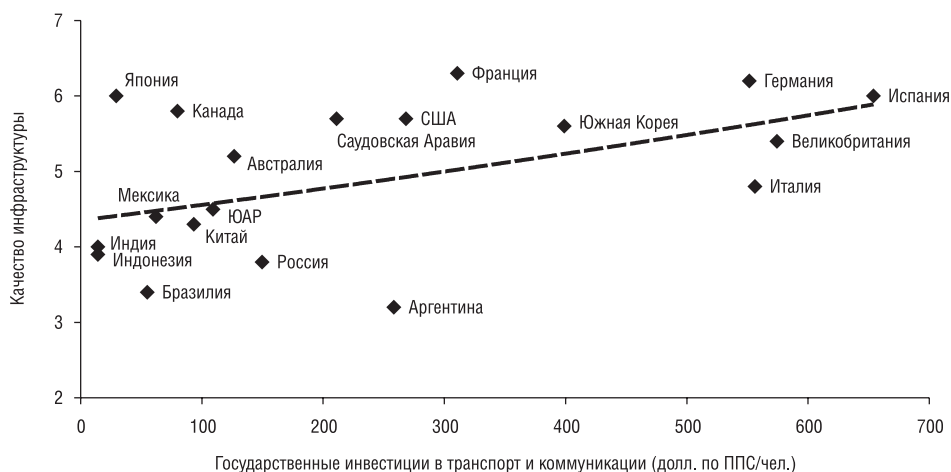
Т а б л и ц а 2

**Инвестиции в инфраструктуру, выборочные страны,
2006–2012 годы (% ВВП)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Бразилия	6,8	7,1	7,6	7,4	7,4	6,9	6,7
Россия	7,1	7,4	8,0	8,2	8,0	8,2	7,6
Индия	11,9	12,3	11,0	11,4	11,3	11,2	10,6
Китай	14,9	13,3	13,0	13,4	12,8	11,2	11,1
ЮАР	5,3	5,3	5,4	5,2	5,3	5,4	5,7
Индонезия	6,8	6,8	7,0	8,2	7,0	6,5	6,8
Мексика	5,7	5,5	5,7	5,6	5,3	5,1	5,1
Саудовская Аравия	8,6	9,9	8,9	10,6	11,4	11,6	11,8
Великобритания	4,0	4,0	4,5	4,6	4,2	4,5	4,4
Германия	4,0	4,0	4,1	3,9	3,8	3,8	3,8
США	3,8	4,0	4,5	3,9	4,0	4,1	4,1
Южная Корея	7,1	7,0	7,2	7,8	8,0	8,2	8,4
Япония	6,0	6,0	6,0	6,2	6,2	6,5	6,6
Мир	5,8	6,0	6,3	6,2	6,4	6,4	6,5

Источник: Oxford Economics. <http://www.pwc.com/gx/en/capital-projects-infrastructure/publications/oxford-economics/modeller.jhtml>.

В табл. 2 представлены суммарные объемы государственных и частных инвестиций в инфраструктуру. Поскольку надежных оценок только государственных инвестиций в инфраструктуру нет, воспользуемся для оценки эффективности данными по расходам на транспорт и ком-



Источники: Глобальный рейтинг конкурентоспособности 2013—2014 / Всемирный экономический форум. IFPRI SPEED Database. <http://ebrary.ifpri.org/cdm/ref/collection/p15738coll3/id/85>.

Рис. Соотношение качества инфраструктуры и объема государственных расходов на транспорт и коммуникации в странах G-20, 2010 год

муникации — две основные отрасли инфраструктуры. Если соотнести на одном рисунке показатели качества инфраструктуры и расходы на транспорт и коммуникации, то окажется, что в России один из самых низких уровней эффективности (рис.), наряду со странами Латинской Америки и развивающимися странами Азии.

К числу причин низкой эффективности государственных инвестиций в инфраструктуру относится ряд эффектов, действующих на двух уровнях: операционном (высокие затраты на реализацию проектов) и стратегическом (принятие неэффективных решений).

