

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ

Д.Г. Матвеев*

В статье исследуется проблема обеспечения эффективности инвестиционных проектов, реализуемых с оказанием государственной поддержки в целях развития экономики и общества. Известные положительные эффекты государственной поддержки рассматриваются наряду с примерами ее негативного влияния на развитие рыночной экономики. С целью рационализации подготовки соответствующих решений в статье уточняется определение и условия эффективности государственной поддержки общественно значимых инвестиционных проектов, предлагается концепция поддержки подобных проектов и модель обеспечения их экономической эффективности. Условием необходимости такой поддержки выступает экономическая эффективность проекта с учетом предназначенных для этого финансовых затрат. Концепция предусматривает отбор проектов, соответствующих приоритетам устойчивого развития и критериям общественной значимости, а модель – последовательность действий по подготовке и реализации решения о поддержке проекта, формирующих условия для достижения его экономической эффективности под влиянием конкуренции и частного интереса.

Ключевые слова: государственная поддержка, экономическая эффективность, концепция, модель, общественно значимый инвестиционный проект, социально-экономическое развитие, государственно-частное партнерство.

JEL-классификация: D62, D79, E69, H23, H43, O22.

Материал поступил 23.05.2016 г.

Опыт государственной поддержки субъектов хозяйствования в мировой практике

В мировой практике государственная поддержка субъектов экономики осуществляется по различным направлениям и формирует весомую статью государственных расходов. Бирз и Берг (van Beers, van den Bergh, 2001) оценили величину государственных субсидий, предоставленных в середине 1990-х годов компаниям во всем мире, на уровне 3,6% мирового ВВП. В странах Европейского союза соответствующие расходы в 2008 г. без учета расходов на преодоление кризиса составили 113,4 млрд евро, или 0,94% регионального ВВП¹.

Исследования показали, что государственная поддержка может быть действен-

ным способом преодоления устойчивых равновесных состояний рыночной экономики в условиях неполной занятости (Keynes, 1936), стимулирования экономического роста и инвестиций (Крук, 2012а; Huang, Xu, 1999), исправления несостоятельности отраслевых рынков (van der Meer, Noordam, 2004; Reifschneider, Byerlee, de Souza, 2000), обеспечения реализации проектов на условиях государственно-частного партнерства² (Акитоби, Хемминг, Шварц, 2007), выполнения социальных гарантий и реализации иных политических целей органов власти.

Одновременно известны результаты исследований, указывающих на наличие

¹ OECD. 2010. Roundtable on competition, state aids and subsidies. Global Forum on Competition: Document Organisation for Economic Co-operation and Development. No DAF/COMP/GF(2010)5.

² Термин используется в Законе Республики Беларусь от 30.12.2015 г. № 345-З «О государственно-частном партнерстве», в статье является синонимом термина «публично-частное партнерство» (от англ. public-private partnership), используемым рядом экспертов, а также в модельном законе стран СНГ «О публично-частном партнерстве» (постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 28.11.2014 г. № 41-9).

* **Матвеев Денис Григорьевич** (denis_matveev@tut.by), заведующий лабораторией экономического анализа в промышленности строительных материалов «НИИ Стройэкономика» (г. Минск, Беларусь).

множества негативных последствий государственного вмешательства в рыночные процессы путем предоставления государством льгот и преференций отдельным субъектам хозяйствования. Ислам (Islam, 2014) указывает на отрицательную корреляцию между общегосударственными расходами и количеством предпринимательских стартапов, объясняя это нецелесообразным расходованием средств, подавлением конкуренции и предпринимательской инициативы. Деварджан и Сваруп (Devrajani, Swaroop, 1998) продемонстрировали, как официальная помощь в целях развития, предназначенная для оказания поддержки конкретного проекта, может косвенно расходоваться на другие мероприятия. Джеймс (James, 2010) исследовал влияние налоговых льгот и стимулов на привлечение инвестиций и пришел к выводу, что вместо частных решений гораздо лучшим стимулом является предоставление равных условий для всех предприятий, общее снижение ставок налогов и формирование благоприятного инвестиционного климата. Ряд исследований (Huang, Xu, 1999; Bai, 1999; Крук, 2012а) показал, что осуществление директивного кредитования для стимулирования экономического роста и инвестиций в долгосрочном периоде увеличивает неустойчивость экономики к внешним шокам, ведет к структурным перекосам.

Развитие системы государственной поддержки в Республике Беларусь

В Республике Беларусь основным принципом экономического развития последних десятилетий (Рудый, 2016) явилось административное регулирование экономики и поддержание доминирующей роли государственного сектора³. Этому способствовала и система государственной поддержки организаций, преимущественно имевшая характер государственного инвестирования (Матвеев, 2014). Оценить общую величину поддержки белорусской эко-

номики затруднительно в силу разнообразия форм ее предоставления и отсутствия информации. Анализ расходов республиканского бюджета по приоритетным отраслям национальной экономики показал, что отношение указанных затрат в 2000-е годы и первой половине 2010-х колебалось в диапазоне 3–6% к ВВП, а в 2007–2008 гг. достигло пиковых 8–11%. К. Гайдук отмечает, что государственная поддержка не ограничивается бюджетными расходами и осуществляется как минимум по трем каналам: прямые бюджетные субсидии, налоговые льготы, компенсации по кредитам государственных коммерчески банков (Гайдук, 2012). Значительный объем поддержки оказывался в виде директивного кредитования организаций в рамках государственных программ, льготных кредитов, выданных сельскохозяйственным организациям и домашним хозяйствам, на уровне около 95 и 80% соответственно от совокупной задолженности указанных субъектов в 2000–2010 гг. Дополнительными каналами государственной поддержки являлись государственные гарантии по привлекаемым организациями кредитам, налоговые кредиты и финансирование организациями через механизм перекрестного субсидирования части социальных затрат.

