

СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ

В.М. Кузенкова

DOI: 10.33293/1609-1442-2020-3(90)-19-33

В статье рассматривается роль институтов развития в современной экономике и обосновывается актуальность их исследования. Цель данной статьи заключается в исследовании существующих подходов к оценке эффективности институтов развития, выявлении особенностей и изучении их практического применения. Проведены систематизация и анализ четырех подходов к оценке деятельности институтов развития – как экономического субъекта (организации), инструмента эффективного использования государственных средств, степени вклада в экономический рост и комплексный подход. В результате исследования выявлены наиболее перспективные подходы к оценке эффективности деятельности институтов развития – McKinsey и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Данные подходы в отличие от остальных позволяют провести всестороннюю оценку деятельности. Однако существующие методы в рамках указанных подходов весьма сложно применять на практике, поскольку они недостаточно проработаны. Сделан вывод о необходимости применения комплексного подхода к всесторонней оценке деятельности институтов развития, который, по мнению автора, должен предусматривать расчет и анализ динамики показателей, характеризующих социально-экономическую и коммерческую эффективность деятельности; оценку вклада деятельности институтов развития в социально-экономическое развитие межгосударственных объединений, государств и регионов; оценку эффективности управления бюджетными средствами; сравнение показателей эффективности деятельности анализируемого института

© Кузенкова В.М., 2020 г.

Кузенкова Виктория Михайловна, аспирант, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия; victoria_kuzenkova@mail.ru. ORCID 0000-0001-6983-4968

развития с показателями эффективности деятельности аналогичных. Результаты исследования могут быть использованы при определении направлений дальнейшего совершенствования подходов к оценке эффективности деятельности институтов развития и разработке новых методов в этой области.

Ключевые слова: институты развития, банки развития, эффективность институтов развития, методы оценки эффективности, МВФ, PIMF, PEMA.

JEL: E02, E22.

ВВЕДЕНИЕ

Быстрая трансформация мировой экономики в постиндустриальную, где традиционные товары уступают место создаваемым на основе новых технологий и знаний нематериальным активам, приводит к тому, что лидирующие в указанном направлении государства приобретают значительные конкурентные преимущества, позволяющие воздействовать на мировой экономический процесс. Опыт ряда стран показывает, что поступление в экономику необходимых для инновационного развития объемов долгосрочных инвестиций обеспечивается объединением бюджетных средств с частным капиталом. Институты развития являются одним из эффективных механизмов, направленных на решение данной задачи.

Институты развития – одним из ключевых инструментов реализации социально-экономической политики, направленной на стимулирование тех или иных отраслей экономики и отдельных регионов, обеспечение выхода продукции на международные рынки, а также на создание условий для привлечения иностранных инвестиций. Основным преимуществом институтов развития являются «длинные» и сравнительно недорогие инвестиционные ресурсы, которые традиционные финансовые институты предоставить не в состоянии ввиду их недостаточности или нежелания финансировать долгосрочные

инвестиционные проекты, на которые влияет множество факторов, приводящих также к увеличению рисков. С помощью институтов развития могут создаваться такие инкубаторные условия для субъектов предпринимательской деятельности, как льготные условия налогообложения либо организационная или консультационная поддержка на определенных этапах их становления. Многосторонние и мировые институты развития, помимо прочего, способствуют экономическому развитию и сокращению уровня бедности в странах-бенефициарах и других государствах.

В настоящее время в России созданы практически все известные виды институтов развития: банки, агентства и корпорации развития. Однако в их формировании не было заложено единой концепции, что сказывается на результатах их деятельности с точки зрения влияния на диверсификацию российской экономики и ее инновационную модернизацию.

Помимо прочего, несмотря на значительную роль и существенный потенциал институтов развития в экономике регионов, государств и межгосударственных объединений, единого подхода к оценке эффективности их деятельности и соответствующих методов до настоящего времени не разработано. В Российской Федерации практика оценки, контроля и мониторинга показателей эффективности реализации инвестиционных проектов, финансируемых институтами развития, и показателей эффективности их деятельности развита слабо. В связи с этим возможности внедрения полноценной системы управления эффективностью институтов развития пока отсутствуют. В подобных условиях осложняются планирование деятельности финансовых институтов развития, постановка стратегических целей и задач, а результаты деятельности становятся малоэффективными.

В свою очередь, разработка системы оценки эффективности деятельности финансовых институтов развития и, как следствие, повышение результативности их работы, а также обеспечение положительных темпов роста экономики регионов и государств

невозможны без изучения методов оценки эффективности, применяемых различными институтами. В связи с этим исследование методов оценки эффективности институтов развития – весьма актуальный вопрос.

Целью нашего исследования является изучение современных подходов к оценке эффективности институтов развития для определения возможности использовать их в российских условиях и выявления направлений дальнейшего совершенствования применяемых методов. Для достижения указанной цели необходимо решить следующие задачи:

- провести анализ научных исследований институтов развития;
- систематизировать существующие подходы к оценке институтов развития;
- проанализировать современные методы, применяемые для оценки институтов развития;
- оценить возможные недостатки указанных методов при их применении на практике;
- определить возможные направления дальнейшего совершенствования применяемых методов.

НАУЧНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ

По динамике исследований, посвященных институтам развития (рис. 1, 2), видно, что первые исследования появились уже в 1946 г., что было связано с формированием первого подобного института в мире – Международного банка реконструкции и развития. Их число было существенно ниже, чем в настоящее время, – в среднем три-пять исследований в год против 200–300. Некоторое время наблюдалась слабая позитивная или изменчивая динамика, однако с 2000-х гг. можно зафиксировать существенное увеличение числа исследований, посвященных изучению институтов развития. Этот факт свидетель-

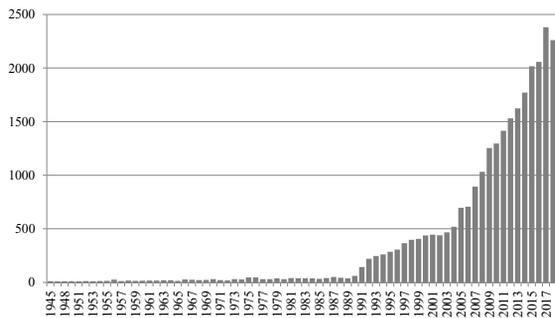


Рис. 1. Число документов по годам при запросе *development banks* в базе Web of Science, шт.