На операционном уровне можно выделить следующие причины:

- слабый мониторинг реализации проекта. Усиление надзора за реализацией проекта могло бы принести экономию до 25% стоимости нового проекта [Dobbs et al., 2013]. И это без учета возможных положительных эффектов от ускорения выполнения проектов, что может происходить при надлежащем надзоре. В качестве примера можно использовать практику многосторонних банков развития, в частности Азиатского банка развития [ADB, 2012], где в процессе реализации каждого проекта проводится регулярный мониторинг. В каждом мониторинге содержится информация о соответствии запланированным срокам, затратам, количественным и качественным результатам на данном этапе реализации проекта;
- схема заключения контрактов, которая в настоящее время не предусматривает включение показателей эффективности и не способствует использованию инноваций, в том числе по причине детального консервативного описания строительных материалов. Для повышения эффективности контракт должен поощрять достижение желаемого результата с минимальными издержками;

- высокие административные издержки реализации проекта. Замедлять и удорожать реализацию проекта могут чрезмерные административные барьеры, включающие выдачу лицензий, сложные процедуры получения разрешения на покупку земли;
- недостаток квалифицированного персонала. Современные сложные механизмы партнерства государства и частного сектора требуют высокой квалификации, в том числе в области планирования проекта, а также исполнения и управления. Зачастую именно низкий уровень человеческого капитала со стороны государственных органов приводит к задержкам в исполнении проектов;
- высокий уровень коррупции. Данный фактор также в значительной степени увеличивает перерасход средств на проекты и уменьшает их эффективность, а кроме того, способствует неэффективному отбору проектов [Kennу, 2009].

На стратегическом уровне неэффективность во многом связана со слабым планированием и управлением подобными проектами. Государство зачастую рассматривает каждый конкретный случай отдельно, не принимая во внимание портфель проектов и общие процессы в экономике. В целом можно выделить следующие факторы, препятствующие увеличению эффективности инвестиций в инфраструктуру на этом уровне:

- систематические сбои в планировании и прогнозировании, ведущие к необоснованному выбору проектов. Проекты должны быть четко соотнесены с национальными приоритетами, а их риски, затраты и выгоды должны быть оценены более точно. Исследования, проведенные в таких странах, как Чили, Южная Корея, Великобритания и ЮАР, показали, что есть реальная возможность сэкономить от 15 до 20% расходов на инфраструктуру за счет выбора более привлекательных проектов с точки зрения соотношения затрат и результатов [Dobbs et al., 2013]. В Южной Корее был создан частный центр управления инфраструктурой, который занимается переоценкой и отбором проектов для инвестирования. В Чили была организована национальная система государственных инвестиций, обладающая примерно такими же полномочиями. В ЮАР Генеральный аудитор проводит аудит проектов и публикует отчеты о результатах. В Великобритании казначейство ежегодно проводит пересмотр издержек по 40 крупнейшим проектам и публикует отчеты о результатах;
- систематическая тенденция предпочитать строительство новых объектов извлечению максимальной прибыли из существующих. Например, исследования показывают, что целью большинства государственных органов и государственных монополий в сфере транспорта являются строительство и поддержка инфраструктуры, а не оптимизация транспортной системы [Litman, 2001]. В то же время внедрение технически более продвинутых систем может оказаться более дешевым и в значительной степени оптимизировать использование существующей инфраструктуры. Например, в дорожном тран-

спорте внедрение интеллектуальных транспортных систем может удвоить или утроить использование актива. В Великобритании за счет этого было достигнуто снижение времени в пути на 25%, снижение числа ДТП на 50%. В аэропортах возможно использование специализированных технологий контроля за взлетами и посадками, что позволит увеличить количество рейсов без строительства дополнительных взлетно-посадочных полос; в морских портах аналогично можно сделать управление терминалом более эффективным.

Согласно оценкам *McKinsey Global Institute* [Dobbs, 2013], повышение эффективности планирования и использования инфраструктурных объектов может снизить общую потребность в инфраструктуре в мире и соответствующие расходы на ее создание примерно на 40% (около 1 трлн долл. в год), если исходить из прогноза среднегодовых расходов в 2,7 трлн долл. в год в период с 2013 по 2030 год. Вклад улучшения процесса отбора проектов и оптимизации портфеля в эту величину составляет 8 процентных пунктов, усиления требований к исполнению — 16 п.п., оптимизация использования текущей инфраструктуры — 16 п.п. Некоторые из перечисленных предложений могут способствовать не только снижению требуемых объемов инфраструктуры, но и увеличению вклада инфраструктуры в рост экономики.