Ставка на доминирование государственной собственности и административные подходы в управлении экономикой позволило в целом успешно решать задачи восстановления объемов промышленного производства и обеспечения социальных гарантий 1990-х и первой половине 2000-х годов. Но на современном этапе развития, предпосылки формирования которого возникли в 2007–2008 гг., экономика страны стала утрачивать конкурентоспособность (Матвеев, 2014). Инерция в работе госсектора позволила добиться высоких (до 10%) темпов прироста ВВП в 2007–2008 и 2010–2011 гг., несмотря на сокращение энергетических субсидий и изменение спроса на внешних рынках. Однако с 2012 г., по мере интеграции белорусского рынка в региональный евразийский и мировой рынки, темпы прироста ВВП снизились до менее 2%, а медленная

³ По данным Национального статкомитета, в 2014 г. 72% промышленного производства обеспечили организации с участием государства, а доля организаций с участием государства в общей численности сельскохозяйственных организаций на конец 2014 г. составила 54,4%.

адаптация социально-экономической политики к новым условиям хозяйствования привела к разбалансированию внешней торговли и росту валового внешнего долга за 2007–2014 гг. в 5,9 раза. Наблюдаемая тенденция коррелирует с результатами исследования влияния директивного кредитования на экономический рост Республики Беларусь. После стабилизации капиталоемкости экономики «механизм директивного кредитования перестанет генерировать какие-либо выгоды с позиции долгосрочного роста и будет приводить исключительно к потерям в производительности капитала и общефакторной производительности» (Крук, 2012b).

В Программе развития промышленного комплекса Республики Беларусь до 2020 года отмечается «низкий уровень эффективности государственной поддержки, не стимулирующей ее получателей к росту эффективности производства и во многом не соответствующей современным условиям международной торговли, отсутствие приоритетов ее оказания, соответствующих ограниченному финансовым ресурсам государства»⁴.

Для изменения ситуации белорусскими экономистами были выработаны рекомендации по реформированию системы государственной поддержки, а именно:

- ограничение роли директивного кредитования (Крук, 2012а). По мнению И. Колесниковой (2007), темп реформ, масштаб реструктурирования не должны превышать инвестиционный потенциал экономики, и это является «главным обоснованием постепенного, а не одномоментного сокращения господдержки»;

- введение принципа предоставления и обслуживания директивных кредитов одним финансовым учреждением (ОАО «Банк развития Республики Беларусь»);

- экспортная ориентация предприятия в качестве одного из важнейших условий допуска к финансированию в рамках новых условий директивного кредитования, а в качестве главных критериев оценки успешности инвестиционного проекта – тем-

пы прироста экспорта и доля на внешнем рынке (Колесникова, 2007)⁵;

- использование механизмов рыночной конкуренции при осуществлении государственной поддержки экономического роста и инвестиций. Для этого предлагается введение принципа конкуренции между потенциальными бенефициарами директивных кредитов через показатели объема, стоимости, сроков запрашиваемого финансирования, а также визуализации положительных внешних эффектов (Крук, 2012а);

- обеспечение равного доступа к государственной поддержке организаций всех форм собственности путем исключения требования о возникновении (увеличении) доли государства в уставном фонде организации на величину оказанной поддержки (Матвеев, 2014);

- развитие методического обеспечения государственной поддержки инвестиционных проектов, в том числе разделение оценок финансовой и экономической эффективности проекта для уточнения в нем позиций публичного и частного партнеров.

В целях повышения эффективности государственной поддержки экономики правительством было начато реформирование этой системы (Заяц, 2014). В дополнение к Указу Президента Республики Беларусь от 28.03.2006 г. № 182 «О совершенствовании правового регулирования порядка оказания государственной поддержки юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям» был принят Указ от 23.03.2016 г. № 106 «О государственных программах и оказании государственной финансовой поддержки» (далее – Указ № 106). Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29.04.2016 г. № 347 (далее – постановление № 347) утверждено Положение о порядке проведения кон-

⁴ Утверждена постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 5 июля 2012 г. № 622.

⁵ Не считаем возможным в полной мере согласиться с данной рекомендацией – признать экспорт главным критерием государственной поддержки. Во-первых, в рамках открытого рынка ЕАЭС условия конкуренции на внутреннем и внешнем рынках сближаются, что подтверждается обострением конкуренции на белорусском рынке после резкой девальвации российского рубля в конце 2014 г. Во-вторых, стимулирование экспорта ограничивается межгосударственными соглашениями региональных объединений (ЕАЭС, ЕС и др.). В-третьих, чрезмерная поддержка экспорта чревата ущербом интересам национальной экономики.

курсов на оказание государственной финансовой поддержки субъектам хозяйствования. Указом № 106 сокращено количество видов оказываемой государственной поддержки. К достоинствам документа следует отнести появление принципа конкурсного размещения поддержки и обеспечение ее доступности для организаций различных форм собственности благодаря исключению правила увеличения присутствия государства в уставном фонде на величину оказанной поддержки.

В Указе № 106 учтен ряд рекомендаций экспертного сообщества по реформированию системы государственной поддержки. Вместе с тем в упомянутом указе и постановлении не нашла отражения зависимость решения об оказании государственной поддержки от оценки потребности в ней проекта и его экономической эффективности. В связи с этим представляется целесообразной доработка документов, принятых для формирования нормативных условий и методического обеспечения поддерживаемых проектов⁶.

