



THE WORLD BANK

IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

Operations Policy & Country Services

Инвестиции в устойчивую инфраструктуру и управление основными средствами

21 ноября 2019 г.

Светлана Клименко

Ведущий специалист по финансовому управлению

ИНВЕСТИЦИИ В УСТОЙЧИВУЮ ИНФРАСТРУКТУРУ

- Инвестиции в инфраструктуру имеют критическое значение для устойчивости экономического роста. Недоинвестирование средств в инфраструктуру оценивается в триллион долларов в общемировом масштабе.
 - Государственный сектор не в состоянии самостоятельно покрыть это недостаточное инвестирование. Жизненно важен вклад частного сектора.
 - Способность правительства эффективно управлять государственным балансом, включая основные средства, не только помогает планировать инвестиции государственного сектора в инфраструктуру, но и способствует диалогу с частным сектором и помогает управлять выявленными возможными и реальными рисками.
 - Устойчивость в долгосрочной перспективе становится характерной особенностью стратегий инвестирования в инфраструктуру. Этот вопрос рассматривался рядом форумов высокого уровня, в т.ч. «Группой двадцати» (G20) («Принципы G20: Инвестирование в качественную инфраструктуру»).
- https://www.mof.go.jp/english/international_policy/convention/g20/annex6_1.pdf
- Устойчивая инфраструктура имеет комплексный и долгосрочный характер, связана с многочисленными рисками и предполагает привлечение множества заинтересованных лиц. Это осложняет роль политических деятелей и практикующих специалистов, которым необходимо принимать во внимание самые разнообразные ожидания и цели в крайне динамично меняющейся среде.

УСТОЙЧИВАЯ ИНФРАСТРУКТУРА

СЛОЖНЫЙ ВЫЗОВ, ТРЕБУЮЩИЙ МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫХ И КООРДИНИРОВАННЫХ ДЕЙСТВИЙ



Горизонтальный проект ОЭСР

«Стратегическая политика для устойчивой инфраструктуры»

- Устойчивая инфраструктура требует сотрудничества по 7 основным направлениям
- Для создания надежной, всесторонней и умной инфраструктуры, которая будет эффективна по затратам и связана с низкими выбросами углерода, среди этих направлений критично развитие инструментов управления и принятия решений.

ИНВЕСТИЦИИ В ИНФРАСТРУКТУРУ И УПРАВЛЕНИЕ ОСНОВНЫМИ СРЕДСТВАМИ

- Основные средства - ключевой элемент государственного баланса, который очень важно учитывать при принятии решений и управлении инвестициями в инфраструктуру
- Качество имеющейся информации может вылиться в значительную экономию (или неэффективное расходование) государственных ресурсов
- Правила учета способны непосредственно влиять на экономические решения (**государственно-частные партнерства - ГЧП / программы приоритетного размещения - ППР**)
- В идеале структуры, отвечающие за управление основными средствами, должны тесно сотрудничать со структурами, занимающимися планированием инвестиций и принятием решений о финансировании
- Часть сложностей, связанных с сотрудничеством частного и государственного секторов, возникает из-за того, что они «говорят на разных языках»; в частности, у них разные языки учета и отчетности (у одних метод начисления, у других модифицированный метод начисления). Это может привести к недопониманию / неверной оценке имеющихся рисков и возможностей.

ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ УПРАВЛЕНИЯ, КОНТРОЛЯ И ПРИЗНАНИЯ ОСНОВНЫХ СРЕДСТВ

(НА БАЗЕ РЕГИОНАЛЬНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ВСЕМИРНОГО БАНКА – ЛАТИНСКАЯ АМЕРИКА, 2017 Г.)

- Большинство государств этого региона не считали приоритетным аспектом учет активов и управление ими, включая их идентификацию, признание и оценку - несмотря на значительное влияние этого вопроса на устойчивость государственных финансов и бюджетно-налоговой политики стран региона.
- Поскольку государственная финансовая отчетность часто некорректно отражает информацию об основных средствах всего государственного сектора, правительства не могут получить объективную картину своего финансового положения и результатов деятельности. Это сказывается на способности правительств эффективно управлять государственными ресурсами, чтобы выполнить свои предвыборные обещания.
- Отсутствие данных или неполная информация об основных средствах и, в частности, об инфраструктурных проектах государственного сектора, а также о резервах на их поддержание в надлежащем состоянии, обслуживание или замену ведет к возникновению в регионе сложностей с совершенствованием государственной инфраструктуры и инвестиционной политики, а также с выходом на более высокие уровни производительности и конкурентоспособности в национальном и региональном плане.