2. Риски низкой эффективности государственных инвестиций для бюджета

Неэффективная инвестиционная политика государства порождает риски для бюджетной системы. В качестве актуального примера можно привести решение Правительства РФ об инвестировании средств Фонда национального благосостояния в 11 инфраструктурных проектов, общий объем финансирования чуть более 800 млрд руб⁴. Это решение напрямую увеличивает риск снижения объема ликвидных бюджетных резервов, поскольку средства окажутся инвестированными в неликвидные инфраструктурные проекты вместо других финансовых инструментов. Кроме того, поскольку основной функцией ФНБ является обеспечение сбалансированности (покрытие дефицита) бюджета Пенсионного фонда РФ, то в случае невозврата инвестированных средств и одновременного возникновения дефицита Пенсионного фонда увеличивается риск возникновения дополнительных бюджетных расходов на покрытие этого дефицита.

Риск может реализоваться двояким образом:

1) *невозвратом средств, вложенных в проекты*. Это может быть связано как с некоммерческим характером инфраструктуры, так и с невыполнением проекта вследствие изменения внешней среды:

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 5 ноября 2013 года № 2044-р; Распоряжение Правительства РФ от 16 июня 2014 года № 1059-р; Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2014 года № 2737-р; Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2014 года № 2744-р; Распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2014 года № 2795-рс.

- в первом случае РЖД, например, предлагает частичную продажу государственной доли в собственном капитале компании для возврата вложенных средств или продажу построенного в соответствии с договором инфраструктурного объекта частным инвесторам. В то же время сложно предположить, что частные инвесторы в нынешней российской ситуации смогут позволить себе покупку дорогостоящих инфраструктурных объектов РЖД;
- во втором случае проект не выполняется вследствие прекращения финансирования, в частности в связи с изменениями приоритетов государства или с неблагоприятной внешней средой. Естественно, что средства, уже вложенные в начальные этапы реализации проекта, являются невозвратными. Пример из российской практики — проект «ВСМ Санкт-Петербург—Москва», утвержденный в 1991 году. Средства для реализации проекта было собрано недостаточно, он был остановлен президентским указом в 1998 году, уже вложенные частные и государственные инвестиции оказались невозвратными. Такого рода риски особенно актуальны в ходе нынешнего кризиса, когда финансирование может неожиданно прекратиться и уже вложенные средства окажутся потерянными;

2) *увеличением стоимости проектов.* Риск удорожания проекта вполне реален — такие случаи с проектами в области инфраструктуры уже происходили в России. Два последних из крупных известных примеров: строительство инфраструктуры для проведения саммита АТЭС и подготовка к олимпиаде в Сочи. В случае когда реализована только часть проекта, а выделенные средства потрачены, появляется риск увеличения бюджетных расходов. В данном случае передача проекта частным инвесторам будет еще менее вероятной, поскольку проект потребует дополнительных вложений, которые компании вряд ли смогут себе позволить без поддержки государства.

Стоимость некоторых крупных проектов увеличивается в разы за время реализации. Так, стоимость строительства инфраструктуры в Приморском крае для проведения саммита АТЭС выросла за время реализации проекта в 4,6 раз (на более чем 500 млрд руб.), в том числе расходы средств федерального бюджета — более чем в два раза (на 100 млрд руб.).

Что касается второго примера, то с 2007 года общая смета на подготовку Сочи к олимпиаде с учетом инфраструктурных проектов выросла в семь раз. Первоначальная сумма затрат составляла 206 млрд руб., но уже в 2011 году оценка расходов выросла до 1 трлн руб. В 2012 году чиновники и эксперты говорили о возможном увеличении сметы до 1,4 трлн руб. В марте 2013 года Счетная палата обнародовала отчет по итогам контроля деятельности государственной корпорации «Олимпстрой» за 2006—2012 годы, согласно которому должностные лица корпорации создали предпосылки для удорожания сметной стоимости спортивных объектов на 15,5 млрд руб.

