

Государственно-частные партнерства как инструмент инновационного развития и преодоления провалов рынка: критическая оценка



Н. В. Муравьев,
к. э. н., ассистент-профессор кафедры государственного управления, факультет социальных наук, Университет КИМЭП, Алматы, Казахстан
e-mail: mnikolai@kimep.kz



А. А. Фирсова,
д. э. н., доцент, профессор, кафедра финансов и кредита, Саратовский государственный университет им. Н. Г. Чернышевского, Россия
e-mail: a.firsova@rambler.ru

Анализируется роль государственно-частных партнерств (ГЧП) в России в трех аспектах: как инструмента инновационного развития, как способа воздействия на устойчивое развитие экономики и как инструмента для преодоления провалов рынка. Исследование показывает, что мотивация частных фирм для широкого внедрения инноваций на основе ГЧП в значительной мере отсутствует, поскольку она не подкреплена эффективными рычагами. Кроме того, риски, с которыми неизбежно

будет сталкиваться частный партнер, существенно понижают интерес к инновациям. Утверждения о позитивном воздействии ГЧП на устойчивое развитие путем эффективного расходования бюджетных средств также неоправданны, поскольку участие в ГЧП ведет к росту бюджетных расходов и перекладыванию их на будущие поколения. ГЧП также не в состоянии преодолеть провалы рынка, так как в социальной сфере и других секторах России рыночные отношения еще не развиты.

Ключевые слова: государственно-частные партнерства, ГЧП, инновации, устойчивое развитие, провалы рынка.

Введение

В данной статье представлен анализ тех ролей, которые могут сыграть государственно-частные партнерства (ГЧП) в развитии экономики России. Следует особо отметить, что роли, с которыми ассоциируются партнерства, необходимо рассматривать в контексте определенной страны, основываясь на ее исторических, экономических, политических, социальных и культурных особенностях. Вряд ли можно рассматривать ГЧП как «объективную» форму сотрудничества государства и частного сектора. Мировая практика показывает широкое многообразие форм ГЧП, способов их организации и методов реализации проектов. Например, платные автомобильные дороги, построенные на основе концессий, успешно работают в США, Италии, Таиланде и многих других странах. Однако, в Казахстане, несмотря на то, что подготовка таких концессий ведется около семи лет на основе принятого в 2006 г. закона «О концессиях» [1], до сих пор

ни одна концессия по строительству и эксплуатации автодорог не одобрена. В России автодорожные проекты ГЧП также начинаются с большим трудом.

Это говорит о контекстуальной (а не объективной) природе ГЧП. Поэтому те роли, которые могут сыграть ГЧП, в статье рассматриваются в контексте переходной экономики России. Также приводятся примеры из Казахстана, поскольку экономика этой страны имеет многие черты, схожие с российской экономикой. Кроме того, развитие ГЧП в обеих странах происходит по весьма похожим сценариям.

Статья исследует три роли, которые часто придают партнерствам, а именно:

- ГЧП как инструмент инновационного развития;
- воздействие ГЧП на устойчивое развитие экономики;
- роль ГЧП в преодолении провалов рынка.

Каждый из последующих трех разделов статьи анализирует определенную роль ГЧП. В заключение суммируются итоги анализа и даются комментарии.

Являются ли ГЧП инструментом инновационного развития?

Литература о преимуществах ГЧП достаточно обширна (см., например, M. Bult-Spiering and G. Dewulf [2], D. Grimsey and M. Lewis [3], В. Г. Варнавский, А. В. Клименко, В. А. Королев [4]). В российской литературе эти преимущества обычно перечисляются без ссылок на факты или опыт конкретных проектов ГЧП. К числу таких часто отмечаемых преимуществ относится способность ГЧП обеспечить внедрение передовых способов и методов предоставления государственных услуг, а также применение, технологических и управленческих инноваций [5].