ТИПИЧНЫЕ ВЫЗОВЫ В УПРАВЛЕНИИ ОСНОВНЫМИ СРЕДСТВАМИ

- Устаревшая и утратившая актуальность законодательная и нормативная база в следующих областях:
 - Учет в государственном секторе;
 - Управление, контроль и регистрация основных средств;
 - Аудит и надзор;
 - Прозрачность и доступность финансовой информации государственного сектора.
- Дублирование обязанностей и отсутствие связи и координации между регулируемыми и оперативными государственными структурами в области управления, контроля и регистрации основных средств.
- Отсутствие компьютеризованных и интегрированных систем финансового управления, что ведет к наличию большого числа разных дублирующих друг друга реестров и значительно осложняет консолидацию финансовой и административной информации.



ТИПИЧНЫЕ ВЫЗОВЫ В УПРАВЛЕНИИ ОСНОВНЫМИ СРЕДСТВАМИ

- **Ненадежная и устаревшая финансовая информация, которую невозможно эффективно использовать для принятия решений.**
- **Отсутствие периодических проверок, сверок и оценки основных средств разных категорий.**
- **Слабый внутренний контроль и внешний надзор применительно к управлению основными средствами, особенно на уровне местных органов государственного управления. Текущий контроль уделяет больше внимания соблюдению требований законодательства и нормативных актов, чем эффективности управления государственными инвестициями.**
- **Отсутствие четко сформулированной стратегии руководства осуществлением реформ в области учета и управления активами в государственном секторе, а также недостаточное внимание процессу управления изменениями, включая разработку и осуществление планов налаживания связей и обучения кадров.**

ЧТО НУЖНО УЧИТЫВАТЬ: ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА И ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА

- Политическая система страны (федерация или унитарное государство) и степень ее централизации или децентрализации влияет на учет основных средств с нескольких точек зрения, например, они определяют базу полномочий принимать стандарты и разрабатывать учетную политику и учетные процедуры, устанавливают, какие именно структуры должны отвечать за сохранность активов и отражать их в своей финансовой отчетности, кто отвечает за создание и ведение реестров активов, а также какие требования предъявляются относительно включения основных средств в консолидированную финансовую отчетность.
- В федеральных политических системах центральное правительство и правительства субъектов федерации обычно имеют независимые законодательства и в т.ч. законодательные акты, регулирующие требования к финансовой отчетности, поэтому нередки ситуации, когда центральное правительство и правительства субъектов федерации пользуются разными стандартами учета, причем у каждого субъекта они могут отличаться. Напротив, в унитарных системах есть один центральный орган, устанавливающий требования как на центральном уровне, так и на уровне местных органов власти с разной степенью передачи полномочий местным органам.
- Существующие законодательные требования и легкость, с которой при необходимости в них могут вноситься изменения, значительно влияют на сложность и сроки внедрения стандарта МСУГС (IPSAS) 17 после его принятия. Три основные области, зависящие от качества законодательной базы - это: (i) определение контроля и прав на получение будущих экономических выгод от основных средств или на использование их потенциала за срок их службы, (ii) установление законодательных основ для учетной политики и порядка (т.е. процедур) учета основных средств и (iii) внесение изменений в план счетов (ПС) для облегчения правильного распределения по категориям и правильной классификации активов и ввода основанной на начислении информации, которая имеет отношение к признанию и оценке основных средств.

ЧТО НУЖНО УЧИТЫВАТЬ: КЛАССИФИКАЦИЯ

Инфраструктурные активы государственного сектора по категориям

Транспорт и коммунальное хозяйство

- Шоссейные дороги
- Железные дороги
- Порты
- Инфраструктура электроэнергетики
- Инфраструктура газоснабжения
- Инфраструктура водоснабжения
- Инфраструктура утилизации сточных вод
- Инфраструктура связи

Социальная инфраструктура

- Школы, колледжи, ВУЗы, НИИ
- Больницы
- Кладбища

Инфраструктура управления

- Здания парламента и правительства
- Суды
- Тюрьмы и иные пенитенциарные учреждения
- Услуги ЧС (пожарные, полиция, скорая медицинская помощь)
- Военные базы, командные центры, склады боеприпасов, стрельбища

Инфраструктура культуры, спорта и отдыха

- Библиотеки
- Музеи
- Центры искусств и культурные центры
- Ботанические сады
- Городские парки и сады
- Национальные парки и заповедные зоны

ЧТО НУЖНО УЧИТЫВАТЬ: ИСТОЧНИКИ ДАННЫХ ДЛЯ ПЕРВОНАЧАЛЬНОЙ ОЦЕНКИ

Инфраструктурные активы	Недвижимость
<ul style="list-style-type: none">▪ Инженерные чертежи систем▪ Опрос лиц, присутствовавших в период возведения объекта:<ul style="list-style-type: none">○ Операторов○ Руководителей○ Владельцев▪ Опрос жильцов▪ Визуальный осмотр▪ Экстраполяция подземных активов на базе сравнения с другими регионами страны или соседними странами▪ Договора▪ Бюджет▪ Ассигнования	<ul style="list-style-type: none">▪ Земельный реестр▪ Налоговые документы<ul style="list-style-type: none">○ Продажа участка или зданий○ Периодические налоговые оценки▪ Опрос лиц, присутствовавших в период возведения объекта:<ul style="list-style-type: none">○ Операторов○ Руководителей○ Владельцев▪ Договора