**Объем финансирования мероприятий по проектированию
и строительству инфраструктуры объектов саммита АТЭС**

Подпрограмма в редакции постановления Правительства РФ	Объем финансирования мероприятий (млн руб.)				
	средства федераль- ного бюд- жета	средства бюджета Приморского края	средства бюджета Владивостока	внебюд- жетные средства	всего
От 21.11.2007 года № 801 (первоначальная редакция)	100 000	10 821	32	37 670	148 523
От 20.05.2012 года № 511 (действующая редакция)	219 274	34 562	82	425 414	679 331
Увеличение	в 2,2 раза	в 3,2 раза	в 2,5 раза	в 11,3 раза	в 4,6 раза

Источник: Коллегия Счетной палаты Российской Федерации. Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования государственных средств, выделенных на проектирование и строительство объектов саммита в рамках форума „Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество“ в г. Владивостоке и социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Забайкалья». Решение об утверждении от 9 ноября 2012 года № 48К (881).

На данный момент различными распоряжениями правительства утверждены финансируемые из ФНБ проекты и соответствующие объемы финансирования (табл. 4).

Фонд призван стать частью устойчивого механизма пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации на длительную перспективу. Целями Фонда национального благосостояния являются обеспечение софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации и сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда РФ. Ожидается, что максимальный уровень рисков, связанных с пенсионной системой, будет достигнут через 10—15 лет. Планируется разместить эти деньги на период относительно невысоких рисков в инфраструктурные проекты внутри России, однако в этом случае проекты должны быть окупаемыми. Вложение средств в хорошие возвратные проекты, обеспечивающие доходность, будет способствовать реализации такой функции ФНБ, как поддержка пенсионной системы. Однако если инвестиции в проекты окажутся невозвратными, то риски пенсионной системы только увеличатся, поскольку она лишится этого источника поддержки.

Следует отметить, что аудит целесообразности инвестирования в планируемые крупные инфраструктурные проекты (в том числе такие как БАМ, Транссиб и ЦКАД) не проводился, но публичный технологический и ценовой аудит (ТЦА) все же имел место. Для РЖД его недавно провели *Deloitte, EY и PwC*, которые нашли сметную стоимость проекта завышенной и предложили отказаться от ряда затрат. Изначально ОАО «РЖД» на проект по реконструкции БАМа и Транссиба запросило около 1,3 трлн руб., однако в результате сумма сократилась до 562 млрд руб. на период до 2018 года.

**Проекты и соответствующие объемы финансирования из средств ФНБ,
утвержденные согласно распоряжениям правительства**

Проект	Стоимость (млрд руб.)	Доля ФНБ (%)	Срок
Строительство интеллектуальных сетей (в электроэнергетике)	30,0	40,0	2015
Строительство центральной кольцевой автомобильной дороги (Московская область)	306,0	49,0	2018
Строительство железной дороги Элегест—Кызыл—Курагино и угольного портового терминала на Дальнем Востоке в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тыва	217,0	40,0	2018
Ликвидация цифрового неравенства в малонаселенных пунктах России	46,0	40,0	2018
Модернизация железнодорожной инфраструктуры Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей	562,0	27,0	2018
Строительство АЭС «Ханхикиви-1» в Финляндии	490,0	22,0	2023
Строительство комплекса по добыче и подготовке газа, завода сжиженного природного газа и мощностей по отгрузке сжиженного природного газа и газового конденсата Южно-Тамбейского газоконденсатного месторождения на полуострове Ямал	1022,6	11,8	2019
Развитие железнодорожной инфраструктуры Восточной части БАМа	42,3	31,2	2018
Развитие железнодорожной инфраструктуры на подходах к портам Азово-Черноморского бассейна	79,6	6,0	2020
Развитие железнодорожной инфраструктуры на подходах к портам Северо-Запада России	474,6	4,6	2024
Приобретение тягового подвижного состава	203,6	29,6	2017
<i>Всего</i> (млрд руб.)	3473,7	820,66	

Источники: Распоряжение Правительства РФ от 5 ноября 2013 года № 2044-р; Распоряжение Правительства РФ от 16 июня 2014 года № 1059-р; Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2014 года № 2737-р; Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2014 года № 2744-р; Распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2014 года № 2795-р.