Традиционным аргументом в пользу ГЧП является утверждение, что партнерства могут быть эффективным инструментом ускоренного инновационного развития экономики. Этот аргумент подкрепляется рассуждениями, что частный партнер, стремясь получить максимальную прибыль по проекту, будет заинтересован применять новые технологии, повышающие производительность труда и ведущие к более эффективному предоставлению государственных услуг. Однако, при этом не учитывается то, что новые технологии имеют, как правило, два эффекта — краткосрочный и долгосрочный, результаты которых прямо противоположны. В краткосрочном периоде применение новых технологий ведет к повышению издержек производства из-за высокой цены технологических новшеств и длительного периода, требуемого для установки и наладки технологий, а также для обучения персонала. Долгосрочный период позволяет окупить высокие первоначальные издержки, снизить операционные и совокупные затраты на производство. Итак, эффект получается прямо противоположным: в краткосрочном периоде издержки резко возрастают, в долгосрочном периоде издержки, в идеальном варианте, постепенно снижаются из-за поэтапного распределения высоких первоначальных затрат по годам проекта.

Однако, для снижения общих затрат требуются существенные условия. Во-первых, срок проекта должен быть настолько длительным, чтобы позволить достичь окупаемости первоначальных затрат на высокотехнологичное оборудование. Однако, в ГЧП часто срок проекта не зависит от частного партнера, а диктуется государственным партнером исходя из его возможностей и потребностей. Формируя проект (а подготовка проекта часто занимает от двух до трех и более лет), задолго до объявления конкурса, государственное агентство вряд ли может обладать точными и даже примерными знаниями о том, какие технологии могут применяться, какова их стоимость и каков их срок окупаемости. К тому же, найти наиболее эффективный способ реализации проекта является задачей частного партнера, а не государства. Получается, что подготовка проекта государственным агентством не в состоянии учесть возможностей технологического развития и никак не связана с теми сроками окупаемости новых технологий, которые могут потребоваться частному партнеру. Если же подготовка проекта ведется в тесном сотрудничестве с частными компаниями, способными оказать государственному агентству квалифициро-

ванные консультации о возможностях применения и сроках окупаемости высоких технологий, то возникает серьезная вероятность коррупционных отношений, которые могут привести к формированию проекта ГЧП под конкретную частную фирму. Трудно найти аналоги такой практики в мировом опыте ГЧП, что существенно затрудняет грамотную разработку проекта для его использования в качестве инструмента инновационного развития.

Во-вторых, непонятно, в чем состоит мотивационная составляющая механизма управления инновационной деятельностью на основе ГЧП. Остается неясным как именно будет мотивирован частный партнер, к чему он будет мотивирован, и какими инструментами. Неясность мотивации, в свою очередь, вытекает из следующего пункта.

В-третьих, при рассмотрении мотивации к инновациям необходимо учесть возможные риски, с которыми неизбежно будет сталкиваться частный партнер. Выполнение любого проекта ГЧП следует рассматривать в динамике. Этот аспект важен для партнерств, потому что они формируются на длительный срок — от 10 до 30 лет и более. При таких длительных сроках наступление целого ряда рисков становится неизбежным. Например, это могут быть операционные риски, связанные с поломками оборудования и авариями, или риск изменения обменного курса национальной валюты по отношению к доллару США или евро. Риск изменения обменного курса невозможно предвидеть. Однако, его наступление может привести к нехватке средств в национальной валюте для покупки, к примеру, высокотехнологичного оборудования за рубежом. Это может привести к удорожанию проекта или даже к его приостановке. Соответственно, риск, несвязанный с инновационной деятельностью, способен привести к провалу любого проекта, включая его инновационную составляющую. Таким образом, мотивацию к внедрению инноваций в ГЧП методологически неверно рассматривать обособленно, в отрыве от других рисков, которым может быть подвержено партнерство. Более того, инновационная деятельность сама по себе является одним из серьезных рисков для частного партнера. В частности, риск состоит в отсутствии гарантий, что новые технологии будут работать надежно; в неопределенности затрат на обслуживание и ремонт; в неясности, не произойдет ли резкое устаревание оборудования и технологий; в неясности, как может повлиять наступление других рисков (например, ущерб, окружающей среде) на использование инновационных технологий.

