

Государственная поддержка общественно значимых инвестиционных проектов инфраструктурной направленности

Матвеев Д.Г.

зав. лаборатории экономического анализа в промышленности
строительных материалов ОАО «НИИ Стройэкономика»
г. Минск, Республика Беларусь

Реферат

Рассматривается роль государственной поддержки для реализации общественно значимых инвестиционных проектов, в том числе проектов инфраструктурной направленности. Анализ действующего в республике законодательства и сложившаяся практика показывают наличие ряда практических проблем на пути привлечения частных инвестиций для реализации проектов инфраструктурной направленности, характеризующихся длительными сроками окупаемости или в принципе являющихся некоммерческими. Одной из причин является отсутствие методики подготовки решений о государственной поддержке таких проектов.

Ключевые слова: государственная поддержка, инфраструктурный проект, инвестиционный проект, государственно-частное партнерство, методика, экстернальные эффекты, Всемирный банк, ЮНИДО.

Введение

Государственная поддержка является важным инструментом государственной социально-экономической политики страны, имеющей целью ускоренное развитие национальной экономики, ее интеграцию в мировые хозяйственные связи и развитие человеческого потенциала.

Значение государственной поддержки для развития национальной экономики, а также преобладание тех или иных ее видов и форм различаются в зависимости от масштаба и ресурсно-производственного потенциала страны, ее исторического опыта, жизненного цикла развития национальной экономики.

Значение государственной поддержки для развития экономики Республики Беларусь велико в силу ряда причин:

- наличие исторического опыта административного управления экономикой и сохраняющееся доминирование государственного сектора;

- небольшая емкость внутреннего рынка и открытость экономики, обуславливающие ее высокую зависимость от колебаний конъюнктуры мировых рынков и ограниченную способность к саморегулированию;

- необходимость реформирования структуры экономики, преодоления кризисных явлений и стимулирования внутреннего спроса.

Особенное значение государственная поддержка имеет для общественно значимых инвестиционных проектов инфраструктурной направленности. С одной стороны недостаток бюджетных средств не позволяет своевременно профинансировать весь объем потенциально выгодных для общества проектов, с другой стороны отсутствие разработанной методики государственной поддержки обуславливает возможность субъективности, длительности и сложности согласования и, в конечном итоге, малую вероятность привлечения частных инвестиций для реализации общественно значимых проектов инфраструктурной направленности.

Общественная значимость проекта и особенности принятия решений о реализации общественно значимых инвестиционных проектов

Общественная значимость предполагает особый подход к анализу и обоснованию решений о реализации таких проектов.

Проект приобретает общественную значимость по мере наличия у него так называемых экстерналильных (внешних) эффектов, то есть положительного либо отрицательного влияния на субъектов хозяйствования и отрасли экономики, не имеющие прямого отношения к реализуемому проекту, население, экологию страны. Как правило, общественная значимость зависит от масштабов проекта и его особенностей: потенциальной экологической опасности и влияния на экосистему, потребления природных ресурсов, градообразующего характера производства, возможного

влияния на культуру и образ жизни людей и др. В этой ситуации одностороннее – с позиции собственника или любой другой стороны-участника – рассмотрение проекта может ущемить права и интересы других членов общества и привести к конфликтным ситуациям.

Концептуальное решение проблемы экстерналичных эффектов предложил Р. Коуз в своей известной теореме, которую применительно к общественно значимым инвестиционным проектам можно изложить следующим образом: теоретически любой выгодный для общества проект может быть реализован с соблюдением интересов всех заинтересованных сторон (непосредственных собственников, работников, потребителей, банков, бюджета, и третьих лиц) [1]. При этом в условиях информированности и способности сторон договариваться не имеет значения изначальная величина выгод или потерь (материальных и нематериальных) сторон, поскольку эти выгоды и потери будут перераспределены и взаимно компенсированы в соответствии с общим компромиссным решением об условиях реализации данного проекта, то есть будет обеспечена Парето-эффективность проекта для всех заинтересованных.

Механизм достижения компромиссных решений в странах с развитой экономической экономикой предусмотрен в законодательстве. Таким образом, формальным признаком общественной значимости проекта является необходимость получения его инициаторами и собственниками разрешений (согласований) различных органов власти, населения и общественных организаций на реализацию такого проекта. В Республике Беларусь примером согласования компромиссных решений по общественно значимым проектам является проведение общественных слушаний (например, [2]).

Компромиссное решение может предполагать возложение дополнительных обязательств на инвестора с целью перераспределения сверхдоходов в рамках проекта и/или компенсации потерь других экономических агентов либо, наоборот, предоставление инвестору мер государственной поддержки, способствующих повышению его заинтересованности в реализации эффективного и значимого для национальной экономики проекта.

