

УДК 336.581

ОЦЕНКА ОБЩЕСТВЕННО ЗНАЧИМЫХ ПРОЕКТОВ, ПОДДЕРЖИВАЕМЫХ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ: МЕТОДИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Р.М. МЕЛЬНИКОВ,

доктор экономических наук,
профессор кафедры

государственного регулирования экономики

E-mail: rmmel@mail.ru

Институт государственной службы и управления
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

В статье дается оценка методическим подходам, используемым в России для отбора приоритетных проектов для субсидирования и софинансирования за счет ресурсов общественного сектора, с позиций их соответствия лучшей международной практике, прежде всего подходам Всемирного банка и Европейской комиссии. Отмечается недостаточная проработанность процедур комплексной оценки экономической (общественной) эффективности рассматриваемых проектов в отечественных методиках. Выявляется особенность российской практики принятия решений, заключающаяся в оказании государственной поддержки коммерчески эффективным проектам, которые могли бы быть профинансированы на рыночных условиях.

Автор анализирует методологические подходы, разработанные Минпромторгом России для отбора промышленных проектов для субсидирования процентных расходов по обслуживанию инвестиционных кредитов, и Минэкономразвития России для отбора проектов для финансирования за счет ресурсов Фонда национального благосостояния. Выявляются спорные аспекты рассматриваемых методик, создающие предпосылки для субъективного принятия решений и приоритетности учета интересов крупных государственных корпораций, обладающих наибольшим лоббистским потенциалом, по отношению к соображениям максимальной эффективности использования ограниченных ресурсов общественного сектора в целях социально-экономического развития страны

и преодоления негативных последствий кризисных явлений в масштабах национальной экономики.

Отмечаются недостаточное внимание к учету вероятности избыточности оказания государственной поддержки при оценке бюджетной эффективности проектов, необходимость более глубокой доработки и адаптации методологических подходов к оценке экономической (общественной) эффективности, заимствуемых из ранее разработанных отечественных и зарубежных методик, имеющих другую сферу применения, отсутствие четких правил оценки критериев финансовой, бюджетной и экономической эффективности и устойчивости к рискам при проведении конкурсного отбора проектов для оказания государственной поддержки. Формулируются предложения по совершенствованию используемых российскими федеральными органами исполнительной власти методологических подходов к отбору проектов для субсидирования и софинансирования с учетом имеющегося зарубежного опыта.

Ключевые слова: общественно значимые проекты, государственная поддержка, бизнес, анализ издержек и выгод, бюджетная эффективность проектов, общественная эффективность проектов

Применяемые в российской практике подходы к оценке общественно значимых проектов, поддерживаемых за счет бюджетных средств федераль-

ного и регионального уровней, в значительной мере игнорируют имеющийся зарубежный опыт, в частности активно используемую Всемирным банком, странами Европейского союза и США методологию анализа издержек и выгод. В нашей стране нередко используются упрощенные подходы, которые не позволяют всесторонне учесть внешние и косвенные эффекты реализации альтернативных проектов и создают риски неэффективного расходования бюджетных средств, особенно болезненные в условиях существенного ужесточения бюджетных ограничений в изменившейся внешнеэкономической обстановке. Это определяет необходимость уточнения и развития подходов к оценке общественно значимых проектов, применяемых в российских условиях, с учетом лучшей мировой практики и теоретических разработок зарубежных ученых.

Методология анализа издержек и выгод тесно взаимосвязана с методологией оценки эффективности инвестиций в коммерческие проекты частного сектора экономики. При этом в зависимости от точки зрения, с которой оценивается проект, и способов определения затрат и выгод различаются понятия финансовой (коммерческой) и экономической (общественной) эффективности проекта [14, 17].

Оценка финансовой (коммерческой) эффективности предусматривает сопоставление затрат и выгод, возникающих при реализации проекта для частных инвесторов. Оценка экономической (общественной) эффективности предусматривает сопоставление всех затрат и выгод, возникающих при реализации проекта с точки зрения общества в целом. Показатели финансовой эффективности рассчитываются на основе ожидаемых значений денежных поступлений и выплат оператора проекта, обусловленных заключением рыночных сделок. Показатели экономической эффективности отражают результаты реализации проекта с учетом перераспределительных, косвенных и внешних эффектов.

Подходы к оценке экономической (общественной) эффективности проектов разрабатываются банками развития, международными финансовыми организациями и органами исполнительной власти. Наибольшее признание среди них завоевали методические подходы, разработанные и внедренные Всемирным банком [14] и Европейской комиссией [17] и описанные в соответствующих руководствах.

Например, согласно руководству Европейской комиссии анализ издержек и выгод позволяет оце-

нить чистое воздействие проекта на экономическое благосостояние страны и осуществляется в пять этапов [17, с. 47]:

- конвертация фактических рыночных цен или тарифов, установленных государством, в теневые цены, которые лучше отражают альтернативные издержки использования товаров и услуг для национальной экономики;
- учет и монетизация внешних эффектов;
- учет косвенных (indirect) эффектов, если они уже не учтены в теневых ценах;
- дисконтирование сальдо издержек и выгод по социальной ставке дисконтирования;
- расчет интегральных показателей экономической эффективности проекта – чистой приведенной стоимости $ENPV$, экономической ставки доходности ERR и соотношения издержек и выгод.

