

УДК 336.531.2

Ключевые слова:

эффективность проектов, общественная инфраструктура, показатели эффективности, критерии эффективности, методические рекомендации

А. А. Алаев,

науч. сотр. Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института (e-mail: alaev@bk.ru)

С. В. Козлова, д. э. н.,

вед. науч. сотр. сектора «Государственное управление» Института экономики РАН, проф. кафедры «Государственно-частное партнерство» Финансового университета при Правительстве РФ (e-mail: svk1020@mail.ru)

К. М. Малютин,

руководитель Департамента информации, образования и разработок ОАО «Федеральный центр проектного финансирования», доцент кафедры «Государственно-частное партнерство» Финансового университета при Правительстве РФ (e-mail: K.Malutin@fcpf.ru)

И. Т. Перова, к. э. н.,

зам. заведующего кафедрой «Государственно-частное партнерство» Финансового университета при Правительстве РФ (e-mail: iperova@fa.ru)

Оценка социально-экономической эффективности инфраструктурных проектов

Значение развития общественной инфраструктуры сложно переоценить: реализация инфраструктурных проектов способствует решению проблем по оказанию публичных услуг, позитивно влияет на инвестиционную привлекательность территорий, способствует появлению новых и расширению существующих производств, оказывает положительное влияние на качество жизни населения.

Существующие бюджетные ограничения не позволяют органам государственной власти и местного самоуправления удовлетворять растущие потребности в общественных услугах, развивать общественную инфраструктуру, поддерживать существующие объекты и системы в нормативном состоянии. Для решения указанных проблем в большинстве стран большие надежды возлагаются на частный сектор, который готов инвестировать в объекты общественной инфраструктуры при наличии соответствующей институциональной среды (например, предсказуемости изменений базовых инвестиционных параметров в долгосрочном периоде, отсутствии регулярных изменений законодательства, которые могут повысить уровень рисков осуществления инвестиций).

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по Государственному заданию Финансового университета 2014 г.

Проекты общественной инфраструктуры характеризуются рядом особенностей, которые определяют специфику привлечения частного сектора для их реализации, использования долгосрочного внебюджетного финансирования. К таким особенностям могут быть отнесены, например:

- высокая капиталоемкость;
- длительные сроки окупаемости;
- низкий уровень чистой приведенной стоимости;
- высокая вероятность значительных изменений проекта, связанных с долгосрочной реализацией;
- высокая заинтересованность в них органов власти, что связано с их нацеленностью на решение социально-экономических задач.

В связи с этим подход к оценке эффективности проектов общественной инфраструктуры должен отличаться от подходов, применяемых к инвестиционным проектам, где в основе лежит оценка коммерческой эффективности. Научно доказано, что социально-экономические эффекты от реализованного инфраструктурного проекта в 3–5 раз могут превышать доходы, полученные непосредственно от его эксплуатации¹.

Учитывая, что коммерческая эффективность многих инфраструктурных проектов низка либо вообще отсутствует, недооценка или полное отсутствие расчетов по прогнозной социально-экономической эффективности может исказить совокупную эффективность, негативным образом отразиться на принятии решения по их реализации. В результате финансироваться могут те проекты, которые не создают значительных социально-экономических эффектов, а получаемая коммерческая выгода не рефинансируется в развитие территорий.

Проблема оценки социально-экономической эффективности приобретает еще большую актуальность, если рассматривать ее с точки зрения проектов развития, предусматривающих использование части монетизируемых социально-экономических эффектов для возврата инвестиций частному инвестору. В этом случае возникают необходимые предпосылки для реализации механизма дифференциации платы за общественную услугу в зависимости от полезности объекта для конкретного экономического субъекта.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОЦЕНКИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОЕКТОВ

В настоящее время в ряде зарубежных стран принято четыре основных метода (подхода) к оценке социально-экономической эффективности проектов:

- анализ «затраты-результативность» (*cost-effectiveness analysis, CEA*);
- анализ «затраты-полезность» (*cost-utility analysis, CUA*);
- анализ «затраты-взвешенная результативность» (*weighted cost-effectiveness analysis, WCEA*);
- анализ «затраты-выгоды» (*cost-benefit analysis, CBA*).

Каждый из указанных подходов имеет специфические особенности и возможности практического использования. Однако наиболее распространенным подходом к оценке проектов, и прежде всего проектов с участием органов власти, является **метод CBA**². Он, например, рекомендован Европейской комиссией для крупных проектов с объемом участия со стороны государства не менее €50 млн. Применение данного метода позволяет оценить проект с позиции чистой текущей выгоды. Метод CBA используется в случае,

¹ Финансирование создания и модернизации инфраструктурных объектов транспорта и коммунального хозяйства / Под ред. Ж.-И. Перро и Г. Шателю. Изд. Франц. нац. ин-та мостов и дорог, 2002.

