

**ОБЗОР МЕТОДИК ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОЕКТОВ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ И ЗА
РУБЕЖОМ**

Касторнова Ж.С.,

*Студентка 2 курса направления 38.04.01 - Бакалавр экономики,
Тюменский государственный университет,
Тюмень, Россия*

Аннотация

В статье рассматриваются основные зарубежные методики оценки эффективности проектов государственно-частного партнерства, а также методика оценки эффективности, утвержденная в РФ. Произведен обзор некоторых теоретических авторских методик российских исследователей, выявлены их особенности и возможности применения на практике.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, проект государственно-частного партнерства, оценка эффективности проекта государственно-частного партнерства.

**REVIEW OF METHODS FOR ASSESSMENT OF EFFICIENCY OF
PROJECTS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN RUSSIA AND
ABROAD**

Kastornova Zh.S.,

*2nd year student of direction 38.04.01 - Bachelor of Economics,
Tyumen State University,
Tyumen, Russia*

Annotation

The article considers the main foreign methods for assessment of efficiency of public-private partnership, and the methods for assessment of efficiency approved in the Russian Federation. There are some theoretical methods by Russian researchers and their features and possibilities of application in practice.

Keywords: public-private partnership, the project of a public-private partnership, assessment of efficiency of the project of public-private partnership.

Возрастающая роль проектов, основанных на принципах государственно-частного партнерства (ГЧП), с одной стороны, и сложный, комплексный характер отношений, возникающих между государством и частным партнером в ходе их реализации, с другой, делают актуальными вопросы, касающиеся оценки общеэкономической эффективности проектов ГЧП и их целесообразности.

Различные вопросы оценки эффективности реализации проектов ГЧП интересуют российских и зарубежных исследователей. Так, необходимость учитывать масштабы проектов, доступность ресурсов, распределение рисков, соотношение стоимости и качества отмечают А. Акинтой и М. Бек (У.К., 2009), целесообразность проведения юридической, технической и финансовой оценки проектов ГЧП подчеркивают Д. Гримсей и М. Льюис (У.К., 2007). Российские исследователи (О.Г. Тимчук, Э.И. Габдуллина) считают необходимым оценивать экономический и социально-экономический эффекты от реализации проектов ГЧП.

В международной практике оценка эффективности проектов ГЧП традиционно производится на основе концепции «Value for Money» (Vfm) - оптимального соотношения стоимости проекта и качества его выполнения.

Например, в Канаде государственные инвестиционные проекты с предполагаемой стоимостью более 50 млн. долларов проходят специальную экспертизу, которая осуществляется Центром развития государственно-частного партнерства. Эффективность проекта оценивается по двум показателям: «цена-качество» (value for money) и доступность стоимости (affordability assessment). По результатам экспертизы Центр дает рекомендации Министерству финансов, которое принимает решение о реализации проекта посредством государственных закупок или механизма ГЧП.

Концепция Vfm включает в себя три основных требования: экономичность, результативность, эффективность. Требование экономичности предполагает сочетание минимальных затрат на реализацию проекта и максимальную отдачу от них. Требование результативности означает

достижение целевых показателей, а требование эффективности - обеспечение наилучшего соотношения параметров стоимости проекта и качества его выполнения.

Концепция Vfm характеризуется абстрагированием от «затратного» подхода, который свойственен анализу эффективности коммерческих проектов, и позволяет оценить совокупный полезный эффект от реализации проекта ГЧП для государства с учетом социальной, инвестиционной, научно-технической и иных, имеющих общественную ценность, составляющих.

В государствах, имеющих значительный опыт в сфере ГЧП (Великобритания, США, Франция, Германия, Австралия, Канада), получили распространение два альтернативных метода, основанные на концепции Vfm: Cost-Benefit Analysis (CBA) и Public Sector Comparator (PSC).

Метод CBA представляет собой процесс систематического расчета и сопоставления общественных затрат и социальных выгод. Он включает в себя четыре основных этапа: определение затрат и выгод проекта, их оценка, сравнение суммарных затрат и выгод на протяжении всего жизненного цикла проекта, а затем - непосредственный выбор проекта.