Общая схема оценки проекта и принятия решения о его финансовой поддержке имеет следующий вид [17, с. 25–27]:

- 1) *анализ контекста и целей проекта*. Если проект не является желательным с социально-экономической точки зрения, то он отвергается;
- 2) *анализ реализуемости проекта и имеющихся альтернатив*. Если проект не реализуем, то он отвергается;
- 3) *финансовый анализ проекта*. Основным результатом – показатель финансовой чистой приведенной стоимости проекта $FNPV$;
- 4) *принятие решения о целесообразности дальнейшего проведения экономического анализа проекта*. Если $FNPV > 0$, то проект не требует финансовой поддержки со стороны Европейской комиссии, и необходимость в его экономическом анализе отпадает. Если $FNPV < 0$, то для принятия решения о финансовой поддержке проекта Европейской комиссией необходимо оценить его экономическую эффективность;
- 5) *экономический анализ проекта*. Основным результатом – показатель экономической чистой приведенной стоимости проекта $ENPV$:
 - если $ENPV < 0$, то принимается решение об отказе от финансовой поддержки проекта;
 - если $ENPV > 0$, то проводится анализ рисков реализации проекта при условии оказания ему финансовой поддержки Европейской комиссией;
- 6) *анализ рисков реализации проекта* при условии оказания ему финансовой поддержки;

7) *принятие решения об оказании финансовой поддержки общественно значимому проекту.* Если проект соответствует качественным критериям отбора, $FNPV < 0$, $ENPV > 0$, а риски реализации проекта при условии оказания ему финансовой поддержки приемлемы, то принимается решение о поддержке проекта Европейской комиссией. В противном случае поддержка проекту не оказывается.

Логика такого подхода состоит в том, что без оказания поддержки со стороны общественного сектора проекты с низкой финансовой и высокой экономической эффективностью не способны заинтересовать частных инвесторов. Оказание поддержки со стороны общественного сектора позволяет обеспечить взаимовыгодное сочетание интересов различных участников, при котором частные инвесторы оказываются заинтересованными в предоставлении финансовых ресурсов для общественно значимых проектов. При этом и руководство Всемирного банка, и руководство Еврокомиссии не предусматривают возможности оказания финансовой поддержки общественно значимым проектам, которые характеризуются положительной NPV при оценке финансовой эффективности без учета оказания проекту финансовой поддержки общественным сектором.

Хотя общие концептуальные подходы к оценке общественно значимых проектов методом сопоставления издержек и выгод раскрываются во многих научных публикациях [1–6, 8, 9, 15, 16, 19, 20, 22] и практических руководствах [7, 14, 17], специализированные методики, ориентированные на оценку промышленных проектов, претендующих на субсидирование или софинансирование со стороны государства, довольно немногочисленны. В связи с этим особый интерес представляет опыт Ирландии, где подход к отбору проектов, поддерживаемых инвестиционными грантами агентств промышленного развития, не только получил формализованное закрепление, но и претерпел заметную эволюцию вследствие необходимости адаптироваться к изменению экономической ситуации в стране.

Для оценки эффективности оказания государственной поддержки общественно значимым проектам П. Хонохан предложил следующую формулу [18]:

$$E = \frac{(1 - \theta) \left(\left[\sum_i x_i p_i (1 - v_i + \varphi \tau_i) \right] + \varphi \tau_0 \pi \right)}{\varphi g},$$

где θ – фактор избыточности поддержки;
 x_i – физический объем потребления ресурса i ;
 p_i – рыночная цена ресурса i ;
 v_i – отношение теневой цены ресурса к рыночной;
 φ – теневая цена финансовых ресурсов государственного бюджета;
 τ_i – ставка налога на потребление ресурса i ;
 τ_0 – ставка налога на прибыль;
 π – прибыль;
 g – затраты на оказание государственной поддержки (в контексте инструментария, используемого ирландскими агентствами промышленного развития – объем инвестиционного гранта).

Все элементы формулы рассчитываются в терминах приведенной стоимости денежных потоков за первые семь лет реализации проекта.

В этой формуле выгоды проекта сводятся к двум составляющим – косвенным эффектам, которые получают поставщики ресурсов для нужд проекта (причем при проведении практических расчетов в роли единственного поставщика ресурсов, получающего экономические выгоды от реализации проекта, рассматривается наемный персонал), и налогам, которые получает государственный бюджет. При этом учитывается, что многие проекты, получающие государственную поддержку, в действительности могли бы быть реализованы без ее оказания или ее оказания в меньшем размере. Кроме того, проекты, поддерживаемые государством, вытесняют альтернативные проекты и могут оказывать негативное влияние на операционные результаты уже реализуемых проектов. Поэтому выгоды, приписываемые факту оказания государственной поддержки, уменьшаются пропорционально вероятности реализации проекта без поддержки государства (за что отвечает параметр избыточности поддержки θ , оцененный П. Хоноханом на очень высоком уровне (0,8), но впоследствии немного уменьшенный).