² В зарубежных странах метод CBA помимо органов власти используют институты развития, которые в отличие от коммерческих организаций руководствуются не столько прибыльностью проектов, сколько общественной значимостью их реализации.

когда общественные выгоды поддаются денежной оценке. Для определения чистой текущей выгоды за время реализации проекта рассчитывается разница между дисконтированными денежными потоками выгод и затрат. Для дисконтирования денежных потоков используется социальная ставка дисконтирования. Данный метод позволяет сравнивать реализацию разных по стоимости проектов в различных сферах деятельности с позиции сопоставления их чистых социальных выгод. Особенностью подхода СВА выступает также возможность формировать рейтинг проектов с точки зрения как коммерческой, так и общественной эффективности, оценивать влияние проекта на уровень общественного благосостояния на различных этапах его жизненного цикла.

Пожалуй, наиболее популярным показателем, который используется для оценки социально-экономической эффективности инфраструктурных проектов в подходе СВА, является Экономический чистый дисконтированный доход — ENPV (*Economic Net Present Value*), который показывает результат реализации проекта для общества. Если указанный критерий принимает положительное значение, это означает, что выгода для общества от такого проекта превышает затраты общественно-полезных ресурсов на его реализацию. Общепринятая формула выглядит следующим образом:

$$ENPV = \sum_{t=0}^n a_t S_t = \frac{S_0}{(1+i)^0} + \frac{S_1}{(1+i)^1} + \dots + \frac{S_n}{(1+i)^n},$$

где S_t — сумма экономических потоков проекта в период времени t (сумма свободного денежного потока по инвестиционному проекту и социально-экономических эффектов); i — социальная ставка дисконтирования.

Расчет показателя ENPV основан на использовании концепции «неявных цен» (*shadow prices*), которая заключается в необходимости учета ценовых искажений и проведения соответствующих корректировок (например, корректировки по налоговым доходам и трансфертам, которые, обладая перераспределительными свойствами, не создают реальной выгоды для общества). Другие виды корректировок — переход от рыночных цен к неявным ценам и оценка внешних нерыночных эффектов (экстерналий). Задача перевода эффектов в стоимостное выражение — ключевая проблема, препятствующая широкому применению расчета ENPV с учетом всех корректировок. Наряду с ENPV могут использоваться такие показатели, как EIRR, EDPBP, EPI, EBCR, которые по методу расчета схожи с традиционными финансовыми показателями: IRR, DPBP, PI, BCR.

Сложность оценки в денежном выражении общественных выгод и особенности применения социальной ставки дисконтирования не позволяют методу СВА быть единственным универсальным инструментом. Его недостатки компенсируются за счет применения других методов, которые позволяют оценивать общественную выгоду без использования денежной оценки.

Далее остановимся на заслуживающем отдельного внимания вопросе применения социальной ставки дисконтирования для расчета чистых текущих выгод. Следует отметить, что социальная ставка дисконтирования применяется не только в методе СВА, но и в других расчетах оценки социально-экономической и бюджетной эффективности. В настоящее время используются два основных подхода к расчету данной ставки. Первый подход — социальная ставка межвременных предпочтений (*Social rate of time preferences, SRTP*) — основан на выявлении предпочтений общества в плане потребления и показывает готовность общества отказаться от потребления в настоящий период времени ради реализации проекта и получения определенных выгод в будущем. Второй подход — альтернативная социальная ставка дисконтирования (*Social opportunity cost of capital, SOC*) — позволяет учесть альтернативную возможность использования необходимых для реализации проекта ресурсов в частном секторе. Данная ставка рассматривается как альтернативная доходность для индивидов как инвесторов.

Следует отметить, что социальные ставки дисконтирования в зависимости от конкретной страны и метода расчета могут существенно отличаться. Например, в Венгрии SRTP составляет 8,1 %, в Словакии — 7,7 %, в Чехии — 5,7 %, в то время как в Италии — 3,3 %, в Германии — 3,1 %, в Нидерландах — 2,8 %. В России согласно проведенным расчетам ставка составляет 4,7 %³. На величину ставки влияет темп прироста потребления и уровень риска для жизни. Соответственно, в развитых странах темп прироста потребления ниже, как и уровень риска для жизни, чем в развивающихся. В среднем для большинства стран Европы значение SRTP может варьироваться от 4 до 7 %, в то время как SOC находится в диапазоне от 2 до 4 %⁴. В идеальной ситуации, вне зависимости от метода расчета, результаты должны совпадать. На практике такая ситуация встречается крайне редко. В случае, если разница между ставками велика и нет утвержденного метода расчета, используется процедура согласования оценок — SDR⁵, которая учитывает оценку теневой цены капитала (SPC), что позволяет решить вопрос неравенства ставок SRTP и SOC.

