

УДК 338.246.2

**ВОЗМОЖНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА
В ФИНАНСИРОВАНИИ ДЕФИЦИТА ИНФРАСТРУКТУРЫ**

Мендыбаев Канат Серикович

магистрант 2^{го} курса специальности «Экономика»

КазНУ имени аль-Фараби, город Алматы

Айтбембетова Аида Бегалиевна

доктор экономических наук, доцент, город Алматы

***Аннотация:** В статье рассматриваются возможности государственно-частного партнерства как инструмента финансирования инфраструктурных проектов, о влиянии государственно-частного партнерства (ГЧП) на социально-экономическое развитие. Основное внимание уделяется дефициту инвестиций в инфраструктуру и на то, что ГЧП в этом плане может быть одним из действенных механизмов привлечения инвестиций. Проведена оценка текущего состояния проектов ГЧП в Казахстане, имеющихся проблем, а также предложения по их устранению.*

***Abstract:** The article considers abilities of the public-private partnership (PPP) as a tool of infrastructure financing, on the impact of the public-private partnership to the social and economic growth. The main attention is paid to the current and growing lack of investment into infrastructure development and that the public-private partnership can be one of good working mechanisms for investment attraction. There was made an estimation of the current situation of the public-private partnership projects in Kazakhstan, problems of the mentioned sphere and proposed ways of solving them.*

***Ключевые слова:** инфраструктура, государственно-частное партнерство, ГЧП, инвестиций, влияние ГЧП, сотрудничество государства и бизнеса, проекты ГЧП, экономический рост.*

***Keywords:** infrastructure, public-private partnership, PPP, investment, impact of public-private partnership, government and business collaboration, public-private partnership projects, economic growth.*

С начала XXI века заметно усиление тесных отношений между различными участниками самых разных рынков и отраслей, а также различных сторон, отличающихся по своим формам организации деятельности и собственности. Сотрудничество и отношения контрагентов претерпевает значительные изменения: меняются формы и масштабы их взаимодействия, сферы влияния, отношения между государством и обществом, между государством и частным сектором становятся все теснее, применяя разные формы соприкосновения их интересов и ресурсов. Особенно приоритетным направлением экономического учения (науки) являлся и является по сей день формирование и развитие оптимального и сбалансированного взаимодействия государства и частного сектора (инвестора).

ГЧП ранее плохо развитая форма сотрудничества государства и бизнеса сегодня стало одним действенных инструментов усиления/оживления экономики, привлечения частного капитала, опыта бизнеса на развитие социально значимых программ и инфраструктуры. ГЧП стало «институциональным и организационным альянсом между государством и бизнесом, который нацелен на реализацию национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно-значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и НИОКР до обеспечения общественных услуг» [1].

ГЧП как инструмент покрытия дефицита инфраструктуры. Сегодня, как показывает мировой опыт, ГЧП является отличным механизмом привлечения частного капитала в инфраструктурные проекты, тем самым восполняя острый дефицит средств в инфраструктуре [2]. Дефицит в инфраструктуре является серьезным вызовом устойчивого мирового развития. Согласно данным GlobalInfrastructureHub (GI Hub), к концу 2020 года дефицит

инвестиций в развитие инфраструктуры составит 500 млрд. долларов США. И это потребность будет только расти: к 2040 году разрыв между инвестициями в инфраструктуру и потребностями составит 15 трлн. долларов США [3]. К тому же потребности должны быть выше доли инфраструктуры в ВВП (выше 2,5% ВВП), так как требуются средства не только на создание новых объектов инфраструктуры, но и, по мере ввода их в эксплуатацию, существенно увеличить затраты на их обслуживание. Согласно рекомендациям Всемирного банка этот уровень для развивающихся экономик Центральной Азии, должен был составлять 2% ВВП [4], однако данные пороги сегодня, очевидно, могли значительно измениться в сторону увеличения еще большей потребности в связи с текущей пандемией мирового масштаба. По оценкам Международного Валютного Фонда, рост вложений инфраструктуру на 1% может обеспечить валовой выпуск от 1,3 до 3% в долгосрочной перспективе [5].