Согласованные сторонами условия компромиссного решения в рамках действующего законодательства республики могут быть зафиксированы в виде положений инвестиционного договора о реализации проекта [3].

Общественно значимые инвестиционные проекты инфраструктурной направленности и особенности их государственной поддержки в Республике Беларусь

К инвестиционным проектам инфраструктурной направленности можно отнести проекты, предполагающие решение определенных общественных сервисных задач, имеющих полностью или частично некоммерческий, социальный характер. В отличие от проектов производственной направленности, проекты инфраструктурной направленности, как правило, предполагают оказание услуг, а также могут предполагать полную или частичную бесплатность производимой продукции (работ, услуг) для конечных потребителей, что и определяет общественную значимость таких проектов. Примерами инфраструктурных проектов могут быть проекты в сферах дорожного строительства, общественного транспорта, здравоохранения, экологии и охраны природы, образования, культуры и т.п.

Инфраструктурные проекты могут требовать значительных инвестиций либо быть затратными на этапе эксплуатации, характеризоваться длительными сроками окупаемости либо изначально не предполагать окупаемости инвестиций в существующих условиях. Очевидно, что частный инвестор не будет стремиться к участию в таких проектах (за исключением случаев благотворительности, не имеющих непосредственного экономического характера). По этой причине реализация таких проектов осуществляется либо полностью за счет бюджетных средств, либо с привлечением частных инвестиций, но при обязательном условии оказания государственной поддержки таких проектов.

В Республике Беларусь существуют определенные практические трудности по получению государственной поддержки инвестиционных проектов, реализуемых с привлечением средств частных инвесторов.

Во-первых, действующим законодательством прописан достаточно ограниченный набор мер государственной поддержки, оказываемых без подготовки специальных решений Президента [4].

Во-вторых, условия выделения мер государственной поддержки на безвозвратной основе частным субъектам хозяйствования предполагает передачу прав собственности государству в размере, соответствующем величине оказанной господдержки [4]. Это позволяет рассматривать такую поддержку как форму косвенных государственных инвестиций.

В третьих, оказание мер государственной поддержки и/или получение льготного кредитования за счет средств ОАО «Банк развития Республики Беларусь» предполагает включение реализуемых проектов в государственные программы. При этом критериями отбора и оценки проектов, как правило, являются показатели окупаемости, валютоокупаемости и окупаемости государственной поддержки, рассчитанные в соответствии с принятой методологией [6]. Однако для инфраструктурных проектов расчет показателей окупаемости в соответствии с принятой в республике методологией даст неудовлетворительные значения. В то же время иные подходы к анализу подобных проектов в настоящее время в действующем законодательстве не отражены.

Перечисленные выше трудности обуславливают необходимость разработки методики государственной поддержки общественно значимых инвестиционных проектов инфраструктурной направленности.

Методика государственной поддержки общественно значимых инвестиционных проектов инфраструктурной направленности

Методика государственной поддержки общественно значимых инвестиционных проектов инфраструктурной направленности предполагает выбор подходящих форм государственной поддержки с последующей комплексной экономической оценкой эффективности такого проекта. Решение о реализации проекта с привлечением частных инвестиций может быть принято в том случае, если выгодный для общества инфраструктурный проект путем подбора форм, минимальных величины и сроков

государственной поддержки может быть представлен в качестве выгодного для частного инвестора с соблюдением интересов (Парето-эффективности) других членов общества (категорий граждан и хозяйствующих субъектов).

В таблице 1 приведены характеристики форм государственной поддержки (ГП), применимых для двух разновидностей инфраструктурных проектов.

Таблица 1 – Характеристики государственной поддержки инфраструктурных проектов

Виды инфраструктурных проектов	Характеристики ГП в зависимости			
	возвратность	платность	активность / пассивность операции с позиции бюджета	момент под-держки: ин-вестирование или эксплуата-ция
а) инфраструктурный длительно окупаемый проект, предполагающий внимание платы с потребителей	разные	нет	Разные	разные
б) инфраструктурный проект по выпуску полностью или частично бесплатный для потребителей	нет	нет	Разные	разные

С учетом разнообразия форм государственной поддержки для инфраструктурного проекта «а» (коммерческий, но длительно окупаемый) можно рассматривать следующий набор форм государственной поддержки:

- ссуда (беспроцентная);
- возмещение процентов;
- налоговая льгота;

- предоставление в пользование или передача в собственность общественных активов без проведения аукционов и взимания платы за право заключение аренды, безвозмездное оказание сервисных услуг;

- субсидия производителю (в явной или косвенной форме – например, реализация топливно-энергетических ресурсов по сниженной цене);

- дотация потребителям продукции;

- государственные гарантии по привлекаемому финансированию;

- государственные гарантии по сбыту (в том числе государственный заказ);

- информационная и иная нефинансовая помощь.