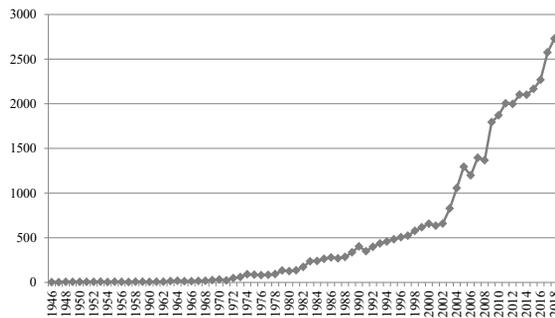


Рис. 2. Число документов по годам при запросе *development banks* в базе SCOPUS, шт.

ствует о постоянно возрастающем интересе к деятельности указанных организаций, а также о том, что изучение проблем институтов развития находится на раннем этапе.

Отметим, что во всей мировой практике у институтов развития нет какой-то универсальной формы и единого статуса. Особые задачи, возлагаемые правительства на эти организации, нередко заставляют страны принимать для регулирования их функционирования специальные нормы и законы. Это обусловлено тем, что многие функции, выполняемые институтами развития, сложно реализовать на исключительно рыночных условиях. Не случайно в период глобального кризиса, когда рынок подвергся колоссальным перегрузкам, правительства многих стран использовали институты развития как антикризисный инструмент, поскольку традиционных рыночных инструментов оказалось недостаточно (Дежина, 2013).

Эти факты накладывают отпечаток на исследования институтов развития. Большинство из них изучается изолированно, а понимание сущности институтов развития до сих пор весьма размыто. Так, понятие *институты развития* активно используется в России, но не получило распространения за рубежом. Большинство зарубежных исследований посвящено *банкам развития*, несмотря на наличие различных форм институтов развития: банков, агентств, корпораций и ассоциаций развития. Сравним число документов по за-

просу *development institutions* и *development banks* в базе SCOPUS. По запросу *development institutions* (*институты развития*) их насчитывается всего 584, в то время как по запросу *development banks* (*банки развития*) – 3513. Можно отметить, что подобный подход к изучению институтов развития существовал и в России. Лишь в последние годы исследователи обратили внимание на то, что институты развития вместе образуют мощную *инновационную систему экономики государства*, поэтому их необходимо изучать в совокупности.

Анализируя исторический период исследований институтов развития, можно выделить два этапа:

- первый этап (с 1946 по 1975 г.) – описание институтов развития и их деятельности;
- второй этап (с 1976 г. по настоящее время) – изучение вопросов эффективности деятельности институтов развития и возможности использования различных рыночных инструментов в их деятельности.

Первое упоминание об институте развития произошло в 1944 г. в Соглашении о Международном банке реконструкции и развития. Важно отметить, что в данном документе не определено, что такое банк развития и какое место он занимает в системе международного права. Были обозначены цели и задачи, основные направления деятельности, через призму которых в дальнейшем стала трактоваться сущность *банка развития*. Дальнейшие ис-

следования (Herrera, 1966; McDonald, 1960) лишь описывали институты развития, их цели и направления деятельности, но не раскрывали понятия *института развития*.

В настоящее время понятие *института развития* по-прежнему не трактуется однозначно. Например, Ассоциация европейских финансовых институтов определяет институты развития как организации, содействующие экономическому и социально устойчивому развитию посредством финансирования прибыльных предприятий частного сектора. Управление валютного контроля Министерства финансов США, отвечающее за регулирование банков и финансовых институтов развития, определяет институт развития как финансовое учреждение, которое создает экономические возможности для частных лиц и малого бизнеса (Фрумина, 2017).

Отечественные ученые также не пришли к единому мнению в трактовке понятия *института развития*. Большая часть определений содержит пространственные формулировки. Например, институт развития – устоявшаяся форма взаимодействия между экономическими агентами, результатом применения которой является изменение системы (Попов, Власов, Симахина, 2010). Или: институты развития – организации, создаваемые в качестве инструмента экономической политики в ее разных проявлениях (Бахтазин, Валентик, Бухвальд, 2015). Некоторые определения оперируют терминами, не устоявшимися в исследовательской и нормативно-правовой деятельности или практике, отчего понимание сущности институтов развития осложняется еще больше. Так, под институтами развития понимают специализированные государственные корпорации, деятельность которых направлена на устранение «провалов рынка», сдерживающих экономическое и социальное развитие страны (Солнцев, Хромов, Волков, 2009).

В настоящей статье под институтом развития будем понимать организации, основной деятельностью которых является стимулирование инновационных процессов и развитие инфраструктуры путем финанси-

рования долгосрочных инвестиционных проектов, способствующих социально-экономическому развитию отрасли, региона, страны, объединения.

Вплоть до исследования 1975 г. *банки развития* имели, скорее, описательный, чем исследовательский характер. В 1975 г. Джонатаном Сэнфордом была опубликована статья «Теория развития и многосторонние банки развития: оценка эффективности стратегий, используемых в международном финансировании развития» (Sanford, 1975), в которой впервые были рассмотрены три основных подхода, используемые этими институтами: проектный (в основе – кредитование инвестиционных проектов на конкурсной основе), макроэкономический (в основе – анализ отраслей экономики, имеющих наиболее острую потребность в инвестициях) и социального обеспечения. Основная идея последнего заключается в том, что попытки уравнивать распределение доходов в развивающихся странах приведут к сокращению сбережений и капиталобразования, следствием чего станет сужение возможностей экономического развития; а «развитие» будет происходить путем перевода доходов от богатых, которые «экономят», к бедным, которые эти доходы будут просто использовать.