Для того, чтобы рассматривать ГЧП в качестве инструмента инновационного развития, следует наметить подходы к тому, как такие проблемы — наступление рисков — могли бы разрешаться с тем, чтобы обеспечить продолжение и успешное завершение инновационных проектов. В настоящее время механизмы разрешения конфликтных ситуаций между партнерами в ГЧП фактически отсутствуют из-за небольшого опыта реализации проектов. Разработка стандартных подходов к решению споров, связанных с наступлением рисков, позволит и государственному участнику и частному партнеру обладать большей ясностью о путях разви-

тия проекта и о соответствующих издержках. В свою очередь, это поможет сохранить и расширить инновационную составляющую проектов ГЧП.

Рассматривая ГЧП как инструмент инновационного развития, следует отметить, что в российской литературе практически отсутствует анализ стимулирования инновационной деятельности партнерств, с точки зрения динамики и процесса управления. Авторы по сути рассматривают инновационную деятельность на основе ГЧП с точки зрения того, как можно обеспечить большее привлечение частных инвестиций в инновационные проекты. Однако сам факт привлечения большего объема инвестиций не является гарантией, что все эти проекты будут успешно реализованы. В том случае, если у инвесторов появятся примеры того, что некоторые инвестиционные проекты, выполняемые на основе ГЧП, приостановлены или провалились, это неизбежно вызовет отток инвестиций и повышенную настороженность частных фирм к ГЧП. Таким образом, рассмотрение динамики выполнения инновационных проектов ГЧП — весьма важный методологический аспект исследования партнерств.

Способствуют ли ГЧП устойчивому развитию экономики?

Вопрос о влиянии ГЧП на устойчивое развитие экономики весьма важен для того, какими темпами будет осуществляться применение партнерств и будет ли развитие ГЧП ускоренным или ослабевающим. Если удастся выявить аргументы, доказывающие позитивное воздействие ГЧП на устойчивое развитие, то они станут мощным фактором в пользу расширенного использования партнерств. Однако, если связи между ГЧП и устойчивым развитием размыты или даже негативны, то это может поставить под сомнение целесообразность применения ГЧП, несмотря на часто упоминаемые преимущества партнерств, в том числе их инновационность или возможность экономии бюджетных средств.

Аргумент об эффективном использовании средств бюджета часто формулируется в виде того, что ГЧП представляет собой реальную альтернативу методам бюджетного финансирования, включая финансирование инновационной деятельности. Такой подход представляется несколько однобоким. Реальность ГЧП состоит в том, бюджетные средства текущего года не используются, поскольку проект осуществляется частным партнером за счет своих средств. Однако, через несколько лет, когда строительство или реконструкция объекта завершены и частный партнер начал предоставление услуг, должны начаться платежи со стороны государства и/или потребителей (граждан). Суммарные выплаты неизбежно окажутся больше, чем если бы этот проект выполняло государство. Это произойдет, по меньшей мере, из-за трех причин.

Во-первых, частная компания занимает средства по большей процентной ставке, чем государство. При предоставлении займов банки, несомненно, учитывают риски проекта ГЧП, в том числе связанные с внедрением инноваций, риски изменения законов и иных правовых норм в долгосрочном периоде, инфляцию,

а также риск неплатежа. Если государство считается полностью надежным заемщиком, то в отношении частного заемщика банки вынуждены принимать во внимание многочисленные риски и учитывать их в более высокой процентной ставке по кредиту. В итоге стоимость займов частного партнера неизбежно больше, чем если бы государство само занимало средства у коммерческих банков для финансирования проекта.

Во-вторых, в ту сумму денежной компенсации, которую должен получить частный партнер за все годы выполнения проекта ГЧП, заложена прибыль частной компании. Если государство само финансирует и осуществляет строительство объекта, например, детского сада или школы, то и стоимость финансирования становится ниже из-за низкой стоимости кредитных ресурсов и из-за отсутствия прибыли, получение которой государственной организацией не предусматривается. По данным проекта ГЧП, направленного на строительство и эксплуатацию 11 детских садов в Караганде (Казахстан) в форме концессии на 14 лет, одобренного в 2011 г., ставка внутренней доходности составляет от 5 до 13% в зависимости от объема привлечения заемных средств [6].