При этом даже в паспорте некоторых инвестиционных проектов (например, строительства железнодорожной линии «Элегест—Кызыл—Курагино») отмечается высокий риск недостаточной защищенности средств Фонда национального благосостояния в текущей структуре реализации проекта. В соответствующем распоряжении правительства⁵ поясняется, что ЗАО «Тувинская энергетическая промышленная корпорация» осуществляет возврат средств по результатам генерации прибыли компании, при этом генерация напрямую связана с успешной реализацией в срок всех составляющих проекта.

Опыт реализации крупных инфраструктурных проектов позволяет ожидать в будущем увеличения требуемого финансирования пяти уже утвержденных инфраструктурных проектов. Если использовать для оценки этого увеличения коэффициенты роста стоимости при строительстве инфраструктурных объектов для проведения олимпиа-

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 16 июня 2014 года № 1059-р.

ады и саммита АТЭС, то объемы финансирования могут вырасти с 1,2 трлн до 4,5—7 трлн руб.

3. Возможные способы повышения эффективности и снижения рисков

Государство в разной степени принимает участие в создании разных видов инфраструктуры. Во-первых, оно зачастую выступает ключевым инвестором и источником финансирования для проекта или стимулирует частные инвестиции в проект. Это наиболее характерно для некоммерческих объектов инфраструктуры общего пользования. Во-вторых, оно является гарантом исполнения обязательств по проекту. В-третьих, государство создает правовую систему регулирования взаимодействия участников инфраструктурного проекта. Если по первым двум пунктам еще возможно замещение роли государства частным сектором, то третье направление — исключительно сфера деятельности государства. Однако следует помнить, что участие государства собственно в финансировании инвестиций в инфраструктуру ограничено размерами бюджета и потому требуется привлечение других источников.

Многие развитые страны (США, некоторые страны ЕС, Япония) в последнее время столкнулись с необходимостью фискальной консолидации и уменьшения долга государственного сектора с текущего уровня, близкого к 100% или более до уровня 60% ВВП или менее, в соответствии со стандартом, предложенным МВФ. Естественно, это создает сложности при выборе между инфраструктурными инвестициями и другими направлениями государственных расходов, такими как образование, здравоохранение, пенсионная система и социальные услуги (которые становятся особенно актуальным в связи со старением населения), а также военные расходы. Во многих исследованиях [Dobbs, 2013] отмечается связь между растущим дефицитом и снижающимися расходами на инфраструктуру. В период между 1980 и 2003 годом величина ежегодных инвестиций в инфраструктуру снизилась на 0,2% ВВП в странах ЕС, в странах Латинской Америки снижение составило 0,8% ВВП.

Учитывая вышеназванные факторы, снижающие эффективность инвестиций, можно назвать следующие направления ее повышения.

1. *Улучшение планирования.* Необходимо оценивать проекты комплексно, в том числе проверять их на соответствие приоритетам развития страны и на наличие соответствующей инфраструктуры, необходимой для реализации проекта. Примером может служить Национальная система государственных инвестиций, созданная в Чили и предназначенная для идентификации, координации, оценки и внедрения государственных инвестиций, стандартизации форматов представления проектов, определения критериев оценки, предоставления рекомендаций и инструкций для реализации проектов и программ

по секторам [Gomez-Lobo, 2012]. В Южной Корее создание аналогичного центра управления государственными и частными инвестициями в инфраструктуру позволило сократить расходы на инфраструктурные проекты на 35% [Baily, Palter, 2014].

2. *Модернизация существующих объектов вместо строительства новых.* Примером может служить установка системы активного управления движением на дороге M42 (участок длиной 17 км к юго-востоку от Бирмингема) в Великобритании. В результате внедрения интеллектуальной системы время движения по данному участку снизилось на 30% в часы пик, затраты на топливо упали на 4%, выбросы углекислого газа — на 10% [Grant, 2007] без строительства новых инфраструктурных объектов для объезда или расширения количества полос.