Большинство российских исследований оценки эффективности институтов развития изучают зарубежные методики и занимаются их адаптацией к российским условиям. Например, Р.М. Мельников рассматривает *российские институты развития* федерального и регионального уровней: банки развития, фонды, венчурные компании (Мельников, 2012). В целях оценки эффективности их деятельности автор предлагает использовать методику PART (Program rating assessment tool – инструмент рейтинговой оценки государственных программ США), основанную на применении экспертного метода. В результате оценки согласно данной методике каждый институт развития получает интегральный рейтинг, позволяющий сравнивать между собой различные институты развития (Gilmour, 2007).

И.А. Никонова предлагает оценивать деятельность *национальных институтов развития* (банков, фондов, агентств) с помощью методики ОЭСР (Никонова, 2013). Автор допускает применение данной методики без каких-либо модификаций, однако отмечает необходимость внедрения системы стратегического управления эффективностью и возможности ее использования.

Другие исследователи (Балацкий, Екимова, 2015) предлагают собственный метод оценки эффективности деятельности *финансовых институтов развития*, основанный на расчете индекса экономической стабильности и индекса экономической свободы, включающих динамику валютного курса, инфляции, безработицы, налоговое бремя и т.д. Стоит отметить, что целью исследования указанных авторов являлась комплексная оценка институционального развития России, в связи с чем число исходных показателей было ограничено в целях «практической обозримости» для исследователя. Указанного числа показателей для оценки эффективности деятельности институтов развития, по мнению автора, недостаточно для цели и задач настоящего исследования.

Российские ученые осознают важность оценки эффективности институтов развития. Данная проблема изучается сравнительно недавно, поэтому в настоящее время лишь делаются попытки адаптировать зарубежные методы или разработать собственные. Однако серьезной теоретической базы еще не сформировано.

Таким образом, многократный рост числа публикаций в указанной сфере свидетельствует об актуальности и высокой значимости изучаемой проблемы оценки эффективности деятельности институтов развития. Как у российских, так и у зарубежных ученых отсутствует единый подход к пониманию сущности институтов развития. Интерес к оценке их эффективности в последние годы усилился, однако анализ современного состояния исследований показал наличие существенных пробелов в изучении институтов

развития. В связи с этим возникает необходимость изучения современных подходов к оценке эффективности институтов развития для определения возможности их адаптации к российским условиям и выявления направлений дальнейшего совершенствования применяемых методов.

ЭВОЛЮЦИЯ МЕТОДОВ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ

Изменение глобальных экономических условий, разработка и внедрение новейших инструментов управления, развитие государственных функций в управлении общественными финансами способствовали эволюции методологии оценки эффективности деятельности институтов развития двух последних десятилетий.

Систематизируя современные методические подходы к оценке деятельности институтов развития, можно выделить четыре наиболее распространенных.

1. Институт развития рассматривается как хозяйствующий субъект, учитываются его цели, задачи и отраслевая специфика (Сидорова, Татаркин, 2016; Юдина, 2015; Перфилова, 2017; Сухарев, 2017).

2. Эффективность института развития оценивается с точки зрения того, насколько эффективно он расходует государственные средства (Rajaram, Le, Biletska, Brumby, 2010).

3. Эффективность института развития представляет собой уровень вклада в развитие экономики. Рассматривается влияние его деятельности на национальные и региональные показатели социально-экономического развития (Rajaram, Le, Kaiser, Kim, Frank, 2014).

4. Комплексный подход, объединяющий три указанных выше (McKinsey, OECD DAC).

Рассмотрим указанные методы подробнее.

Метод оценки эффективности института развития как хозяйствующего субъекта

Е.Н Сидорова и Д.А. Татаркин (Сидорова, Татаркин, 2016) определяют оценку института развития в качестве хозяйствующего субъекта как оценку его способности достичь заявленных целей и задач. Указанный вид оценки сосредоточен в первую очередь на эффективности внутриорганизационного планирования, поскольку претендующие на государственную поддержку и реализацию с участием институтов развития инвестиционные проекты должны отвечать особым требованиям.

Критерии оценки включают:

- поддержание оптимальных уровней коэффициентов финансовой независимости, в частности соотношения собственного и заемного капитала с использованием эффективных управленческих, финансовых и иных инструментов;

- наличие и достаточность ресурсов для достижения заявленных в уставе и иных документах стратегического и бизнес-планирования целей и задач;

- высокий уровень исполнения бюджета института развития, в особенности соответствие фактических показателей плановым (Юдина, 2015).

В качестве информационной базы для оценки эффективности институтов развития как хозяйствующих субъектов выступают их финансовые отчеты, финансовая и управленческая отчетность. При этом используются такие распространенные управленческие методы, как горизонтальный, вертикальный, факторный, сравнительный, трендовый, а также анализ относительных показателей (Перфилова, 2017).

Помимо прочего, в оценке эффективности деятельности институтов развития как хозяйствующих субъектов важнейшую роль играют такие показатели, как доходность, рентабельность и иные, учитывающие отраслевую специфику и организационно-право-

вые формы организаций. Данные показатели включают:

- объемы и изменения в динамике показателей выручки и прибыли;
- объемы и изменения в динамике реализованных инвестиционных проектов;
- темпы роста доходов институтов развития, темпы роста расходов на их содержание и соотношение указанных темпов роста;
- оптимальное соотношение объемов полученных бюджетных средств для достижения институтом развития своих целей и задач и расходов на его содержание (Сухарев, 2017).