В-третьих, стоимость проекта ГЧП повышается также из-за того, частный партнер вынужден закладывать в свои предполагаемые издержки наценку в связи с возможными рисками по проекту. Издержки в отношении одной части рисков можно запланировать достаточно точно (хотя и невозможно утверждать, наступит ли этот риск или нет). Например, можно заложить в издержки дополнительные расходы, связанные с неблагоприятным изменением курса рубля к доллару. Если этот риск не наступит, то плановые расходы превратятся в дополнительную прибыль частного партнера. Однако, планировать эти расходы частный партнер все равно вынужден, что ведет к удорожанию стоимости проекта. Издержки в отношении других рисков — внеплановых — запланировать в точном объеме невозможно, также как и невозможно предположить, наступят ли эти риски вообще или нет. Примером могут служить операционные риски, то есть возможные поломки оборудования, их частота, необходимость замены оборудования и т. п. В технологически сложных проектах, таких как строительство мостов, туннелей и метро, весьма высоки строительные риски, т. е. те, которые связаны с ошибочными или неудачными инженерными решениями в ходе строительства. Для того, чтобы обезопасить себя в случае наступления строительных рисков, частный партнер на стадии подготовки документации для участия в тендере вынужден закладывать в смету строительства завышенные издержки. Кроме того, существует практика использования страховых компаний для страхования определенных рисков. На цели страхования расходуется обычно 1,5–2% стоимости всего проекта. Совокупность этих факторов приводит к тому, что издержки частного партнера по проекту ГЧП значительно завышены по сравнению с тем, если бы государство само финансировало и осуществляло проект.

Примером таких высоких издержек являются данные по проекту ГЧП в Санкт-Петербурге. В 2011 г. правительство города одобрило партнерский про-

ект с управляющей компанией «Перемена» (группа компаний «Балтрос») по строительству и последующей эксплуатации двух школ и трех детских садов в Пушкинском районе Санкт-Петербурга в течение 10 лет. За эти десять лет город выкупит все построенные частным партнером объекты. При этом частный партнер определил стоимость строительства каждой школы в размере 770,3 млн руб. и каждого детского сада в размере 196,3 млн руб. К этим суммам следует добавить издержки оператора по эксплуатации объектов в течение 10 лет. В итоге правительство города обязалось заплатить 1,284 млрд руб. за каждую школу и 327 млн руб. за каждый детский сад. Общий платеж государства в номинальных ценах будет на 67% больше, чем стоимость строительства [7]. Несмотря на отсутствие точных данных об эксплуатационных издержках оператора, можно с большой вероятностью предположить, что столь значительные государственные расходы возникли благодаря издержкам, встроеным оператором в цену контракта ГЧП из-за многочисленных рисков и темпов ожидаемой инфляции.

Подытоживая дискуссию об эффективном использовании средств бюджета при применении ГЧП, следует заключить, что эффективность расходования остается весьма дискуссионным вопросом. Бюджетные расходы просто переносятся на будущие годы и расходы государства при этом возрастают из-за более высокой стоимости проекта ГЧП. Разумеется, ГЧП это альтернативный механизм финансирования предоставления государственных услуг, однако следует реалистично понимать как его преимущества, так и недостатки. Поскольку к недостаткам относится негативное воздействие на бюджетные расходы в плане их увеличения, то с этой точки зрения ГЧП вряд ли способствуют устойчивому развитию экономики.

Позволяют ли ГЧП преодолеть провалы рынков?

Еще один возможный аргумент, объясняющий применение ГЧП для устойчивого экономического развития, это то, что партнерства позволяют преодолеть сбои в работе рынков. Провалы в работе рынка являются, по мнению многих экономистов, главной причиной для вмешательства государства в экономику (Н. Rosen [8]; J. Stiglitz [9]; Н. Ulbrich [10]). В частности, органы государственного управления предлагают создавать ГЧП в тех отраслях, к которым не проявили интереса частные инвесторы, например, в электроэнергетике, жилищно-коммунальном хозяйстве (ЖКХ), социальной сфере (больницы, детские сады, школы) и в сфере развития инноваций.