Ключевым параметром с точки зрения определения масштаба выгод, получаемых наемными работниками, является теневая ставка заработной платы. В первоначальной версии модели теневая цена принималась равной 15% от среднерыночного уровня заработной платы. Однако в последующем, параллельно снижению уровня безработицы, теневая ставка заработной платы постепенно повышалась, причем была введена ее дифференциация

с учетом специфики экономического положения различных регионов [21].

Другая существенная территориальная корректировка, введенная в модель в процессе ее совершенствования, связана с дифференциацией параметра избыточности поддержки θ . Для депрессивных регионов вероятность реализации проектов без государственной поддержки, а также вытеснения поддерживаемыми проектами неподдерживаемых, ниже, чем для динамично развивающейся столичной агломерации, в которой к тому же начали возникать проблемы перегрузки имеющейся инфраструктуры. Поэтому параметр θ был установлен для них на более низком уровне по сравнению с первоначальной оценкой П. Хонохана.

Пересмотр параметров модели оценки издержек и выгод в пространстве и во времени отражает идею о том, что в неблагоприятных экономических условиях государственная поддержка проектов частного сектора может быть более эффективной с позиций реализации общественных интересов, чем в благоприятных экономических условиях. При этом по мере достижения первоначальных целей и задач государственной промышленной политики и повышения конкурентоспособности национальной экономики эффективность оказания селективной государственной поддержки отдельным проектам снижается. Динамическую настройку параметров модели оценки эффективности оказания государственной поддержки проектам частного сектора в долгосрочном периоде можно рассматривать как технический прием, позволяющий обеспечить практическую реализацию положений теории экономических реформ В.М. Полтеровича, согласно которой инструментарий государственного регулирования экономики должен существенно различаться в зависимости от уровня экономического развития, а селективная поддержка отдельных проектов, оправданная в условиях удаленности экономики от глобальной технологической границы производственных возможностей – сокращаться по мере ее приближения к технологической границе [10].

В нашей стране основным методическим документом по оценке проектов с участием государства являются Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов [7], согласно которым оценка общественно значимых проектов проводится в два этапа.

На первом этапе оценивается эффективность проекта в целом, в первую очередь, обществен-

ная (которая соответствует экономической при использовании международной терминологии). В случае неудовлетворительной общественной эффективности проект не может претендовать на государственную поддержку. Если же общественная эффективность проекта является достаточной, то оценивается его коммерческая эффективность (которая соответствует финансовой при использовании международной терминологии).

Если коммерческая эффективность общественно эффективного проекта является недостаточной для формирования стимулов для частных инвесторов к его финансированию, то рекомендуется рассмотреть возможность его государственной поддержки, позволяющей повысить его коммерческую эффективность до приемлемого уровня. Если такой вариант государственной поддержки найден, то на втором этапе осуществляется более детальное определение организационно-экономического механизма реализации проекта, включая выработку схемы финансирования, обеспечивающей эффективность проекта для каждого из его участников.

Таким образом, и в соответствии с Методическими рекомендациями, и в соответствии с руководствами Всемирного банка и Европейской комиссии государственная поддержка финансово (коммерчески) эффективным проектам оказываться не должна, и они должны реализовываться исключительно за счет частных инвестиций. Однако эта достаточно логичная позиция находит отражение далеко не во всех методических документах, определяющих возможность оказания государственной финансовой поддержки проекту за счет средств федерального бюджета Российской Федерации, особенно принятых в последние годы.

Государственная программа Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 328, предусматривает такой механизм государственной поддержки бизнеса, как компенсация части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным на реализацию новых комплексных инвестиционных проектов по приоритетным направлениям гражданской промышленности. Критерии отбора приоритетных проектов для государственной поддержки определяются приказами Минпромторга России¹, согласно которым оценка

¹ Приказы Минпромторга России от 24.04.2014 № 781 «Об утверждении Методики отбора победителей конкурсного

проектов и определение победителей конкурса проводятся межведомственной комиссией на основе критериев финансовой, бюджетной и социально-экономической эффективности.

