

## Оценка социальной эффективности проектов государственно-частного партнерства в сфере образования Республики Беларусь

Е.В. ТУЛЕЙКО

Обосновывается необходимость развития методологии оценки эффективности проектов государственно-частного партнерства, включающей в себя социальную эффективность. Полагается, что в настоящее время для долгосрочной и успешной реализации проектов государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) недостаточно ориентироваться только на получение прибыли частным партнером, следует также учитывать социальные цели и результаты. Кратко представлены основные виды эффективности инвестиционных проектов и предложен метод оценки социального эффекта проектов государственно-частного партнерства в сфере образования, основанный на использовании комбинированных методов – методов прямого расчета, социологических и др.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, социальный эффект, социальная эффективность, оценка социального эффекта.

The necessity of developing a methodology for assessing the effectiveness of public-private partnership projects, which includes social effectiveness, is considered. It is believed that at present, for the long-term and successful implementation of PPP projects, it is not enough to focus only on making a profit by a private partner. Social goals and results should also be taken into account. The main types of efficiency of investment projects are briefly presented and a method for assessing the social impact of public-private partnership projects in the field of education is proposed, based on the use of combined methods – methods of direct calculation, sociological, etc.

**Keywords:** public-private partnership, social effect, social efficiency, assessment of social effect.

Происходящие во всем мире институциональные изменения, в частности, процессы глобализации, мировой финансовый кризис, расширение влияния частного сектора на экономику, обуславливают актуальность формирования и развития механизма ГЧП. Вместе с тем, несмотря на широкое применение этого механизма в зарубежных экономиках, методологические вопросы формирования ГЧП разработаны недостаточно, в особенности вопросы оценки соответствующих проектов. Оценка проектов ГЧП представляет собой сложный, но весьма важный аспект их развития и реализации, влияющий на эффективность отбора, выявление сравнительного преимущества, определение степени воздействия проекта на социально-экономическое развитие страны и его последствий.

Единая методология оценки проектов ГЧП и определение видов их эффективности в настоящее время отсутствуют. Большинство исследователей рассматривают только экономическую и бюджетную эффективность (И.Н. Макаров, Т.И. Носова), некоторые – общественную или социальную (Э.И. Габдуллина, И.Ю. Ваславская, С.Ю. Прокопович), а также эффективность для государственного и частного партнеров по отдельности (Е.С. Андреева). Следует отметить, что анализ литературы по теме исследования, в том числе методических документов<sup>1</sup>, позволяет сделать вывод о разнородности подходов к рассматриваемой проблеме, об отсутствии единых теоретических и практических подходов.

В Республике Беларусь оценка предложений о реализации проектов ГЧП представлена в постановлении Министерства экономики Республики Беларусь от 27 июля 2016 г. № 49 «О проектах государственно-частного партнерства».

В соответствии с документом оценка проектов ГЧП включает в себя:

– финансовую эффективность, показателями которой являются чистая приведенная стоимость, внутренняя норма доходности, срок окупаемости);

<sup>1</sup> Положение о порядке подготовки, рассмотрения и оценки предложений о реализации проектов государственно-частного партнерства, утвержденное Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 06.07.2016 г. № 532, Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 30.11.2015 г. №894 «Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества» и др.

– социально-экономическую эффективность, которая может содержать качественные и количественные подходы (в зависимости от наличия специальных методик);

– сравнительное преимущество, которое осуществляется посредством сравнения чистых дисконтированных расходов бюджета при реализации проекта с использованием схемы ГЧП и чистых дисконтированных расходов по объекту при его финансировании за счет средств бюджета.

Основным показателем оценки финансовой эффективности проекта является чистая приведенная стоимость (NPV). Дополнительно может проводиться оценка инвестиционной привлекательности проекта по следующим показателям: срок окупаемости проекта (DPP); внутренняя норма доходности (IRR); индекс рентабельности (PI); коэффициент покрытия долгосрочных обязательств (DSCR<sub>t</sub>).

Кроме того, как правило, анализируются динамика значений по каждому из следующих показателей, прогнозируемых при реализации проекта: валовая прибыль и прибыль от реализации товаров (работ, услуг); прибыль до вычета процентов и налогов (ЕБИТ), соответствующая прибыли (убыткам) до налогообложения плюс проценты к уплате; прибыль до вычета амортизационных отчислений, начисленных процентов, а также налогов из прибыли (ЕБИТДА), соответствующая ЕБИТ плюс амортизационные отчисления; чистая прибыль по проекту; рентабельность продаж, рассчитываемая по ЕБИТ и ЕБИТДА, а также чистой прибыли и иные показатели [1].

