

*Л. В. Карлавичюс,
Б. И. Карлавичене*

ОБЩЕСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО – НОВЫЙ ПУТЬ К ИНВЕСТИЦИЯМ

Глобальное и быстрое развитие экономики, громадная потребность в новой и обновленной социальной инфраструктуре вызвали большую потребность в инвестициях.

Особенно это наблюдается в странах – новых членах ЕС, где недавно закончилась приватизация госимущества путем продажи активов.

В данной ситуации налогоплательщики все менее снисходительны к высоким налогам, а их надежда на получение более качественных услуг все возрастает.

По этой причине необходимо отметить, что наступило время организовать новые структуры для привлечения в экономику частных инвестиций, и в первую очередь в инфраструктуру.

Такой новой идеей может быть усиление сотрудничества между общественным и частным секторами. Это даст возможность обеспечить не только контроль за государственными расходами, но и разделение инвестиционного риска, а также использовать эффективность и инновации частного сектора, поощряя конкурентность и большую прозрачность в экономике.

Общественно-частное партнерство, иначе ОЧП (Public-Private Partnerships - PPP) – это общий термин для выражения взаимоотношений между частным

сектором и общественными (государственными) структурами чаще всего для привлечения ресурсов частного сектора и/или опыта с целью помочь поставлять и развивать активы и услуги общественного сектора.

Термин ОЧП (PPP) обычно применяется для описания широкого диапазона рабочих соглашений: от свободных, неформальных и стратегических партнерств до сервисных контрактов, созданных для проектирования, финансирования, строительства и эксплуатации, а также до формальных акционерных обществ.

Понятие ОЧП определяет сотрудничество и партнерство между общественными и частными секторами при создании инфраструктуры и обеспечении предоставления качественных услуг. Это одна из альтернативных структур – промежуточная стадия между общественными покупками через государственные инвестиции до полной приватизации.

Вместо того чтобы покупать долговечное имущество, оплачивая полную его стоимость сразу, типичная структура ОЧП обычно дает возможность создать самостоятельный совместный бизнес, который финансируется и управляется частным сектором. Это дает возможность

© Карлавичюс Линас Вигаутас – докторант;
Карлавичене Бируте Йоновна – кандидат экономических наук, доцент.
Технический университет им. Гедиминаса, Вильнюс.

аккумулировать имущество, после чего предлагать и поставлять качественные услуги по ценам, соответствующим уровню услуг.

Следовательно, ОЧП можно характеризовать следующими основными чертами:

покупаются результаты конкретных услуг, т.е. создается процесс, позволяющий поставлять нужные, соответствующие установленным стандартам услуги в течение всего времени существования проекта;

согласуются финансовые интересы потребителя, поставщика услуг и основных инвесторов, которые финансируют проект. Поэтому финансист тоже заинтересован в качестве предоставляемых услуг;

создается связь между общественным и частным секторами, основанная на партнерстве, а не на конфронтации;

рабочий персонал обучается, мотивируется и получает зарплату для того, чтобы обеспечивать постоянную поставку качественных услуг.

Рассмотрим основные мотивы, побуждающие муниципальные власти обсудить возможность выбора ОЧП.

Поставка качественных услуг, соответствующих их стоимости:

ОЧП стимулирует поиск долговременного взгляда на создание имущества общественного сектора и управления им, желая обеспечить то, чтобы стоимость предоставляемой услуги соответствовала ее цене в денежном выражении;

также необходимо оценивать риск и расходы на весь длительный период действия проекта, а не сосредоточить внимание на капиталовложениях короткого периода. Только тогда можно

будет поставлять качественные услуги по нижайшим договорным ценам.

Новые финансовые возможности общественного сектора

Во многих странах растет количественная и качественная потребность в новых инфраструктурных проектах. Кроме того, чаще всего испытывается дефицит бюджетных средств для обновления, поддержки и для эксплуатации существующей инфраструктуры.

Из-за такого типа финансирования возникает особенно сильная конкуренция не только между инфраструктурными проектами, но и между многими другими субъектами, зависящими от финансирования общественного сектора.

