

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКЕ

В процессе развития государственно-частного партнерства (ГЧП) во всех развитых странах появлялись центры развития ГЧП. Эти центры способствовали повышению качества и эффективности осуществляемых проектов. Принципиально важно определить причины появления данных центров и произвести сравнительный анализ их деятельности.

Основной причиной создания в развитых странах центров развития ГЧП явилось увеличение объемов и уровня сложности реализуемых проектов. Государство больше не могло справляться со всеми функциями, связанными с развитием и улучшением ГЧП, поэтому стало необходимо учреждение отдельного института, который бы занимался специфическими функциями, связанными с ГЧП.

В первую очередь необходимо уточнить функции государства, непосредственно осуществляемыми им в области ГЧП.



Рис. 1. (А. Sanghi, 2007)

Как видно на рис. 1., на первом этапе формулируется политика по развитию ГЧП, то есть обозначаются приоритетные сектора экономики и определяются возможные формы сотрудничества государства и бизнеса.

Второй этап заключается в поиске подходящих проектов. Предложения по проектам могут исходить как от государственных организаций, так и от инвесторов, всё зависит от специфики отдельного государства. Например, в Южной Корее и ЮАР инициативы одновременно могут исходить от государственных организаций и частных компаний.

Третий этап касается анализа проектов. Как, правило, такой анализ делится на несколько стадий. Во-первых, пишется технико-экономическое обоснование (ТЭО), которое подразумевает анализ технической осуществимости и финансовой привлекательности. Во многих случаях, как государственные организации, так и инвесторы пишут ТЭО для собственноручно предложенных проектов.

Четвертый этап связан с процессом государственных закупок. Процесс государственных закупок в разных странах может принимать различные формы. Например, государственные закупки в Бангладеш и Ямайке осуществляются через прямые переговоры либо через конкурсы с непрозрачными критериями отбора (PPIAF and The World Bank Group, 2007).

Пятый этап представляет собой мониторинг и принуждение к выполнению необходимых требований. Данный этап начинается с подписания договора и заканчивается завершением контракта. Обычно профильные государственные организации-заказчики отвечают за мониторинг и принуждение к исполнению необходимых требований при выполнении обязательств по контракту ГЧП.

Под мониторингом подразумевается проверка исполнения контрактных обязательств инвестором, то есть выполнения работ и оказания услуг по установленным договором ценам. Под принуждением к исполнению необходимых требований подразумевается оплата штрафов или возмещение ущерба, когда

инвестор действует вопреки контрактным обязательствам. В случае невозможности выполнения обязательств государственной организацией-заказчиком или инвестором, условия контракта могут быть пересмотрены.

Создание центра развития ГЧП и наделение его функциями в каждом случае носит индивидуальный характер и связано с существующими провалами государства. Решение о функциях, которыми будет наделен центр развития ГЧП, зависит от нескольких вещей. Во-первых, от существующего распределения функций между государственными организациями. Во-вторых, от способности властей координировать исполнение различных функций государственных организаций внутри государственной машины.

Существует несколько основных провалов государства в сфере развития ГЧП. В первую очередь, наличие чрезмерных стимулов у государственных организаций участвовать в проектах ГЧП.

С одной стороны, когда министерства стремятся участвовать во множестве проектов ГЧП, финансовые последствия такого участия неоднозначны. До тех пор, пока министерство будет верить, что оно может перенести бремя затрат на профильные государственные организации, оно может наращивать количество сделок ГЧП сверх того, что возможно по средствам и сверх того, что удовлетворяет критерию “цена-качество” (value for money).

С другой стороны, у министерств может быть недостаточно стимулов для участия в проектах ГЧП. Во многих случаях, прямое участие в процессе государственных закупок обеспечивает министерства возможностями влияния и патронажа. ГЧП предполагает фиксированные условия контракта и коммерческие стимулы для инвесторов, соответственно, у министерств уменьшаются возможности для патронажа. Следовательно, они могут препятствовать осуществлению проектов, даже если ГЧП выгоднее традиционной схемы государственных закупок.

Во многих государствах обе ситуации возможны одновременно, когда одно и то же министерство мешает осуществлению передовых проектов, продвигая при этом менее значимые проекты.

