

ИНВЕСТИЦИИ

ПРОГРАММА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОЛИТИКИ СОКРАЩЕНИЯ БЕДНОСТИ

*А.А.АСАНОВА, профессор, д-р экономич. наук
А. ЧЫНГЫШЕВА, КНУ*

*Программа государственных инвестиций
(ПГИ) в 1999-2002 гг.*

Расходы по ПГИ в Кыргызской Республике относительно других стран с переходной экономикой в 1999-2002 гг. можно считать значительными (10,5 % ВВП).

Реализация ПГИ ускорила нарастание внешнего долга и усложнила исполнение бюджета, вытеснив текущие расходы во многих секторах и вызвав проблемы обеспечения софинансирования. Можно приводить разные аргументы в отношении того, насколько отдача от проектов, например, по ирригации, отразилась на росте в сельскохозяйственном секторе. Поскольку проекты чаще всего сопровождались целым пакетом реформ, которые существенно дополняли инвестиции, трудно оценить влияние проектов ПГИ на развитие секторов.

Для того, чтобы определить влияние ПГИ на экономический рост и сокращение бедности, рассмотрим схемы практической реализации ПГИ. Итак, около 90 % общей суммы расходов идет через республиканский бюджет, остальное распределяется между местными бюджетами и специальными фондами. В республиканском бюджете доля внутреннего софинансирования инвестиционных проектов составляет от 8 до 13 % от общего объема ПГИ. В местных бюджетах расходы на инвестиции не предусматривают внешних ресурсов.

Бюджет развития¹ Кыргызской Республики состоит в основном из проектов в области инфраструктуры и сельского хозяйства. В 1999-2001 гг. сектор транспорта и связи был самым крупным направлением в использовании иностранной помощи и составлял около половины бюджета развития. Доля инвестиций в сельское хозяйство и водопользование выросла с 11 % в 1999 г. до почти

25 % в 2001 г. Здравоохранение, образование, социальное обеспечение, а также сектор общих государственных услуг составляли 8,6 % общего объема в 1999 г. и только 6,7 % в 2001 г.

В динамике освоения средств по инвестиционным проектам большая часть портфеля Всемирного банка в ПГИ состоит из проектов, близких к завершению. Среднее ежегодное выделение средств на эти проекты составляло около 16 % в течение первых трех лет реализации. Уровень выделения средств по отдельным проектам значительно варьируется, начиная со второго года освоения проекта. После четырехлетнего периода, в течение которого средненакопленное освоение средств достигало 72 %, темп освоения упал до уровня около 6 % еще до завершения проекта.

Такое варьирование выплат средств по проектам не могло не сказаться на предоставлении адекватного софинансирования. В результате, в течение 2001-2002 гг. произошло накопление задолженности по софинансированию.

Если ограничения по объемам ПГИ, с учетом согласованных с МВФ параметров по бюджетному дефициту, останутся неизменными, новые проекты фактически можно будет вводить в ПГИ не раньше 2005 г. с началом выделения средств в 2006 г. В то же время без новых проектов существующая ПГИ сократится с 88,8 млн.долл.США в 2002 г. до 25 млн.долл.США к 2006 г.

Инвестиционная политика и бюджетное финансирование

По-прежнему остро стоит задача объективной приоритизации инвестиционных проектов. До недавнего времени приоритеты бюджетной политики в отношении ПГИ не были ясно сформулированы. Инвестиционные приоритеты Кыргызской Республики в рамках ПГИ обсуждались с каждым донором отдельно, как правило, в момент подготовки стратегии донора в отношении помощи стране. И в целом ПГИ отражает понимание зарубежными донорами потребностей различных секторов.

¹ Бюджет развития – часть государственного бюджета Кыргызской Республики, в которой отражены расходы на реализацию ПГИ, состоящие из заемных средств и грантов, а также доли софинансирования Правительством Кыргызской Республики.
Реформа № 2/2003

С другой стороны, разработанная Национальная стратегия по сокращению бедности (НССБ) определила цели развития для Кыргызской Республики, которыми можно было бы руководствоваться при формулировании бюджетной политики, в том числе в отношении государственных инвестиций. Эти цели включают сокращение бедности через предоставление ключевых инфраструктурных услуг и социальную защиту бедных, содействие устойчивому экономическому развитию и реформу системы государственного управления.