В отношении инновационной деятельности и якобы существующих там провалов рынка вряд ли можно согласиться с тем, что рынок плохо работает в этой сфере. Проблема с низким объемом средств, направляемых частными компаниями на инновационное развитие, является многоплановой и проистекает из глубинных макроэкономических дисбалансов российской экономики, в частности, из-за низкого платежеспособного спроса. В этом неправомерно обвинять частные рынки, поскольку эта проблема всех стран с переходной экономикой. Однако, те сектора

экономики, которые развиваются высокими темпами, как, например, услуги мобильной телефонной связи, не имеют проблем в развитии собственной инновационной деятельности. Напротив, видя огромный и все возрастающий спрос населения и фирм на услуги мобильной связи, телефонные компании постоянно и весьма динамично вкладывают средства в обновление оборудования и технологий мобильной связи. В таких отраслях, создание ГЧП не нужно, поскольку частный сектор сам, без поддержки государства, обеспечит инновации и соответствующие услуги. Провала рынка в таких секторах с растущим спросом нет.

Рынки работают гораздо хуже в секторах с меньшим спросом и на таких рынках, естественно, гораздо меньше конкуренции. Однако, винить такие частные рынки в их провалах не следует, поскольку недостаток инновационной деятельности часто связан с отсутствием потребителей, готовых и способных платить за инновационные продукты. Именно такова текущая ситуация в ЖКХ и социальной сфере: с одной стороны, потребители нуждаются в массивном обновлении этих секторов, а с другой стороны, платежеспособный спрос населения на услуги этих секторов очень низок из-за невысоких доходов населения и укоренившейся (со времен Советского Союза) традиции полагаться на бесплатные или субсидированные государством услуги. Таким образом, проблемы ЖКХ и социальной сферы уходят корнями в советскую экономику, в которой соотношение цен и доходов не было основано на рыночном спросе и предложении, а базировалось исключительно на государственной собственности и на бюджетном финансировании коммунальных, медицинских и других услуг.

Многие из этих проблем (т. е. несбалансированность спроса и предложения) сохранились до настоящего времени, что заставляет государство обеспечивать поддержку широких слоев населения путем предоставления субсидированных услуг ЖКХ, бесплатных медицинских услуг, регулирования (и сдерживания роста) тарифов на электроэнергию, воду и отопление. В таких регулируемых государством секторах рынок (в его классической модели с равновесной ценой, устанавливаемой координацией спроса и предложения) просто не может работать. В связи с этим дискуссия о провалах рынка, которые могут или должны исправить партнерства, просто лишена оснований. Соответственно, роль ГЧП в обеспечении устойчивого развития путем преодоления провалов рынка является недоказанной.

Заключение

Таким образом, возможные роли, которые ГЧП могут сыграть для поступательного развития экономики с точки зрения макроэкономического воздействия, обобщены и представлены в виде таблицы.

Как видно из приведенных данных (таблица), утверждения о том, что ГЧП способны сыграть существенную положительную роль по многим направлениям развития экономики страны, пока преждевременны и нуждаются в тщательном обосновании. В дальнейших исследованиях по многообразной тематике ГЧП

| ГЧП может обеспечить: | На практике: |
|---|---|
| Широкое применение инноваций | Мотивация к инновациям неясна. Многочисленные риски понижают интерес и стимулы к инновациям в ГЧП |
| Устойчивое развитие экономики путем эффективного расходования бюджетных средств | Удорожание стоимости проектов ГЧП. Рост бюджетных расходов в долгосрочном периоде |
| Преодоление провалов рынка | Рыночные отношения пока неразвиты в ряде секторов (ЖКХ, социальная сфера). Государственная собственность и государственные субсидии понижают стимулы к частным инвестициям |

Источник: составлено авторами.