Несмотря на возможность выполнения процедуры согласования оценок, на практике в основном используется положительная ставка SRTP или SOC без корректировки на SPC. При этом важным остается вопрос ее определения во времени. Позиция одних ученых предполагает, что с течением времени необходимо использовать уменьшающуюся ставку⁶, другие считают целесообразным использовать постоянную ставку дисконтирования, которая определяется на основе вычисления среднего арифметического значения всех входящих в нее показателей⁷. Также существуют научные споры относительно характера применения социальной ставки: либо единой ко всем проектам⁸, либо различной для разных стейкхолдеров⁹.

В отдельных научных исследованиях, посвященных определению метода оценки ставки дисконтирования применительно к Российской Федерации, указывается, что предпочтительнее метод SRTP, который рекомендуется использовать в качестве основного¹⁰. Одно из его преимуществ — возможность расчета ставки дисконтирования на основании использования общедоступной статистической информации в рамках общепринятой формулы¹¹. Если в ходе проведения расчетов ставка дисконтирования, рассчитанная в соответствии с методом SRTP, принимает невысокое значение, то это означает склонность населения к отказу от потребления в настоящий период времени ради потребления в будущем. Это, в свою очередь, свидетельствует о возможности реализации на соответствующей территории долгосрочных проектов. При этом метод SOC можно использовать как дополнительный в случае наличия конкурирующих проектов в частном секторе. Учитывая различный уровень социально-экономического развития

³ См. Приказ Минэкономразвития России от 14.12.2013 № 741 «Об утверждении методических указаний по подготовке стратегического и комплексного обоснований инвестиционного проекта, а также по оценке инвестиционных проектов, претендующих на финансирование за счет средств Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе».

⁴ Externalities of Energy. Methodology Annexes. European Commission, 1998.

⁵ Musgrave R. A., Musgrave P. B. Public Finance in Theory and Practice. New York: McGraw-Hill, 1989.

⁶ См.: Harvey C. M. The Reasonableness of Non-Constant Discounting // Journal of Public Economics. 1994. № 53.

⁷ Kula E. Estimation of a Social Rate of Interest for India // Journal of Agricultural Economics. 2004. Vol. 55. № 1.

⁸ Lopez H. The Social Discount Rate: Estimates for Nine Latin American Countries. The World Bank / Policy Research Working Paper. 2008. № 4639.

⁹ См.: Price C., Nair C. Social Discounting and the Distribution of Project Benefits // Journal of Development Studies. 1985. № 21.

¹⁰ См., например, Коссова Т. В., Шелунцова М. А. Социальная ставка дисконтирования в России: методология, оценка, межрегиональные различия // Экономическая наука современной России. 2012. № 3.

¹¹ $SRTP = \rho + \mu g$, где ρ — ставка индивидуальных межвременных предпочтений, μ — эластичность предельной общественной полезности по потреблению, g — темп роста потребления на душу населения.

отдельных территорий Российской Федерации и, соответственно, предпочтений граждан, а также практические возможности для расчетов ставки на основе общедоступной информации, подход SRTP предпочтителен для расчета социальной ставки при анализе затрат и выгод.

Метод СЕА представляет собой совокупность аналитических приемов, которые позволяют определять расход ресурсов на достижение той или иной цели, поставленной перед обществом, и выбирать оптимальное с этой точки зрения решение¹². Затраты могут оцениваться как в стоимостной, так и в натуральной форме, а результативность — только в натуральной форме или в форме индикаторов, которыми определяется цель реализации проекта и отраслевые особенности. Результат в виде физических показателей предполагает специфику использования данного метода на практике, в т. ч. при разработке финансовых моделей. При этом данный метод не ограничен только результативностью как таковой, но также включает в себя учет производительности и экономичности. Вместе с тем метод СЕА не предполагает сравнения между собой результатов, разнородных по своему характеру¹³.

Как правило, метод СЕА используют лица, принимающие решения относительно задач оптимизации ресурсов, в двух случаях:

- 1) нацеленность на получение максимальных результатов в условиях фиксированного бюджета и наличия нескольких альтернативных проектов;
- 2) нацеленность на минимизацию затрат в условиях необходимости достижения определенного уровня эффективности.

Метод СUA основан на анализе издержек и полезности, который выражается в сопоставлении издержек, выраженных в денежном отношении, и пользы для населения, измеряемой в так называемых единицах полезности. Он также позволяет оценивать издержки в стоимостном выражении, однако в большей степени подходит для оценки результата в виде полезности. Результатом становятся не абсолютные физические показатели, а условные коэффициенты, с помощью которых можно учесть специфику реализации проектов. Метод СUA широко распространен в сфере здравоохранения, где используется специальный показатель QALY (сохраненные годы качественной жизни), учитывающий как качественную, так и количественную оценку жизни.