Проект признается соответствующим критерию финансовой эффективности, если значение чистой приведенной стоимости NPV проекта, рассчитанной с учетом использования государственной поддержки, положительно, и внутренняя норма доходности, рассчитанная с учетом использования государственной поддержки, превышает средневзвешенную стоимость привлечения капитала. Однако при этом в отличие от ранее применявшихся в отечественной практике подходов к отбору общественно значимых проектов для оказания государственной поддержки (например, использовавшихся при отборе проектов для финансирования из Инвестиционного фонда Российской Федерации Минэкономразвития России² и Минрегионразвития России³), а также подходов зарубежных руководств и Методических рекомендаций по оценке эффективности инвестиционных проектов, вообще не проверяется, является ли NPV проекта, рассчитанная без учета использования государственной поддержки, положительной или отрицательной. Это не позволяет исключить из числа претендентов на получение государственной поддержки проекты, которые характеризуются высокой финансовой эффективностью и могут быть успешно реализованы без всякой поддержки со стороны федерального бюджета. Напротив, такие проекты согласно методике Минпромторга России рассматриваются как обладающие значительным

отбора новых комплексных инвестиционных проектов по приоритетным направлениям гражданской промышленности...» и от 24.10.2014 № 2149 «О внесении изменений в Методику отбора победителей конкурсного отбора новых комплексных инвестиционных проектов по приоритетным направлениям гражданской промышленности...».

² Приказ Минэкономразвития России и Минфина России от 23.05.2006 № 139/82н «Об утверждении Методики расчета показателей и применения критериев эффективности инвестиционных проектов, претендующих на получение государственной поддержки за счет средств инвестиционного фонда Российской Федерации».

³ Приказы Минрегионразвития России Федерации от 31.07.2008 № 117 «Об утверждении Методики расчета показателей и применения критериев эффективности региональных инвестиционных проектов» и от 30.10.2009 № 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».

преимуществом по сравнению с проектами с более низкой (и отрицательной) финансовой NPV с точки зрения принятия решения о целесообразности их государственной поддержки.

Проекты, характеризующиеся высокой NPV , при оценке финансовой (коммерческой) эффективности с достаточно большой вероятностью могут быть реализованы без государственной поддержки, и все выгоды их реализации могут быть получены и их инициаторами, и бюджетами всех уровней, и народным хозяйством в целом без дополнительных затрат бюджетных средств. Поэтому, с точки зрения автора, поддержка таких проектов является неэффективным использованием ограниченных ресурсов федерального бюджета, которое в действительности не обеспечивает существенных позитивных социально-экономических результатов.

В качестве показателя бюджетной эффективности в методике Минпромторга России используется индекс бюджетной эффективности, который рассчитывается как отношение суммы налоговых поступлений в бюджеты всех уровней и экономии расходов бюджетов всех уровней, обусловленных реализацией проекта, к суммарному планируемому объему субсидии, построенное с учетом дисконтирования. Проект признается соответствующим критерию бюджетной эффективности, если индекс бюджетной эффективности больше единицы.

На первый взгляд, критерий бюджетной эффективности достаточно логичен, однако при более глубоком анализе становится ясным, что его присутствие в системе критериев отбора проектов для оказания государственной поддержки является достаточно формальным. Дело в том, что, благодаря взиманию государством налоговых платежей, для любого проекта обеспечение достижения приемлемой бюджетной эффективности значительно проще, чем финансовой. Поэтому крайне маловероятно, что какие-то проекты могут исключаться из числа претендентов на получение государственной поддержки вследствие их неприемлемо низкой бюджетной эффективности.

При расчете чистого дисконтированного дохода бюджета от реализации проекта не учитывается возможность избыточности оказания государственной поддержки, что делается, например, в рассмотренной методике оценки эффективности оказания государственной поддержки приоритетным промышленным проектам, используемой в Ирландии. При включении в рассмотрение веро-

ятности избыточности оказания государственной поддержки с учетом опыта Ирландии для признания проекта удовлетворяющим критерию бюджетной эффективности потребуются значительно больший объем ожидаемых бюджетных доходов. Это позволяет придать индексу бюджетной эффективности роль реального фильтра при отборе проектов для финансирования, которой он не выполняет при использовании методического подхода, закрепленного действующей методикой Минпромторга России.

Согласно приказу Минпромторга России от 24.04.2014 № 781 в его первоначальной редакции, критерий социально-экономической эффективности проекта оценивался по способности проекта влиять на формирование ВРП субъекта Российской Федерации, в котором реализуется проект, и обеспечивать динамику экономического роста в данном регионе. Однако совершенно непонятно, почему в рамках промышленной политики, реализуемой Минпромторгом России, должно уделяться особое внимание вкладу проекта в формирование ВРП региона и создаваться режим наибольшего благоприятствования для участников конкурса из малых по объему ВРП субъектов Российской Федерации, которым гораздо проще обеспечить существенный относительный вклад в формирование ВРП своего региона, чем участникам конкурса из крупных по объему ВРП субъектов Российской Федерации.

Это соображение, по-видимому, определило последующий пересмотр редакции методики, утвержденный приказом Минпромторга России от 24.10.2014 № 2149. Согласно новой редакции методики критерий социально-экономической эффективности проекта оценивается по показателям прироста ВРП, создаваемого в рамках реализации проекта нарастающим итогом за весь прогнозный период, количества создаваемых рабочих мест, в том числе высокопроизводительных, а также производительности труда и среднего уровня заработной платы работников инициатора проекта. Интегральный индикатор экономической эффективности проекта, заимствованный из методики Минрегионразвития России⁴, более не рассчитывается и в качестве показателя социально-экономической эффективности не рассматривается.