следует обратить внимание на успешность конкретных проектов и их эффективность в отношении, по крайней мере, трех аспектов, рассмотренных в данной статье. Только после того, как накопленный практический опыт ГЧП в России предоставит доказательства их позитивного воздействия на инновации, эффективное расходование бюджетных средств и преодоление рыночных сбоев, можно будет с уверенностью использовать эти аргументы для дальнейшего широкого применения партнерских проектов.

Список использованных источников

1. Закон Республики Казахстан от 7 июля 2006 г. № 167-III «О концессиях». <http://kzppp.kz>.
2. M. Bult-Spiering, G. Dewulf. Strategic Issues in Public-Private Partnerships. An International Perspective. Oxford: Blackwell Publishing, 2006.
3. D. Grimsey, M. K. Lewis. Public Private Partnerships: the Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, 2004.
4. В. Г. Варнавский, А. В. Клименко, В. А. Королев. Государственно-частное партнерство: теория и практика. М.: Издательский дом Государственного университета – Высшей школы экономики, 2010.
5. А. А. Панкратов. Государственно-частное партнерство в современной практике: основные теоретические и практические проблемы. М.: Анкил, 2010.
6. Строительство и эксплуатация комплекса детских садов в Караганде по схеме концессии. Разъяснения по поводу конкурсной документации. 2011. Региональный центр государственно-частного партнерства Карагандинской области. <http://www.karaganda-ppp.kz>.

7. ГК «Балтрос» инвестирует 2,2 млрд руб. в школы и детские сады. 11 апреля 2011 г. <http://www.stateinvest.spb.ru>.
8. H. Rosen. Public Finance. New York: McGraw-Hill, 2002.
9. J. Stiglitz. Economics of the Public Sector. New York: W.W. Norton, 2000.
10. H. H. Ulbrich. Public Finance in Theory and Practice. Mason, OH: South-Western, 2003.

Public-Private Partnerships as an Instrument for Fostering Innovations and Overcoming Market Failures: A Critical Assessment

A. A. Firsova, Doctor of Sciences in Economics, Professor, Saratov State University, Department of Finance and Credit.

N. V. Mouraviev, Candidate of Sciences in Economics, MBA, Assistant Professor, KIMEP University.

The article analyzes the three roles that Public-Private Partnerships (PPPs) in Russia may play: PPP as an instrument for the broader implementation of innovation; PPP as a tool for sustainable development; and PPP as a tool for overcoming market failures. The study shows that private firms' incentives to innovate are missing in a PPP as they are not backed by effective tools. Additionally, risks to which the private sector partner is exposed in a PPP also reduce incentives to innovate. Claims in the literature that PPPs may have positive impact on sustainable development by increasing the efficiency of budgetary outlays also are unjustified as the government' participation in PPPs leads to greater budget expenditures, which are shifted to future generations. Also, PPPs are unable to overcome market failures as markets are still underdeveloped in the Russia's social sphere and other sectors.

Keywords: public-private partnerships, PPP, innovation, sustainable development, market failures.

10-я Международная специализированная выставка экологических технологий и инноваций «WASMA 2013»

С 15 по 17 октября 2013 г. в Москве состоится 10-я Международная выставка в сфере экотехнологий и инноваций «WASMA 2013».

Масштабная экологическая экспозиция пройдет в новом формате, который позволит всем участникам «WASMA 2013» продемонстрировать свою продукцию целевой аудитории — специалистам отрасли, руководителям и топ-менеджерам крупных компаний, представителям общественных организаций и частным лицам.

Дополнительные тематические секции будут ориентированы на достижения в области экологических технологий в окружающем мире и послужат импульсом к закономерному развитию выставки.

Ежегодно выставка «WASMA» характеризуется обширной деловой программой, в рамках которой участники и посетители, заинтересованные в приобретении продукции и услуг, договариваются о взаимодействии, заключают выгодные бизнес-соглашения. Программа мероприятий имеет также образовательную составляющую, что открывает перед посетителями выставки новые возможности.