Кроме того, одним из представляющих интерес показателей в рамках данного вида оценки является динамическое соотношение объемов управленческих расходов и выручки. Согласно исследованию Научно-исследовательского финансового института (Оценка эффективности..., 2016), в российской практике усиливается отрицательная тенденция превышения темпов роста расходов на содержание институтов развития над выручкой от их деятельности и чистой прибылью. Как отмечают исследователи, рост затрат на содержание институтов развития продолжается даже при наличии убытков.

Как было указано ранее, основными предназначениями институтов развития являются формирование и развитие эффективной инновационной экономики, привлечение частного капитала на принципах государственно-частного партнерства, модернизация высокотехнологичных отраслей и, как результат, обеспечение социально-экономического развития страны. В связи с этим эффективность деятельности института развития необходимо оценивать не только как собственно эффективность его работы в качестве хозяйствующего субъекта, но и с учетом влияния реализуемых им инвестиционных проектов на социально-экономическое развитие отдельных регионов, государств или межрегиональных объединений, которое можно оценить с помощью показателей экономического роста и социального развития.

Методы оценки эффективности использования государственных средств институтом развития

Поскольку инвестиционная деятельность является основным направлением институтов развития, то оценка эффективности реализации инвестиционных проектов стала отправным пунктом развития данного подхода. В последнее время она стала одним из элементов комплексной оценки эффективности управления государственными инвестициями и институтов развития. Например, Международный валютный фонд рассчитывает индексы эффективности государственных инвестиций (Public Investment Efficiency Indicators, PIE-X)¹, представляющие собой отношение стоимости основного капитала к показателям результатов развития инфраструктуры (качества и доступности). Для оценки результатов реализации проектов могут быть использованы:

- основанные на опросах потребителей показатели качества инфраструктуры (например, по данным Всемирного экономического форума, проводящего опросы бизнеса о качестве услуг);
- основанные на статистических данных физические показатели (например, производство электроэнергии, протяженность дорог, доступность питьевой воды для населения, число мест в стационарах, число преподавателей в школах и др.);
- гибридные показатели, сочетающие показатели качества инфраструктуры и физические показатели.

В 2015 г. сотрудники Международного валютного фонда рассчитали индексы эффективности государственных инвестиций 132 государств. Согласно исследованию Международного валютного фонда (International Monetary Fund, 2015), уровень эффективности инвестиций в среднем по всем странам ниже уровня лучшей практики на 27%. Разрыв сни-

жается при росте доходов на душу населения и составляет 13 у развитых стран, 27 – у развивающихся и 40 – у слаборазвитых.

1. *Диагностика и неформализованная оценка эффективности управления государственными инвестициями*. В 2000-е гг. ряд исследователей² доказали наличие прямой зависимости между эффективностью государственных инвестиций и качеством управления инвестициями на всех стадиях жизненного цикла инвестиционного проекта – от их планирования и реализации до этапа использования созданных активов (элементов инфраструктуры). Так, при нецелевом расходовании денежных ресурсов и действующих коррупционных схемах качество управления государственными инвестициями является низким. В результате высокоэффективные на стадии планирования проекты по итогам их реализации могут не достичь запланированных целей либо оказаться убыточными.

Необходимость выявления слабых звеньев в управлении государственными инвестициями обусловила потребность в разработке инструментов диагностики. В 2010 г. сотрудники Всемирного банка сформулировали «Основы диагностики для анализа системы управления государственными инвестициями» (Rajaram, Le, Biletska, Brumby, 2010). Авторы основывались на убеждении, что система управления государственными инвестициями в любой стране должна придерживаться единых принципов, которые охватывают весь жизненный цикл инвестиционных проектов. Они выделили следующие положения: руководство в сфере инвестиционной деятельности; формирование проектных предложений и проведение первоначального

² International Monetary Fund (2015). Improving Public Investment Efficiency in the G-20. URL: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/090115.pdf>; McKinsey Global Institute (2016). Bridging Global Infrastructure Gaps. URL: <http://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/bridging-global-infrastructuregaps>.

¹ International Monetary Fund Policy Paper (2015). Making Public Investments More Efficient. URL: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>.

отбора; предварительная оценка проекта; независимая проверка первоначальной оценки инвестиционного проекта; выбор проекта и бюджетирование; реализация проекта; внесение корректировок в проект; эксплуатация созданных в результате реализации проекта объектов инфраструктуры; оценка результатов осуществления проекта.

Данные принципы являются соответствующими элементами оценки. В результате целью диагностики выступает не выявление наилучших практических решений, а выделение обязательных институциональных элементов, которые будут способствовать эффективному системному процессу управления государственными инвестициями и основными рисками. Применение на практике указанных принципов рассматривается Международным банком реконструкции и развития как одно из условий предоставления займов на цели развития государствам.

2. *Оценка эффективности управления государственными инвестициями на всех этапах жизненного цикла проекта.* В 2011 г. Международный валютный фонд опубликовал методические подходы к оценке эффективности управления государственными инвестициями (Rajaram, Minh Le, Kaiser, Kim, Frank, 2014). Основным элементом оценки – индекс эффективности управления общественными инвестициями PIMI (Public Investment Management Index). Подходы к оценке заимствованы из «Основ диагностики для анализа системы управления государственными инвестициями»³, но авторы ввели балльную экспертную оценку, на основе которой производится расчет индексов качества управления государственными инвестициями.

Важнейшее значение в разработке новой методики оценки имели исследования качества управления государственными средствами, проводимые во множестве государств

по «Методологии оценки государственных расходов и финансовой подотчетности» (Public Expenditure and Financial Accountability Assessments, PEFA)⁴. Методика PEFA была разработана совместно Всемирным банком, Европейской комиссией, Международным валютным фондом и рядом государств (Великобританией, Францией, Швейцарией, Норвегией) в 2003–2005 гг. и включает 28 показателей, характеризующих все этапы бюджетного цикла.