Модификацией метода СЕА является WCEA, который используется в том случае, когда возникает необходимость объединения различных возможных социальных эффектов реализации инфраструктурного проекта. При этом получаемые эффекты не могут быть оценены в стоимостном выражении, но могут привести к различным результатам. В этом случае каждому оцениваемому эффекту присваивается определенный коэффициент (значимость). Как правило, определение коэффициентов предполагает привлечение экспертов, что обуславливает определенную субъективность оценок.

Таким образом, несмотря на преимущества и недостатки, свойственные перечисленным методам оценки социально-экономической эффективности, каждый из них позволяет решать различные специфические задачи. Дополняя друг друга, они позволяют получить более полную и точную оценку социально-экономической эффективности, необходимую для принятия решения о целесообразности реализации инфраструктурного проекта (см. табл. 1).

¹² См. Гулакова О. И. Теоретико-методологические основы измерения общественного эффекта инфраструктурных проектов // Вестник НГУ. Серия: Социально-экономические науки. 2012. Т. 12, вып. 4.

¹³ Например, нельзя сравнить, что более эффективно: построить школу или отремонтировать поликлинику. В каждом отдельном случае мы получим результаты (например, сокращение количества вечерних смен или повышение мощности амбулаторно-поликлинических организаций), которые не могут быть сравнимы между собой.

Сравнение методов оценки социально-экономической эффективности

Наименование метода	Особенности применения	Преимущества	Недостатки
Анализ выгод от произведенных затрат (СВА)	Позволяет оценить проект с позиции чистой текущей выгоды	Позволяет получить оценку выгод в стоимостном выражении, что повышает объективность и практическую возможность ее использования в финансовых моделях	Не позволяет учесть нестоимостные эффекты. Необходимость использования ставки дисконтирования, по методу расчета которой не существует единого мнения в научном и экспертном сообществе
Анализ результативности затрат (СЕА)	Затраты оцениваются как в стоимостной, так и в натуральной форме, а результативность — только в натуральной форме или в форме индикаторов, которыми определяется цель реализации проекта и отраслевые особенности	Не ограничен только результативностью как таковой, но также включает в себя учет производительности и экономичности. Позволяет измерить результаты в форме конкретных физических величин	Не предполагает сравнение между собой результатов, разнородных по своему характеру
Анализ полезности затрат (CUA)	Выражается в сопоставлении издержек, выраженных в денежном отношении, и пользы для населения, измеряемой в так называемых единицах полезности	Использование условных коэффициентов позволяет оценить специфику реализации проектов, а также полезность проекта для населения	Использование условных коэффициентов снижает объективность оценки. Практические сложности определения и расчетов коэффициентов
Анализ взвешенной результативности затрат (WCEA)	Применяется, когда получаемые эффекты не могут быть оценены в стоимостном выражении и могут привести к различным результатам	Позволяет соизмерять множество различных социальных эффектов от реализации инфраструктурного проекта	Субъективность определения коэффициентов значимости между различными эффектами

Источник: составлено авторами.

Рассмотренные методы не позволяют однозначно ответить на вопрос о целесообразности и эффективности выбора формы реализации инфраструктурных проектов и источника их финансирования (бюджетное или внебюджетное финансирование). Вопрос максимально эффективного использования государственных (общественных) средств (средств налогоплательщиков) — важная задача для любого государства. В мировой практике концепция рационального выбора получила название «Оптимальное соотношение цены и качества» (*Value for money*). Обычно эта оценка учитывает как количественные, так и качественные факторы, которые не поддаются измерению (например, деловая репутация частного партнера, уровень предоставления услуг и эксплуатационные требования, правильность структурирования проекта и оценки его конкурентоспособности и т. д.). В качестве наиболее распространенного метода оценки количественных факторов используется, как правило, сравнение эффективности осуществления проекта двумя способами: традиционной закупкой госсектора и посредством использования механизма государственно-частного партнерства (ГЧП) — *Public sector comparator*¹⁴. Этот метод предполагает создание финансовой модели, в которой дается альтернативное представление проекта, реализующегося в рамках ГЧП так, если бы он был реализован за счет бюджетных средств.

Среди прочего *Value for money* позволяет оценить не только финансовую эффективность (в случае реализации проекта по модели ГЧП оценивается стоимость услуг (выплаты частному инвестору) и стоимость нераспределенных рисков, при реализации проекта

¹⁴ Существует два подхода к выбору момента проведения сравнения: до проведения тендерных процедур («британский») и во время тендерного процесса («австралийский»).

с использованием бюджетного финансирования — стоимость капитальных и эксплуатационных затрат, конкурентного преимущества государства, распределяемых и нераспределяемых рисков), но и инфраструктурную (нефинансовую) выгоду, которая включает в себя оценку социально-экономических эффектов как в денежной, так и в неденежной форме¹⁵.