Как видим, дефицит инфраструктурных инвестиций является серьезным вызовом для многих стран, особенно в сегодняшних условиях стагнации мировой экономики. ГЧП в инфраструктуре, объединяя силу государства и возможности бизнеса, становится действенным катализатором оживления экономики. Развитая инфраструктура и социально-экономическое развитие взаимообуславливают и взаимодополняют друг друга. Для развивающихся стран роль ГЧП значительна. Именно инфраструктурные проекты имеют наиболее высокую отдачу для экономики, в частности положительный мультипликативный эффект (Дж.М.Кейнса), в том числе за счет ГЧП. Несмотря на малоизученность влияния ГЧП на экономический рост, а также смешанные результаты (эмпирического анализа) сегодняшних исследований в области эффективности ГЧП, в целом, для развивающихся стран имеется только положительный эффект. При этом степень влияния зависит от сектора экономики, где апробируются инструменты ГЧП, стоимости и типа инфраструктурных проектов ГЧП, а также нормативно-правового регулирования в данной области [6].

Казахстан не является исключением, как и во всем мире, потребности в инфраструктурных инвестициях превышают возможности. Текущие темпы роста отечественной экономики, тем более в условиях мирового спада экономики, зависимости от сырьевых ресурсов и цен на них на фоне их падения, недозагруженные производственные мощности и низкая норма прибыли не позволяют обеспечивать развитие инфраструктуры за счет средств государства. Прогноз потребности дефицита казахстанской инфраструктуры к 2040 году оценивается свыше 84 млрд. долларов США [7]. И в данном случае выходом может быть как раз так и государственно-частное партнерство.

Таким образом, как показывает практика и исторический опыт зарубежных стран (США, страны Европы) необходимость в государственно-частном партнерстве возникает, в основном, в тех сферах, где ответственность государства высока и где социальная составляющая на первом месте, то есть это объекты общественной инфраструктуры и социальные проекты (транспортная, коммунальная, социальная, объекты культуры, парки, общественные места, система обеспечения коммунальными услугами, памятники истории и архитектуры, а также ремонт, реконструкция и содержание общественных объектов, уборка и озеленение территорий, жилищно-коммунальном хозяйстве (ЖКХ), образование, здравоохранение).

Согласно данным Всемирного банка, в 2019 году общая сумма инвестиций в инфраструктурные проекты посредством ГЧП в мире составила 96,7 млрд. долларов США (409 проектов), однако на 3% меньше, чем в 2018 году. При этом, средняя стоимость проекта ГЧП выше, чем средней стоимости в 2018 году. Основная доля инвестиционных проектов ГЧП по структуре инвестиций являются международными, и особенно с большей долей международного капитала наблюдается в странах Центральной Азии и Европы. Крупным инвестором за последний годы выступает Китай. К тому же, анализ показывает значительные доли инвестиций посредством ГЧП направляются в транспортную (47.8 млрд. долларов США), электроэнергетическую (40,1 млрд. долларов США), телекоммуникационную, морскую и инфраструктуры.

Интересным является то, что расчет инфраструктурные проекты в возобновляемые источники энергии: в 2019 году из всего 150 проектов по производству электроэнергии 136 проектов – возобновляемые источники энергии [8].

Несмотря на действующий с 2006 года закон «О концессии», ставший стартом в внедрении института концессии и ГЧП в целом, активно ГЧП стала развиваться в Казахстане с 2015 года (принятие закона Республики Казахстан «О государственно-частном партнерстве» от 31 октября 2015 года № 379-V ЗРК определило конкретные условия и положения о ГЧП), а пик проектов ГЧП приходится на 2017-2019 годы. В итоге, начиная с 3 проектов в 2006 году, количество проектов в 2018 г. увеличилось до 476, а к концу 2019г. составило уже 752 договоров, до 815 – на 01.07.2020г., на общую сумму 1,780 трлн. тенге (рисунок 1). Большая часть проектов приходится на проекты местного уровня (98,8% по количеству и 48,7% по стоимости, таблица № 1). Это объясняется тем, что на местном уровне проекты имеют большую социальную ориентированность и стоимость проекта относительно меньшая (в среднем около 1 млрд. тенге) [9; 10].