В то же время, в вышеуказанном постановлении оговаривается подход к определению социально-экономической эффективности, которая производится с учетом его специфики и сферы осуществления на основе выявления (определения): качественных (количественных) социальных эффектов (в натуральном выражении, не учтенных при расчете финансовой эффективности проекта); денежных социальных эффектов, то есть результатов реализации проекта, поддающихся денежной оценке.

Таким образом, в документе формально обозначена необходимость определения и оценки социальной эффективности проектов ГЧП относительно сферы его реализации. Однако фактически отсутствуют какие-либо методики, позволяющие ее оценить.

В связи с этим, целью исследования является обоснование принципов и показателей эффективности проектов ГЧП применительно к сфере образования, которая является одной из перспективных сфер для реализации проектов ГЧП<sup>2</sup>. Стремительное развитие ГЧП в республике, важность и одновременно сложность вопросов оценки социальной эффективности проектов, неоднородность научных и методических подходов к ее определению обусловили выбор темы и ее актуальность.

В рамках настоящего исследования не предлагается отказаться от традиционных показателей инвестиционной привлекательности проектов, но дополнить их показателями социальной эффективности.

Научная новизна и теоретическая значимость статьи заключается в уточнении терминологического аппарата, принципов и методов оценки социального эффекта проектов ГЧП применительно к сфере образования.

Практическая важность статьи определяется возможностью проведения качественного отбора проекта, анализа не только его экономических, но и социальных показателей, отражающих вклад проекта в улучшение социальной среды и, в конечном счете, в повышение уровня жизни населения.

Так, оценка эффективности проекта ГЧП преимущественно проводится в целях:

– унификации терминологии и перечня показателей социальной эффективности проектов, а также подходов к их определению;

– рационализации расчетного механизма, используемого для определения показателей социальной эффективности;

– сравнения альтернативных (взаимоисключающих) проектов или сравнительного преимущества;

– оценки динамики изменения показателей, характеризующих качество жизни, уровень социально-экономического развития административно-территориальной единицы и выявления отклонений по проекту;

– возможного сопоставления показателей эффективности проекта государственно-частного партнерства в иных государствах;

<sup>2</sup> В соответствии с Законом Республики Беларусь от 30 декабря 2015 г. «О государственно-частном партнерстве» № 345-3 и Национальным инфраструктурным планом на 2016–2030 гг.

- принятия решений о поддержке и реализации проекта, а также оценки социальных последствий реализации проекта;
- подготовки заключений по социальным разделам при проведении государственной, отраслевой, других видов экспертиз инвестиционных и технико-экономического обоснований и бизнес-плана проекта.

Оценка социальной эффективности проектов ГЧП может осуществляться на следующих стадиях проекта:

- на этапе подготовки предложения о реализации проекта, в том числе при проведении конкурсного отбора, выбора наиболее подходящего предложения и частного партнера. На этом этапе оценивается предполагаемая финансовая и социальная эффективность проекта с целью определения обоснованности и последствий реализации проекта;
- на стадии реализации проекта ГЧП, в целях осуществления мониторинга и контроля исполнения обязательств по проекту, а также своевременного выявления отклонений по проекту;
- на стадии завершения проекта ГЧП в целях определения степени достижения стратегических целей проекта и определения социально-экономических последствий проекта.

Среди основных принципов оценки социальной эффективности проекта ГЧП можно выделить: законность, демократизм, объективность, достоверность, гласность, измеримость, многоэтапность, учет партнерства, рассмотрение проекта на протяжении всего его жизненного цикла, учет влияния рисков, сопровождающих реализацию проекта.

В качестве исходных данных для проведения оценки социальной эффективности могут быть использованы статистические данные, иные доступные официальные данные и показатели.

Социальная эффективность проектов ГЧП определяется при достижении одной или нескольких из перечисленных целей: строительство, реконструкция, модернизация социальной инфраструктуры; внедрение инновационных технологий, направленных на создание новых видов социальных услуг, повышение их качества<sup>3</sup>.

Так, под социальным эффектом проекта ГЧП в исследовании понимается совокупность социальных результатов (последствий), характеризующих качественное изменение жизни общества, получаемых в результате реализации проекта.