Второй провал государства связан с нарушением координации между государственными структурами. Реализация политики по развитию ГЧП касается деятельности многих государственных организаций из разных секторов экономики. Причем все они должны обеспечить соответствие проекта необходимым требованиям. Как правило, министерство финансов оценивает риски и издержки. Другие регулирующие органы участвуют в планировании, согласованиях, распределении земли и тарифном регулировании. Плохая координация между представленными организациями является серьезным препятствием для развития ГЧП во многих странах.

Третий провал связан с проблемой недостаточной квалификации служащих. Процесс закупок в проектах ГЧП требует специальных навыков, которые, как правило, отсутствуют у государственных служащих в развивающихся странах. Конечно, часто можно нанять внешнего консультанта. Когда проект проваливается, причина обычно не столько в низко квалифицированном менеджменте, сколько в необходимости разработки точных и устойчивых схем субсидирования, улучшающих планирование необходимых объемов государственных средств, и в обеспечении гарантий эффективного управления со стороны государства. Например, провалы многих проектов ГЧП связаны с конфликтами между назначенными государством членами совета директоров и членами совета директоров компании-подрядчика.

Четвертый провал касается высоких транзакционных издержек для заинтересованных сторон. Такие издержки можно уменьшить с помощью подготовки типовых документов и специальных инструкций. Стандартизированная документация сокращает время подготовки документов государственными организациями и их консультантами. Постоянное использование типовых документов позволит властям сэкономить время и деньги на подготовке

закупочной документации и переговорах с инвесторами, так как они уже будут знакомы с базовыми условиями заключения контрактов ГЧП за счет предыдущих соглашений. Например, Казначейство Великобритании распространяет руководство по типовым PFI контрактам, его цель информировать инвесторов об основных рисках, об условиях ценообразования в определенных отраслях, сокращать время и деньги на переговоры, позволяя сторонам использовать утвержденные схемы без дополнительных согласований.

Также мерой по снижению транзакционных издержек можно использовать стандартизацию требований и процедур от начала до завершения проекта. Такой метод помогает свести избыточные действия к минимуму и сократить время на этапе согласований. Кроме того, он способствует снижению транзакционных издержек для частного партнера. Со временем, в связи со снижением транзакционных издержек частных партнеров, государство получает более конкурентоспособные предложения.

Пятый провал заключается в недостатке информации. В конце концов, инвесторы могут не иметь адекватной информации о возможностях и рисках в других странах. Центр развития ГЧП может создать необходимый поток информации о возможностях ГЧП в данной стране или регионе. В отличие от государственной организации, название центра развития может в будущем распознаваться как бренд (например, Partnerships UK), таким образом, потоки информации станут релевантны для инвесторов. Опыт PUK показал, что центр может стать отправной точкой развития рынка ГЧП.

Центры развития ГЧП в разных странах создавались с целью ликвидировать существующие проблемы в управлении рынком ГЧП, и сыграли немаловажную роль в его развитии. Поэтому для оценки международного опыта необходимо провести сравнительный анализ центров Великобритании, Южно-Африканской Республики, Южной Кореи, Франции, Португалии, Австралии и Канады.

Первые центры развития содействуют созданию последующих структур. PUK до сих пор помогает разрабатывать новые центры ГЧП

в зарубежных странах. Когда государственные организации учреждают центры, они часто используют мировой опыт. Многие эксперты сходятся в том, что заимствование частей существующих структур может оказаться сложным и неэффективным решением в связи с разной структурой государственного управления, в том числе отличающейся правовой и политической средой. Структура центра должна соответствовать особенностям развития ГЧП в данном государстве или регионе, ведь то, что подходит для одних, может не подходить для других. Многие центры являются структурными подразделениями Министерства финансов или Казначейства. Преимущества такого расположения таятся в лучшей координации, уменьшении количества конфликтов интересов и более обширном доступе лицам, принимающим решения. Недостатки касаются низкого доверия со стороны частных партнеров, ограниченная шкала окладов, которая мешает привлекать лучших экспертов, бюрократизм и большие ограничения, обязывающие использовать традиционный метод государственных закупок.