Задача заключается в том, чтобы установить, каким образом совместить отраслевые инвестиционные проекты в рамках НССБ? Речь идет о внедрении активных механизмов подготовки бюджета ПГИ совместно с республиканским бюджетом.

Исполнение инвестиционного бюджета

Роль бюджета в отношении ПГИ заключается в предоставлении средств на софинансирование проектов. После получения лимитов на расходы, Министерством финансов определяется доля софинансирования, которая будет выделена в течение года для каждого проекта. При принятии решения во внимание берутся такие факторы, как объем средств, выделенных донором, сумма уже существующей задолженности по софинансированию, риск задержки с отгрузкой товаров подрядчиками и др. Кроме того, задолженности могут быть урегулированы посредством взаимозачета по налоговой задолженности или в форме бартера. Несмотря на предпринимаемые усилия по выполнению обязательств софинансирования, задолженность по-прежнему является ключевой проблемой многих проектов. Анализ показывает, что различные ограничения по освоению средств приводят в среднем к одногодичной задержке в реализации текущих проектов и к трехгодичной - в реализации новых проектов. В свою очередь задержка реализации проектов снижает их расчетную эффективность.

Теоретически, отраслевые министерства должны отвечать за техническую приемлемость поставленных товаров и услуг, а также работ, выполненных в рамках проектов ПГИ. Финансовая ответственность делегирована отделам по реализации проектов (ОРП). На практике роль и ответственность различных исполнительных ведомств четко не определены. Неотлажена система мониторинга проектов ПГИ. Мониторинг ПГИ осуществляется в основном зарубежными донорами через надзорные миссии по проектам. С 2001 г. Министерство финансов имеет полномочия осуществлять мониторинг проектов и вовлечено в решение многих оперативных вопросов по проектам. ОРП представляют отчеты по ходу реализации проектов в Министерство финансов на ежеквартальной основе. Однако стратегию в отношении мониторинга проектов необходимо

переосмыслить. Например, отчетность министерств не дает четкой картины результатов проекта, его воздействия на отраслевые показатели: непонятно, что было вложено и что было получено в ходе реализации. На базе отчетов ОРП, включающих информацию о выделении средств в рамках ПГИ, Министерством финансов готовится отчет об исполнении бюджета. Тем не менее отсутствие увязки с административной классификацией расходов не позволяет должным образом осуществлять планирование потока движения денежных средств ни Министерством финансов, ни отраслевыми министерствами, которые выполняют проекты.

Более того, в республике до сих пор нет системы разработки инвестиционных приоритетов - от тех, что установлены в НССБ, до тех, которые должны быть определены по секторам и типам проектов. В качестве основы для планирования ПГИ необходимо разрабатывать среднесрочные отраслевые программы. На деле же, ПГИ изолирована от остальной части капитальных вложений. Проекты планируются, контролируются и финансируются вне обычных бюджетных рамок. Таким образом, самой крупной проблемой управления государственными инвестициями в Кыргызской Республике можно считать институциональную раздробленность различных компонентов государственных капитальных вложений. При такой структуре бюджетных расходов трудно вычлнить альтернативы между эксплуатацией, обслуживанием, заработной платой и новыми инвестициями; они сведены к упоминанию в виде нескольких строк в различных бюджетах.

Критерии приоритизации

Оценка результатов и отдачи от капитальных вложений является недостающим элементом во всем бюджетном процессе, и это относится ко всем типам государственных капитальных вложений. По-прежнему проблемным вопросом остается разработка критериев для определения приоритетности инвестиционных проектов. Потребности примерно 35 текущих проектов в ПГИ превышают пределы по выплатам, установленные в рамках программы, согласованной с МВФ, примерно на 30 % в следующие три года. Несоответствие между фактическими потребностями в финансировании текущих проектов и ежегодными лимитами по внешнему заимствованию потребовало расстановки существующих и будущих проектов в ПГИ по приоритетности. Министерство финансов проводит работу с целью установления системы критериев и последующего ранжирования на ее основе реализуемых и планируемых инвестиционных проектов. Можно констатировать, что данные, необходимые для полноценного анализа и разграничения по проектам, ранее не собирались и не систематизировались. Кроме того, расчет

некоторых показателей по различным причинам также не проводился и самими донорами. Это было вызвано тем, что в основном оценка эффективности, например, в социальном секторе (образование, здравоохранение и др.) представляется более сложной, чем в секторах, в которых принято использовать анализ финансово-экономической выгодности.