Для проекта «б» (полностью или частично бесплатный) инструментарий возможных форм государственной поддержки включает:

- возмещение процентов;

- погашение части привлеченного кредита (займа);

- налоговую льготу;

- предоставление в пользование или передача в собственность общественных активов без проведения аукционов и взимания платы за право заключение аренды, безвозмездное оказание сервисных услуг;

- субсидию производителю (в явной или косвенной форме – например, реализация топливно-энергетических ресурсов по сниженной цене);

- дотацию потребителям продукции;

- государственные гарантии по привлекаемому финансированию;

- информационную и иную нефинансовую помощь.

Приведенные формы государственной поддержки охватывают максимально возможный диапазон их форм. С учетом обстоятельств реализации проекта, степени нуждаемости инвестора в господдержке, условий предоставления господдержки в соответствии с действующим законодательством и наличия финансовых возможностей бюджета перечень возможных форм государственной поддержки в каждом конкретном случае будет сокращен и конкретизирован.

Само по себе комплексное экономическое обоснование компромиссного решения является итерационным (пошаговым) процессом – предполагает возможность чередования изучения проекта и условий его реализации с переговорами сторон, а также осуществляется с соблюдением следующих принципов:

- обеспечение общественной эффективности проекта;
- обеспечение финансовой эффективности для участников;
- обеспечение сбалансированности государственной поддержки с учетом имеющихся возможностей и соблюдения требования Парето-эффективности для заинтересованных сторон.

Методика выполнения экономических расчетов и комплексного анализа проекта базируется на методологии, разработанной экспертами Всемирного Банка (например, [7, 8]), ЮНИДО (например, [9]) и предполагает оценку проекта и его последствий как в рыночных (финансовых) ценах, так и в оцениваемых специальным образом «теневых» ценах, отражающих стоимость затрачиваемых ресурсов и получаемых выгод с позиции общества.

Заключение

Предлагаемая методика государственной поддержки общественно значимых инвестиционных проектов представляет собой инструментарий экономического обоснования решений по реализации инфраструктурных проектов, оптимизирующих расходы бюджета и обеспечивающих возможность взаимовыгодного государственно-частного партнерства.

Разработанная методика базируется на международных разработках в области анализа эффективности проектов, общественных выгод и затрат, учитывает нормы отечественного законодательства, а также результаты практической работы ОАО «НИИ Стройэкономика» в области бизнес-планирования, экономического анализа и научных исследований по проблеме.

Предлагаемая система принятия решения будет способствовать ускорению и минимизации субъективизма в принятии решений о реализации инфраструктурных проектов и тем самым способствовать скорейшему социальному и экономическому развитию страны.

Список использованных источников

1. Коуз, Р. Фирма, рынок, право / Р. Коуз. – М.: Дело, 1993. – 192 с.

2. Об охране окружающей среды: Закон Респ. Беларусь от 26 нояб. 1992 г. N 1982-ХП: с изм. и доп.: текст по состоянию на 01 апр. 2013 г.

3. О создании дополнительных условий для инвестиционной деятельности в Республике Беларусь: Декрет Президента Респ. Беларусь от 6 авг. 2009 г. N 10: с изм. и доп.: текст по состоянию на 01 апр. 2013 г.

4. О совершенствовании правового регулирования порядка оказания государственной поддержки юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям: Указ Президента Респ. Беларусь от 28 мар. 2006 г. N 182: с изм. и доп.: текст по состоянию на 01 апр. 2013 г.

5. О создании открытого акционерного общества «Банк развития Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь от 21 июн. 2011 г. N 261: с изм. и доп.: текст по состоянию на 01 апр. 2013 г.

6. Об утверждении Правил по разработке бизнес-планов инвестиционных проектов: Постановление Министерства экономики Республики Беларусь от 31 авг. 2005 г. N158 : с изм. и доп.: текст по состоянию на 01 апр. 2013 г.

7. Squire, L. Economic Analysis of Projects / L. Squire, H.G. van der Tak. – Baltimore: Johns Hopkins University Press: World Bank, 1975. – 153 p.

8. Gittinger, J.P. Economic analysis of agricultural projects / J.P. Gittinger. – Baltimore: Johns Hopkins University Press: World Bank, 1972. – 221 p.

9. Беренс, В. Руководство по оценке эффективности инвестиций / В. Беренс, П.М. Хавранек. – пер. с англ. перераб. и дополн. изд. – М.: АОЗТ «Интерэксперт», «ИНФРА-М», 1995. – 528 с.