

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИННОВАЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ В УСЛОВИЯХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА: МЕТОДЫ, ПРОЦЕДУРЫ, ПОКАЗАТЕЛИ*

kleiminna@yandex.by

В статье представлен анализ методик оценки эффективности инновационных проектов, реализуемых на основе принципов государственно-частного партнерства. Приведены ключевые показатели для оценки проектов на основе государственно-частного партнерства частным партнером, государством и конечным потребителем. Дана оценка принципам формирования портфеля инновационных проектов со стороны государства. Предложены рекомендации для анализа необходимости осуществления проекта на основе государственно-частного партнерства и принятия окончательного решения по проекту.

Ключевые слова: ГЧП, государственно-частное партнерство, инвестиционные проекты, эффективность.

Введение. В последние годы правительство Республики Беларусь предпринимает важные шаги направленные на развитие законодательной и институциональной базы для реализации проектов в формате государственно-частного партнерства (далее – ГЧП), в том числе и в целях развития инновационного потенциала, поскольку партнерство государственного и частного секторов является важным направлением формирования инновационной экономики, обеспечивающим устойчивое развитие и функционирование национальной инновационной системы [1, С. 56]. Собственно термин «государственно-частное партнёрство» (от англ. – Public-Private Partnerships) появился в экономической литературе в 80-е годы XX века в связи с либерализацией предприятий естественно монопольных секторов экономики [2, С. 62]. Несмотря на то, что с тех пор данный термин стал широко использоваться экономистами и правительствами стран Европы и Америки, а на основе принципов ГЧП были воплощены сотни проектов, даже среди лидеров по внедрению механизмов ГЧП нет единой формулировки определения данного понятия и четкого понимания при каких условиях его использование дает наибольший эффект, а при каких его реализация является нецелесообразной. Это приводит к необходимости выработки комплексных методов оценки эффективности реализации проектов ГЧП, особенно для таких стран, как Республика Беларусь, в которых институты ГЧП находятся на стадии активного развития, государство целенаправленно стимулирует инвестиционную активность предпринимательского сектора и осознает необходимость предоставления государственной поддержки инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное значение, с большими сроками окупаемости, высокими рисками и низкими нормами отдачи на вложенный капитал [3, С. 48].

Методология. Основу проведения данного исследования составили законодательные акты и методические рекомендации разработанные в Республике Беларусь и международных неправительственных организациях, а также фундаментальные и прикладные работы российских и белорусских ученых, изучающих проблему внедрения механизмов государственно-частного партнерства в целях стимулирования экономического роста и реализации инновационного потенциала страны. В качестве методов исследования были использованы: анализ (компаративный, институциональный), индукция и дедукция, методы группировки и классификации, теоретического обобщения.

Основная часть. Закон Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве» дает следующее определение термина ГЧП: «это юридически оформленное на определенный срок взаимовыгодное сотрудничество государственных органов (организаций) и субъектов предпринимательской деятельности с целью объединения ресурсов и распределения рисков, осуществляемое для реализации социально значимых, инвестиционных, инновационных, инфраструктурных, национальных проектов и программ, имеющих важное государственное и общественное значение» [4]. В инновационной сфере государственно-частное партнерство направлено на максимально эффективное использование ресурсов партнеров для реализации инновационных проектов. Из приведенного определения четко следует, что сторонами ГЧП являются государство и частный бизнес, которые консолидируют и объединяют активы (ресурсы и вклады) с целью оказания общественно значимых услуг либо производства общественно значимого продукта. Каждая из сторон партнерства, а также общество в целом стремятся извлечь определенные выгоды в ходе осуществления инновационного проекта. Следовательно проект должен быть эффективным для государ-

ственного и для частного партнеров и может дополнительно быть оценен эффект проекта с позиции общества, как конечного потребителя.

Для конечного потребителя, как пассивного получателя выгод, основными критериями оценки реализованных инновационных проектов, как правило, являются появление качественно нового инновационного продукта или услуги, их стоимость и доступность, а также соотношение спроса и предложения. У двух же основных участников проекта цели различны, а значит различается инструментарий и показатели для оценки эффективности.

Основными критериями для оценки инновационного проекта ГЧП частным партнером являются инвестиционная привлекательность проекта, экономическая эффективность и распределение рисков. Оценка инвестиционной привлекательности основывается на сравнении прибыльности инвестиций в данный проект с прибыльностью вложений в иные проекты или помещение денежных средств под проценты, их обращение в ценные бумаги.

