Анатолий ЛАПИН, Ильдар АЛИУЛЛОВ

Оценка проектов государственно-частного партнерства

Механизм государственно-частного партнерства (ГЧП), как один из эффективных инструментов экономической политики, позволяет оказать значительное влияние на национальную экономику, перейти от прямого бюджетного финансирования инвестиционных проектов, осуществляемых в рамках бюджетных ограничений, к модели привлечения дополнительных ресурсов на условиях разделения рисков.

В настоящее время разработано много подходов к определению государственно-частного партнерства. Наиболее подходящим следует считать такое партнерство, как юридически оформленное на определенный срок взаимовыгодное сотрудничество органов публичной власти и субъектов частного предпринимательства в отношении объектов, находящихся в сфере непосредственного государственного интереса и контроля, предполагающее распределение рисков между партнерами, осуществляемое в целях наиболее эффективной реализации проектов, имеющих важное государственное и общественное значение [Белицкая, 2009. С. 6].

Примечательно, что понятие «государственно-частное партнерство» используется главным образом в целевых программах и стратегиях развития отраслей в качестве эффективного способа расходования бюджетных средств, при этом нормы права, содержащиеся в таких актах, носят преимущественно материальный характер.

К 2013 г. в большинстве субъектов Российской Федерации приняты региональные законы, направленные на реализацию проектов на основе государственно-частного партнерства, но полноценная их реализация на региональном и муниципальном уровнях затруднена из-за отсутствия необходимых норм в федеральном законодательстве. Кроме того, система оценки эффективности реализации того или иного проекта нуждается в совершенствовании. Несмотря на то, что применение данного института в реализации общественно-значимых проектов с участием государственного и частного секторов способствует оптимальному распределению рисков, снижению нагрузки на бюджет и пр., использование его как основного инструмента в экономической

Анатолий Лапин, заведующий кафедрой экономического анализа и государственного управления Ульяновского государственного университета, доктор экономических наук, профессор (432017, г. Ульяновск, ул. Пушкинская, 4а). E-mail: eagov@ulsu.ru
Ильдар Алиуллов, главный специалист-эксперт отдела развития государственно-частного партнерства департамента инвестиционной политики и поддержки предпринимательства Министерства стратегического развития и инноваций Ульяновской области (432017, г. Ульяновск, пл. Ленина, д. 1). E-mail: aliullov.ildar@bk.ru

Аннотация: В статье отражены актуальные проблемы формирования института государственно-частного партнерства как одного из инструментов развития региональной экономической политики, позволяющего перейти от прямого бюджетного финансирования инвестиционных проектов в стратегических и социально-значимых отраслях экономики к модели привлечения дополнительных ресурсов на условиях разделения рисков. Привлечение средств частного сектора в рамках государственно-частного партнерства позволяет решать задачи по созданию, реконструкции и эксплуатации публичного имущества, а также по предоставлению населению качественных публичных услуг. Целесообразность применения государственно-частного партнерства при реализации подобных проектов требует количественного обоснования. Исходя из этого, сегодня одной из главных задач является внедрение механизма оценки эффективности проектов государственно-частного партнерства. Предлагаемая методика позволяет оценить уровень общественной, бюджетной, экономической эффективности проектов государственно-частного партнерства.
Ключевые слова: государственно-частное партнерство, оценка эффективности, методика оценки, региональная экономическая политика.

ASSESSMENT OF PROJECTS OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP

Anatoliy Lapin, Head of the Department of Economic Analysis and Public Administration, Ulyanovsk State University, Doctor of Economics, Professor (ul. Pushkinskaia 4a, Ulyanovsk, Russian Federation, 432017). E-mail: eagov@ulsu.ru
Ildar Aliullov, Chief Specialist-Expert of the Department of State-Private Partnership Development in the Department of Investment Policy and Business Support of the Ministry of Strategic Development and Innovations of Ulyanovsk region (Lenin Square 1 , Ulyanovsk, Russian Federation, 432063). E-mail: aliullov.ildar@bk.ru

Summary: The author of the article reflects on the current issues of formation of the institute of state-private partnerships as a tool for development of regional economic policy, which allows to move from direct budget financing of investment projects of strategic and socially important sectors of the economy to the model attracting additional resources under risk-sharing. The article explains that the private sector financing through state-private partnership allows to tackle the issue of creation, reconstruction and maintenance of public property, as well as the issue of providing quality public services. The expediency of application of state-private partnership in the implementation of such projects requires a quantitative substantiation. Hence, one of the main tasks today is to introduce the mechanism for evaluation of the effectiveness of public-private partnerships. The proposed method allows us to evaluate the level of social, fiscal and economic efficiency of projects of the public-private partnership.
Keywords: state-private partnership; efficiency evaluation; evaluation procedure; regional economic policy.