В настоящее время как для центральной, так и для местных властей важнее всего высокое качество коммунальных услуг и соответственно умеренная их стоимость, доступная местному обществу.

Для того чтобы ОЧП достигло успеха, требуются новые установки, умение определить, в каких случаях путь партнерства может быть лучшим для общества, и тогда реализовать это на практике.

Некоторые муниципальные советы решили развивать ОЧП, ибо они признали, что у них не имеется достаточно ресурсов для всех общественных инвестиций.

Городские советы все больше и больше предвидят свои инвестиционные потребности и сравнивают их с уровнем ресурсов, которые они могли бы получить в будущем. Советы часто обнаруживают, что их потребности в инвестициях фактически превышает традиционные возможности.

Однако ОЧП не должно рассматриваться как последняя возможность: не будет никакой выгоды для общества, если ОЧП предложит более дорогие услуги. Вызов для муниципальных советов был бы таков – развивать ОЧП так, чтобы оно действовало на хорошем уровне.

Соревнование между советами могло бы развивать ОЧП, что может быть положительно и для них самих. ОЧП должно иметь возможность поставлять значительный перечень усовершенствований для увеличения эффективности капиталовложений, и схема их оценки даст возможность внедрить эти принципы на практике в деятельность местных властей.

Деятельностью ОЧП не может быть безапелляционно подтверждено, что частный сектор при управлении и обеспечении активов и услуг действует лучше, чем общественный сектор. Этот постулат подтверждается не во всех случаях. ОЧП должно быть протестировано на практике с помощью оценки реального проекта и подготовки серьезного образца бизнеса.

Бывают обстоятельства, когда невысокая стоимость предпочтительнее, но и это может быть реализовано по схеме партнерства. Система помощи внедрения ОЧП способна помочь советам идентифицировать различные схемы; например, опыт показывает, что:

экономичность проекта может быть значительно повышена при применении интегрированного подхода к обеспечению сервиса, т.е. в одну организацию объединятся проектирование, строительство, управление и техническое обслуживание активов. Тогда можно избежать дорогостоящих конфликтов с

различными контракторами, когда нужно разбираться, которая из сторон ответственна за решение отдельных вопросов, и ответственность твердо возлагается на оператора;

если оператор заинтересован в стоимости поставляемых активов, во время всего использования активов проект будет проектироваться и строиться именно с этой целью;

применение ОЧП может обеспечить идеальную стоимость проекта, поэтому получается значительная экономия средств. Организация основной функции, каковой является управление собственностью и ее эксплуатация, в общенациональном масштабе может дать больше опыта и пользы, чем отдельно и самостоятельно действующие местные власти;

ОЧП может вести к более эффективному использованию активов, что является выгодой для обеих сторон соглашения;

посредством переговоров ОЧП может успешно предоставить лучшие финансовые условия, потому что именно конкуренция может поощрять частный сектор работать и идти вперед, принимая оптимальные решения;

ОЧП может дать дополнительный опыт или средства, чтобы частный сектор смог развиваться в глобальном масштабе.

К сожалению, во время действия ОЧП прибыль не появляется автоматически – это только результат хорошо спланированных и жестко применяемых схем.

Частная финансовая инициатива

Частная финансовая инициатива, иначе ЧФИ (The Private Finance Initiative – PFI), - это не только одна из форм ОЧП, но и принципиально новая форма контрактирования, или

приобретения, отличительными чертами которой являются:

долгосрочный контракт между имуществом общественного сектора и «оператором» частного сектора;

вклад капитала оператора в активы и участие в управлении созданного сервиса;

внедрение проектирования, строительства и финансирования с учетом предложения оператора;

передача риска стороне, которая может оценить его и управлять им;

поставка сервиса согласно стандартам, описанным в спецификации продукции;

выполнение оговоренного механизма платежей;

применение местными властями методов финансирования, не отражающихся в балансе, потому что они не капитализированы (например, приобретение активов путем лизинга), так что любая инвестиция, полученная в связи с проектом, не влияет на согласование по кредитованию;

поддержка центрального правительства по линии так называемых «кредитов частной финансовой инициативы».