При этом в отличие от критериев финансовой и бюджетной эффективности, где достаточно четко сформулированы интегральные показатели оценки,

определены алгоритмы их расчета и заданы минимально допустимые значения, интерпретация критерия социально-экономической эффективности оказалась совершенно субъективной. Никакие минимальные значения частных показателей критерия социально-экономической эффективности не были установлены. Попытки расчета интегральных показателей экономической (общественной) эффективности проекта, предусмотренных зарубежными руководствами и методическими рекомендациями по оценке эффективности инвестиционных проектов, которые позволили бы корректно сопоставлять результаты проектов различных типов и сравнивать их с финансовыми и бюджетными результатами, не предпринимается.

Итоговая оценка проекта осуществляется членами межведомственной комиссии. При этом по критериям финансовой и бюджетной эффективности проставляется от 0 до 35 баллов, по критерию социально-экономической эффективности – от 0 до 30 баллов. Если проект набирает более 70 баллов (в первоначальной редакции методики – более 80 баллов), он объявляется победителем конкурса, и ему оказывается государственная поддержка в форме субсидирования процентных расходов.

В условиях, когда критерий бюджетной эффективности является достаточно формальным, критерий социально-экономической эффективности – вообще неопределенным, критерий финансовой эффективности – не соответствующим общепринятой логике отбора проектов для оказания государственной поддержки, открываются очень широкие предпосылки для принятия субъективных решений, не обеспечивающих высокой эффективности расходования бюджетных средств. Это определяет необходимость корректировки методики Минпромторга России, закрепленной приказами от 24.04.2014 № 781 и от 24.10.2014 № 2149, в направлении приведения ее в соответствие с лучшей мировой практикой.

Другим важным методическим документом, определяющим критерии отбора приоритетных проектов для оказания финансовой поддержки за счет ресурсов общественного сектора, является приказ Минэкономразвития России от 14.12.2013 № 741, которым утверждены методические указания по подготовке стратегического и комплексного обоснований инвестиционного проекта, а также по оценке проектов, претендующих на финансирование за счет средств Фонда национального благосостояния

⁴ Приказ Минрегионразвития России от 30.10.2009 № 493.

и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании.

В отличие от рассмотренной ранее методики Минпромторга России, предусматривающей оценку финансовой, бюджетной и социально-экономической эффективности проекта, в методических указаниях Минэкономразвития России выделяются два дополнительных направления проектного анализа – оценка кредитной устойчивости и оценка рисков. В принципе подобный подход соответствует лучшей мировой практике, уделяющей значительное внимание анализу рисков реализации проекта.

Методические указания Минэкономразвития России достаточно подробно регламентируют порядок оценки коммерческой эффективности проекта (соответствующей финансовой эффективности в зарубежной терминологии и методике Минпромторга России). Однако критерий коммерческой эффективности проекта сводится к обычному для практики отбора проектов в частном секторе условию $NPV > 0$. Это создает предпосылки для использования средств Фонда национального благосостояния для финансирования на льготных условиях коммерчески эффективных проектов крупных государственных корпораций, обладающих значительным административным влиянием и лоббистскими возможностями. Такие проекты могли бы быть профинансированы на обычных рыночных условиях крупными банками или путем размещения облигационных займов на внутреннем финансовом рынке без выделения финансовых ресурсов Фонда национального благосостояния.

Оценка социально-экономической эффективности проекта проводится с использованием инновационного подхода, существенно отличающегося от применяемых ранее в методиках Минэкономразвития России и Минрегионразвития России, регламентировавших условия отбора для финансирования проектов из Инвестиционного фонда Российской Федерации, а также методике Минпромторга России, регламентирующей условия отбора проектов для оказания поддержки в форме субсидирования процентных расходов по привлекаемым инвестиционным кредитам. Отчасти этот подход соответствует классической методологии анализа издержек и выгод, хотя и является его значительно упрощенным и фрагментарно описанным вариантом.

Согласно методическим указаниям Минэкономразвития России, при оценке социально-эконо-

мической эффективности проекта сальдо денежных потоков для оценки коммерческой эффективности проекта суммируется с монетизированными нерыночными эффектами. Построенный таким образом расчетный денежный поток дисконтируется по социальной ставке дисконтирования.

Для монетизации нерыночных эффектов предлагается определить среднюю готовность потребителя нерыночных результатов проекта платить, или готовность принять компенсацию и умножить ее на общее количество потребителей. Для социально-экономической оценки проектов создания социальной и жилищно-коммунальной инфраструктур методические указания предлагают применять метод гедонистического ценообразования, который выводит оценки готовности потребителей платить за создаваемые объекты инфраструктуры из оценок параметров эконометрических моделей, объясняющих зависимость цены жилья от различных факторов, включая близость к школам и детским садам, наличие или отсутствие подключения к сетям централизованного водо-, тепло- и электроснабжения.