На первой стадии определяются все связанные с реализацией проекта затраты и выгоды, обосновывается их взаимосвязь. Вторая стадия — оценка затрат и выгод — часто сопровождается трудностями из-за разницы в оценке стоимости осязаемых и неосязаемых благ. Очевидно, что стоимость осязаемого блага (капитальное оборудование, труд, земля и т. п.) легко оценить, ориентируясь на уровень цен на конкурентном рынке, в то время как стоимость неосязаемых благ (человеческая жизнь, время, природоохранные факторы и т. д.) оценить по понятным причинам невозможно. На третьей стадии анализа будущие затраты и выгоды проекта сравниваются со стоимостью направляемых на его реализацию инвестиций. Для этого используется ставка дисконтирования. На четвертой стадии проекты ранжируются в порядке убывания на основе показателя BCR («выгоды/затраты»), чистой приведенной стоимости проекта (NPV) и коэффициента окупаемости инвестиций (ROI). Проект принимается,

если его BCR и NPV больше нуля, а коэффициент ROI выше среднерыночного уровня.

Таким образом, существенным преимуществом применения метода СВА является комплексная оценка факторов, которые могут повлиять на конечную эффективность проекта ГЧП.

В некоторых зарубежных странах получил распространение метод Public Sector Comparator (PSC) - сравнительный анализ расходов государственного сектора. Метод широко используется для анализа эффективности проектов ГЧП в таких странах, как Австралия, Ирландия (Public Sector Benchmark), Гонконг, Великобритания (Outline Business Case), а также в странах Южной Африки.

Суть метода PSC сводится к сравнению двух альтернативных вариантов реализации проекта - посредством государственных закупок или применения механизма ГЧП. Сравнение производится по критерию «цена-качество» путем расчета чистой приведенной стоимости базового проекта и проекта ГЧП. Финансовая выгода является характеристикой стоимостной оценки преимуществ одного варианта реализации проекта над другим.

Несмотря на внешнюю привлекательность концепции PSC, в странах, где применялся данный механизм, установилось неоднозначное мнение относительно степени его полезности. Так, например, Палата лордов английского парламента в ходе проведения обзора проектов ГЧП в 2013 году установила, что достоинства механизма PSC во многом ограничиваются недостатком фактических данных и практических методов его применения.

Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 2010 году проводилось исследование методов оценки эффективности проектов ГЧП среди 20 стран мира. По результатам исследования было установлено, что 85% респондентов используют метод PSC как основной при реализации проекта путем ГЧП. В случае осуществления традиционных закупок для оценки эффективности проектов 60% респондентов наряду с использованием официальных методических указаний применяют метод СВА.

Российская практика анализа эффективности проектов ГЧП во многом схожа с мировым опытом. В 2015 году в России была утверждена «Методика оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества». Согласно Методике порядок оценки эффективности проектов ГЧП включает в себя оценку комплектности и правильности оформления, оценку финансовой эффективности проекта, оценку социально-экономических эффектов от реализации проекта, а также определение сравнительного преимущества проектов [3].

Необходимо отметить, что до введения данной методики оценка проектов ГЧП производилась на основе «Правил формирования и использования бюджетных ассигнований», утвержденных Инвестиционным фондом РФ [4]. Однако Правила не получили широкого распространения ввиду отсутствия в них механизма оценки влияния рисков, а также алгоритма расчета финансовых показателей, представляющих интерес для частного партнера.

Оценка финансовой эффективности проекта согласно новой Методике осуществляется на основании расчета показателя чистой приведенной стоимости (NPV) и коэффициента покрытия выплат по обслуживанию долга денежными потоками (DSCR). Проект признается финансово эффективным, если показатель NPV больше или равен нулю, а коэффициент DSCR больше или равен единице.

Социально-экономический эффект проекта ГЧП признается достаточным, если соблюдены два условия: 1) цели и задачи проекта соответствует не менее чем одной цели или задаче государственных (муниципальных) программ; 2) показатели проекта соответствуют значениям не менее чем двух целевых показателей государственных (муниципальных) программ.

Если проект ГЧП признан эффективным по финансовому и социально-экономическому критериям, то производится определение его сравнительного преимущества путем соотношения показателей чистых дисконтированных расходов и объема принимаемых частным партнером обязательств. При этом

при определении сравнительного преимущества проекта не учитываются такие факторы, как новизна, инновационность, результативность проекта, прямые или косвенные внешние эффекты от его реализации, расходы и риски.