Теоретически при проведении проектной оценки первоначальной задачей является:

анализ экономических выгод и затрат проекта в отношении проектов, производящих товары и услуги;

анализ экономической эффективности в отношении косвенно продуктивных проектов, производящих нерыночную продукцию.

Многие доноры не использовали расчеты внутренней нормы доходности и чистой текущей стоимости для проектов в социальной сфере. Это обосновывалось тем, что экономические выгоды методологически трудно оценить и, кроме того, данные, необходимые для таких расчетов, обычно отсутствуют. Анализ финансовой выгодности подразумевает оценку ожидаемых результатов проекта в стоимостном выражении. Трудность заключается в том, что в большинстве случаев невозможно провести равнозначное сопоставление проектов (например, в области инфраструктуры или сельскохозяйственного производства с проектами в сфере образования или здравоохранения).

Ввиду отсутствия в международной практике унифицированной системы критериев для приоритизации проектов, могут иметь место расхождения между результатами оценки, полученными правительством-заемщиком, и финансовыми институтами.

В целом, целью разработки системы критериев является повышение эффективности государственных инвестиций. При наличии количественных данных проекты могут быть ранжированы непосредственно по их инвестиционной эффективности (расчет экономической внутренней нормы доходности²). При отсутствии количественных данных проекты должны быть ранжированы согласно другим критериям. При этом ранжирование проектов с использованием критериев, единых для всех проектов, не представляется корректным.

Эффективность инвестиций для проектов обычно измеряется экономической внутренней нормой доходности (EIRR). EIRR – это процентная ставка, которую необходимо использовать при дисконтировании потока чистых экономических выгод, произведенных инвестициями таким образом, чтобы приведенная стоимость чистого потока выгод равнялась сумме инвестированного капитала. Экономическая внутренняя норма доходности, таким образом, является дисконтной став-

кой, при которой чистая приведенная стоимость проекта равна нулю. EIRR измеряет потенциальный вклад проекта в экономический рост и снижение бедности.

Экономическая внутренняя ставка доходности (EIRR), чистая приведенная стоимость (NPV) и отношение выгод-затрат оценивались для некоторых инфраструктурных проектов. Согласно расчетам, инфраструктурные проекты, оцениваемые на 2003 г., имеют EIRR выше пороговой ставки 12 %. Однако в случае отсутствия роста частных инвестиций пороговая ставка для проектов ПГИ должна быть гораздо выше. В Национальной стратегии сокращения бедности на 2003-2005 гг. прогнозируется, что частные инвестиции составят в 2003 г. 11,5 % к ВВП.

Критерии приоритизации основаны в первую очередь на необходимости увеличения средней эффективности инвестиций. Реализуемые проекты могут быть приоритизированы на основании *льготности, воздействия на бедность, сроков реализации*.

Льготность является объективной мерой измерения стоимости заимствованных средств и рассчитывается как разность между приведенной стоимостью займа и суммой дисконтированных будущих выплат по обслуживанию долга, выраженная в процентах от приведенной стоимости займа.

Коэффициент *воздействия на бедность*, рассчитываемый как доля чистых экономических выгод, получаемых бедными, привязывает процесс приоритизации к целям, намеченным в Национальной стратегии сокращения бедности на 2003-2005 гг.

Отклонение в реализации (см. выше), измеряемое на основе данных мониторинга, характеризует эффективность управления проектами ПГИ или эффективность их реализации.

Коэффициент воздействия на бедность

Экономический рост является существенным для снижения бедности. В модели Всемирного банка снижение бедности прямо связывается с ростом ВВП через эластичность бедности по отношению к ВВП. Эластичность бедности к ВВП, исходя из Национальной стратегии сокращения бедности на 2003-2005 гг., находится в диапазоне от 1,0 до 1,6, что подразумевает связь между ростом ВВП и сокращением бедности, превышающую соотношение 1:1. Также, теоретически, имеется взаимосвязь между ростом ВВП и спросом на рабочую силу. В модели ВБ эта взаимосвязь отражается в эластичности спроса на рабочую силу по отношению к ВВП. Величина 0,20 означает, что рост ВВП на 10 % снизит уровень безработицы на 2 %. Таким образом, экономическая эффективность инвестиций может служить мерой потенциала инвестиций для смягчения бедности. Нужно отметить, что

² EIRR – Economic Internal Rate of Return.