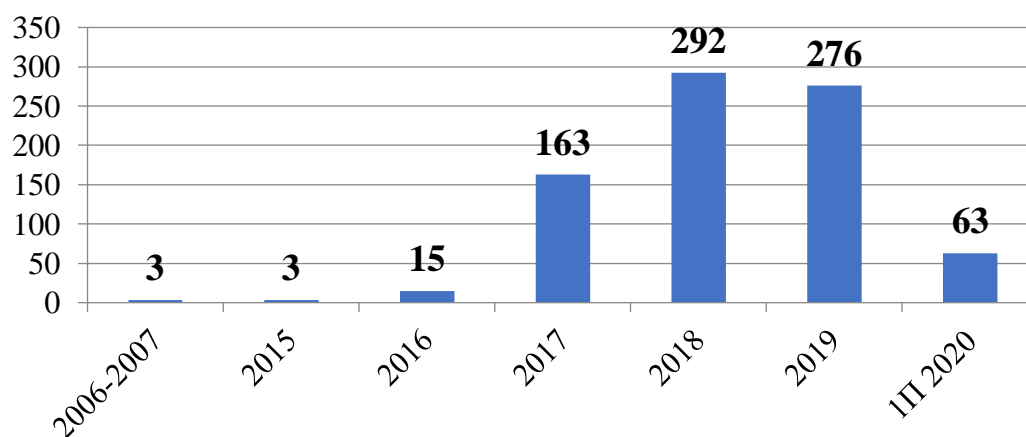


Рисунок № 1. Динамика заключенных договоров ГЧП в РК за 2006г.-1-полугодие 2020г.

Источник: составлено по данным из реестра проектов АО «Казцентр ГЧП», журнал «Государственно-частное партнерство» под руководством АО «Казцентр ГЧП».

В целом, по состоянию на 01.10.2020 года на различных стадиях имеются 1 327 проектов общей стоимостью более 3,9 трлн. тенге. В разрезе отраслевой

структуры региональных проектов ГЧП преобладают договоры в сфере образования – 55%, здравоохранения 21%, энергетика и ЖКХ – 11%, культура и спорт – 8%, в то время как в промышленности аналогичный показатель составляет всего 1%[11]. По планируемым (на стадии отбора и конкурса) также преобладают сферы: образование, здравоохранение, энергетика и ЖКХ.

Таблица № 1. Структура проектов ГЧП в Республике Казахстан по уровням рассмотрения.

Наименование уровня проектов	Заклучено		На стадии планирования		Всего	
	Количес тво	Стоимость, млрд.тг	Количес тво	Стоимость, млрд.тг	Количе ство	Стоимость, млрд.тг
Всего проекты	815	1 780	527	2 065	1 342	3 845
Республиканские	10	911	18	915	23	1 808
Местные	805	869	509	1 150	1 230	1 719

Источник: таблица составлена автором на основании базы проектов АО «Казахстанский центр ГЧП».

Из указанных 815 договоров (или 1,78 трлн. тенге) сумма привлекаемых частных инвестиций составляет 1 трлн. тенге. Для сравнения объем инвестиций в основной капитал в РК за 2019 год составил 12,6 трлн. тенге[12]. В то же время доля инвестиций по проектам ГЧП в общей сумме ВВП не превышает 0,2%, что в целом соответствует данным Всемирного банка касательно объемов проектов ГЧП для развивающихся стран. Однако, все же это не покрывает существующую потребность инфраструктуры в инвестициях.

В свою очередь, Министерство национальной экономики РК оценивает эффект от реализации проектов ГЧП в 2017 году в 0,2%, в 2018 году – 0,4% прироста ВВП, в 2019 году - 0,2% [13].

С 2019 года государство начало пересматривать структуру возмещения и мер государственной поддержки по проектам ГЧП, в частности переходить от количества к качеству путем категорирования проектов. Выделяются три категории:

- I категория – полное возмещение инвестиций и операционных затрат частного партнера из бюджета;
- II категория – частичное возмещение инвестиций за счет бюджета и за счет услуг с рынка;
- III категория – без возмещения из бюджета. Компенсация расходов частного партнера и источниками его доходов являются поступления с оказания услуг рынку (через тарифы, госзаказы, платные и иные услуги).

Из 815 договоров ГЧП 32% являются с полным возмещением трат частного партнера (I категория), в стоимостном выражении – это 75% от общей суммы (или 1,4 трлн. тенге). Заметна четкая необходимость усиления работ по дальнейшей минимизации нагрузки на бюджеты регионов и республиканский бюджет.

Если же говорить именно об инфраструктурных проектах ГЧП (здесь имеется в виду транспортная, телекоммуникационная инфраструктура, энергетика, хотя все проекты ГЧП направлены на создание и развитие общественной инфраструктуры), то согласно данным Министерства индустрии и инфраструктурного развития РК, сегодня их насчитывается около 31 проекта, из которых республиканских – 10, местных – 21.