политике без должного контроля и оценочной системы нецелесообразно.

Подобный контроль, несомненно, должен исходить от государства еще на стадии формирования самого института партнерства. От того, как слаженно работает государственный механизм, зависит и эффективность реализации инвестиционных проектов. В условиях современной административной реформы «особая роль отводится четкой регламентации всех административных процедур, осуществляемых исполнительными органами государственной власти, позволяющей повысить прозрачность и эффективность их работы, сделать ее максимально удобной для всех категорий получателей публичных услуг» [Лапин, Хайров, 2012. С. 31].

В общемировой практике сложилась тенденция, в соответствии с которой государственные органы передают во временное пользование бизнесу объекты отраслей, традиционно принадлежавших государству (электроэнергетика, транспорт, коммунальное хозяйство, порты и др.), оставляя за собой право регулирования и контроля за их деятельностью. Несомненным лидером в этой области с начала 90-х гг. XX в. является Великобритания. Но сегодня кризисная ситуация в экономике страны и непосильные обязательства по проектам партнерства заставили правительство Великобритании отказаться от подобных схем [Варнавский, 2012. С. 68]. Активное использование механизмов государственно-частного партнерства требует разработки соответствующего инструментария для расчета эффективности инвестиционных проектов, реализуемых с участием государства. Существующая международная методология оценки общественной (экономической) эффективности проектов государственно-частного партнерства, представленная в «Зеленой книге» Казначейства Великобритании, по сути учитывает лишь экономический эффект, однако, по мнению авторов, необходима методика, способная выявить те проекты, участие государства в которых наиболее востребовано, а сами они представляют наибольшую общественную полезность.

Специфика реализации большинства социально-значимых проектов заключается в том, что они не всегда финансово выгодны для частного инвестора, но общественно полезны для государства. В то же время сотрудничество публичного и частного секторов позволяет переложить часть финансовых рисков на государство, стимулируя частных инвесторов вкладывать свои деньги. При удачной организации инвестирования выигрывают все: государство получает в собственность объект, частный сектор «отыгрывает» за срок действия соглашения необходимую прибыль, а население получает возможность пользоваться услугами или вновь возведенными объектами.

Чтобы понять необходимость сотрудничества для сторон партнерства и для населения в целом, нельзя обойтись без комплексного анализа эффективности использования государственно-частного партнерства.

В целом оценка эффективности проекта на основе государственно-частного партнерства должна проводиться параллельно процессу организации инвестиционного проекта и его реализации (**рисунок**), что позволяет более гибко использовать данный механизм и корректировать его в случае необходимости, одновременно контролируя ход реализации проекта.

I стадия. Оценку эффективности реализации проекта необходимо начинать с сопоставления всех действительных выгод и затрат, с точки зрения общества в целом. Методика оценки общественной эффективности существующая в «Методических рекомендациях по оценке эффективности инвестиционных проектов» (утв. в 1999 г.), по мнению авторов, неприменима к проектам государственно-частного партнерства, поскольку должны учитываться не только денежные потоки от инвестиционной и операционной деятельности, но и социальный эффект от реализации проекта такого партнерства. При этом проекты государственно-частного партнерства следует разбить на две группы (для них используются различные показатели):

Рисунок. Жизненный цикл проекта государственно-частного партнерства



- проекты, в рамках которых создаются новые объекты капитального строительства;
- проекты реконструкции или перепрофилирования существующих объектов с целью лучшего использования государственного и муниципального имущества.

Для анализа индекса общественной эффективности проекта осуществляется расчет двух показателей: изменение обеспеченности населения услугами (инфраструктурой) и «привлекательность» создаваемых рабочих мест (рост оплаты труда).

Первый показатель (Pbuild) отражает, насколько сокращается отставание от нормативных зна-

чений в обеспеченности услугой (инфраструктурой) на обслуживаемой территории в результате реализации проекта, и рассчитывается по следующей формуле (расчет выражается в долях):

$$P_{build} = P_{\Delta} / (P_{norm} - P_{current}), \quad (1)$$

где $P_{current}$ – текущий уровень обеспеченности населения обслуживаемой территории услугами (инфраструктурой) до реализации проекта в рамках ГЧП;
P_{Δ} – прирост обеспеченности населения услугами (инфраструктурой) за счет реализации проекта;
P_{norm} – нормативный уровень обеспеченности услугами (инфраструктурой), утвержденный для обслуживаемой территории (при наличии).