Социальная эффективность проекта ГЧП понимается как социально-экономические последствия осуществления проекта ГЧП с учетом достигнутых социальных целей, ради которых проект разрабатывался и осуществлялся.

Соответственно оценка социального эффекта – измеренный при помощи количественных и качественных показателей, стоимостном выражении (при возможности) социально-значимый результат.

При осуществлении оценки социальной эффективности проекта ГЧП следует учитывать следующие факторы:

- наличие прямого и косвенного социального эффекта от реализации проекта ГЧП. Под прямым понимается эффект, непосредственно связанный с реализацией инвестиционного проекта – строительством (реконструкцией, модернизацией) инфраструктурных объектов и их последующей эксплуатацией. Косвенный эффект возникает вследствие налоговых поступлений, дополнительных инвестиций, развития производства, инициированных реализацией проекта [2, с. 140];
- социальные эффекты могут быть как положительными, так и отрицательными. В данном контексте предлагается отнесение отрицательных эффектов к рискам по проекту;
- социальный эффект, как правило, качественными или количественными показателями, а также может иметь стоимостную оценку;
- проекты ГЧП могут иметь региональное, межрегиональное и республиканское значение. Поэтому при расчетах социальной эффективности проектов следует учитывать их территориальную расположенность.

При оценке социальной эффективности проектов ГЧП представляется целесообразным использование следующих методов:

- методы прямого расчета с использованием статистических данных и показателей;
- стоимостной оценки социального результата (используются методы математических расчетов, представленные в денежном выражении);

<sup>3</sup> На основании Закона Республики Беларусь от 30 декабря 2015 г. «О государственно-частном партнерстве» № 345-3

– социологические (оценка населением, осуществляемая после реализации проекта).

Следует также отметить, что оценка эффективности проектов ГЧП – многоэтапный процесс, состоящий из следующих стадий:

– анализ состояния социальной сферы и рынка труда в соответствующих регионах и прогноз их развития без учета влияния инвестиционного проекта. Для этого используются показатели, основанные на данных государственной статистической информации;

– выполнение расчетов показателей социального эффекта;

– сопоставление при необходимости эффектов, которые будут проявляться на макро- и на региональном уровне, определение косвенных эффектов;

– соотношение положительных и отрицательных эффектов, проявляющихся на макро- и региональном уровне, выведение интегральной оценки социального эффекта, заключение о степени социальной эффективности проекта ГЧП;

– сопоставление социальной и экономической эффективности проекта, разработка мероприятий по нейтрализации негативных социальных эффектов.

Предполагается, что социальный эффект ГЧП в сфере образования выражается в повышении качества и уровня жизни общества на основе улучшения индикаторов развития образования.

Так, основными индикаторами развития системы образования являются следующие:

– среднегодовая численность населения, занятого в сфере образования;

– номинальная начисленная среднемесячная заработная плата работников образования;

– расходы консолидированного бюджета на образование;

– платные услуги образования населению;

– расходы домашних хозяйств на оплату услуг образования;

– число учреждений (дошкольного, общего среднего, профессионально-технического, среднего специального образования и т.п.) образования;

– численность детей в учреждениях образования;

– охват детей учреждениями дошкольного образования;

– численность детей, приходящихся на 100 мест в учреждениях образования и др. [3, с. 16–19].

Исходя из этого, можно выделить следующие возможные показатели социальной эффективности от реализации проекта ГЧП в сфере образования: повышение доступности образования, повышение уровня занятости в сфере образования, сокращение очередности в дошкольные образовательные учреждения, повышение качества образовательного процесса.

Рассмотрим эти показатели и их расчет более подробно:

1. Социальный эффект от повышения доступности образования предполагает расширение сети учреждений образования и обучающихся в них детей на основе их реконструкции и создания новых учреждений. К показателям данного социального эффекта предлагается относить следующее:

1.1. Увеличение численности учреждений образования (соответствующего вида<sup>4</sup>) на территории административно-территориальной единицы<sup>5</sup>, ед.

1.2. Увеличение численности обучающихся детей в учреждениях образования на территории административно-территориальной единицы<sup>6</sup>, %. Может быть рассчитан, как отношение планируемой численности учащихся по проекту (в соответствии с планом проекта и нормативами учреждения образования), к общему числу учащихся в учреждениях образования (соответствующего вида) на территории административно-территориальной единицы в отчетном периоде.