Исследование опыта организации и функционирования ГЧП в развитых странах позволило выделить три основные группы центров ГЧП по выполняемым функциям:

1. Центры, функции которых ограничены оценкой проектов ГЧП, подготовленных исполнительными органами власти и разработкой методических рекомендаций по реализации проектов ГЧП.
2. Центры, выполняющие максимально широкие функции по развитию ГЧП, в том числе предоставление комплексных консультаций органам исполнительной власти, содействие развитию деловой и политической среды для успешного функционирования ГЧП в разных отраслях, поиск и распространение лучших практик.
3. Центры, выполняющие единственную функцию – распространение лучших практик.

Опыт показывает, что центры, относящиеся к третьей группе, рано или поздно расширяют свой функционал и переходят в первую либо вторую группу.

Кроме того, все существующие в развитых странах Центры ГЧП можно классифицировать по качеству взаимодействия с министерством финансов, разделив их на две группы (Мерзлов, 2012):

1. Центры ГЧП, являющиеся структурными подразделениями министерства финансов. К преимуществам таких центров можно отнести следующие: обеспечивается более качественное взаимодействие с органом, принимающим окончательное решение по проектам ГЧП, и минимизируется вероятность появления конфликтов интересов. Вместе с тем присутствует и существенный недостаток – отсутствуют полномочия по самостоятельному принятию решений, что увеличивает общий срок рассмотрения проекта. Кроме того, центры, по сути, являются государственными структурами, следовательно, в них возможно появление проявлений бюрократии.

2. Центры ГЧП, являющиеся самостоятельными институциональными единицами. К преимуществам таких центров можно отнести то, что они вызывают больше доверия представителей частной стороны, а также меньше ограничивают сотрудников в уровне трудового вознаграждения, что способствует привлечению более высококвалифицированных специалистов. Но при этом возможно замедление темпов прохождения согласовательных процедур с органами исполнительной власти.

Еще одну классификацию центров ГЧП можно провести по критерию используемых источников финансирования, подразделив, таким образом, все центры на три группы:

1. Центры, финансируемые из бюджета. Такие центры составляют подавляющее большинство.

2. Центры, получающие вознаграждение за предоставляемые услуги и находящиеся на самоокупаемости.

3. Центры, использующие оба источника финансирования.

Помимо выявленных различий, необходимо отметить общие черты, присущие всем центрам ГЧП:

1. Они не обладают правом принятия окончательного решения по реализации того или иного проекта ГЧП. Такие полномочия, как

правило, остаются в рамках министерства финансов или другого аналогичного органа исполнительной власти. Тем не менее, рекомендации центров в подавляющем большинстве случаев совпадают с окончательным решением министерства, принимающего решение.

2. Все центры ГЧП в том или ином виде занимаются бизнес планированием.

3. Оказывают помощь инициаторам проектов в подборе финансовых, технических и других консультантов.

4. Участвуют в процессе государственных закупок, в том числе запрашивают предложения на заключение контрактов, делают анализ поступивших предложений, оказывают помощь органам исполнительной власти в заключении контракта.

Общим для всех стран (кроме США) является то, что на законодательном уровне утверждены и действуют нормативно-правовые документы, устанавливающие общие правила реализации ГЧП.

Таким образом, несмотря на различия в уровнях участия практически все центры частично вовлечены в процесс государственных закупок. Уровень вовлечения обычно колеблется от проекта к проекту. Например, РУК разрабатывал типовые документы для государственных закупок и контрактов, которые позволяли подготовить большинство проектов ГЧП без вмешательства государственных организаций. Тем не менее, Partnerships UK также помогает государственным структурам в случае необходимости.

Государственно-частное партнерство заняло свое важное место для финансирования общественной инфраструктуры в Европе. С недавнего времени модель ГЧП отошла от своего традиционного транспортного сектора, и распространилась на общественные здания (школы, больницы, тюрьмы) а также и на окружающую природу (переработка воды и отходов). Также среди разных стран опыт осуществления ГЧП проектов стал более диверсифицирован.

Для проведения экономического анализа применения опыта ГЧП в странах ЕС, необходимо еще раз установить точные рамки относительно того, что принимать за ГЧП практику. В конечном итоге, количество проектов реализованных в той или иной форме государственно-частного партнерства, может очень сильно варьироваться, если принимать во внимание только концессионные соглашения, или же все виды и формы аутсорсинга и совместных предприятий между общественным и частным секторами.