Метод *Value for money* активно используется в таких странах, как Великобритания, Австралия, Канада, ЮАР и др. В частности, важную роль данный метод имел при принятии решения о реализации таких проектов, как проектирование, строительство, финансирование и эксплуатация здания школы для детей с ограниченными возможностями в г. Фрехен (Германия), реновация центров медицинских услуг (Великобритания), реконструкция участка шоссе (95 км) между Западным Ванкувером и Уистлером (Канада), строительство железнодорожной линии Лиссабон — Мадрид (Португалия), модернизация автомагистрали Олконбери — Питерборо (21км) (Великобритания).

Анализ международного опыта позволяет сделать следующие выводы:

— в международной практике применяются различные подходы к оценке социально-экономической эффективности проектов (*Cost-benefit analysis, Cost-effectiveness analysis, Cost-utility analysis, Weighted cost-effectiveness analysis*). Несмотря на множественность подходов, их широкое использование не всегда возможно по причине отсутствия четкой регламентации применения, в т. ч. в отдельных отраслях деятельности, где существует специфика в идентификации эффектов;

— существует проблема идентификации эффектов и их количественного измерения, что затрудняет практическое использование ряда методов (данная проблема решается посредством использования качественных критериев). Недостаток качественных критериев заключается в невозможности их количественного измерения и определения реальной общественной значимости. Проблема идентификации всех возможных эффектов и их количественного измерения, видимо, не может быть полностью решена. Качественные критерии, при прочих равных условиях, не могут быть широко распространены и рассматриваться отдельно от количественных, поскольку в этом случае они могут определяться достаточно субъективно, что приведет к искажению реальной общественной эффективности. Кроме того, результаты качественной оценки ограничены в использовании при подготовке финансовой модели проекта;

— существуют сложности при измерении и применении социальной ставки, обусловленные необходимостью выбора конкретного метода измерения, установления регулярности пересмотра, масштаба применения, а также необходимости учета множественности факторов, вызванных спецификой отдельной страны и проекта. Например, в США значение ставки зависит от срока реализации проекта, которая может фиксироваться даже на длительный период времени (до 30 лет — 5,5 %, до трех лет — 3 %). В Великобритании используется единая ставка вне зависимости от срока, которая регулярно пересчитывается по утвержденной формуле. В большинстве стран Европы ставка определяется исходя из средней реальной доходности долгосрочных государственных долговых бумаг. Во многих странах социальная ставка дисконтирования закрепляется на законодательном уровне, что повышает практическую значимость ее применения.

В России расчет социальной ставки дисконтирования должен осуществляться отдельно для каждого региона, где реализуются проекты, в связи с высокой дифференциацией субъектов Российской Федерации по уровню социально-экономического развития. Дифференцированный подход к установлению данной ставки должен стать специфической российской чертой. Как и в большинстве стран, социальная ставка дисконтирования должна регулярно пересматриваться (например, не чаще одного раза в год) и по мере необходимости корректироваться.

¹⁵ European PPP Expertise Centre (EPEC). *The Non-Financial Benefits of PPPs. An Overview of Concepts and Methodology*. June 2011. P. 19 (<http://www.eib.org/epec/resources/epec-non-financial-benefits-of-ppps-public.pdf>).

РОССИЙСКИЙ ОПЫТ ОЦЕНКИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОЕКТОВ

В России в начале 90-х годов начали разрабатываться собственные методические рекомендации по оценке инвестиционных проектов, при этом активно изучался и использовался зарубежный опыт. Один из первых документов был разработан в 1994 г.¹⁶ В нем была предпринята первая попытка адаптировать уже сложившиеся подходы к проектному анализу для экономики переходного периода. Большое внимание в этом документе было уделено оценке эффективности проектов с учетом факторов риска и инфляции, что отмечалось как отдельное направление.

В настоящее время указанные методические рекомендации больше не действуют. На смену им пришел ряд других документов, направленных на решение задач, учитывающих современные вызовы, а также предполагающих определенные источники финансирования проектов (государственный бюджет, Фонд национального благосостояния, Инвестиционный фонд Российской Федерации).

1. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (утверждены совместно Министерством экономики Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации, Государственным комитетом Российской Федерации по строительной, архитектурной и жилищной политике 21 июня 1999 г. № ВК 477)

Разработка указанного документа стала логическим шагом после принятия Федерально-го закона от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», которым были определены правовые и экономические основы инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, на территории Российской Федерации, а также установлены гарантии равной защиты прав, интересов и имущества субъектов инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, независимо от форм собственности. Несмотря на то что данный документ носит рекомендательный характер, именно он получил наибольшее практическое распространение и действует до сих пор.