1.3. Сокращение очередности в дошкольные образовательные учреждения<sup>7</sup> на территории административно-территориальной единицы, %. Показатель выражается в сокращении списка детей, нуждающихся в определении в учреждение дошкольного образования, и может быть рассчитан, как отношение планируемой численности учащихся по проекту (в соответствии

<sup>4</sup>В соответствии с уровнями образования в Республике Беларусь.

<sup>5</sup>Если проект предполагает строительство нового инфраструктурного объекта.

<sup>6</sup>Территория, на которой реализуется проект.

<sup>7</sup>Если проект реализуется в сфере дошкольного образования

с планом проекта и нормативами учреждения образования), к общесписочному составу детей, нуждающихся в определении в учреждения дошкольного образования<sup>8</sup> в отчетном периоде.

2. Социальный эффект от повышения уровня занятости в сфере образования предполагает создание новых рабочих мест в сфере образования в результате реализации проекта на территории административно-территориальной единицы, %. К показателю названного социального эффекта предлагается относить увеличение рабочих мест в сфере образования в результате реализации проекта. Показатель предлагается рассчитывать как отношение предполагаемого количества создаваемых мест по проекту к среднегодовой численности населения, занятого в сфере образования территории административно-территориальной единицы<sup>9</sup> в отчетном периоде.

3. Улучшение и сохранение здоровья учащихся. К показателю данного эффекта может относиться улучшение здоровья обучающихся в результате проведения определенных мероприятий<sup>10</sup> – выражается в создании и эффективной деятельности ресурсных центров учреждений образования по различным направлениям, в частности физкультурно-оздоровительных (плавательных бассейнов, помещений тепलोпроцедур, массажных кабинетов). Показатель может быть рассчитан как отношение численности учащихся в возведенном учреждении образования, имеющих определенные заболевания в году поступления в учреждение образования, к численности учащихся, которые излечились в результате проведения i-мероприятия в отчетном году.

4. Увеличение количества предоставляемых дополнительных бюджетных/платных образовательных услуг. Данный показатель может выражаться в сопоставлении цен на соответствующие услуги, а также в увеличении их объема<sup>11</sup>.

5. Повышение качества образовательного процесса. К показателям данного социального эффекта могут быть отнесены следующие: внедрение высокотехнологичного оборудования, методов обучения и новых форм организации образовательной деятельности, ед.: обеспечение здоровьесберегающего процесса в учреждениях образования на основе оснащения учреждений образования автоматизированной системой по учету и контролю за качеством питания (их наличие/отсутствие).

Соответственно, в результате реализации проекта могут появиться и внешние эффекты (снижение социальной напряженности в обществе, повышение уровня занятости на республиканском уровне и др.), которые трудно оценить на начальном этапе проекта и которые могут возникнуть не под действием конкретного проекта. В связи с чем эти эффекты предлагается не учитывать при определении социальной эффективности проекта ГЧП.

Следовательно, социальный эффект предполагает максимально высокое значение показателей социальной эффективности проекта. Показатели финансовой эффективности также стремятся к оптимальному своему значению. Таким образом, предпочтительным окажется проект с наиболее высоким значением суммарной социальной и финансовой эффективности.

Кроме того, при оценке социальной эффективности проектов ГЧП представляется целесообразным выявление мнения населения о социальной эффективности проектов ГЧП и их последствиях, которая может осуществляться путем социологических опросов. Социологические опросы используются в целях определения степени удовлетворенности граждан административно-территориальной единицы (единиц) реализацией соответствующего проекта ГЧП, а также для дальнейшего развития ГЧП в стране и оценки эффективности управления в этой сфере.

Основными аспектами оценки социальной эффективности проекта ГЧП населением являются: социальная ориентация проекта; влияние результатов проекта на образ и качество жизни; соответствие срокам реализации проекта; общая удовлетворенность проектом; определение негативных факторов, вызванных реализацией проекта.

Социологический опрос рекомендуется проводить на стадии эксплуатации проекта ГЧП (через год после его реализации) за счет средств государственного партнера в форме анкетирования.

С учетом изложенного можно утверждать, что реализация проектов ГЧП, прежде всего, направлена на удовлетворение потребностей государства и общества. В связи с этим при оценке соответствующих проектов ГЧП необходимо рассматривать показатели не только финансовой и

<sup>8</sup> В соответствии с данными компетентных органов административно-территориальной единицы.

<sup>9</sup> В соответствии со статистическими отчетами Министерства образования Республики Беларусь.

<sup>10</sup> Оценка предполагает результат лечения учащихся (при наличии заболевания) в результате проведения i-мероприятия по проекту возможна только после ввода объекта в эксплуатацию.