Поэтому воспользуемся теми элементами, которые Европейская Комиссия обозначила как основные при определении ГЧП (Commission of the European Communities, 2004):

- Относительно долгая длительность отношений, включающая кооперацию между общественным партнером и частным партнером, в различных аспектах планируемого проекта;
- Метод финансирования проекта, в частности, со стороны частного сектора, иногда с помощью сложных договоренностей между различными участниками;
- Важная роль экономического оператора, который участвует на различных этапах проекта (проектирование, завершение, реализация, финансирование);
- Распределение рисков между государственным партнером и частным партнером, которому передаются риски, как правило, понесенные в государственном секторе.

Поэтому далее, под формой ГЧП, будет учитываться проект на основании договора в долгосрочной перспективе, с разделением рисков между государственным и частным лицам на основе проектного соглашения или концессионного договора. Он также должен включать в себя связь проектирования, строительства, эксплуатации и / или обслуживания активов, вместе с основным компонентом частного финансирования. Выплаты производятся в течение срока действия договора ГЧП в государственном секторе для частного партнера и связаны с уровнем и качеством услуг, фактически доставленных. Это определение не включает, например,

инвестиций, сделанных регулируемые коммунальными услугами, проекты рефинансирования, приватизации, связанных с продажей активов или аутсорсинг услуг. Тем не менее, проекты со сборами с пользователей, скрытая плата, плата за доступность или смешанными схемами оплаты, все включены, как представляющие различные формы передачи риска.

В первую очередь в таблице 1.2 (Nemoz, 2010) показана эволюция ГЧП в ЕС в течение 20 лет. В целом, более 1300 ГЧП контрактов были подписаны в ЕС с 1990 по 2009, представляющие стоимость капитала более 250 млрд. евро. Это включает в себя около 369 новых проектов общей стоимостью почти 70 млрд. евро, достигнувших финансового закрытия с начала 2007 года. Как количество, так и стоимость проектов ГЧП в ЕС увеличивалась к середине десятилетия, потом попала в застой, а затем начала снижаться.

Таблица 1.2 Эволюция ГЧП в ЕС

Year	Number of projects	Value of projects (in € millions)
1990	2	1386.6
1991	1	73.0
1992	3	610.0
1993	1	454.0
1994	3	1148.4
1995	12	3264.9
1996	26	8488.2
1997	33	5278.0
1998	66	19972.4
1999	77	9602.6
2000	97	15018.5
2001	79	13315.3
2002	82	17436.2
2003	90	17357.1
2004	125	16879.9
2005	130	26794.3
2006	144	27129.2
2007	136	29597.9
2008	115	24198.0
2009	118	15740.4
Total	1340	253744.9

Оценивая важность ГЧП в странах ЕС, Таблица 1.3 (Nemoz, 2010) показывает долю каждой страны в количестве и стоимости

проектов завершённых или получивших финансирование в ЕС в течение 1990–2009 гг. Для сравнения предоставлены также данные исследования Blanc-Brude проведенные в 2007 году.

Таблица 1.3 Доля проектов ГЧП по странам

	% of No. of projects		% of value of projects	
	2009 update	Blanc-Brude et al. (2007)	2009 update	Blanc-Brude et al. (2007)
AT	0.2	0.2	0.5	0.6
BE	0.9	0.7	1.3	1.1
BG	0.1		0.1	
CY	0.2	0.3	0.3	0.4
CZ	0.2	0.2	0.3	0.4
DE	4.9	2.4	4.1	2.9
DK	0.1	0.0	0.0	0.0
EL	1.0	0.6	5.5	3.9
ES	10.1	8.6	11.4	12.8
FI	0.1	0.2	0.2	0.2
FR	5.4	2.8	5.3	3.9
HU	0.7	0.8	2.3	2.7
IE	1.3	0.7	1.6	0.7
IT	2.4	2.1	3.3	3.7
LV	0.1	0.1	0.0	0.0
MA	0.0	0.1	0.0	0.1
NL	1.2	1.0	1.8	1.7
PL	0.4	0.4	1.7	0.9
PT	3.1	2.3	7.0	5.8
RO	0.1	0.3	0.0	0.1
SE	0.1	0.1	0.2	0.2
SK	0.1	0.1	0.5	0.0
SI	0.1	0.1	0.0	0.0
UK	67.1	76.2	52.5	57.7
Total	100	100	100	100

В промежутке 1990–2009 гг., доля Великобритании насчитывает около двух третей всех европейских проектов ГЧП. С 10% от общего числа проектов, Испания остается вторым крупнейшим рынком ГЧП; она немного увеличила значение в последние годы. Франция, Германия, Италия, и Португалия все представляют 2–5% от общего числа проектов, соответственно. На Великобританию, Португалию, Францию, Германию, Испанию и Италию вместе приходится около 92% всех европейских ГЧП по количеству. В целом, это говорит о том, что рынок ГЧП в Европе продолжает медленно диверсифицироваться по разным странам.