Так, предусмотренная Указом № 106 государственная поддержка «для реализации инвестиционных проектов, обеспечивающих повышение прибыльности производимых товаров (работ, услуг) и снижение их себестоимости», может обусловить неоднозначные результаты. Сможет ли при таком подходе получить финансовую поддержку инфраструктурный проект, являющийся в силу наличия у него положительных внешних эффектов финансово непривлекательным вплоть до прямой убыточности? Кто

сможет обеспечить лучшие значения показателей повышения прибыльности и снижения себестоимости – лидер отрасли, показатели которого уже приближены к оптимальным значениям, или аутсайдер, имеющий в силу своей неэффективности больший потенциал роста рентабельности/снижения себестоимости? Как в этом случае новый принцип распределения государственной поддержки повлияет на мотивацию субъектов хозяйствования, будет ли он способствовать развитию конкуренции, национальной экономики и общества? Как будет установлен верхний предел величины финансовой поддержки, сверх которого реализация проекта бессмысленна с позиции общества?

Оценка государственной поддержки инвестиционных проектов в аспекте интересов общества

Анализ нормативных и методических документов, результатов исследований, посвященных оценке результатов государственной поддержки проектов и субъектов хозяйствования, позволяет выявить ряд факторов, затрудняющих оценку эффективности такой поддержки с точки зрения общества, его экономических интересов.

Первый из них – вариантность определения субъекта и источника поддержки. Так, очевидным получателем государственной поддержки проекта представляется реализующая его организация, а источником – система государственных финансов. Однако, например, поддержка проекта путем формирования платежеспособного спроса на продукцию может осуществляться посредством субсидирования потребителей. В этом случае организация получит поддержку не прямо, а опосредованно. Возможно и обратное: социальная поддержка населения путем предоставления государственных субсидий производителям благ, реализуемых по сниженным ценам (например, коммунальные, транспортные, медицинские услуги и т. п.).

Общий взгляд на описанную ситуацию позволяет определить общество в лице граждан страны конечным получателем выгод (в том числе положительных внешних эффектов) от реализации проекта с государственной поддержкой. Это же об-

⁶ Сделаем принципиальную оговорку: система государственной поддержки в рыночной экономике вторична по отношению к наличию общественных институтов, ключевые из которых – частная собственность, независимый суд и независимые СМИ, обеспечивающие возможность общественного контроля. Отсутствие частных инвестиций не является достаточным основанием для оказания государственной поддержки проекта. Обеспечение экономической эффективности общественно значимых инвестиционных проектов путем предоставления им государственной поддержки возможно лишь в нормальных рыночных условиях. Отсутствие инвестиций по причине неблагоприятного бизнес-климата не может быть компенсировано предоставлением частному инвестору индивидуальных условий государственной поддержки, поскольку с высокой вероятностью величина «платы за риск», которую он для себя запросит, превысит величину выигрыша, которую могло бы получить общество в целом от реализации такого проекта.

щество через систему государственных финансов выступает и источником поддержки. Таким образом, в оценке решения о государственной поддержке отдельного проекта затрагиваются интересы различных субъектов общества, а в ряде случаев – и интересы стран – торговых партнеров. При этом интересы главного заказчика и бенефициара проекта – общества – представляются опосредованно и могут быть искажены.

Вторым фактором, затрудняющим объективную оценку последствий государственной поддержки, является разнообразие подходов к оценке заинтересованных в этом сторон:

а) на международном уровне главным критерием допустимости государственной поддержки является ее минимальное влияние на внешнюю торговлю. Это прослеживается в ограничении государственной помощи (state aid) Европейской комиссией, методических материалах⁷, в определении понятия «субсидия» в Договоре о Евразийском экономическом союзе;

б) эконометрические исследования взаимосвязи государственной поддержки и макроэкономических показателей при надлежащей интерпретации полученных результатов позволяют объяснить наблюдаемые явления и выработать рекомендации по корректировке экономической политики, однако они не применимы к априорной оценке отдельных проектных решений;

в) оценка решения о государственной поддержке проекта с позиции отраслевых интересов может свестись к контролю достижения специфических показателей (например, доля в энергобалансе местных видов топлива, удельный расход ресурсов, выработка и т. п.);

г) оценка государственной поддержки проекта с позиции интересов государственных финансов может ограничиться оценкой бюджетной окупаемости;

д) непосредственные получатели поддержки воспринимают ее исключительно в финансовом аспекте, не учитывая изменений, происходящих в сферах сопряжения.

⁷ The State Manual for Practitioners. 2015. Department for Business, Innovation and Skills, UK.

Поверхностный взгляд на проблему может обусловить недооценку результатов государственной поддержки проекта с позиции общества. Наиболее адекватным задаче оценки результатов поддержки проекта с позиции общественных интересов представляется применение экономического анализа проектов (Squire, van der Tak, 1975; Gittinger, 1972). Для анализа вариантов осуществления общественно значимых проектов за рубежом получили распространение методы анализа выгод и затрат (cost-benefit analysis) и анализа эффективности затрат (cost-effectiveness analysis). Методы экономического анализа специфичны, трудоемки, требуют высокой профессиональной подготовки специалистов и жестко не регламентированы.

В ситуации многообразия подходов, сложности и гибкости экономического анализа у лиц, принимающих решение о реализации проекта с государственной поддержкой, возникает «пространство для маневра» в достижении частных политических и экономических интересов. К такому выводу, в частности, приходят эксперты Всемирного банка, выявившие недостатки экономического обоснования многих принятых ранее решений о поддержке (van der Meer, Noordam, 2004).

Третьим фактором, затрудняющим анализ общественно значимых инвестиционных проектов, является проблема выявления и измерения их последствий (внешних эффектов) для общества и отдельных субъектов сфер сопряжения. Не существует методов, обеспечивающих гарантированное выявление и объективную стоимостную оценку внешних эффектов проекта. Однако для решения практических задач экономической оценки проектов органами государственной власти и организациями различных стран разрабатываются пособия и методики по проведению анализа в таких отраслях, как энергетика, транспорт, медицина, здравоохранение, экология и др.⁸

⁸ Например: Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014–2020. 2004. European Commission. 358 p.; The Economic Appraisal of Investment Projects at the EIB. 2013. European Investment Bank. 221 p.; French guidelines for the economic evaluation of health care technologies. 2004. Collège des Économistes de la Santé. 86 p.