<sup>11</sup> Если предусмотрено проектом.

экономической, но и социальной эффективности. Оценка социальных результатов позволит оценить вклад проекта в улучшение социального благосостояния, характеризующегося повышением качества жизни людей на основе изменения показателей развития соответствующей отрасли.

Общую логику оценки эффективности проектов ГЧП в сфере образования можно представить в виде рисунка.

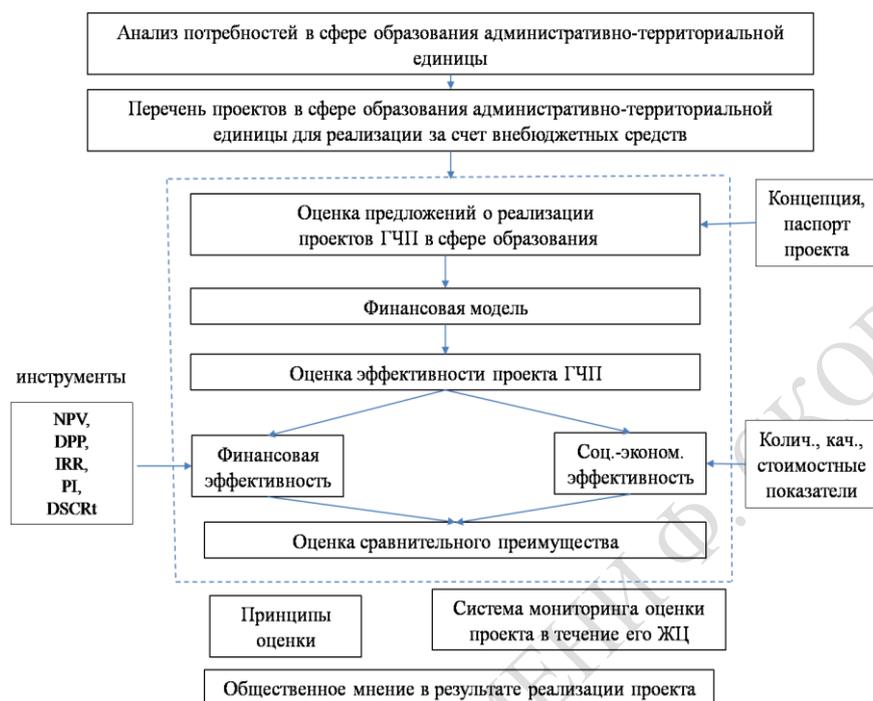


Рисунок – Общая логика оценки эффективности проектов ГЧП в сфере образования

Таким образом, ни один проект не ограничивается только экономической составляющей, он также имеет социальную составляющую. Как правило, инвесторов интересует только экономическая сторона проектов, то есть получение прибыли, но смысл ГЧП и заключается в объединении ресурсов и соответствующих результатов с государством в направлении решения важных и острых социальных задач, достижения баланса интересов всех заинтересованных сторон.

С учетом изложенного можно утверждать, что реализация проектов ГЧП в сфере образования, прежде всего, направлена на удовлетворение потребностей государства и общества. В связи с этим при оценке соответствующих проектов необходимо рассматривать показатели не только финансовой, но и социальной эффективности. Оценка социальных результатов позволит оценить вклад проекта в улучшение социального благосостояния, характеризующееся повышением доступности образования, уровня занятости в сфере образования, сокращением очередности в дошкольные образовательные учреждения, повышением качества образовательного процесса.

Оценка социальной эффективности проектов ГЧП в сфере образования дает возможность сопоставить результаты проекта с показателями финансовой эффективности, способствует принятию эффективных решений при определении сравнительного преимущества проектов, показывает возможные выгоды для общества в целом.

## Литература

1. О проектах государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] : постановление Министерства экономики Республики Беларусь, 27 июля 2016 г. № 49 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
2. Синдяшкіна, Е.Н. Вопросы оценки видов социального эффекта при реализации инвестиционных проектов / Е.Н. Синдяшкіна // Проблемы прогнозирования. – 2010. – № 1. – С. 140.
3. Образование в Республике Беларусь: статистический сборник [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.belstat.gov.by/upload/iblock/b38/b38b23677fdb6313942d69b1434f89c.pdf>. – Дата доступа : 16.11.2017.

Академия управления  
при Президенте Республики Беларусь

Поступила в редакцию 22.11.2017

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