Инициатор проекта (орган власти) самостоятельно предлагает единый показатель, позволяющий наиболее корректно оценить текущую обеспеченность населения обслуживаемой территории услугами (инфраструктурой) и ее изменение в результате выполнения проекта.

Показатель «привлекательности» создаваемых рабочих мест (Sbuild) отражает, насколько оплата труда работников в рамках проекта будет превышать средние по отрасли значения, и рассчитывается по формуле (расчет выражается в долях):

$$S_{build} = (S_{new} - S_{av}) / S_{av}, \quad (2)$$

где S_{new} – предполагаемый уровень среднемесячной заработной платы работников, занятых предоставлением услуг (обслуживанием инфраструктуры) в рамках проекта (в текущих ценах);
S_{av} – текущий уровень среднемесячной заработной платы работников в рассматриваемой отрасли в регионе (по данным статистики на последнюю имеющуюся дату).

Индекс общественной эффективности (PI_{pub1}) для проектов нового строительства рассчитывается по формуле:

$$P_{pub1} = P_{build} + S_{build}. \quad (3)$$

Показатель изменения обеспеченности населения услугами (инфраструктурой) для проектов реконструкции (Preconst) рассчитывается аналогично показателю изменения обеспеченности населения услугами (инфраструктурой) для проектов нового строительства (P_{build}).

Показатель модернизации основных фондов (Mreconst) отражает, насколько снизился износ основных фондов, используемых для предоставления услуг, в результате реализации проекта реконструкции (расчет выражается в долях):

$$M_{reconst} = (M_{now} - M_{new}) / (M_{now} - M_{norm}), \quad (4)$$

где Mnow – текущая степень износа основных фондов объекта реконструкции;
Mnew – степень износа основных фондов объекта после реализации проекта реконструкции;
Mnorm – нормативный уровень износа основных фондов для выбранной отрасли (сектора).

Показатель изменения количества рабочих мест ($L_{reconst}$) в результате реализации проекта реконструкции (*расчет выражается в долях*):

$$L_{reconst} = (L_{new} - L_{now}) / L_{now}, \quad (5)$$

где L_{now} – количество рабочих мест на реконструируемом объекте в текущий момент;
L_{new} – планируемое количество рабочих мест на объекте после реализации проекта реконструкции.

Индекс общественной эффективности (Ppub2) для проектов реконструкции:

$$P_{pub2} = P_{reconst} + M_{reconst} + L_{reconst} \quad (6)$$

Оценка общественной эффективности производится, когда перед регионом стоит задача определить отрасль (здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство и т. д.), наиболее нуждающуюся в модернизации объектов инфраструктуры и/или при выборе альтернативных проектов государственно-частного партнерства, государственных либо частных проектов. При отсутствии альтернативных проектов, при острой необходимости создания или реконструкции какого-либо объекта такая оценка может и не проводиться.

II стадия. На втором этапе следует оценить бюджетную эффективность проекта. Сопоставляются дисконтированный бюджетный денежный поток, поступающий в консолидированный бюджет субъекта РФ, и объем расходов консолидированного бюджета субъекта РФ на осуществление проекта за прогнозный период.

Индекс бюджетной эффективности рассчитывается как отношение бюджетного денежного потока (налоговые и неналоговые платежи, сверхприбыль, получаемая от эксплуатации объекта частным партнером, которая в соответствии с соглашением может подлежать перечислению в бюджет, и пр.) к объему расходов консолидированного бюджета субъекта РФ, связанных с выполнением проекта с учетом требуемой доходности вложения средств консолидированного бюджета.

$$P_B = \frac{\sum_{t=1}^{T} \frac{BCF_t}{(1+\bar{r})^t}}{\sum_{t=1}^{T} \frac{Inv_t}{(1+\bar{r})^t}}, \quad (7)$$

где BCF_t – бюджетный денежный поток, генерируемый проектом в период t;
Inv_t – объем расходов консолидированного бюджета субъекта, связанных с реализацией проекта в период t;
$\bar{r}$ – норма дисконта (ставка рефинансирования ЦБ РФ).

Расходы бюджета могут включать затраты на оценку и отбор проектов, инженерно-изыскательские работы, подготовку проектно-сметной документации, выкуп земельных участков (при необходимости), проведение конкурсных процедур, заключение соглашений и др., стоимость государственного и муниципального

имущества, предоставление бюджетных средств (на возмездной и безвозмездной основе). В перспективе возможен выкуп организации, эксплуатирующей построенный или реконструированный объект.