Распределение по стоимости проектов в течение последних 20 лет дает аналогичную картину. ГЧП в Великобритании

насчитывает 53% от общей стоимости европейской ГЧП. Доля рынка ГЧП в Испании по стоимости даже больше, чем по количеству проектов. Португалия является третьим по величине рынком по стоимости – и стала более значительным в последние годы.

Подводя итог, стоит отметить, что форм ГЧП существует довольно большое множество, начиная от любых льгот частному сектору от государственного, в широком смысле, заканчивая типовыми концессионными соглашениями BOT, BOOT, BTO, BOO, BOMT, DBOOT и DBFO, в узком смысле ГЧП. Эти соглашения являются основными в мировой практике.

Также после проделанного исторического обзора развития ГЧП в ведущих мировых державах, можно сделать вывод, что становлению закономерной и успешной практики ведения ГЧП проектов в действие, способствовали как минимум 2 фактора:

1. Законодательное закрепление принципов ГЧП на федеральном уровне, с упрощением всех процедур и типовыми соглашениями;
2. Создание центров развития ГЧП и делегирования им многих функций государства при работе с ГЧП проектами.

Эти меры положительно повлияли на привлечение частного сектора к партнерству с государством в больших и капиталоемких проектах. В первую очередь стоит выделить три основных сектора, где доля участия ГЧП значительно превышает остальные – транспортная инфраструктура, образование и здравоохранение.

В то же время, стоит отметить, что создание центров развития ГЧП в свою очередь заметно стимулировало рост количества и стоимости ГЧП проектов. В период с 1990 по 2009 год было подписано более 1300 ГЧП контрактов в ЕС, со стоимостью капитала более 250 млрд. евро, включая около 350 новых проектов общей стоимостью почти 70 млрд. евро, достигнувших финансового закрытия с начала 2007 года.

С 2006 года, рынок ГЧП в Европе продолжает диверсифицировать как по странам, так и по секторам.

Великобритания остается крупнейшим рынком ГЧП в Европе, хотя ее доля в общем объеме европейских ГЧП продолжает сокращаться. В то же время, ГЧП проекты стали более важными в других странах Европы. До сих пор ГЧП в Великобритании продолжает диверсифицировать в другие сектора, здравоохранения и образования набирает силу. За пределами Великобритании, подобные тенденции можно наблюдать, хотя транспорт остается доминирующим сектором.

Во время финансового кризиса, рынок ГЧП в Европе сократился в большинстве стран и секторов. Была тенденция к более мелким проектам, общая стоимость ГЧП сократилось больше, чем число сделок. Стоимость сделок ГЧП в ЕС составил 15,8 млрд. евро в 2009 году; снижение почти на 50% по сравнению с 2007 годом. Тем не менее, в настоящее время проекты, связанные с ГЧП приобретают все большую популярность у инвесторов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Казначейство Великобритании. (2012). Официальный сайт Казначейства Великобритании. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.hm-treasury.gov.uk>
2. **Мерзлов И.Ю.** Международный опыт развития государственно-частного партнерства в экономически развитых странах: институциональный аспект // Вестник Пермского университета. Серия: Экономика. – 2012. – № 3(14). – С. 75-81
3. **Sanghi S.A.** (2007). Designing and using public-private partnership units in infrastructure.
4. Commission of the European Communities. (2004). “Green Paper on Public Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions”.
5. **Cuttaree V.** (December 2007 r.). International experience in establishing and operating PPP units. p. 29.
6. **Nemoz A.K.** (2010). Public-private partnerships in Europe – before and during the recent financial crisis.
7. Partnership UK. (2012). Официальный сайт Центра развития ГЧП Великобритании (PUK). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.partnershipsuk.org.uk>.