3. *Мониторинг реализации проекта и введение системы контрактов, основанных на показателях результативности* [World Bank, 2011]. Традиционно в контракте указывается объем работ, которые необходимо выполнить, а оплата зависит от выполнения объема данных работ. Направлением повышения эффективности государственных расходов было бы указание в контракте также и требуемого качества выполнения работ.

4. *Снижение административных издержек.* Например, в Австралии в течение одного года было на 11% уменьшено время, требуемое на получение одобрения проекта. Во-первых, итоговое решение теперь принимается на уровне штата, а не города, во-вторых, у всех участвующих государственных органов есть четкие инструкции, позволяющие избежать дублирования деятельности. Были определены прозрачные показатели и критерии отбора проектов. Открыто публикуются данные о стадии рассмотрения проекта. В результате число проектов, решение по которым было принято в течение трех месяцев, возросло с 53 в 2008—2009 годах до 71 в 2009—2010 годах [Dobbs et al., 2013].

5. *Повышение объективности оценки проектов на различных стадиях реализации.* Это потребует создания институтов и возможностей для проведения мониторинга реализации проектов и оценки выгод и затрат, не зависящих от политики, структурирования контрактов и оценки предложений. Необходимо осуществление и публикация в открытом доступе четких оценок влияния каждой инвестиционной программы на развитие экономики и общества на муниципальном, региональном и/или страновом уровне в зависимости от масштаба проекта, прогнозирование расходов на строительство и будущую поддержку инфраструктурного объекта, а также процентных расходов на долговые обязательства и возможных доходов по данному проекту (сегодня в списке обязательных требований к инвестиционным проектам, софинансируемым государством, этого нет). Всё это требуется для надежной оценки состоятельности предложенной программы с точки зрения финансовых возможностей, краткосрочной макроэкономической стабильности и долгосрочной долговой стабильности. Также, по возможности, необходима количественная оценка влияния

программы на производственный потенциал, экономический рост и налоговые доходы в долгосрочном периоде.

б. *Развитие механизмов привлечения частного капитала*, в том числе стимулирование вложения в инфраструктуру средств институциональных инвесторов, развитие механизма ГЧП, развитие рынка ценных бумаг и создание ликвидного рынка инструментов рыночного финансирования инфраструктурных проектов. Ключевая роль финансового сектора в обеспечении ресурсной базы инвестиций будет неизбежно расти.

Таким образом, в настоящее время в России существует огромный потенциал увеличения эффективности государственных инвестиций в инфраструктуру как на операционном, так и на стратегическом уровне. При этом возможно использование наработок других стран, в частности опыта Чили в области планирования и отбора проектов, Великобритании — в модернизации существующей инфраструктуры, Австралии — в том, что касается уменьшения времени рассмотрения проектов и снижения административных издержек. Повышение эффективности государственных инвестиций будет способствовать снижению соответствующих рисков для бюджета, в частности снижению риска невозврата средств, будет достигаться за счет более тщательного и объективного отбора проектов, а снижение риска увеличения стоимости проекта — за счет улучшения системы мониторинга реализации проекта.

Литература

1. *ADB*. Review of the ADB results framework. Asian Development Bank, 2012. Available at: <http://www.adb.org/documents/review-adb-results-framework>.
2. *Baily M. N., Palter R.* The Infrastructure Solution // EurActiv Network. 2014. Available at: <http://www.euractiv.com/sections/sustainable-dev/infrastructure-solution-302775>.
3. *Dabla-Norris E., Brumby J., Kyobe A., Papageorgiou C., Mills Z.* Investing in public investment: An index of public investment efficiency // IMF Working Paper. 2011. No 11/37.
4. *Dobbs R., Pohl H., Lin D.-Y., Mischke J., Garemo N., Hexter J., Matzinger S., Palter R., Nanavatty R.* Infrastructure productivity: How to save \$1 trillion a year". McKinsey Global Institute, 2013.
5. *Gymez-Lobo A.* Institutional safeguards for cost benefit analysis: Lessons from the Chilean national investment system // Journal of Benefit-Cost Analysis. 2012. Vol. 3. No 1. P. 1—28.
6. *Grant D.* Case study: M42 active traffic management (ATM). Presentation to Programme Managers Forum, Washington, DC, June 2007.
7. *IIWG*. Global infrastructure initiative. 2014. Available at: http://www.g20australia.org/g20_priorities/g20_2014_agenda/investment_and_infrastructure.
8. *Kenny C.* Deterring corruption and improving governance in road construction and maintenance. World Bank Transport Papers. 2009. No TP-27.
9. *Litman E.* General traffic: implications for transport planning // ITE Journal. 2001. Vol. 71. No 4. P. 38—47.
10. *WEF*. The global competitiveness report 2013—2014. Geneva: World Economic Forum, 2013.
11. *World Bank*. Russia — Public expenditure review. Washington, DC: World Bank, 2011.