Именно эта группа абсолютных показателей, на наш взгляд, является отправной точкой в оценке общего индекса бюджетной эффективности проекта государственно-частного партнерства, которая и показывает степень нагрузки на бюджет при реализации проекта.

При наличии нескольких разнонаправленных по отраслям проектов, оценка общественной и бюджетной эффективности выявит наиболее нужный проект. При наличии большого количества альтернативных проектов ГЧП в социально-значимых сферах (здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство, строительство социального жилья и др.) проведение такой работы позволит более эффективно использовать бюджетные средства.

На данном этапе определяется роль государства в лице органов власти с точки зрения доходов и расходов всех уровней бюджетной системы с учетом перераспределительных эффектов, связанных с налогообложением [Новикова, Чухломин, 2012. С. 186].

III–V стадии. Инвесторы, разрабатывая финансовую модель, представляют свои предложения, оценивая финансовую эффективность проекта. Построение такой модели должно проводиться в совокупности с показателями бюджетной эффективности, отражающими как налоговые поступления, так и поступления на реализацию проекта из бюджета. Финансовая модель может и должна содержать основные характеристики производственной (операционной), инвестиционной и финансовой программы проекта, в том числе объемы производства в натуральном и стоимостном выражении, объемы и цены реализации, объемы инвестиций в основной капитал, объемы эксплуатационных расходов, объемы привлеченных кредитов и график их погашения и т. д.

К основным показателям финансовой эффективности проекта относятся чистая приведенная стоимость (NPV), внутренняя доходность проекта (IRR) и срок его окупаемости (). Применительно к проектам на основе государственно-частного партнерства показатели данной группы носят скорее справочный характер, они необходимы в первую очередь для определения индекса доходности (I) для частного инвестора от реализации проекта ГЧП. При этом использование валовых доходов и расходов обусловлено необходимостью учитывать общий эффект от партнерства:

$$I = \frac{\sum_{t=1}^{T} \frac{B_t}{(1+\bar{r})^t}}{\sum_{t=1}^{T} \frac{C_t}{(1+\bar{r})^t}}, \quad (8)$$

где B_t – общая величина доходов от реализации проекта (включая субсидии государства, налоговые льготы, доход от оказания услуг и пр.);

C_t – объем расходов на реализацию проекта (затраты на проектирование, изыскательные работы, строительство, эксплуатацию, концессионная плата и т. д.);

$\bar{r}$ – норма дисконта (ставка рефинансирования ЦБ РФ).

Таким образом, результатом оценки общественной эффективности является выбор сферы, нуждающейся в инвестировании, модернизации, и конкретного проекта в рамках государственно-частного партнерства.

Интегральный показатель потребности государства в проекте (P) позволяет выяснить необходимость его осуществления в определенной сфере:

$$P = PI_B + k \times PI_{pub}, \quad (9)$$

где PI_B – индекс бюджетной эффективности проекта;
PI_{pub} – индекс общественной эффективности проекта (реконструкции или нового строительства);
k – коэффициент значимости проекта в зависимости от сферы его реализации.

Коэффициент значимости вводится для того, чтобы определить приоритетность государственной политики в инвестировании в инфраструктурные объекты, объекты социальной сферы. Например, проектам модернизации жилищно-коммунального комплекса может быть присвоен коэффициент 1, проектам в сфере образования и здравоохранения – 0,9, транспортной инфраструктуры – 0,8 и т. д.

На наш взгляд, несмотря на то, что оценка общественной потребности является ключевой, следует учитывать возможности и потенциал частного партнера. Потому логическим завершением оценки эффективности является расчет итогового коэффициента – показателя эффективности проекта государственно-частного партнерства (PI):

$$PI = \alpha_1 * P + \alpha_2 * I, \quad (10)$$

где α – коэффициенты значимости общественных или частных интересов (в сумме 1).

Показатель потребности в проекте является решающим в выборе того или иного объекта для строительства или модернизации. Стадия оценки экономической эффективности при проведении конкурсных процедур необходима для определения партнера со стороны бизнеса, который способен реализовать проект более эффективно. Интегральная оценка показателя эффективности проекта, в свою очередь, объединяет эти две оценки, предоставляя возможность определить партнера.

Оценка инвестиционных проектов не ограничивается анализом экономической (финансовой) эффективности и взаимодействия частных участников инвестиционного процесса. Она требует расширения границ традиционного микроэкономического анализа и одновременно применения более широких межуровневых и междисциплинарных подходов к определению

последствий инвестиционной деятельности, возникающих за институциональными рамками отдельных проектов. В терминах эффективности это означает, что наряду с финансовой, необходимо учитывать и количественно измерять общественную эффективность, а также оценивать результаты взаимодействия участников проекта на принципах государственно-частного партнерства.