Несмотря на общие положительные тенденции и выгоды от реализации проектов ГЧП в развитии инфраструктуры, все необходимо понимать эффективность именно проектов ГЧП, не смешивая их с другими формами сотрудничества государства с бизнесом (зачастую это приватизация, стандартные договорные отношения между государственным заказчиком и исполнителем (государственные закупки) и т.п.), так в большинстве литератур (зарубежных) не делается такое разграничение. Это и усложняет реальную оценку эффективности проектов ГЧП. Все же попытки эмпирического анализа влияния проектов ГЧП на экономический рост дают относительно положительные результаты, но опять же, в зависимости от форм и размеров проектов, законодательства и иного правового регулирования в этой области,

от географического и политического состояния самого государства [14]. Если же говорить о Казахстане, то ГЧП стало развиваться только с 2017-2018 годов (именно в эти периоды были заключены значительные объемы проектов ГЧП, что могут в будущем оказать какое-либо положительное влияние на экономику), и, учитывая то, что почти все проекты заключены сроком в среднем на 5 лет и выше, следовательно, эффект от них может быть оценен только косвенно, в лучшем случае, в 2021 году.

Выводы и предложения: В целом можно выделить следующие открытые вопросы и предложения по их решению:

- слабая статистика в сфере реализации и планирования проектов ГЧП: статистика проектов ГЧП остается все же не прозрачной, а порою и разными в разных источниках. Например, на официальном сайте Казцентр ГЧП показаны все проекты ГЧП, однако по части проектов не отражены: отдельно суммы инвестиций, условия проекта, размеры и условия возмещения из бюджета, какая часть инвестиций является частными, не распределены по периодам. В этой связи целесообразно обеспечить актуальную информацию со всех органов, участвующих в планировании, реализации, экспертизе и мониторинге проектов ГЧП, открытость всех данных (кроме конфиденциальных данных в целях недопущения срывов и интересов частных инвесторов).

- зачастую не учитывается инвестиционный потенциал региона, нет приоритетности по отраслям экономики (при распределении лимитов). В основном, акцент делается на проекты в сфере интересов частного предпринимательства региона, что не позволяет исключить диспропорции в развитии экономики и решать актуальные вопросы населения в проблемных сферах. Основная доля проектов ГЧП уходит в образование, здравоохранение (несомненно, это хорошие выгоды общества), но основная часть данных проектов – типовые, при этом доля в общем объеме незначительна. Основную долю охватывают 10 республиканских проектов, из которых на сумму более 500 млрд. тенге – проект «БАКАД». В то время такие отрасли как водоснабжение и водоотведение (сегодня в Казахстане в 27 городах

отсутствуют или полностью изношены объекты канализационно-очистительных сооружений [15], обеспеченность сельского населения РК услугами водоснабжения и водоотведения составляет не более 60% [16]), возобновляемые источники энергии остаются не привлекательными. Неравномерный учет возможностей регионов и отсутствие четкого понимания приоритетных отраслей в регионах ведет к тому, что пик нагрузки на бюджет придется на 2021-2023 годы.

- при этом вклад ГЧП в социально-экономическое развитие региона МИО не оценивается, это приводит к росту количества реализуемых проектов без соответствующего уровня социально-экономического эффекта;

- привлечение инвестиций в экономику путем объединения ресурсов государственного и частного партнеров остается на низком уровне (значительная доля проектов в стоимостном выражении относятся к I категории проектов ГЧП, т.е. с полным возмещением затрат частного инвестора). На привлечение 1 тенге частных инвестиций затрачивается 2,1 тенге бюджетных средств. В итоге государственно-частное партнерство во многих случаях несет характер государственного кредитования и инструмент для обхода норм законодательства о государственных закупках.

- отсутствие проектов ГЧП в области создания и развития инноваций, содействию высокотехнологичных и наукоемких производств. Ведь именно технологический прогресс (модели Солоу, теории Ромера, Агийона и Хоуитта) может стать основным фактором экономического роста при слабом развитии других факторов [17];

- анализ проектов ГЧП показывает, что нет четкого распределения рисков между участниками проектов ГЧП, все делается формально без детального изучения рисков и их оценки, особенно это важно по проектам с привлечением инвестиций в иностранной валюте (например, проект ГЧП «БАКАД»). Заключенные договора ГЧП с инвестициями и обязательствами в иностранной валюте еще в 2006 году сегодня несут значительные расходы для государства.