Перечисленные трудности оценки результатов государственной поддержки проектов требуют, по нашему мнению, уточнения определения и условий эффективности такой поддержки с акцентом на общество, выступающее заказчиком поддерживаемого проекта.

Под государственной поддержкой общественно значимых инвестиционных проектов мы понимаем *помощь, оказываемую органами государственной власти в целях побуждения получателя такой помощи к осуществлению инвестиционной деятельности, обеспечивающей решение общественно значимых задач.*

Заведомо неэффективным следует считать решение о государственной поддержке экономически неэффективного проекта либо решение, предусматривающее избыточную величину финансовой поддержки, обуславливающую невыгодность проекта для общества. Неэффективность поддержки также может возникнуть в процессе реализации проекта по причине изменения условий его реализации и/или недостаточного контроля, повлекшего превышение целесообразного объема поддержки, несоответствие параметров поддержанного проекта запланированным значениям или полное отсутствие его реализации. Конечным итогом неэффективной государственной поддержки является перерасход бюджетных ресурсов, ущерб интересам граждан и организаций, торможение развития экономики.

С учетом предлагаемого определения и известных альтернатив (частного или бюджетного финансирования либо отказа от реализации проекта) эффективным с позиции общества следует считать решение о государственной поддержке, которое:

1) обеспечивает привлечение частных инвестиций в проект;

2) предполагает экономическую эффективность проекта для общества с учетом предоставляемой частному инвестору финансовой помощи.

В целях решения задачи предварительной оценки предельной (максимальной) величины финансовой государственной поддержки второе условие можно представить в виде формулы (1):

$$NPV_E - \sum_{t=1}^T \frac{SA_t}{(1+E_E)^t} \geq 0, \quad (1)$$

где NPV_E – оценка чистой дисконтированной стоимости проекта с позиции общества;

T – продолжительность реализации проекта;

SA_t – величина предоставленной (+)/возвращенной (-) финансовой ГП в периоде t ;

E_E – общественная норма дисконтирования.

Концепция государственной поддержки общественно значимых инвестиционных проектов и модель обеспечения их экономической эффективности

Среди известных схем принятия решения об оказании государственной поддержки проектам с учетом оценки их экономической эффективности можно отметить концептуальную схему оценки эффективности инвестиционного проекта, содержащуюся в Методических рекомендациях по оценке эффективности инвестиционных проектов (вторая редакция)⁹, и схему отбора проектов Т. Биггза (Biggs, 1999). Эти схемы предусматривают поддержку экономически эффективных проектов, но обладают недостатками, делающими их малоприменимыми для практического применения. Так, они предполагают сплошное проведение трудоемкого экономического анализа всех проектов, претендующих на поддержку, и не содержат ограничений, касающихся величины государственной поддержки.

Исходя из финансовых возможностей Беларуси отмеченные недостатки являются существенными, что было учтено при разработке описываемых ниже концепции государственной поддержки общественно значимых инвестиционных проектов и модели, обеспечивающей их экономическую эффективность.

В основу концепции государственной поддержки общественно значимых инвес-

⁹ Утверждены Министерством экономики Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации, Государственным комитетом Российской Федерации по строительной, архитектурной и жилищной политике № ВК 477 от 21.06.1999 г.

тиционных проектов (далее – концепция) положены:

принцип отбора инвестиционных проектов для оказания государственной поддержки – соответствие определенным органами власти приоритетам устойчивого развития экономики и общества, а также социально-экономическим критериям общественной значимости, установленным в стратегическом плановом периоде;

концептуальный подход, предусматривающий различную степень доступности трех видов государственной поддержки (нефинансовой, возвратной финансовой и безвозвратной финансовой) и выбор вида в зависимости от финансовой привлекательности проекта для потенциальных инвесторов.

Практическая реализация концепции предполагает разработку и применение методического обеспечения задач: 1) отбора проектов, претендующих на получение государственной поддержки; 2) оценки эффективности государственной поддержки в аспекте интересов общества.

Методическое обеспечение направлено на подготовку решений по государственной поддержке общественно значимых инвестиционных проектов, однако большое влияние на экономическую эффективность таких проектов оказывает и практическая реализация решений. Для создания условий, способствующих экономической эффективности проекта, на всех этапах его государственной поддержки – подготовки решения, выбора частного партнера (размещения поддержки), реализации проекта и контроля результатов – разработана *модель обеспечения экономической эффективности общественно значимых инвестиционных проектов, реализуемых с государственной поддержкой* (далее – модель).

Модель представляет собой алгоритм действий лиц, ответственных за подготовку и реализацию решения о государственной поддержке инвестиционного проекта (рис. 1). Утолщенной линией выделены недостаточно разработанные или новые для Республики Беларусь элементы процесса государственной поддержки, нуждающиеся в разработке соответствующего методического обеспечения.

Модель предусматривает, что после принятия решения об оказании поддержки условия достижения общественной эффективности проекта формируются под влиянием конкуренции и частного интереса. Идею использовать стремление инвестора к получению прибыли для достижения экономической (аллокативной) эффективности распределения ресурсов на уровне общества подсаживает практика государственно-частного партнерства. При этом само по себе стремление инвестора к получению прибыли не обязательно будет способствовать эффективности проекта для общества, поскольку в вопросе распределения проектных доходов интересы инвестора вступают в конфликт с интересами субъектов сопряжения и отдельно государства, оказывающего проекту поддержку. Здесь решающее значение приобретает разграничение и согласование прав и обязанностей сторон на этапе подготовки решения и его фиксации в условиях соглашения.