В целом методические указания рассматривают подходы к монетизации нерыночных эффектов очень фрагментарно. Например, вообще не рассматриваются подходы к оценке нерыночных эффектов транспортных инфраструктурных проектов, финансирование которых за счет средств Фонда национального благосостояния предполагается. При этом авторы методических указаний полностью возлагают бремя проведения дорогостоящих исследований по выявлению и монетизации нерыночных эффектов на инициаторов проекта, не предполагая возможности использования более экономичного метода подстановок [15, с. 406–442], основанного на адаптации результатов ранее проведенных исследований к специфическим условиям данного проекта.

Хотя учет и монетизация нерыночных эффектов полностью соответствует международной методологии анализа издержек и выгод, методические указания не предусматривают пересчета показателей денежных потоков для оценки коммерческой эффективности с использованием теневых цен, исключения перераспределительных эффектов, учета косвенных эффектов. Это приводит к существенным отклонениям значений показателей социально-экономической эффективности проекта, рассчитываемых в соответствии с методическими указаниями Минэкономразвития России, от значе-

ний аналогичных показателей, рассчитываемых в соответствии с подходами Европейской комиссии и Всемирного банка.

Для оценки социальной ставки дисконтирования методические указания предлагают использовать подход социальной ставки межвременных предпочтений, заимствованный без какой-либо адаптации и модификации из руководства Европейской комиссии [17, с. 209]. При этом применяется формула Ф. Рамсея [11]:

$$r = eg + p,$$

где r – социальная ставка дисконтирования;

e – эластичность предельной полезности общественного потребления по объему потребления;

g – темп прироста общественного потребления;

p – ставка межвременных предпочтений населения (показатель готовности общества отказаться от потребления в настоящем ради потребления в будущем без учета изменения уровня реального дохода и общественного потребления во времени).

Ставку межвременных предпочтений населения предлагается оценивать как уровень смертности в стране, а темп прироста общественного потребления – как темп прироста ВВП. Для России разработчики методических указаний приняли $p = 1,33\%$ и $g = 3,4\%$.

Как и в руководстве Европейской комиссии, коэффициент эластичности предельной полезности общественного потребления по объему потребления в общем случае предлагается рассчитывать, исходя из предположения, что степень прогрессивности налогообложения в стране отражает степень неприятия обществом диспропорций распределения доходов и готовность отказываться от большей части личного дохода по мере его увеличения в пользу общественного потребления. Однако, поскольку в России в настоящее время применяется плоская шкала обложения налогом на доходы физических лиц, коэффициент эластичности предельной полезности общественного потребления по объему потребления принимается минимально возможным, равным 1.

Руководство Европейской комиссии, которым воспользовались разработчики методических указаний Минэкономразвития России, предлагает подход к расчету реальной, а не номинальной ставки дисконтирования. Вместе с тем, согласно методи-

ческим указаниям, денежные потоки для оценки коммерческой эффективности проекта, а значит, и производные от них денежные потоки для оценки социально-экономической эффективности проекта, рассчитываются в прогнозных ценах. Для дисконтирования этих потоков следует применять номинальную, а не реальную ставку дисконтирования, которую по формуле И. Фишера следует рассчитывать как $r = eg + p + i + (eg + p)i$, где i – годовой темп инфляции в стране. Кроме того, в условиях резкого замедления темпов роста российской экономики в условиях реализации геополитических рисков и падения цен на нефть параметр g следует существенно понизить относительно заданного методическими указаниями.

Итоговая оценка проекта осуществляется членами комиссии по оценке комплексного обоснования проекта. При этом по критериям коммерческой, бюджетной и социально-экономической эффективности проставляется от 0 до 20 баллов, по критерию кредитной устойчивости – от 0 до 15 баллов, а по критерию анализа рисков – от 0 до 25 баллов. Если проект набирает 80 баллов и более, то принимается положительное заключение комиссии, на основании которого в дальнейшем принимается положительное решение об экономической целесообразности финансирования проекта за счет средств Фонда национального благосостояния.

Однако четких правил, в соответствии с которыми должны выставляться балльные оценки по каждому из критериев, методические рекомендации Минэкономразвития России не определяют. Это создает предпосылки для субъективного принятия решений и приоритетности учета интересов крупных государственных корпораций, обладающих наибольшим лоббистским потенциалом, по отношению к соображениям максимальной эффективности использования ограниченных ресурсов Фонда национального благосостояния на цели социально-экономического развития страны и преодоления негативных последствий кризисных явлений в масштабах национальной экономики.

Список литературы

1. *Архипов В.М., Емельянов А.М.* Оценка социальной ставки дисконтирования // *Финансы и кредит.* 2006. № 17. С. 49–55.
2. *Беренс В., Хавранек П.* Руководство по оценке эффективности инвестиций. М.: Инфра-М, 1995. 528 с.