Оценка качества управления государственными инвестициями включает 17 компонентов и проводится по укрупненным этапам жизненного цикла инвестиционного проекта: предварительная оценка, отбор, реализация, оценка результатов осуществления проекта. В основе метода лежит применение экспертных оценок. Эксперты должны ответить на перечень вопросов по каждому компоненту, выбирая подходящий ответ из предлагаемых вариантов, которые сформулированы заранее и оценены в баллах. Оценка качества управления государственными инвестициями по всем этапам проекта рассчитывается как среднее арифметическое суммы баллов по соответствующим компонентам. Индекс PIMI, в свою очередь, представляет собой среднее арифметическое совокупности оценок на всех этапах жизненного цикла проекта. Оценка на каждом этапе и индекс PIMI измеряются от 0 до 4 баллов.

Данный методический подход использовал и Мировой валютный фонд для оценки качества управления государственными инвестициями в 71 государстве, 40 из которых – с низким уровнем дохода на душу населения. В результате исследования были рассчитаны индексы по этапам и общие индексы PIMI для каждого государства. Среднее значение индекса PIMI для развивающихся стран составило 1,68, что означает относительно низкое качество управления государственными инвестициями в данной группе государств. Оцен-

³ The Office of Management and Budget. Assessing Program Performance. URL: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/omb/performance/index.html>.

⁴ PEFA Assessment Handbook. URL: <http://www.pefa.org/user-guidance>.

ки качества управления государственными инвестициями по каждому этапу жизненного цикла инвестиционных проектов позволили выявить области, в которых необходима реализация мер, направленных на повышение эффективности управления во всех развивающихся странах (предварительная оценка инвестиционного проекта и оценка по результатам его реализации).

3. *Оценка эффективности управления государственными инвестициями на основе интеграции в бюджетный процесс.* В 2015 г. Международный валютный фонд представил обновленную версию оценки качества управления государственными инвестициями (Public Investment Management Assessment, PIMA)⁵. В новой версии оценка качества управления государственными инвестициями была интегрирована в бюджетный процесс, что объяснялось прямой зависимостью между процессами управления инвестициями и иными государственными ресурсами, а также тесной взаимосвязью исполнения инвестиционных проектов от эффективности управления государственными финансами в целом.

Методика PIMA состоит из трех этапов оценки: планирование устойчивого объема инвестиционных ресурсов на всех уровнях бюджетной системы (что требует обеспечения эффективной координации действий всех уровней власти); грамотное распределение инвестиционных ресурсов, направление государственных инвестиций в приоритетные секторы и проекты (что требует унифицированной и всеохватывающей системы планирования инвестиций на средние и долгосрочную перспективу, использование объективных критериев и конкурентных процедур для оценки и отбора инвестиционных проектов); осуществление проектов согласно бюджету и планам (что требует условий, обеспечивающих полное финанси-

вание, эффективного управления, прозрачного мониторинга).

На каждом этапе методики предлагается 15 элементов оценки, характеризующих процесс планирования, распределения и исполнения инвестиционных затрат в рамках бюджетного процесса. Каждый элемент оценивается с помощью трех заранее установленных характеристик: «не удовлетворяются», «частично удовлетворяются», «полностью удовлетворяются». Данные оценки также имеют балльные значения, варьируемые от 0 (в случае если ни одна ключевая характеристика не удовлетворяется) до 10 (если все 45 ключевых характеристик удовлетворяются). Итоговая оценка представляет собой среднее арифметическое суммы оценок. Все элементы оценки имеют одинаковые веса.

С применением данной методики в 2015 г. эксперты Международного валютного фонда провели анализ качества управления государственными инвестициями в 25 государствах, различающихся по размеру территории, местоположению, уровню дохода, объемам государственных инвестиций и качеству управления ими.

В результате исследования⁶ подтвердилось, что развитые страны оказались более эффективными в реализации принципов единства и полноты бюджета, регулировании деятельности государственно-частного партнерства и инфраструктурных организаций, мониторинге инфраструктурных активов и проектном управлении. Низкое качество проектного управления в развивающихся странах выступает серьезной причиной превышения запланированных расходов и задержки сроков реализации проектов. В этих государствах разработка планов реализации проектов до их утверждения не является обязательным требованием, однако зачастую упускается этап оценки результатов осуществления инвестиционного проекта. Также не-

⁵ International Monetary Fund Policy Paper (2015). Making Public Investments More Efficient. URL: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>.

⁶ International Monetary Fund (2015). Improving Public Investment Efficiency in the G-20. URL: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/090115.pdf>.

достаточно проработаны ведение отчетности и процедуры аудита. К существенным проблемам развитых стран относятся: слабая связь национальных приоритетов с региональными, дублирование в региональных стратегиях национальных целей, неэффективные механизмы координации действий между разными уровнями власти.

Поскольку методика РИМА обеспечивает проведение развернутой, интегрированной в бюджетный процесс оценки качества управления государственными инвестициями, Международный валютный фонд и Всемирный банк пришли к соглашению о ее совместном применении в дальнейшем, что позволит избежать дублирования в оценках качества управления государственными инвестициями в разных государствах.

Комплексные методы оценки эффективности институтов развития

В последние годы в политике многих государств произошло смещение акцента от исключительно бюджетного финансирования к стимулированию привлечения частных инвестиций в развитие социальной и хозяйственной инфраструктуры. Это потребовало существенного улучшения системы государственного управления инвестиционными ресурсами, что привело к новому этапу в развитии методологии оценки эффективности институтов развития.

В 2016 г. Глобальный институт McKinsey (McKinsey Global Institute) представил новую методику оценки качества управления инвестиционными ресурсами в обзоре «Преодоление разрывов в глобальной инфраструктуре»⁷, которая может быть, в частности, применена для оценки эффективности деятельности институтов развития.