Как предполагается, вне зависимости от инициатора все проекты подлежат предварительному отбору на соответствие установленным государственным приоритетам, что нашло отражение в Указе № 106. Проект, не соответствующий приоритетам, из дальнейшего рассмотрения исключается. Однако действующими нормативными правовыми актами (НПА) установлены весьма широкие границы для отнесения проекта к приоритетным, поэтому мы предлагаем дополнительную оценку общественной значимости проекта с помощью разработанной для этой цели методики¹⁰. Приоритетные, но недостаточно значимые проекты могут претендовать на предусмотренную НПА государственную поддержку на общих основаниях.

¹⁰ Предлагаемая автором методика предусматривает расчет интегрированного балльного показателя общественной значимости проекта по экономическому (величина инвестиций), социальному (занятость) и инновационному (объем инновационной, экспортной, импортозамещающей продукции) аспектам, с применением относительных приоритетов (удельных весов) и лимитов, представляющих собой усредненные экспертные оценки. Показатели проекта соотносятся с показателями региона его предполагаемой реализации, при этом относительный приоритет трех аспектов варьирует в зависимости от характера региона (депрессивный, развитый либо республиканский/международный). Для дальнейшего рассмотрения принимаются проекты, расчетное значение интегрированного показателя общественной значимости которых превышает установленное количество баллов.

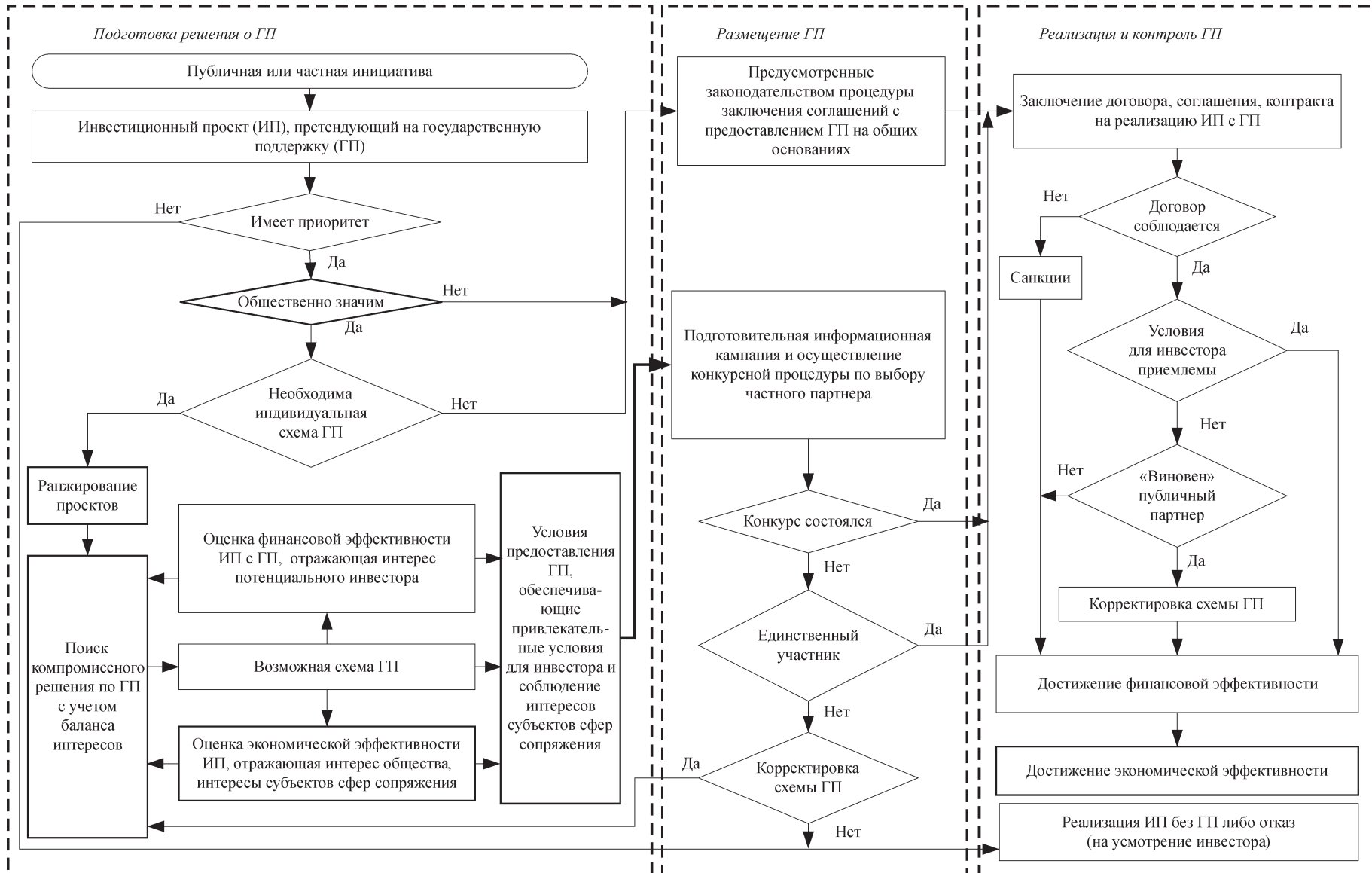


Рис. 1. Модель обеспечения экономической эффективности общественно значимого инвестиционного проекта

Источник. Авторская разработка.