воздействие экономического роста на снижение бедности изменяется со степенью неравенства распределения доходов в обществе. Чем больше неравенство в распределении доходов, тем слабее рост воздействует на выведение бедных из черты бедности. Известно также, что экономический рост приносит выгоды бедным, в то время как экономический спад имеет неблагоприятное воздействие, прежде всего на беднейшее население.

С учетом этих факторов, более точной мерой оценки воздействия проектов ПГИ на смягчение бедности является *коэффициент воздействия на бедность*, который определяется как отношение чистых экономических выгод, получаемых бедными, к общей сумме чистых экономических выгод от проекта в целом. Коэффициент воздействия на бедность основан на распределении чистых проектных выгод. Он существенно отличается от критерия классификации проектов, который измеряется через количество бенефициаров. Проблемой является то, что коэффициент воздействия на бедность может быть рассчитан при наличии данных для расчета чистой приведенной стоимости (ЧПС) финансовых и экономических выгод.

Как уже отмечалось [6], воздействие проекта можно отслеживать через оценку ожидаемого распределения чистых экономических выгод различным группам участников проекта. Первый шаг состоит в оценке текущей стоимости чистых финансовых выгод для участвующей группы. Далее, разность между чистыми выгодами по группам в экономических и финансовых ценах добавляется к чистым финансовым выгодам по группам, что дает распределение чистых экономических выгод. Окончательно, чистые экономические выгоды распределяются бедным в объеме, пропорционально доле бедных в каждой группе.

Пример расчета коэффициента воздействия на бедность (КВБ) для проекта «Реконструкция дороги Бишкек - Ош, фаза 3» приведен ниже. В этом проекте экономические выгоды распределены между тремя участвующими группами: потребителями, государством и наемными рабочими. При этом, во-первых, оценивается ЧПС экономических выгод и ЧПС затрат по проекту. Во-вторых, рассчитывается ЧПС потока заемных средств. В-третьих, оценивается доля экономических выгод для подрядчиков, ведущих строительные работы. Этот показатель рассчитывается как доля труда в добавочной стоимости, умноженная на коэффициент преобразования теневой заработной платы³. В-

³ Коэффициент преобразования теневой заработной платы (SWRF) для определенного вида труда представляет собой соотношение между уровнем теневой заработной платы и ценой труда. Коэффициент преобразования теневой заработной платы для неквалифицированного труда в Кыргызстане в проектных документах оценивается 0,6.

четвертых, оценивается доля экономических выгод, распределяемая государству. Предполагается, что государство передает прибыль или убытки потребителям в форме, соответственно, снижения или увеличения налогов. Доля государства берется как ЧПС затрат на проект. В-пятых, рассчитывается доля бедных в каждой из первичных групп. Для определения доли бедных в государственных расходах применяется показатель, равный 50 % [7].

Конечный шаг заключается в использовании вышеперечисленной информации для окончательного расчета КВБ.

Проведенный анализ позволяет сформулировать ряд выводов методического характера. Во-первых, в структуре государственного бюджета обязательные расходы занимают подавляющую часть. Поэтому для выполнения задач по НССБ и оптимизации расходов необходимо:

во-первых, пересмотреть портфель проектов ПГИ;

во-вторых, провести корректную приоритизацию проектов, используя только экономическую классификацию, невозможно;

в-третьих, учитывая теоретическую недоработанность системы критериев влияния инвестиций на бедность, возможно, следует использовать упрощенный набор критериев, адаптированный под имеющийся портфель проектов;

в-четвертых, для повышения эффективности планируемых проектов необходимо предпринять исследования для анализа конкретного воздействия ПГИ на территориальном уровне и заполнить пробелы в теоретическом обосновании государственного проектного финансирования.

По мнению авторов, реализация такого комплексного подхода позволит сделать ПГИ реальным инструментом государственной политики по сокращению бедности.

Литература

1. Национальная стратегия сокращения бедности на 2003-2005 гг.
2. Государственный бюджет Кыргызской Республики на 2003 г.
3. ADB, Economic Analysis of Projects.
4. World Bank. 1999. Evaluating the Poverty Impact of Projects: A Handbook for Practitioners.
5. World Development Report on Poverty 2000/2001.
6. Чынгышева А. Об анализе инвестиций и оценке воздействия проектов на бедность/ Материалы Республиканской научно-практической конференции по проблемам реализации

Комплексной основы развития. – Б.: ИИМОП КГНУ, 2002.

7. Fujimura M., Weiss J. Integration of Poverty Impact in Project Economic Analysis: Issues in Theory and Practice.