Оценка эффективности осуществляется с помощью расчета системы показателей или критериев эффективности инвестиционного проекта. В этих целях, как правило, применяются традиционные статические и динамические методы. Статические методы включают: расчет срока окупаемости, расчет нормы прибыли. Дисконтированные методы учитывают временную стоимость денег: чистая текущая стоимость, внутренняя норма доходности, дисконтированный срок окупаемости, индекс рентабельности. Поскольку расчет названных показателей подробно описан в литературе по оценке эффективности инвестиционных проектов, не будем останавливаться на них подробно.

К сожалению при реализации ГЧП нередко возникают конфликты между мотивацией основных участников. Частный партнер заинтересован в обеспечении прибыльности проекта, что при определенных формах сотрудничества может повлечь повышение им тарифов на предлагаемые населению услуги/продукты, в то время как основная функция государства – обеспечение интересов общества и конечного потребителя. При этом в ходе реализации инфраструктурных ГЧП проектов вклад частного партнера может быть очень ценным, поскольку именно им привносятся профессиональный опыт, эффективное управление, способность к новаторству, однако, для него такие проекты представляют малый интерес, поскольку имеют очень низкую, если не отрицательную, рентабельность. Соответственно частный бизнес не будет заинтересован принимать участие в таких проектах на ры-

ночных условиях, а значит для того, чтобы привлечь частного инвестора, государственный партнер должен обеспечить ему определенные льготы, а также взять на себя часть рисков проекта.

Наличие таких противоречий и большого числа задач, на решение которых направлена реализация ГЧП, значительно усложняют формулирование основных критериев отбора проектов для реализации и формирование проектного портфеля со стороны государства.

Так в Республике Беларусь Концептуальные подходы разработки Национального инфраструктурного плана предполагают в первую очередь определение приоритетных инфраструктурных проектов на основании следующих критериев:

- необходимость строительства либо реконструкции в рамках проекта объекта инфраструктуры (прочих зданий и сооружений);

- наличие в стоимостной части проекта затрат на строительство/реконструкцию объекта инфраструктуры и/или его обслуживание;

- наличие сроков строительства;

- наличие цели проекта, которая предусматривает развитие инфраструктуры сектора.

После включения проектов в данный перечень происходит оценка экологических последствий и возможного воздействия любых мер по развитию инфраструктурных объектов на окружающую среду и, самое главное, оценка затрат и выгод, распределения рисков в целях принятия эффективных решений при выборе варианта инвестиций для реализации проектов (государственные инвестиции, прямые иностранные инвестиции, привлечение частного партнера на основе государственно-частного партнерства и иные) [5]. Остальные же проектные предложения, не вошедшие в список приоритетных и инфраструктурных, как правило, чаще рассматриваются как возможные для реализации с привлечением частного партнера, а не за счет прямых государственных инвестиций.

В практическом руководстве по проведению анализа по принципу «затраты-выгоды» (от англ. - Value for Money), разработанном институтом Всемирного Банка, органам государственной власти предлагается механизм анализа, который позволит принять решение о том, необходима ли реализация проекта в форме ГЧП или стоит предпочесть иную «традиционную» форму реализации госзаказа. В целом анализ по принципу «затраты-выгоды» сочетает в себе количественный и качественный анализ.

Качественный анализ используется на наиболее ранних стадиях разработки проекта и представляет собой анализ обоснованности

применения принципов ГЧП. В разных странах используются различные критерии для оценки возможности реализации конкретного проекта с привлечением частного инвестирования. Наиболее часто критериями того, что проект подходит для реализации в такой форме, являются:

длительная, предсказуемая потребность в производимой услуге/продукте;

возможность эффективного распределения рисков среди участников;

наличие возможности у частного партнера по принятию рисков и ответственности за исполнение проекта;

наличие стабильной политической обстановки и необходимой институциональной базы; конкурентный рынок.

К критериям несоответствия проекта относят:

слишком мелкий или слишком сложно реализуемый проект;

предпочтения и потребности в данном секторе меняются очень быстро;

недостаточная готовность ответственного органа власти к реализации проекта на принципах ГЧП.

Количественный анализ включает сравнение алгебраической суммы затрат и выгод, получаемых при реализации предложенного ГЧП и при реализации проекта в традиционной для государственного сектора форме (по так называемой «базовой модели»), дисконтированных с учетом фактора времени. При этом в руководстве отмечается, что на практике возможности применения такого анализа весьма ограничены и варьируются в зависимости от вида реализуемых программ и проектов. Более того такой механизм применяет ряд допущений, которые не могут быть однозначно оценены на момент проведения анализа, что делает процедуру весьма сложной, а результаты не всегда точными [6].