ЧТО МОЖНО СДЕЛАТЬ

- Законодательная и нормативная база: Когда правительства приступают к реформированию государственного сектора для модернизации учета, управления и контроля основных средств, необходимо пересмотреть и актуализировать законодательную и нормативную базу, чтобы отразить новые стандарты, процессы и сферы ответственности организаций. Для этого может потребоваться принятие новых законов либо официальное принятие / адаптация международных стандартов / лучшей практики, например, МСУГС (IPSAS), Комитета организаций-спонсоров Комиссии Тредуэя (COSO), Международных стандартов высших ревизионных учреждений - МСБРУ (ISSAI) и т.д. Возможно, также потребуется пересмотр законодательных требований относительно прозрачности для обеспечения соблюдения прав граждан на доступ к государственной финансовой информации.
- Организационная структура: В свете актуализированной юридической и организационной структуры следует пересмотреть и уточнить роли и сферы ответственности различных регулирующих и оперативных государственных органов, задействованных в управлении, учете и контроле основных средств. Создание координационного комитета, в котором будут участвовать представители от соответствующих государственных подразделений и организаций, отвечающих за надзор за осуществлением реформ в области основных средств, поможет достижению лучших результатов и улучшит связь и координацию между различными заинтересованными лицами, участвующими в процессе.
- Информационные системы: Возможно, понадобится актуализировать / скорректировать государственную комплексную систему информации по управлению финансами - КСИУФ (IFMIS) для интеграции в ее структуру управления основными средствами и контроля за ними.

ЧТО МОЖНО СДЕЛАТЬ

- Управление основными средствами и контроль за ними: Для повышения эффективности контроля за основными средствами и управления ими можно сделать следующее: (i) периодические инвентаризации, классификация и проверки материальных активов; (ii) первичная оценка и последующие переоценки активов (в т.ч. для отражения их износа и обесценения); (iii) сверка учетных сальдо основных средств с реестрами активов; (iv) подготовка планов технического обслуживания и замены основных средств стратегического значения (например, государственной инфраструктуры). В этом процессе должны активно участвовать как внутренние, так и внешние аудиторы в сотрудничестве с другими государственными подразделениями.
- Отчетность и прозрачность: Эффективное управление государственными инвестициями непосредственно сказывается на качестве государственных услуг гражданам, а также на возможности для граждан привлекать правительство к ответу. Такая отчетность может достигаться путем: (i) повышения качества периодических финансовых аудитов; (ii) укрепления сотрудничества и улучшения координации между организациями, отвечающими за внутренний контроль и внешний надзор; (iii) публикацией в открытом доступе проаудированной финансовой отчетности и иной информации.
- Управление изменениями: Управление изменениями - важный компонент правительственной стратегии поддержки осуществления реформ в области основных средств. В частности, акцент должен быть сделан на: (i) целях и сфере реформы и методологии ее осуществления; (ii) основных ответственных исполнителях и составе группы, отвечающей за осуществление проекта; (iii) планах внутренних и внешних связей и в т.ч. на кампаниях по информированию и повышению осведомленности; (iv) плане всесторонней подготовки и повышения кадрового потенциала; (v) механизмах обратной связи.

ДОБАВЛЕНИЕ ФАКТОРА УСТОЙЧИВОСТИ И УЛУЧШЕНИЕ СОТРУДНИЧЕСТВА С ЧАСТНЫМ СЕКТОРОМ

- Устойчивость подразумевает сочетание экономических, экологических, социальных, управленческих, финансовых целей и целей развития в планировании инфраструктуры, осуществлении инфраструктурных проектов и управлении ими.
- Требуется комплексный многопрофильный подход.
- Признается как основной приоритет правительствами, регулирующими органами, межгосударственными органами и частным сектором.
- Необходимо найти решения для ряда сложных вызовов, в т.ч. в области учета; например, как выразить положительные и негативные факторы влияния в денежном эквиваленте.
- Частный сектор ищет возможности работать с государственными и международными организациями для увеличения устойчивых долгосрочных инвестиций, поддерживающих достижение целей устойчивого развития (SDG), в т.ч. в области инфраструктуры.
- Рыночная функция данных. Хорошее качество государственных данных, в т.ч. об основных средствах даст частному сектору возможность вхождения в массовых масштабах.
- Инвесторы обращаются к правительствам, чтобы укрепить свой баланс (дополнительно к политическим реформам, делающим это возможным), лучше управлять выявленными и реальными рисками.