Несмотря на то, что Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве» вступил в силу 1 января 2016 года, «Методика оценки эффективности проектов государственно-частного партнерства» на практике широкого распространения еще не получила. Это связано с существованием региональных методик, выработанных субъектами РФ, которые давно применяют механизм ГЧП на практике. Например, в Санкт-Петербурге с 2006 года все реализуемые в регионе проекты регулируются Законом № 627-100 "Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах". Однако с введением федеральной Методики региональные органы власти вынуждены будут привести свое законодательство в соответствие с ее нормами.

Существенным недостатком Методики также является преобладание в ней интересов публичного партнера над интересами частного. Это отчасти объясняется спецификой понимания в России механизма ГЧП: привлечение частных инвестиций на условиях ГЧП осуществляется чаще всего в сферы, не пользующиеся популярностью среди субъектов предпринимательства в силу их низкой рентабельности и некоммерческой ориентированности.

Таким образом, российская «Методика оценки эффективности проектов государственно-частного партнерства» во многом схожа с зарубежной концепцией оценки СВА. Однако положительные эффекты ее использования ограничиваются особенностями применения механизма ГЧП в России, а также отсутствием инструментов оценки рисков.

Кроме официальных методик оценки эффективности проектов ГЧП в России существует значительное количество авторских методик. Однако поскольку значительное количество проектов ГЧП имеют инвестиционную направленность, большинство российских методик оценки основаны на использовании показателей инвестиционного анализа (чистой приведенной

стоимости, срока окупаемости, внутренней ставки доходности и т.п.). Отличия методик друг от друга состоят лишь в дифференциации видов эффективности.

Содержательные характеристики некоторых авторских методик оценки эффективности проектов ГЧП в России приведены в таблице 1.

Таблица 1 - Характеристика некоторых российских методик оценки эффективности государственно-частного партнерства

Автор	Суть методики	Виды эффективности	Применяемые показатели
Габдуллина Э.И. [1]	Оценка эффективности проекта в целом и эффективности участия в проекте частного партнера	Общественная	ВНП, занятость и уровень доходов населения и пр.
		Бюджетная	Поступления в бюджеты различных уровней (налоги, акцизы и т.д.)
		Коммерческая	NPV, IRR, PI
		Региональная, отраслевая	Конкурентоспособность предприятия, экологическая безопасность и др.
Лактюшина О.В. [2]	Оценка эффективности использования механизма ГЧП	Эффективность ГЧП в целом	Значимость, масштабность (экспертная оценка)
		Бюджетная	Разница между налоговыми поступлениями и инвестициями
		Предпринимательская	NPV
Прокопович С.Ю. [5]	Комплексная методика; комбинирование количественных и качественных оценок; оценка эффективности в баллах	Общественная	Уровень удовлетворения потребности в услугах к началу эксплуатации объекта; соответствие проекта приоритетам стратегий социально-экономического развития
		Экономическая	NPV
		Бюджетная	Дисконтированная разность поступлений и расходов в бюджет
		Социальная	Количество создаваемых рабочих мест; соотношение ежемесячной оплаты труда до и после реализации проекта и др.
		Эффективность баланса интересов	Среднее значение по экономической, бюджетной и социальной эффективности
Тимчук О.Г.	Имитационное	Экономическая	NPV, IRR, PI

[6]	моделирование финансовых показателей проекта с учетом рисков; определение положительных социально-экономических эффектов	Социально-экономический эффект (положительные предельные выгоды)	<p>Предельные социальные выгоды (публичный партнер) - дополнительные рабочие места, общественная полезность и т.д.</p> <p>Предельные частные выгоды (частный партнер) - отсутствие риска спроса, крупный контракт, выгодные условия привлечения инвестиций</p>
Ястребов О.А. [7]	Расчет общественной эффективности как двухкомпонентного интегрального показателя, включающего социальную и экономическую эффективность	<p>Социальная</p> <p>Экономическая</p>	<p>Показатели социально-экономического развития в соответствии с Указом Президента РФ №825 от 28.06.2007</p> <p>Бюджетная эффективность - отношение дисконтированных налоговых поступлений к бюджетным ассигнованиям</p> <p>Коммерческая эффективность - NPV, IRR, PI, PBD</p>