В методических рекомендациях была предложена система оценки эффективности по двум направлениям:

- оценка эффективности инвестиционного проекта в целом, включая общественную и коммерческую эффективность;
- оценка эффективности участия в проекте.

Можно выделить ряд причин, которые не позволяют использовать эти методические рекомендации как инструмент объективной оценки эффективности органами власти, в т. ч. при принятии решения о выборе способа финансирования.

Во-первых, они предполагают оценку проекта, в отношении которого уже принято решение о способе его финансирования. Таким образом, представленная методика не допускает выбора наиболее эффективного способа финансирования: бюджетного или внебюджетного.

Во-вторых, в методических рекомендациях не уделено достаточно внимания оценке социальной эффективности проекта. В этом плане рассматриваемый документ сделал шаг назад по сравнению с методическими рекомендациями 1994 г., в которых было предусмотрено отдельное приложение к методическим рекомендациям, — «Измерение и оценка социальных последствий проекта», где в п. 4.1 отмечалось, что «социальные результаты в большинстве случаев поддаются стоимостной оценке и включаются в состав общих результатов проекта в рамках определения его экономической эффективности». Далее

¹⁶ Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов и их отбору для финансирования (утв. Госстроем России, Минэкономики РФ, Минфином России, Госкомпромом России 31.03.1994 № 7-12/47).

приводились конкретные виды социальных результатов проекта, которые подлежали отражению в расчетах эффективности¹⁷.

В-третьих, с момента утверждения методических рекомендаций прошло более 15 лет. За это время бюджетно-налоговое законодательство претерпело значительные изменения. Построение экономических прогнозов на основе вышеупомянутой методики уже не отвечает современным требованиям.

В целом данный документ был принят в рамках одного из наиболее популярных в мире подходов — СВА. Так, в российском варианте разработчики попытались сохранить общую структуру основных процедур по рассмотрению проектов, принятых в рамках данного метода. Однако, по всей видимости, данный документ разрабатывался в сжатые сроки и не был протестирован на оценке реальных проектов, в т. ч. с условием адаптации к российской финансовой системе¹⁸.

2. Приказ Минэкономразвития РФ от 24 февраля 2009 г. № 58 «Об утверждении Методики оценки эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения»

Данная методика разработана специально для оценки эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения. Ее особенность заключается в том, что оценка эффективности осуществляется на основании не только количественных, но и качественных критериев. Каждому критерию устанавливается соответствующий балл оценки, которые используются при расчете интегральной оценки эффективности¹⁹. Всего данная методика выделяет 14 критериев, из них 9 — качественных, а 5 — количественных²⁰.

Безусловно, принятие данной методики было шагом вперед, т. к. в ней впервые в российской практике предусматривалось, что при оценке эффективности важно рассчитывать не только количественные, но и качественные критерии, которым была отведена немалая роль. С другой стороны, не был серьезно проработан вопрос применения этих критериев, в результате существенная их часть плохо поддается оценке. Кроме этого, в методике для определения части количественных критериев рекомендуется использовать проекты-аналоги, но параметры определения этих аналогов в документе не сформулированы, поэтому данный подход не используется. В результате в отдельных случаях могут возникать вопросы, связанные с обоснованностью и объективностью полученной оценки.

3. Приказ Минрегиона России от 30 октября 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»

¹⁷ Например, изменение количества рабочих мест в регионе; улучшение жилищных и культурно-бытовых условий работников; изменение условий труда работников; изменение структуры производственного персонала; изменение надежности снабжения населения регионов или населенных пунктов отдельными видами товаров; изменение уровня здоровья работников и населения; экономия свободного времени населения.

¹⁸ Подробный анализ недостатков рассматриваемых методических рекомендаций см. в Методических рекомендациях по расчету эффективности инвестиционных проектов (3-я ред.) / Официальный сайт Института системного анализа РАН (<http://www.isa.ru/images/Documents/metod.zip>).

¹⁹ Интегральная оценка определяется как средневзвешенная сумма оценок эффективности на основе качественных и количественных критериев, где оценке эффективности на основе качественных критериев присвоен весовой коэффициент 0,2, а эффективности на основе количественных критериев — весовой коэффициент 0,8 (см. п. 24 Приказа).

²⁰ Не все критерии продуманны. Например, указан такой качественный критерий, как «наличие положительного заключения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» (см. «и» п. 4 Методики). Соответственно теоретически возможна ситуация, когда при отрицательном заключении государственной экспертизы, но при высоких значениях других показателей проект будет в целом признан эффективным.

В этой методике представлена система показателей, ориентированная на оценку эффективности региональных проектов, претендующих на средства из конкретного фонда денежных средств. Принятие данного документа было обусловлено необходимостью разработки принципов и критериев отбора проектов, которые бы позволили проводить качественную и оперативную экспертизу всех заявленных проектов.