На следующем шаге в зависимости от прогнозируемой финансовой эффективности проекта оценивается его потребность в разработке индивидуальной схемы государственной финансовой поддержки. Предлагаемая модель предусматривает разработку *индивидуальных* решений по государственной поддержке *только общественно значимых проектов, непривлекательных для частных инвестиций в общих условиях*. В этом случае выполняется экономический анализ проекта и подготовка предложений по организации финансовой поддержки. Для этого прогнозируемый доход общества от реализации проекта через схему поддержки предварительно перераспределяется между субъектами сфер сопряжения и инвестором в целях поиска приемлемых комбинаций решений. В процессе поиска определяются рамочные условия, обеспечивающие соблюдение интересов сторон (инвестора, субъектов сфер сопряжения в совокупности и каждого в отдельности). На основании найденных рамочных условий разрабатываются положения конкурсной документации, содержащие схему, условия и лимиты государственной финансовой поддержки.

По результатам проведения конкурса решение о государственной поддержке уточняется и отражается в соглашении инвестора и органов власти о реализации проекта. Экономическая эффективность использования общественных ресурсов в проекте достигается в результате стремления инвестора к максимальной финансовой доходности инвестиций в пределах возможностей, предоставленных ему соглашением о реализации проекта.

Для иллюстрации работы модели рассмотрим изменения распределения доходов от реализации условного инвестиционного проекта¹¹ между частным инвестором и остальной частью общества в результате оказания государственной поддержки (рис. 2).

По оси абсцисс отражена величина дисконтированных доходов инвестора при

различных вариантах реализации проекта, по оси ординат – величина дисконтированных доходов остальной части общества (субъектов сфер сопряжения), обособленной от частного инвестора. Интересы бюджета включены в состав интересов субъектов сфер сопряжения, поскольку они взаимосвязаны и защита последних является обязанностью государства.

Графическая интерпретация известных показателей финансовой эффективности проекта, представленных на рис. 2, такова: дисконтированная величина нормальных¹² доходов инвестора в контексте финансового анализа соответствует показателю дисконтированной величины инвестиций (Present Value Investment (PVI)), дисконтированная величина прибыли инвестора – показателю чистого дисконтированного дохода (Net Present Value (NPV)), а их отношение – индексу доходности (Profitable Index (PI)).

Отметим другие характерные области и соотношения. Сумма дисконтированных доходов для возврата инвестиций и получения прибыли (I) отражает часть общественного дохода по проекту, остающуюся в распоряжении публичного собственника проекта после осуществления «стандартных» трансфертов и положительных эффектов в пользу субъектов сфер сопряжения. «Стандартные» общественные трансферты (II) представляют собой часть дохода по проекту, перераспределяемого в пользу системы государственных финансов (налоги, сборы, отчисления) или третьих лиц (замещение бюджетных расходов, осуществляемое в форме перекрестного субсидирования). Положительные внешние эффекты (III) характеризуют часть благ по проекту, бесплатно получаемую субъектами сфер сопряжения. Возможные отрицательные эффекты не отображены, так как включены в нормальную величину доходов инвестора и величину «стандартных» общественных трансфертов.

Финансовая привлекательность проекта без государственной поддержки характеризуется значениями показателей финан-

¹¹ Расчет показателей условного инвестиционного проекта выполнен по произвольно выбранным величинам инвестиций, ежегодного чистого дохода, продолжительности реализации проекта, положительных внешних эффектов, нормам дисконта для инвестора и общества, которые на практике подлежат соответствующему обоснованию.

¹² Соответствующих среднеотраслевой доходности или доходности аналогичных проектов.