Таким образом, большинство российских авторов предлагают осуществлять оценку эффективности проектов ГЧП по двум направлениям - финансовая эффективность и общественная эффективность. Оценка финансовой эффективности является приоритетной для частного партнера и не вызывает трудностей ввиду существования достаточного числа методов ее анализа (в том числе проектного). Общественная эффективность охватывает все аспекты возможного воздействия проекта на социальные институты и поэтому важна для государства. Важными показателями общественной эффективности являются социальная, экологическая, инфраструктурная, инновационная, бюджетная оценка.

В этой связи следует отметить подход, предложенный О.А. Ястребовым, в котором он представляет общественную эффективность как двухкомпонентный интегральный показатель, который включает оценку как социальной, так и экономической эффективности проекта ГЧП. Такой подход, по мнению автора, отражает интересы социально-экономического развития региона в целом [7].

Э.И. Габдуллина в своей методике также делает акцент на социально-экономическом эффекте ГЧП, который она предлагает измерять с помощью показателей ВВП, уровня занятости, уровня доходов населения и пр. [1]. Автором разработан алгоритм, позволяющий согласовывать интересы участников партнерства и оценивать эффективность проектов через качественный и количественный анализ.

Отличительной особенностью некоторых российских авторских методик является их акцент на оценке эффекта партнерства. Предполагается, что эффект партнерства может быть оценен путем сравнения финансовых показателей при реализации проекта только государством, только бизнесом или через механизм ГЧП.

В этой связи заслуживает внимания подход, предложенный С.Ю. Прокоповичем. Автор выделяет понятие эффективности баланса интересов общества, публичного и частного партнеров (участников ГЧП) и предлагает оценивать ее с помощью показателей социальной, бюджетной и экономической эффективности [5]. Оценка эффективности баланса интересов осуществляется в баллах, с использованием количественных и качественных показателей путем расчета среднего их значения.

Необходимо отметить, что все перечисленные в таблице 1 методики имеют сугубо теоретический характер и до сих пор не получили практического применения.

Таким образом, зарубежные подходы к оценке эффективности проектов ГЧП намного лучше отражают их специфику. Использование некоторых зарубежных подходов наряду с федеральной Методикой позволило бы во многом улучшить объективность и комплектность механизма оценки эффективности проектов ГЧП в России. При этом оптимальным можно признать механизм, сочетающий оценку параметров экономической, коммерческой и социально-экономической эффективности.

Библиографический список

1. Габдуллина Э.И. Оценка эффективности ГЧП как механизма взаимодействия власти и бизнеса // Современные проблемы науки и образования. - 2012. - № 2. - С. 54-58.
2. Лактюшина О.В. Формирование организационно-экономического механизма государственно-частного партнерства (на примере Брянской области): Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук. - Санкт-Петербург. - 2011. - 40 с.
3. Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества: Приказ Минэкономразвития России от 30.11.2015 №894. [Электронный ресурс]. - Режим доступа - URL: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения: 15.12.16)
4. Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 01.03.2008 года № 134. [Электронный ресурс]. - Режим доступа - URL: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения: 15.12.16)
5. Прокопович С.Ю. Государственно-частное партнерство в системе привлечения инвестиций как механизм реализации стратегии социально-экономического развития: аспект эффективности и рисков // Современные проблемы науки и образования. - 2013. - № 3. - С.23-30.
6. Тимчук О.Г. Государственно-частное партнерство в инновационной деятельности ЖКХ / Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук. - Иркутск, 2013. - 20 с.
7. Ястребов О.А. Организационно-экономический механизм реализации инвестиционно-строительных проектов на основе государственно-частного партнерства / Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук. - Санкт-Петербург, 2011. - 37 с.

8. Akintoye A., Beck M. Policy, finance & management for public-private partnerships. / A. Akintoye, M. Beck / Published by Blackwell Publishing Ltd, London, U.K, 2009. – 275 p.
9. Grimsey D., Lewis M. Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance / Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham, U.K, 2007. - 267 p.