Литература

Белицкая А.В. Правовые формы государственно-частного партнерства в России и зарубежных странах // Предпринимательское право. 2009. № 2. С. 6–11.

Варнавский В.Г. Новые подходы к финансированию инфраструктуры в Великобритании // Мировая экономика и международные отношения. 2012. № 9. С. 67–74.

Лапин А.Е., Хайров Д.Р. Методика «SERVQUAL» для оценки качества предоставления государственных и муниципальных услуг // Государственная служба. 2012. № 3. С. 30–35.

Новикова Т.С., Чухломин Н.В. Оценка эффективности государственно-частного партнерства при создании особых экономических зон // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия социально-экономические науки. 2010. Т. 10. Выпуск 4. С. 180–192.

References

Belitskaia A.V. Pravovye formy gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Rossii i zarubezhnykh stranakh [Law forms of state-private partnership in Russia and foreign countries]. *Predprinimatel'skoe pravo*, 2009, no 2, pp. 6–11.

Lapin A.E., Khairov D.R. Metodika «SERVQUAL» dlia otsenki kachestva predostavleniia gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug [«SERVQUAL» methodology to assess the quality of public and municipal services]. *Gosudarstvennaya Sluzhba*, 2012, no 3, p. 30–35.

Varnavskii V.G. Novye podkhody k finansirovaniiu infrastruktury v Velikobritanii [New approaches to infrastructure financing in Great Britain]. *Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia*, 2012, no 9, pp. 67–74.

Novikova T.S., Chuhlomin N.V. Otcenka effektivnosti gosudarstvenno-chastnogo partnerstva pri sozdanii osobyh ekonomicheskih zon [Evaluation of state-private partnership efficiency at creation of special economic zones]. *Vestnik Novosibirskogo gosudarstvennogo universiteta*. Seriya: social'no-economicheskie nauki, 2010, vol. 10, no 4, pp. 180-190.

Дополнительная литература

Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 30.10.2009 г. № 493 «Об утверждении Методики расчета показателей и применения критериев эффективности региональных инвестиционных проектов, претендующих на получение государственной поддержки за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 22.12.2009 г. № 15802) // Российская газета. 2010.

Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (утв. Минэкономики РФ, Минфином РФ, Госстроем РФ 21 июня 1999 г. № ВК 477). Москва: Экономика, 2000. 421 с.

Трынов А.В. Методика внедрения и реализации механизмов государственно-частного партнерства региональными органами власти // Региональная экономика: теория и практика. 2011. № 48 (231). С. 29–34.

Шаститко А.Е. Организационные рамки предоставления публичных услуг // Вопросы экономики. 2004. № 7. С. 150–155.

Государство и бизнес. Что читать

Механизмы государственно-частного партнерства / В.Г. Варнавский; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. – М.: МГИМО-Университет, 2013. – 142 с.

Государственно-частное партнерство (ГЧП) – новая и быстро развивающаяся в последние годы в России и за рубежом отрасль политического и экономического знания. Ее появление, становление и развитие связано с либерализацией и глобализацией. В пособии впервые в отечественной учебно-методической литературе определено понятие такого партнерства, его формы, законодательная и нормативно-правовая база.

Особое внимание уделено отношениям государственно-частного партнерства, складывающимся в России, с акцентом на реальных проектах в различных отраслях экономики, проблемах и задачах развития ГЧП.

Пособие адресовано студентам, магистрантам и аспирантам, обучающимся в вузах по направлениям «Политология», «Экономическая политика», «Менеджмент», «Экономика и управление», «Государственное и муниципальное управление». Оно может быть также полезно специалистам и практикам, занимающимся подготовкой и исполнением контрактов в государственном секторе и частных компаниях, а также всем, кто интересуется современными тенденциями развития экономики и политики.

Общественный контроль: новая форма государственно-правового участия / Сб. статей. – М.: Юрист, 2012. – 279 с.

Сборник включает публикации участников Всероссийской научно-практической конференции «Общественный контроль: новая форма государственно-частного партнерства», которая была проведена Общероссийской общественной организацией «Российская академия юридических наук» совместно с НИИ Счетной палаты Российской Федерации. Целью конференции являлось: выработка совместных рекомендаций по основным направлениям взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества, а также обсуждение актуальных проблем законодательного обеспечения осуществления общественного контроля. В конференции приняли участие ученые, преподаватели вузов, представители федеральных и региональных органов исполнительной и законодательной власти, члены Общественной палаты РФ, представители средств массовой информации.