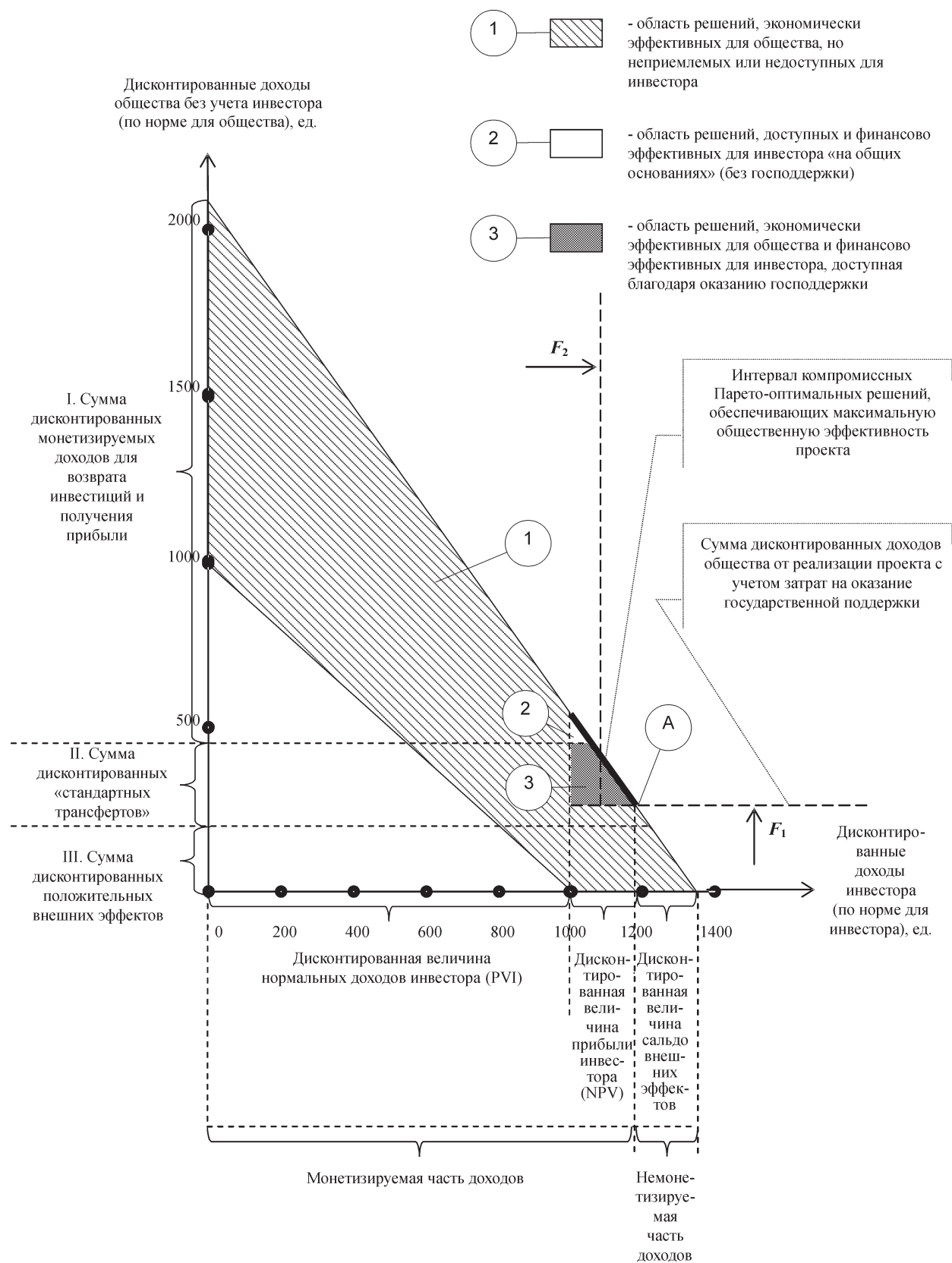


Рис. 2. Изменение распределения между публичным и частным партнерами доходов от общественно значимого инвестиционного проекта при оказании ему государственной поддержки

Источник. Авторская разработка.

совой эффективности и вероятностью финансового успеха, соответствующими на рис. 2 проекции на ось абсцисс и площади треугольника (2). Предоставление инвестору поддержки проекта в виде налоговых льгот повысит финансовую привлекательность проекта, поскольку снизит уровень обязательных выплат и расширит область получения инвестором финансового дохода. Дополнительно доступные инвестору в результате предоставления поддержки компромиссные решения входят в область (3).

Следует заметить, что лимит косвенной финансовой поддержки проекта ограничен областью (II), предоставление большей величины поддержки повлечет снижение суммы дисконтированного дохода общества от реализации проекта до области (III), что предполагает не только полное освобождение проекта от «стандартных» трансфертов (налогов), но и доплату инвестору за положительные эффекты проекта в форме прямых бюджетных субсидий (если взимание оплаты с получателей положительных эффектов не представляется возможным).

Области (2) и (3) в рассматриваемом условном примере характеризуют максимальную величину финансовой поддержки, выносимую в качестве условия на конкурс по выбору частного партнера. Наличие на конкурсе нескольких претендентов на получение государственной поддержки обуславливает возникновение *силы конкуренции* F_1 , действие которой способствует снижению величины льгот, запрашиваемой инвесторами-претендентами (сокращение области (3)).

Заключаемое по результатам конкурса соглашение оставляет инвестору «пространство для маневра» при осуществлении проекта, что допускает варианты достижения финансовой эффективности инвестиций, расположенные внутри и на границе областей (2) и (3), после их возможного сокращения. Стремление инвестора максимизировать прибыль обуславливает возникновение *силы* F_2 , формирующей предпосылки для реализации финансово наилучшего из доступных инвестору вариантов распределения дохода, отмеченного на рис. 2 точкой А.

При этом совокупность решений, отмеченных утолщенной линией, предполагает максимальную экономическую эффективность использования общественных ресурсов в проекте, а в аспекте распределения доходов между публичной и частной сторонами соответствует принципу Парето-оптимальности. Таким образом, предлагаемая модель не только обеспечивает достижение общественной и финансовой эффективности поддерживаемых государством значимых инвестиционных проектов, но и создает предпосылки оптимального использования общественных ресурсов в проекте, а также мотивации и компетенций частного инвестора.

* * *

В условиях рыночной экономики критерием эффективности государственной поддержки инвестиционного проекта с точки зрения общественных интересов следует считать экономическую эффективность такого проекта с учетом величины оказанной ему поддержки.

Предлагаемая концепция государственной поддержки общественно значимых инвестиционных проектов и модель обеспечения их экономической эффективности направлены на решение актуальной в условиях бюджетных ограничений задачи привлечения частных инвестиций в проекты, соответствующие приоритетам социально-экономического развития Республике Беларусь.

Предлагаемая концепция предусматривает возможность создания привлекательных условий для частных инвестиций в имеющие положительные внешние эффекты, но финансово неэффективные проекты, а также ограничение поддержки финансово эффективных проектов. Это позволит при ограниченных финансовых возможностях государственного сектора обеспечить реализацию большего числа общественно значимых промышленных и инфраструктурных проектов.

В отличие от действующих в Республике Беларусь подходов к реализации подобных проектов (в рамках государственного сектора либо частными инвесторами

с индивидуальной поддержкой, условия которой согласуются органами государственной власти), предлагаемая модель преодолевает расхождение интересов частной и публичной сторон, возникающее в результате недостаточно точного определения и разграничения их прав и обязанностей. Реализация модели на практике через разработку соответствующих нормативных документов, методического обеспечения и процедур позволит обеспечить соблюдение интересов субъектов сфер сопряжения и общества в целом, и через повышение экономической эффективности использования общественных ресурсов будет способствовать устойчивому экономическому росту экономики и повышению благосостояния населения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ (REFERENCES)