⁷ McKinsey Global Institute (2016). Bridging Global Infrastructure Gaps. URL: <http://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/bridging-global-infrastructuregaps>.

В данной методике диагностика и оценка эффективности управления инвестициями вышли далеко за рамки управления проектным циклом. Методика McKinsey включает оценку условий для привлечения национальных и иностранных инвестиций, роли государства в создании привлекательного инвестиционного климата, уровня профессионализма кадров государственных служащих, уровня развития законодательства в области рыночных отношений и защиты прав собственности.

Оценка эффективности государственного управления инфраструктурой включает три этапа – оценка состояния инфраструктуры, роли государства в создании и функционировании инфраструктуры и результатов реализации проектов. Каждый этап включает несколько направлений, в каждое из которых, в свою очередь, входит множество компонентов, состоящих из подкомпонентов. Например, на втором этапе анализируется пять направлений: отбор инвестиционных проектов на основе объективных данных и прозрачных процедур (шесть компонентов); организация реализации инвестиционных проектов (восемь компонентов); финансовое обеспечение и государственное регулирование (семь компонентов); государственное управление инфраструктурой и профессиональный потенциал управляющих (пять компонентов); качество созданной инфраструктуры (два компонента). Оценка компонента рассчитывается как среднее арифметическое оценок субкомпонентов. Аналогичным образом рассчитываются оценки по направлениям и дается общая оценка.

Данная методика была применена Глобальным институтом McKinsey при исследовании около 400 инвестиционных проектов в 12 государствах. Выяснилось, что даже лучшие по результатам оценки государства получают в среднем не более 3,7 балла, что значительно ниже 5-балльной оценки проектов из образцов лучшей практики. Согласно результатам исследования в одном и том же государстве могут быть существенные различия в эффективности управления инвести-

циями в разных отраслях (например, низкая оценка в энергетическом секторе при высоких оценках в строительстве и сфере водных ресурсов). Перерасход средств по крупнейшим проектам составляет в среднем 20–45%. Разница в расходах по аналогичным проектам в разных государствах составляет от 50 до 100%, что зависит от различных применяемых подходов к планированию и реализации инвестиционных проектов, финансовому обеспечению и управлению государственными закупками. Помимо этого, диагностика показала необходимость существенного улучшения качества информационного обеспечения, внедрения современных инструментов проектного планирования, улучшения контроля и надзора над реализацией проектов, а также повышения квалификации персонала, осуществляющего планирование и реализацию проектов.

Другим примером комплексного подхода к оценке эффективности институтов развития является метод, предложенный Комитетом содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (КСР ОЭСР). Критерии, используемые для оценки эффективности, были впервые изложены в «Принципах ОЭСР оценки содействия развитию»⁸ (Principles for Evaluation of Development Assistance, OECD, 1991), а затем определены в «Глоссарии ключевых терминов в области оценки и управления, ориентированного на результаты»⁹ (Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management, OECD, 2002). Согласно данному методу оценка результатов деятельности институтов развития проводится с использованием основных и дополнительных критериев: релевантности, результативности, эффективности, влияния, устойчивости воздействия и др.

⁸ OECD (2001). Principles for Evaluation of Development Assistance. URL: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2755284.pdf>.

⁹ OECD (2002). Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. URL: <http://www.oecd.org/development/evaluation/2754804.pdf>.

Релевантность. Степень соответствия оказанной помощи приоритетам и политике целевой группы, получателя и донора.

Результативность. Степень достижения поставленных целей, на достижение которых направлена помощь, выявление основных факторов, влияющих на достижение или недостижение целей.

Эффективность. Эффективность измеряет результаты – качественные и количественные – по отношению к входам. Это экономический термин, который означает, что для помощи используются наименее дорогостоящие ресурсы для достижения желаемых результатов. Его расчет обычно требует сравнения альтернативных подходов для достижения тех же результатов, чтобы увидеть, был ли использован наиболее эффективный процесс.

Влияние. Позитивные и негативные изменения, вызванные вмешательством в развитие, прямо или косвенно, преднамеренно или непреднамеренно. Влияние включает основные воздействия и воздействия, возникающие в результате деятельности на местные социальные, экономические, экологические и другие показатели развития. Проверка касается как предполагаемых, так и непреднамеренных результатов, а также таких положительных и отрицательных воздействий внешних факторов, как изменения в торговых и финансовых условиях.

Устойчивость. Устойчивость связана с измерением вероятности продолжения выгод от деятельности после прекращения донорского финансирования. Проекты должны быть экологически и финансово устойчивыми.

В 2018 г. КСР ОЭСР провел исследование сильных и слабых сторон критериев и того, как их лучше адаптировать в современных условиях¹⁰. В результате исследования выяснилось, что критерии активно используются далеко за пределами членов КСР – по

¹⁰ OECD (2018). OECD DAC Evaluation Criteria: Summary of consultation responses. URL: https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/DAC-Criteria/ConsultationReport_EvaluationCriteria.pdf.

всему миру. Однако, несмотря на простоту, ясность и широкое распространение критериев, по-прежнему остаются проблемы, связанные с их применением в практической деятельности. Подавляющее большинство опрошенных отметило необходимость несущественных изменений, редакции и уточнения критериев; часть респондентов высказалась против внесения в методику оценки каких-либо значительных изменений, смены критериев или их дополнения новыми.

Исходя из полученных результатов, можно сделать вывод о необходимости внесения следующих изменений в методику:

- разработки проектов обновленных определений для исходных критериев, включая механизмы их измерения, для дальнейшего объяснения каждого критерия;
- рассмотрения возможности добавления критериев;
- разработки руководств по использованию критериев;
- изучения необходимости других шагов (помимо адаптации критериев) для соответствия методики современным условиям.