Однако методика основана на использовании только количественных показателей эффективности и, соответственно, обладает рядом недостатков.

Во-первых, методика не позволяет в полной мере оценить социальные эффекты от реализации регионального инвестиционного проекта. Показатели социального эффекта носят императивный (однозначно определенный) характер и не учитывают особенности вида деятельности и типа конкретного проекта в полной мере.

Во-вторых, методика подразумевает установление минимального уровня финансирования проекта из средств бюджета субъекта Российской Федерации, который определяется исходя из уровня расчетной бюджетной обеспеченности²¹. Показатели определяются расчетным способом. В результате получается оценочное значение минимального уровня финансирования. Формулу расчета данного уровня следовало бы усилить другими более очевидными в конкретный момент реализации проекта показателями, отражающими сбалансированность бюджета, наличие и риск возникновения просроченной кредиторской задолженности и т. п.

4. Постановление Правительства РФ от 5 ноября 2013 г. № 991 «О порядке проведения оценки целесообразности финансирования инвестиционных проектов за счет средств Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе»

Потребность принятия данной методики была обусловлена особой значимостью средств Фонда национального благосостояния и пенсионных накоплений, имеющимся опытом в области оценки проектов и принятия особой процедуры рассмотрения заявок на финансирование проектов.

В результате оценка инвестиционного проекта включила в себя:

1) оценку коммерческой эффективности инвестиционного проекта (включая расчет таких показателей, как NPV, IRR, DPBP, PI);

2) оценку кредитной устойчивости инициатора инвестиционного проекта (соотношение заемного и собственного капитала, DSCR, LLCR);

3) социально-экономическую оценку инвестиционного проекта (ENPV, EIRR, EDPBP, EPI, EBCR);

4) оценку эффективности использования средств Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений при реализации инвестиционного проекта (BNPV, BIRR, BDPBP, BPI, BBCR);

5) оценку рисков реализации инвестиционного проекта, а также финансово-экономических и бюджетных последствий его реализации.

Оценка эффективности инвестиционного проекта осуществляется членами специально созданной комиссии на основе балльной системы.

К достоинствам методологического подхода, используемого в данном документе, следует отнести следующее:

— большое внимание уделено оценке социально-экономической эффективности, где при расчете социальной ставки дисконта используется ставка межвременных предпочтений населения;

— отдельно оцениваются риски реализации инвестиционного проекта, где также приводится шкала балльной оценки рисков и матрица рисков;

— методика оценки достаточно четко и прозрачно регламентирована.

²¹ См.: Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».

В числе недостатков рассмотренной методики необходимо отметить наличие предельных баллов по каждому виду оценки, что не позволяет в полной мере оценить преимущества и недостатки проектов, обладающих отраслевыми особенностями.

В рамках настоящей работы была проведена оценка социально-экономической эффективности инфраструктурных проектов в таких отраслях, как автомобильные дороги и дошкольное образование. В отрасли автомобильных дорог были идентифицированы следующие основные эффекты:

- сокращение времени пребывания в пути пассажиров автомобильного и общественного транспорта;
- снижение себестоимости перевозимого груза;
- снижение количества дорожно-транспортных происшествий;
- повышение обеспеченности населения услугами в сфере образования, здравоохранения, культуры в зоне тяготения транспортного объекта²².

Было выявлено, что такой традиционный показатель в оценке социальных эффектов, как «создание новых рабочих мест», в отрасли автомобильных дорог имеет меньшую значимость, чем указанные выше эффекты, поскольку, как правило, создаются только временные рабочие места на период строительства автодороги.

В отрасли дошкольного образования были определены следующие эффекты:

- увеличение доли детей, охваченных дошкольным образованием, от общего количества нуждающихся детей;
- создание новых рабочих мест;
- повышение уровня рождаемости.

Расчеты показали, что ENPV инфраструктурного проекта в отрасли автомобильных дорог в 3,4 раза превысил результаты NPV, в социальной сфере ENPV оказался в 2,2 раза выше, чем NPV. Такой результат объясняется тем, что мультипликативный эффект в отрасли автомобильных дорог выше, чем в отрасли дошкольного образования, что обусловлено большей масштабностью автодорожных проектов. Кроме этого, экономические эффекты, которых в отрасли автомобильных дорог больше, чем в социальной сфере, проще выявить и оценить, чем социальные эффекты.