3. Виленский П.Л., Лившиц В.Н., Смоляк С.А. Оценка эффективности инвестиционных проектов. М.: Дело, 2004. 888 с.
4. Виленский П.Л., Лившиц В.Н., Смоляк С.А., Шахназаров А.Г. О методике оценки эффективности реальных инвестиционных проектов // Российский экономический журнал. 2006. № 9–10. С. 63–73.
5. Лившиц В., Швецов А. Каких ошибок следует избегать при оценке инвестиционных проектов с участием государства // Вопросы экономики. 2011. № 9. С. 80–92.
6. Марголин А.М. Критерии эффективности при реализации государственных программ // Государственная служба. 2013. № 2. С. 22–27.
7. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (вторая редакция). М.: Экономика, 2000. 421 с.
8. Новикова Т.С. Анализ общественной эффективности инвестиционных проектов. Новосибирск: ИЭОПП, 2005. 282 с.
9. Новикова Т.С. Взаимосвязь государственных финансов и финансов предприятий: анализ общественной эффективности инвестиционных проектов // Регион: экономика и социология. 2005. № 2. С. 171–184.
10. Полтерович В., Попов В. Эволюционная теория экономической политики. Ч. I. Опыт быстрого развития // Вопросы экономики. 2006. № 7. С. 4–23.
11. Рамсэй Ф. Математическая теория сбережений // Экономический журнал. 1928. Т. 38. № 152.
12. Шелунцова М.А. Оценка диапазона значений социальной ставки дисконтирования для различных сфер общественного сектора экономики // Экономический анализ: теория и практика. 2010. № 42. С. 34–40.
13. Шелунцова М.А. Проблемные вопросы анализа издержек и выгод в общественном секторе экономики // Проблемы современной экономики. 2010. № 3. С. 237–240.
14. Belli P., Anderson J.R., Barnum H.N., Dixon J.A., Tan J-P. Economic Analysis. Analytical Tools and Practical Applications. Washington D.C., World Bank, 2001.
15. Boardman A.E., Greenberg D.H., Vining A.R., Weimer D.L. Cost-Benefit Analysis. Concepts and Practice. Boston, Prentice Hall, 2012.
16. Gramlich E.M. Cost-Benefit Analysis of Governmental Programs. USA, New Jersey, Prentice-Hall, 1981.
17. Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects. European Commission Directorate General Regional Policy. Brussels, 2008.
18. Honohan P. Key Issues of Cost-Benefit Methodology for Irish Industrial Policy. Dublin, General Research Series, 1998.
19. Jenkins G., Kuo C., Harberger A. Cost-Benefit Analysis for Investment Decisions. Kingston, Queen's University Press, 2011.
20. Little I., Mirrlees J. Project Appraisal and Planning for Developing Countries. London, Heinemann, 1974.
21. Murphy A., Walsh B., Barry F. The Economic Appraisal System for Projects Seeking Support from the Industrial Development Agencies. Dublin, Forfas, 2003.
22. Squire L., van der Tak H. Development Planning and Policy Analysis Syllabus. Baltimore, John Hopkins University Press, 1975.

EVALUATION OF SOCIALLY SIGNIFICANT PROJECTS
SUPPORTED BY FEDERAL AUTHORITIES:
METHODOLOGICAL ISSUES AND WAYS OF IMPROVEMENT

Roman M. MEL'NIKOV

Abstract

Importance The article reviews techniques used for selection of projects for subsidizing and co-financing by the Russian public sector. I compare the domestic and international experience, especially the World Bank and the European Commission experience.

Objectives The paper demonstrates that the Russian methodology of comprehensive analysis of economic (public) efficiency is insufficiently elaborated. The article identifies the specifics of the Russian decision-making practices, consisting in the provision of State support for commercially viable projects that could be financed on market terms.

Methods I evaluate the methodological approaches developed by the Ministry of Industry and Trade of the Russian Federation for selection of industrial projects for seeking interest rate subsidies for servicing investment loans, and by the Ministry of Economic Development of the Russian Federation for selection of projects seeking funding at the expense of the National Welfare Fund resources. I reveal problematic aspects of the considered methodologies, which create prerequisites for subjective decision making and prioritized consideration of interests of the large State corporations with strong administrative potential in relation to the most effective use of limited public sector resources for socio-economic development of the country and overcoming the negative consequences of the crisis on a scale of national economy.

Results The paper emphasizes insufficient attention to the consideration of the probability of redundancy of the State support in assessing the budgetary efficiency of projects, the need for greater refinement and adaptation of methodological approaches to the assessment of the economic (social) efficiency taken from previously developed domestic and foreign techniques, which have different scope of application, the lack of clear rules of the evaluation of criteria for financial, fiscal and economic performance and resilience to risks while carrying out competitive selection of projects for the State support provision.

Conclusions and Relevance I make recommendations for improving the methodological approaches to project selection for subsidizing and co-financing by the Russian federal authorities based on international experience.