Предложения:

- установление ограничений, условий участия и предоставления мер государственной поддержки по проектам ГЧП с соблюдением паритета государственного и частного партнерства;

- полное возмещение затрат частного партнера только при реализации объектов жизнедеятельности, которые невозможно окупить за счет оказания услуг объектом ГЧП;

- определения отраслевой приоритетности планируемых к реализации проектов ГЧП с учетом инвестиционного потенциала, специфики и проблем развития республики и регионов;

- обеспечение проведения и опубликования оценки завершенных проектов ГЧП;

- проведение оценки влияния обязательств по ГЧП на долгосрочную финансовую устойчивость страны;

- разработка методик расчета социально-экономического эффекта реализации проектов ГЧП, при этом с возможностью их доступности для всех заинтересованных лиц (то есть публичная методика при составлении проектов ГЧП).

В условиях мирового спада экономик стран мира, угроз пандемии, ГЧП как инструмент привлечения частных инвестиций и опыта, должно быть социально-ориентированным механизмом, имеющим положительную выгоду для обеих сторон сотрудничества.

Список литературы:

[1]. Варнавский, В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. – М.: Наука, 2010. – 315 с.

[2]. Взаимодействие государства и бизнеса: учебное пособие / Л. А. Добрынин, Марковская Е. И., Медведь А. А., Привалов Н. Г., Рагимова Н. С., Троицкая И. В. –СПб: Издательство СПбГЭУ, 2014. – 192 с.

[3]. Прогноз инфраструктуры GlobalInfrastructureHub (GI Hub) /электронный ресурс: <https://outlook.gihub.org/>

[4]. Fernanda Ruiz-Nuñez, Zichao Wei. Потребности в инфраструктурных инвестициях в развивающихся странах. Исследования группы ГЧП при Всемирном банке, 2015/электронный ресурс: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/141021468190774181/pdf/WPS7414.pdf>

[5]. The Global Demand for Infrastructure Investment/электронный ресурс: <https://www.guggenheiminvestments.com/institutional/firm/sustainable-investing-esg/the-global-demand-for-infrastructure-investment>

[6]. Экономический эффект ГЧП в инфраструктуре: обзор литературы. Всемирный банк, 2016 / электронный ресурс: <https://library.pppknowledgelab.org/documents/2384/download>

[7]. Прогноз инфраструктуры по Казахстану / электронный ресурс: https://cdn.gihub.org/outlook/live/countrypages/GIH_Outlook+Flyer_Kazakhstan.pdf

[8]. Ежегодный отчет Всемирного банка «ГЧП в инфраструктуре»/ Private Participation in Infrastructure (PPI), 2019 annual report. World bank, IDRD, IDA. 2019г., электронный ресурс: <https://ppi.worldbank.org/content/dam/PPI/documents/private-participation-infrastructure-annual-2019-report.pdf>

[9]. Закон Республики Казахстан от 31 октября 2015 года № 379-V ЗРК.

[10]. Матаев Т.М., Бейсенбаева А. Государственно-частное партнерство в условиях изменений. Журнал «Государственно-частное партнерство» под руководством АО «Казахстанский Центр ГЧП», № 3, 2020. – 104 с.

[11]. Реестр проектов АО «Казахстанский центр ГЧП»: <https://kzppp.kz/projects>

[12]. Инвестиций в основной капитал в РК за 2019 год. Комитет по статистика Министерства национальной экономики РК. Отраслевой раздел «Инвестиций в основной капитал».

[13]. По механизму ГЧП заключено 566 договоров на 1,5 трлн тенге. Журнал «Капитал», раздел «Бизнес», 05.09.2019г., электронный ресурс:

<https://kapital.kz/business/80985/po-mekhanizmu-gchp-zaklyucheno-566-dogovorov-na-1-5-trln-tenge.html>

[14]. Anaïs Fabre and Stéphane Straub. The Economic Impact of public private partnerships (PPPs) in Infrastructure, Health and Education: A Review. Toulouse School of Economics, University of Toulouse Capitole, January 2019.

[15]. Постановление Правительства РК от 31 декабря 2019 года № 1054 «Об утверждении Государственной программы жилищно-коммунального развития «Нурлы жер» на 2020-2025 годы».

[16]. Жадрина С.Ж. ГЧП в секторе водоснабжения и водоотведения. Журнал «Государственно-частное партнерство» под руководством АО «Казахстанский Центр ГЧП», № 3, 2020. – 104 с.

[17]. О. А. Замулин, К. И. Сонин. Экономический рост: Нобелевская премия 2018 года и уроки для России/Журнал «Вопросы экономики». 2019. № 1. С. 11—36.