- Акитоби Б., Хемминг Р., Шварц Г.** 2007. Государственные инвестиции и государственно-частные партнерства. Международный валютный фонд. *Вопросы экономики*. № 40. [Akitobi B., Hemming R., Shwarz H. 2007. Public investment and public-private. International Monetary Fund: *Voprosy ekonomiki*. No 40. (In Russ.)]
- Гайдук К.** 2012. Система бюджетной поддержки предприятий в Беларуси. *Дискуссионный материал Исследовательского центра ИПМ*. № 12/02. [Gaiduk K. 2012. System of budget support for enterprises in Belarus. *Diskussionnii material Issledovatel'skogo centra IPM*. No 12/02. (In Russ.)]
- Заяц Д.** 2014. Правительство закрывает для госсектора щедрый «краник»? URL: http://naviny.by/rubrics/economic/2014/04/15/ic_articles_113_185214 [Zaiats D. 2014. *The government closes to the public sector generous «faucet»?* URL: http://naviny.by/rubrics/economic/2014/04/15/ic_articles_113_185214 (In Russ.)]
- Колесникова И.** 2007. Анализ эффективности государственной поддержки предприятий как инструмента промышленной политики в Республике Беларусь. *ЭКОВЕСТ*. № 6, 2. С. 275–296. [Kolesnikova I. 2007. Analysis of the effectiveness of state aid as an instrument of industrial policy in the Republic of Belarus. *ECOVEST*. No 6, 2. PP. 275–296. (In Russ.)]
- Крук Д.** 2012а. Будущее системы директивного кредитования в Беларуси. *BEROC Policy Paper*. № 008. [Kruk D. 2012a. The future of the system of directed lending in Belarus. *BEROC Policy Paper*. No 008. (In Russ.)]
- Крук Д.** 2012б. Влияние директивного кредитования на долгосрочный экономический рост. *Банковский вестник*. № 2. С. 22–31. [Kruk D. 2012b. The impact of directed lending on long-run economic growth. *Bankovskii vestnik*. No 2. PP. 22–31. (In Russ.)]
- Матвеев Д.Г.** 2010. Актуальные вопросы совершенствования методики разработки бизнес-планов инвестиционных проектов. *Белорусский экономический журнал*. № 4. С. 44–54. [Matveev D.G. 2010. Actual issues of improving the methodology of developing business plans of investment projects. *Belorusskii ekonomicheskii zhurnal*. No 4. PP. 44–54. (In Russ.)]
- Матвеев Д.Г.** 2014. Особенности и приоритеты государственной поддержки экономики Беларуси на современном этапе. *Белорусский экономический журнал*. № 3. С. 29–44. [Matveev D.G. 2014. Specifics and priorities of the current state support of Belarus's economy. *Belorusskii ekonomicheskii zhurnal*. No 3. PP. 29–44. (In Russ.)]
- Рудый К.** 2016. *Финансовая диета: реформы государственных финансов Беларуси*. Минск: Звязда. [Rudy K. 2016. *Financial diet: the reform of public finance of Belarus*. Minsk: Zviazda. (In Russ.)]
- Vai W.** 1999. The Myth of the East Asian Miracle: the Macroeconomic Implication of soft budget. *The American Economic Review*. No 89(2). PP. 432–437.
- van Beers C., van den Bergh J.** 2001. Perseverance of Perverse Subsidies and Their Impact on Trade and Environment. *Ecological Economics*. Vol. 36(3). PP. 475–486.
- Biggs T.** 1999. A Microeconomic Evaluation of the Mauritius Technology Diffusion Scheme (TDS). *Regional Program on Enterprise Development Discussion Paper*. No. 108. World Bank.
- Devarajan S., Swaroop V.** 1998. The implications of foreign aid fungibility for development. *World Bank Policy Research Working Paper*. No 2022.
- Gittinger J.P.** 1972. *Economic analysis of agricultural projects*. Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- Huang H., Xu C.** 1999. Institutions, Innovations and Growth. *The American Economic Review*. No 89(2). PP. 438–443.
- Islam A.** 2014. Do Government Private Subsidies Crowd Out Entrepreneurship? *World Bank Policy Research Working Paper*. No WPS6917.
- James S.** 2010. Providing Incentives for Investment. Advice for policymakers in developing countries. *World Bank Brief*. No 54017.
- Keynes J.M.** 1936. *General Theory of Employment, Interest and Money*. New York: Harcourt, Brace.
- van der Meer K., Noordam M.** 2004. The use of grants to address market failures: a review of

World Bank rural development projects: *World Bank Working Paper (Numbered Series)*. No 37064.

Reifschneider J.B., Byerlee D.R., de Souza F.B. (Eds). 2000. Competitive grants in the new millennium: a global workshop for designers and

practitioners – proceedings: *World Bank Publication*. No 31902.

Squire L., van der Tak H.G. 1975. *Economic Analysis of Projects*. Baltimore. Johns Hopkins University Press: World Bank.

In citation: *Belorusskii Ekonomicheskii zhurnal*. 2016. No 3. P. 35–47.

Belarusian Economic Journal. 2016. No 3. P. 35–47.

PROVIDING THE EFFICIENCY OF STATE SUPPORT TO INVESTMENT PROJECTS

Denis Matveyev¹

Author affiliation: ¹«NII Stroyekonomika» JSC (Minsk, Belarus).

Corresponding author: Denis Matveev (denis_matveev@tut.by).

ABSTRACT. The article considers the problem of providing the efficiency of investment projects implemented with state support aimed at developing the economy and society. Well known positive effects of state support are considered alongside with examples of its negative impact on the development of market economy. With the purpose of rationalizing the preparation of the respective decisions, the article specifies the definition and terms of the state support to socially important projects. Suggested is the concept of supporting such projects and the model of providing their economic efficiency. As a condition for the necessity of such support, suggested is the project's economic efficiency, given the financial costs envisaged for it.

The concept stipulates a selection of projects corresponding to the priorities of sustainable development and the criteria of social importance, whereas the model stipulates a set of actions aimed at preparing and implementing the decision to support the project, which form the conditions to achieve its economic efficiency under the impact of competitiveness and private motivation.

KEYWORDS: state support, economic efficiency, concept, model, socially important investment project, social and economic development, public-private partnership.

JEL-code: D62, D79, E69, H23, H43, O22.

Received 23.05.2016