В свою очередь российские исследователи Н.А. Моиссенко и О.И. Тимошина в своей статье «Ключевые вопросы при отборе проекта государственно-частного партнерства (ГЧП), формы ГЧП и предпосылки к их использованию» предлагают при принятии решения производить ранжирование проектных предложений на основе экспертных моделей принятия решения, в частности, многофакторной модели оценки проекта по балльному принципу. По их мнению, данная модель является более точной и корректной, поскольку использует определенную градацию качества каждого конкретного фактора (критерия), к которым относятся:

показатели реализуемости проекта, соответствия количественным и качественным ограничениям;

показатели, характеризующие финансовую эффективность проекта;

показатели, характеризующие экономическую эффективность проекта;

показатели, характеризующие приемлемость уровня риска проекта;

качественные показатели [7, С.82].

Вопросу оценки финансовой, экономической и, что немаловажно, социальной эффективности инновационных проектов ГЧП посвящено множество исследований. И если социальный эффект может быть количественно выражен через показатели сокращения продолжительности рабочей недели, увеличение количества рабочих мест и уровня занятости, улучшения условий труда и быта, которые определяются по сравнению с затратами, направленными на достижение этих результатов, то в отношении показателей экономической, финансовой и бюджетной эффективности исследователи не придерживаются единых методик оценки.

Г.А. Маховикова в своей монографии предлагает проводить отбор проектов ГЧП в три этапа. На первом этапе она предлагает формировать информационную базу о проекте и программе его реализации, которая позволит разработать технико-экономическое обоснование проекта. На втором этапе предлагается, в зависимости от сложности проекта, использовать различные методики и инструменты от простейших расчетов, до анализа «затрат-выгод», о котором говорилось ранее, для формулирования выводов о ценности партнерских отношений, исходя из различных видов категории эффективности. На третьем этапе количественного анализа предлагается производить отбор ГЧП-проектов на основе расчета и сравнения следующих показателей:

- показатель бюджетной эффективности (БЭ), который рассчитывается путем деления суммы дисконтированных налоговых поступлений и экономии расходов государственного бюджета, обусловленных реализацией проекта, на суммарный объем средств планируемой государственной поддержки;

- показатель экономической эффективности (ЭФ) который отражает соотношение доходов, инициированных инвестиционным проектом (при этом учитываются и внешние экстерналии) к валовому внутреннему продукту или валовому региональному продукту – в зависимости от масштабов ГЧП-проекта.

По мнению Г.А. Маховиковой оценка эффективности реализации ГЧП-проекта должна проводиться на всех стадиях реализации проекта начиная от возникновения замысла и на протяжении процесса фактического осуществления

проекта, что позволит отследить изменения анализируемой ситуации, а также своевременно принять управленческие решения по корректировке эффективности реализации проектов [8, С. 241-242].

В свою очередь Л.С. Шаховская в статье «Оценки эффективности института ГЧП и рисков проектов, реализуемых на основе принципов ГЧП» расширяет методику проведения анализа эффективности осуществления государственно-частного партнерства до пяти этапов, отмечая при этом, что такая оценка осуществляется на основе двух основных направлений: оценка экономической и социальной эффективности.

На первом этапе предлагается проводить анализ общих характеристик ГЧП, рыночной среды, системы управления ГЧП, анализ социально-экономических результатов ГЧП и экологических последствий и влияния осуществления ГЧП на окружающую природную среду. На втором этапе предлагается проводить анализ альтернативных вариантов достижения цели ГЧП и только после получения подтверждения того факта, что реализация проекта в форме ГЧП является оправданной – финансовый анализ ГЧП (также на основании показателей вклада проекта в ВВП или ВРП) и анализ бюджетной эффективности реализации ГЧП проекта. В ходе такого анализа принимаются в расчет поступления в бюджеты различных уровней в виде налогов, акцизов, пошлин и т.д. Анализ рисков осуществления ГЧП выделяется в отдельный третий этап. И на последних двух этапах предлагается осуществлять анализ формы осуществления ГЧП и принятие окончательного решения по проекту [9, С.448].

По мнению автора последняя методика является наиболее комплексной, поскольку учитывает влияние множества факторов, включая влияние реализации проекта на окружающую среду – аспект, которому придается большое значение в Республике Беларусь, что отражено и в концепции разработки НИР в Беларуси. Она позволяет также учитывать специфику проектов реализуемых в инновационной сфере, предлагает четкие показатели оценки эффективности ГЧП, матрицу оценки экономического эффекта с учетом рисков составляющей. При этом отмечается и необходимость анализа альтернативных вариантов достижения цели ГЧП. В данном случае представляется целесообразным использовать рассмотренный ранее анализ по принципу «затрат-выгод».