Alexandra MOROZKINA^{1,2}. E-mail: morozkina@eeg.ru.

¹ Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo prosp., Moscow, 119571, Russian Federation).

² Economic Expert Group (5/4, Vetoshniy per., Moscow, 109012, Russian Federation).

Efficiency of Public Infrastructure Investment and Budget Risks

Abstract

Paper analyses the problem of public infrastructure investment efficiency, including prerequisites, budget risks, best practices of other countries and some ways of addressing this issue. First part compares cost of investment and resulting quality of infrastructure. On this basis author concludes that efficiency of investment in infrastructure in Russia is rather low compared with developed and some developing countries. Further paper examines prerequisites of this phenomenon. All effects are divided into two levels: operational (high costs of projects implementation) and strategic (inefficient decisions). Third part of the paper deals with impact of inefficient investment policy on budget risks. In particular, author looks at such decision as investing National Wealth Fund in infrastructure projects and analyses it using existing evidence on implementation of large infrastructure projects. The fourth part proposes ways to increase efficiency of investment and reduce the risk. Paper concludes that Russia has a great potential to foster efficiency of public investment in infrastructure, at the operational as well as at the strategic level. This will facilitate reduction of corresponding budget risks, in particular, risk of non-return and risk of value increase. The former will be realized through more accurate and objective project selection process. The latter will come into effect though the improvement of monitoring system.

Key words: public investment, infrastructure projects, budget risks.

JEL: H54, H4, L9.

References

1. ADB. *Review of the ADB results framework*. Asian Development Bank, 2012. Available at: <http://www.adb.org/documents/review-adb-results-framework>.
2. Baily M. N., Palter R. *The Infrastructure Solution*. EurActiv Network. 2014. Available at: <http://www.euractiv.com/sections/sustainable-dev/infrastructure-solution-302775>.
3. Dabla-Norris E., Brumby J., Kyobe A., Papageorgiou C., Mills Z. Investing in public investment: An index of public investment efficiency. *IMF Working Paper*, 2011, no. 11/37.
4. Dobbs R., Pohl H., Lin D.-Y., Mischke J., Garemo N., Hexter J., Matzinger S., Palter R., Nanavatty R. *Infrastructure productivity: How to save \$1 trillion a year*". McKinsey Global Institute, 2013.
5. Gymez-Lobo A. Institutional safeguards for cost benefit analysis: Lessons from the Chilean national investment system. *Journal of Benefit-Cost Analysis*, 2012, vol. 3, no. 1, pp. 1-28.
6. Grant D. *Case study: M42 active traffic management (ATM)*. Presentation to Programme Managers Forum, Washington, DC, June 2007.
7. IIWG. *Global infrastructure initiative*. 2014. Available at: http://www.g20australia.org/g20_priorities/g20_2014_agenda/investment_and_infrastructure.
8. Kenny C. Deterring corruption and improving governance in road construction and maintenance. *World Bank Transport Papers*, 2009, no. TP-27.
9. Litman E. General traffic: implications for transport planning. *ITE Journal*, 2001, vol. 71, no. 4, pp. 38-47.
10. WEF. *The global competitiveness report 2013-2014*. Geneva: World Economic Forum, 2013.
11. World Bank. *Russia - Public expenditure review*. Washington, DC: World Bank, 2011.