Таким образом, в настоящее время наиболее приемлемым для оценки эффективности институтов развития является комплексный подход, комбинирующий методы оценки эффективности различных аспектов деятельности институтов развития. Однако методы, используемые в рамках данного подхода, либо достаточно сложны для применения на практике и не адаптированы к деятельности институтов развития (методика McKinsey), либо недостаточно проработаны (КСР ОЭСР).

По мнению автора, оценка эффективности деятельности институтов развития должна предусматривать:

- расчет и анализ в динамике показателей, характеризующих социально-экономическую и коммерческую эффективность деятельности;
- оценку вклада деятельности институтов развития в социально-экономическое развитие межгосударственных объединений, государств и регионов;

- оценку эффективности управления бюджетными средствами;
- сравнение показателей эффективности деятельности анализируемого института развития с показателями эффективности деятельности аналогичных институтов (при возможности).

Предложенный подход позволит проводить всестороннюю оценку институтов развития. Однако для получения объективных результатов требуются разработка новых или совершенствование существующих методов в рамках каждого направления.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Анализ современных подходов к сущности и оценке эффективности деятельности институтов развития позволяет сделать следующие выводы.

Несмотря на существенную роль институтов развития для экономики регионов, государств и объединений, единого подхода к пониманию сущности данных институтов так и не сформировалось. Предложено авторское определение, согласно которому институтами развития выступают организации, основной деятельностью которых является стимулирование инновационных процессов и развитие инфраструктуры путем финансирования долгосрочных инвестиционных проектов, способствующих социально-экономическому развитию отрасли, региона, страны, объединения.

В результате систематизации выделено четыре подхода к оценке институтов развития. Методы оценки института развития как хозяйствующего субъекта позволяют оценить наличие у него прибыли, рентабельность, деловую активность и другие показатели деятельности. При этом получение прибыли не является основной деятельностью институтов развития, поэтому оценка только на основе указанных показателей не может быть

корректной. Методы оценки эффективности использования государственных средств могут успешно применяться для оценки эффективности государственных программ, однако в оценке эффективности институтов развития их недостаточно в качестве единственного подхода. Методы оценки эффективности института развития с точки зрения его вклада в экономический рост также не могут применяться как единственный инструмент, поскольку данные организации должны не только активно инвестировать в перспективные для экономического роста проекты, но и эффективно управлять имеющимися средствами для дальнейшего собственного развития без постоянных дотаций со стороны государства.

Таким образом, для всесторонней оценки эффективности институтов развития необходим комплексный подход. Однако применение разработанной в рамках данного подхода методики ОЭСР осложнено в связи с недостаточной проработкой существующих методов. По мнению автора, в оценке эффективности институтов развития следует применять новый подход, предусматривающий:

- 1) расчет и анализ динамики показателей, характеризующих социально-экономическую и коммерческую эффективность деятельности;

- 2) оценку вклада деятельности институтов развития в социально-экономическое развитие межгосударственных объединений, государств и регионов;

- 3) оценку эффективности управления бюджетными средствами;

- 4) сравнение показателей эффективности деятельности анализируемого института развития с показателями эффективности деятельности аналогичных институтов.

При этом часть методов может быть заимствована из уже существующих подходов и адаптирована к особенностям институтов развития. Так, например, могут быть использованы методы оценки коммерческой эффективности деятельности и управления бюджетными средствами. Расчет интегрального показателя на основе оценок, характеризую-

щих различные аспекты деятельности институтов развития, позволит оценивать большую совокупность различных институтов и сравнивать их эффективность. Дальнейшие исследования оценки эффективности институтов развития будут продолжены в рамках дальнейшего исследования.

Список литературы / References

- Балацкий Е.В., Екимова Н.А. (2015). Эффективность институционального развития России: альтернативная оценка // *Terra Economicus*. № 13 (4). С. 31–51. [Balatskiy E.V., Ekimova N.A. (2015). Effectiveness of Russia's institutional development: an alternative assessment. *Terra Economicus*, no. 13 (4), pp. 31–51 (in Russian).]
- Бахтазин А.Р., Валентик О.Н., Бухвальд Е.М. (2015). Институты развития как инструмент региональной экономики. М.: Институт экономики РАН. [Bakhtazin A.R., Valentik O.N., Bukhval'd E.M. (2015). Development institutions as a tool of regional economy. Moscow, Institut Ekonomiki RAN (in Russian).]
- Дежина И.Г. (2013). Институты развития: что известно об их эффективности? // *Троицкий вариант – наука*. № 126. С. 4. [Dezhina I.G. (2013). Development institutions: What is known about their effectiveness? *Troitsky variant – science*, no. 126, p. 4 (in Russian).]
- Мельников Р.М. (2012). Результативность и эффективность российских финансовых институтов развития: подходы к оценке и пути повышения // *Финансы и кредит*. № 21 (501). С. 2–10. [Mel'nikov R.M. (2012). Efficiency and effectiveness of Russian financial development institutions: approaches to assessment and ways to improve. *Finance and Credit*, no. 21 (501), pp. 2–10 (in Russian).]
- Никонова И.А. (2015). Эффективность и результативность финансовых институтов развития: оценка и управления // *Финансы*. № 4. С. 54–56. [Nikonova I.A. (2015). Effectiveness and efficiency of financial development institutions:

- assessment and management. *Finance Journal*, no. 4, pp. 54–56 (in Russian).]
- Оценка эффективности деятельности российских и зарубежных институтов развития (2016): научный доклад / под ред. И.Н. Рыковой. М.: Научно-исследовательский финансовый институт. [Evaluation of the effectiveness of Russian and foreign development institutions. (2016). Ed. by I.N. Rykova. Scientific report. Moscow, Research Financial Institute (in Russian).]
- Перфилова О.В. (2017). Оценка эффективности российских финансовых институтов развития // Роль и значение современной науки и техники для развития общества: сборник статей международной научно-практической конференции: в 3 ч. Екатеринбург: ОМЕГА САЙНС. С. 145–147. [Perfilova O.V. (2017). Evaluation of the effectiveness of Russian financial development institutions. Role and significance of modern science and technology for development of society. Collection of articles of the international scientific and practical conference: in 3 parts. Yekaterinburg, Omega Science, pp. 145–147 (in Russian).]
- Попов Е.В., Власов М.В., Симахина М.О. (2010). Институты регионального развития экономики знаний // Региональная экономика: теория и практика. № 4. С. 67–83. [Popov E.V., Vlasov M.V., Simakhina M.O. (2010). Institutes of regional development of knowledge economy. *Regional Economics: Theory and Practice*, no. 4, pp. 67–83 (in Russian).]
- Сидорова Е.Н., Татаркин Д.А. (2016). Институты развития как инструмент реализации государственной инвестиционной политики: анализ современного состояния, оценка результативности // Вестник УРФУ. Сер. Экономика и управление. Т. 15. № 4. С. 506–528. [Sidorova E.N., Tatarkin D.A. (2016). Development Institutions as a tool for implementing state investment policy: analysis of the current state, evaluation of efficiency. *URFU JOURNAL. Series Economics and Management*, no. 4 (15), pp. 506–528 (in Russian).]
- Солнцев О.Г., Хромов М.Ю., Волков Р.Г. (2009). Институты развития: анализ и оценка мирового опыта // Проблемы прогнозирования. Т. 113. № 2. С. 3–29. [Solntsev O.G., Khromov M. Yu., Volkov R.G. (2009). Development Institutions: Analysis and evaluation of world experience. *Studies on Russian Economic Development*, no. 2 (113), pp. 3–29 (in Russian).]
- Сухарев О.С. (2017). Институты развития: необходимость и эффективность // Государственный аудит. Право. Экономика. № 2. С. 8–16. [Sukharev O.S. (2017). Development Institutions: necessity and effectiveness. *State Audit. Law. Economics*, no. 2, pp. 8–16 (in Russian).]
- Фрумина С.В. (2017). Институты развития как элементы государственной инновационной политики // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Сер.: Экономика. Информатика. Т. 44. № 23 (272). С. 52–60. [Frumina S.V. (2017). Development Institutions as elements of state innovation policy. *Belgorod State University Scientific Bulletin. Series Economics. Information Technology*, vol. 44, no. 23 (272), pp. 52–60 (in Russian).]
- Юдина В.И. (2015). Институты инновационного развития: проблемы методологии оценки эффективности // Инновационное развитие – от Шумпетера до наших дней: экономика и образование: сборник научных статей по материалам международной научно-практической конференции. М.: Научный консультант. С. 478–482. [Yudina V.I. (2015). Institutions of innovative development: Problems of effectiveness assessment methodology. *Innovative development – from Schumpeter to the present day: Economics and education*. Collection of scientific articles based on the materials of the international scientific and practical conference. Moscow, Scientific consultant, pp. 478–482 (in Russian).]
- Gilmour J.B. (2007). Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance. *OECD Journal on Budgeting*, vol. 7, no. 1, pp. 1–40.
- Herrera F. (1966). The Inter-American Development Bank and The Latin American Integration Movement. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 5, no. 2.
- International Monetary Fund (2015). Improving Public Investment Efficiency in the G-20. URL: <https://>

- www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/090115.pdf.
- McDonald W. (1960). The role of the development bank in rural credit. *Australian Journal of Agricultural Economics*, vol. 4, no. 2.
- Rajaram A., Le T.M., Biletska N., Brumby J. (2010). A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management. Washington, The World Bank.
- Rajaram A., Le T.M., Kaiser K.-A., Kim J.-H., Frank J.M. (2014). The Power of Public Investment Management. Transforming Resources into Assets for Growth. Washington, World Bank Group.
- Sanford J. (1975). Development theory and the multilateral development banks: An assessment of the effectiveness of strategies used in international development finance. *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 34, is. 2, pp. 175–195.

Рукопись поступила в редакцию 05.02.2020 г.

MODERN APPROACHES TO THE EVALUATION OF DEVELOPMENT INSTITUTIONS EFFECTIVENESS

V.M. Kuzenkova

Manuscript received 05.02.2020

DOI: 10.33293/1609-1442-2020-3(90)-19-33

Victoria M. Kuzenkova, National Research University – Higher School of Economics, Moscow, Russia; victoria_kuzenkova@mail.ru. ORCID 0000-0001-6983-4968

The article examines the role of development institutions in the modern economy and substantiates the relevance of their research. The purpose of this article is to study existing approaches to assessing the effectiveness of development institutions, identifying features and studying their practical application. The systematization and analysis of four approaches to assessing the activities of development institutions are carried out: as an economic entity (organization);

as a tool for the effective use of public funds; as a degree of contribution to economic growth and an integrated approach. The study identified the most promising approaches to assessing the effectiveness of development institutions – the approaches of McKinsey and the OECD. These approaches, unlike the others, allow for a comprehensive performance assessment. However, the existing methods within the framework of these approaches are very difficult to apply in practice, since they are not sufficiently developed. It is concluded that it is necessary to apply an integrated approach to a comprehensive assessment of the activities of development institutions, which, according to the author, should provide for the calculation and analysis of the dynamics of indicators characterizing the socio-economic and commercial efficiency of activities; assessment of the contribution of development institutions to the socio-economic development of interstate associations, states and regions; assessment of the effectiveness of budget funds management; comparison of performance indicators of the analyzed development institution with performance indicators of similar ones. The research results can be used to determine the directions for further improvement of approaches to assessing the effectiveness of development institutions and the development of new methods.

Keywords: development institutions, development banks, the effectiveness of development institutions, methods for assessing efficiency, IMF, PIMI, PEMA.

JEL: E02, E22.