Выводы. Изучение опыта реализации инновационных проектов ГЧП в зарубежных странах, а также рассмотрение работ российских и белорусских исследователей позволяют гово-

рить об отсутствии единой универсальной методики оценки эффективности ГЧП. Всеми исследователями отмечается необходимость комплексного подхода с целью оценки эффективности достижения задач каждого из участников партнерства и общества в целом. Сущность и содержание экономической эффективности отображается стоимостными и относительными показателями реализации инвестиционных проектов.

Понимание того факта, что инновационные проекты – это, как правило, сложные, уникальные проекты с длительным сроком реализации, и каждый из них требует своего подхода и глубокого анализа, приводит нас к заключению о том, что выработка унифицированной методики оценки эффективности не всегда является возможной. Тем более, что в каждой из стран присутствуют свои, порой не применяемые в мировой практике формы осуществления и структуры финансирования ГЧП в инновационной сфере.

Тем не менее формирование институтами ГЧП общей концепции, включающей методики, критерии и показатели для анализа эффективности ГЧП, является необходимым для поиска и обоснования наиболее приемлемых форм сотрудничества государства и бизнеса. В каждом частном случае, при детальном рассмотрении проектных предложений, параметры для анализа могут дорабатываться в зависимости от особенностей каждого проекта. Но наличие комплексной методики позволит производить текущий анализ эффективности реализации ГЧП проекта на всех стадиях, в целях отслеживания изменений анализируемой ситуации, и своевременного принятия управленческих решений. В ходе выработки такой концепции следует также четко определить какие показатели являются индикатором необходимости финансового «закрытия» ГЧП проектов и на каком этапе реализации.

**Исследование выполнено в рамках Гранта «БРФФИ – РГНФ-2015 г.» № Г15Р-004 от 04.05.15.*

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Дадеркина, Е.А., Ярошевич Д.В. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: международный опыт и возможность его использования в Республике Беларусь // Вестник БГУ. Сер.3. 2013. №1. С. 56–60.
2. Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство в Европе // Современная Европа. 2005. №2. С. 62–71.
3. Головчанская Е.Э., Водопьянова Н.А. Государственная инвестиционная политика в аспекте ее социально-экономической направ-

ленности: монография. М-во образования и науки, ГОУ ВПО "Волгоградский гос. пед. ун-т". Волгоград, 2010. 180 с.

4. Закон Республики Беларусь № 345-З от 30 декабря 2015 года «О государственно-частном партнерстве»

5. Концептуальные подходы разработки Национального инфраструктурного плана Республики Беларусь на 2015 – 2025 г.г. // Сайт Центра ГЧП в Беларуси [Электронный ресурс]. URL: <http://pppbelarus.by/training/methodology/> (дата обращения: 18.04.2016)

6. Value-for-Money Analysis Practices and Challenges: How Governments Choose When to Use PPP to Deliver Public Infrastructure and Services // Report from World Bank Global Round-Table 28 May, 2013. WBI and PPIAF Washington DC, 2013. 34 p.

7. Моиссенко Н.А., Тимошина О.И. Ключевые вопросы при отборе проекта государственно-частного партнерства (ГЧП), формы ГЧП и предпосылки к их использованию // Вестник университета (Государственный университет управления) № 13, 2012. С. 80 – 86

8. Маховикова Г.А., Ефимова, Н.Ф., Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт и российские реалии: монография. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2013. 251 с.

9. Шаховская Л.С., Попкова Е.Г., Морозова И.А., Позднякова У.А. Оценки эффективности института ГЧП и рисков проектов, реализуемых на основе принципов ГЧП // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 6. С. 447–454.

Kleimionycheva I.D.

ASSESSMENT OF INNOVATION PROJECTS EFFECTIVENESS IN THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP: METHODS, PROCEDURES, INDICES

The article contains analysis of estimation methods of innovation private-public partnership projects effectiveness. It suggests key indices for assessment of private-public partnership projects by the private party, government and end consumer. The author also examines the principles of construction of investment portfolio of innovation projects by the government. Suggestions for public-private partnership projects realization necessity analysis and decision-making procedures are also provided.

Key words: PPP, public-private partnership, investment projects, effectiveness.

Клеймёнычева Инна Дмитриевна, магистр экономических наук, аспирант кафедры инновационного менеджмента, экономического факультета. Белорусский государственный университет.

Адрес: Беларусь, 220050, г. Минск, ул. К.Маркса, 31.

E-mail: kleiminna@yandex.by

*Аридова С.В., магистрант,
Фролов Н.В., аспирант,
Стрекозова Л.В., доц.*