Keywords: socially significant projects, State support, business, cost-benefit analysis, projects fiscal efficiency, projects economic efficiency

References

1. Arkhipov V.M., Emel'yanov A.M. Otsenka sotsial'noi stavki diskontirovaniya [Evaluating the social discounting rate]. *Finansy i kredit = Finance and credit*, 2006, no. 17, pp. 49–55.
2. Behrens W., Hawranek P.M. *Rukovodstvo po otsenke effektivnosti investitsii* [Manual for the Preparation of Industrial Feasibility Studies]. Moscow, INFRA-M Publ., 1995, 528 p.
3. Vilenskii P.L., Livshits V.N., Smolyak S.A. *Otsenka effektivnosti investitsionnykh projektov* [Evaluating the efficiency of investment projects]. Moscow, Delo Publ., 2004, 888 p.
4. Vilenskii P.L., Livshits V.N., Smolyak S.A., Shakhnazarov A.G. O metodike otsenki effektivnosti real'nykh investitsionnykh projektov [On methodology of the evaluation of real investment projects' efficiency]. *Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal = Russian Economic Journal*, 2006, no. 9-10, pp. 63–73.
5. Livshits V., Shvetsov A. Kakikh oshibok sleduet izbegat' pri otsenke investitsionnykh projektov s uchastiem gosudarstva [What kind of mistakes must be avoided while evaluating investment projects with public sector participation]. *Voprosy Ekonomiki*, 2011, no. 9, pp. 80–92.
6. Margolin A.M. Kriterii effektivnosti pri realizatsii gosudarstvennykh programm [The efficiency criteria when implementing governmental programs]. *Gosudarstvennaya sluzhba = Public administration*, 2013, no. 2, pp. 22–27.

7. *Metodicheskie rekomendatsii po otsenke effektivnosti investitsionnykh proektov (vtoraya redaktsiya)* [Methodological recommendations on the evaluation of investment projects' efficiency (second edition)]. Moscow, Ekonomika Publ., 2000, 421 p.
8. Novikova T.S. *Analiz obshchestvennoi effektivnosti investitsionnykh proektov* [An analysis of public efficiency of investment projects]. Novosibirsk, IEOIP Publ., 2005, 282 p.
9. Novikova T.S. *Vzaimosvyaz' gosudarstvennykh finansov i finansov predpriyatii: analiz obshchestvennoi effektivnosti investitsionnykh proektov* [Interaction between public finance and corporate finance: an analysis of public efficiency of investment projects]. *Region: ekonomika i sotsiologiya = Region: economics and sociology*, 2005, no. 2, pp. 171–184.
10. Polterovich V., Popov V. *Evolutsionnaya teoriya ekonomicheskoi politiki. Chast' I. Opyt bystrogo razvitiya* [The evolution theory of economic policy. Part I. Experience of fast development]. *Voprosy Ekonomiki*, 2006, no. 7, pp. 4–23.
11. Ramsey F. *Matematicheskaya teoriya sbezhenii* [A mathematical theory of savings]. *Economic Journal*, 1928, vol. 38, no. 152.
12. Sheluntsova M.A. *Otsenka diapazona znachenii sotsial'noi stavki diskontirovaniya dlya razlichnykh sfer obshchestvennogo sektora ekonomiki* [Evaluation of the social discount rate ranges for various subsectors of public sector of economy]. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika = Economic analysis: theory and practice*, 2010, no. 42, pp. 34–40.
13. Sheluntsova M.A. *Problemye voprosy analiza izderzhek i vygod v obshchestvennom sektore ekonomiki* [Topical issues of cost-benefit analysis in public sector of economy]. *Problemy sovremennoi ekonomiki = Problems of Modern Economics*, 2010, no. 3, pp. 237–240.
14. Belli P., Anderson J.R., Barnum H.N., Dixon J.A., Tan J-P. *Economic Analysis. Analytical Tools and Practical Applications*. Washington D.C., World Bank, 2001.
15. Boardman A.E., Greenberg D.H., Vining A.R., Weimer D.L. *Cost-Benefit Analysis. Concepts and Practice*. Boston, Prentice Hall, 2012.
16. Gramlich E.M. *Cost-Benefit Analysis of Governmental Programs*. USA, New Jersey, Prentice – Hall, 1981.
17. *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects*. European Commission Directorate General Regional Policy. Brussels, 2008.
18. Honohan P. *Key Issues of Cost-Benefit Methodology for Irish Industrial Policy*. Dublin, General Research Series, 1998.
19. Jenkins G., Kuo C., Harberger A. *Cost-Benefit Analysis for Investment Decisions*. Kingston, Queen's University Press, 2011.
20. Little I., Mirrlees J. *Project Appraisal and Planning for Developing Countries*. London, Heinemann, 1974.
21. Murphy A., Walsh B., Barry F. *The Economic Appraisal System for Projects Seeking Support from the Industrial Development Agencies*. Dublin, Forfas, 2003.
22. Squire L., van der Tak H. *Development Planning and Policy Analysis Syllabus*. Baltimore, John Hopkins University Press, 1975.

Roman M. MEL'NIKOV

Institute of Public Administration and Management under Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation
rmmel@mail.ru