Проведенный анализ позволил выявить ряд общих недостатков у действующих на территории Российской Федерации подходов к оценке социально-экономической эффективности проектов:

- существующие методики оценки эффективности проектов направлены прежде всего на оценку тех проектов, в отношении которых уже практически принято решение о форме и источнике их финансирования;
- российские методики не дают органам власти ответа на важнейший вопрос об эффективности и целесообразности выбора той или иной формы финансирования проектов. Такой инструмент оценки сравнительных преимуществ инвестиционных проектов, как *Public Sector Comparator*, позволяющий получить альтернативное представление проекта, в российской практике практически не применяется;
- оценка социальной эффективности, представленная в отдельных методиках оценки проектов, нуждается в существенной доработке, поскольку не позволяет получить объективной картины социальных эффектов, которые могут быть достигнуты в случае реализации проекта. Практически во всех рассмотренных методиках социальная эффективность является второстепенной по отношению к экономической, финансовой и бюджетной эффективности, в связи с чем ей, как правило, пренебрегают, если проект получил высокую финансово-экономическую оценку или по нему принято политическое решение;

²² По данным Всемирного банка, зона тяготения в среднем составляет от 15 до 25 км в одну сторону от дороги.

— применяемые методические подходы в методических рекомендациях не оказывают взаимного влияния друг на друга, общая методика оценки проектов не вбирает прогрессивные подходы к проведению расчетов, содержащиеся в специализированных методиках;

— ярко выражено влияние иностранных методов на российские методики и методические рекомендации, которое проявляется в слепом их копировании без необходимой адаптации к российской финансово-экономической системе.

Дальнейшее совершенствование оценки социально-экономической эффективности инфраструктурных проектов должно идти по пути создания нового методологического подхода, который учитывал бы накопленный российский и зарубежный опыт, соответствовал современным требованиям планирования и прогнозирования, учитывал возможность участия частного сектора и внебюджетных инвестиций в развитии общественной инфраструктуры.

Библиография

1. Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».
2. Постановление Правительства РФ от 5 ноября 2013 г. № 991 «О порядке проведения оценки целесообразности финансирования инвестиционных проектов за счет средств Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе».
3. Приказ Минэкономразвития РФ от 24 февраля 2009 г. № 58 «Об утверждении Методики оценки эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения».
4. Приказ Минэкономразвития РФ от 14.12.2013 № 741 «Об утверждении методических указаний по подготовке стратегического и комплексного обоснований инвестиционного проекта, а также по оценке инвестиционных проектов, претендующих на финансирование за счет средств Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе».
5. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (утверждены совместно Минэкономике РФ, Минфином России, Государственным комитетом Российской Федерации по строительной, архитектурной и жилищной политике 21 июня 1999 г. № ВК 477).
6. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов и их отбору для финансирования (утв. Госстроем России, Минэкономике РФ, Минфином России, Госкомпромом России 31.03.1994 № 7-12/47).
7. Андруцкий Р. AD НОС анализ инвестиций на основе СВА // Учет и финансы. 2009. № 1.
8. Гулакова О. И. Теоретико-методологические основы измерения общественного эффекта инфраструктурных проектов // Вестник НГУ. Серия: Социально-экономические науки. 2012. Т. 12, вып. 4.
9. Коссова Т. В., Шелунцова М. А. Социальная ставка дисконтирования в России: методология, оценка, межрегиональные различия // Экономическая наука современной России. 2012. № 3.
10. Финансирование создания и модернизации инфраструктурных объектов транспорта и коммунального хозяйства / Под ред. Ж.-И. Перро и Г. Шателю. Изд. Франц. нац. ин-та мостов и дорог, 2002.
11. Анализ «затраты-выгоды» (cost-benefit analysis). [Электронный ресурс] / Институт «Экономическая школа» Национального исследовательского университета – Высшей школы экономики. Режим доступа: <http://www.seinst.ru/page480/>.
12. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (3-я ред., испр. и доп.) [Электронный ресурс] / Официальный сайт Института системного анализа РАН. Режим доступа: <http://www.isa.ru/images/Documents/metod.zip>.
13. Externalities of Energy. Methodology Annexes. European Commission, 1998.
14. Harvey C. M. The Reasonableness of Non-Constant Discounting // Journal of Public Economics. 1994. № 53.
15. Kula E. Estimation of a Social Rate of Interest for India // Journal of Agricultural Economics. 2004. Vol. 55. № 1.
16. Lopez H. The Social Discount Rate: Estimates for Nine Latin American Countries. The World Bank / Policy Research Working Paper. 2008. № 4639.
17. Musgrave R. A., Musgrave P. B. Public Finance in Theory and Practice. New York: McGraw-Hill, 1989.
18. Pearce D., Groom B., Hepburn C., Koundouri P. Valuing the Future: Recent Advances in Social Discounting // World Economics. 2003. Vol. 4 (2).
19. Price C., Nair C. Social Discounting and the Distribution of Project Benefits // Journal of Development Studies. 1985. № 21.
20. The Non-Financial Benefits of PPPs. An Overview of Concepts and Methodology [Электронный ресурс] / European PPP Expertise Centre (EPEC). June 2011. Режим доступа: <http://www.eib.org/epec/resources/epec-non-financial-benefits-of-ppps-public.pdf>.