Необходимые обязательства правительства перед ОЧП показывают, что ни центральное правительство, ни местные муниципалитеты не могут сами предоставить средства, необходимые для развития инфраструктуры общественного сектора.

Лучший уровень инвестиций и их использования по линии ОЧП будет достигнут тогда, когда удачливые правительства поверят, что ни общественный, ни местный секторы не могут действовать исключительно хорошо сами по себе.

Принципы ОЧП

Общественно-частные партнерства позволят каждому из партнеров сосредоточить свое внимание на сфере деятельности, наиболее соответствующей его способностям. Основная цель общественного сектора – покупать услуги, которые соответствуют долговременным приоритетам экономической политики, а для частного сектора главное – поставлять эти услуги по самой благоприятной цене.

Характер процесса ОЧП таков, что он в общественном секторе способен помочь разрешить в управлении покупками исторически сложившиеся любые проблемы с помощью следующих мероприятий:

Действенность покупок.

Соблюдаются финансовые и временно составляемые бюджеты. Это обеспечивается характером договора ОЧП, согласно которому общественный сектор не производит платежей до тех пор, пока не создан объект и не началась его эксплуатация. Любые непредвиденные расходы и убытки покрываются частным сектором.

Более высокую ответственность обеспечивают возникающие долговременные обязательства, что дает возможность избегать краткосрочных политических решений (после очередных выборов), каковые имеют отношение только к деньгам.

Управление риском.

Риск оценивается и возможная его цена включается в договор о покупке услуг. Чиновники же обычно не обучены оценивать риск и не награждаются за принятие риска проекта на себя.

Согласование хода проектирования, строительства и эксплуатации уравнивает возможные дополнительные издержки, каковые могут появляться при

пользовании финансами из частного сектора. Это позволит уменьшить эксплуатационные расходы, обеспечить лучший уровень услуг и особенно почувствовать то преимущество действий, когда риск передается частному сектору.

В Англии с частной финансовой инициативой, иначе ЧФИ (The Private Finance Initiative – PFI), являющейся доминирующей формой ОЧП, связываются многие преимущества данного принципа.

Инвестиция по системе ЧФИ/ОЧП является хорошей инвестицией. Проекты ОЧП часто создают намного большие ценности, нежели обычным способом приобретаемое имущество.

Развитие инфраструктуры

Направление ОЧП, поощряющее инновации и эффективность, также может увеличить количество и улучшить качество инфраструктуры водоснабжения и очистки стоков, энергоснабжения и др. Кроме того, ОЧП применимы для таких общественных услуг, как здравоохранение, просвещение и даже оборона и тюрьмы.

Необходимо отметить действенность и эффективность введения новых объектов, а также внедрение новшеств и управленческого опыта частного сектора.

ОЧП по своим принципам свойственна гибкость, каковую необходимо применять во многих инвестиционных ситуациях.

Интегрированное партнерство по контракту „Строить-эксплуатировать-передать” (СЭП) (рис.1) передает ответственность за проектирование, строительство и эксплуатацию отдельного или группы активов партнеру частного сектора. Его преимущество состоит в том, что проектирование, строительство и пуск сосредоточены в одних руках, и это дает возможность легче, оптимальнее и комплексно решить вопросы снабжения, закупки оборудования и материалов, а также ввода проекта в эксплуатацию.

Первым средством для ПСФЭ (рис.2) является контракт о концессии. Этот контракт дает возможность финансировать, строить и эксплуатировать генерирующий доход объектов инфраструктуры взамен за право собирать плату за услуги во время действия концессии.



Рис.1. Контракт „Строить-эксплуатировать-передать” (СЭП)



Рис.2. Контракт “Проектировать-строить-финансировать-эксплуатировать”
(ПСФЭ – концессия)

Концессии могут быть даны на модернизацию, перестройку или расширение имеющегося объекта обычно сроком до 30 лет. По договору о концессии все активы – старые и новые – остаются

общественной собственностью; ими надо бережно распоряжаться и вернуть в хорошем состоянии. Частная распродажа включает в себя продажу активов (рис.3) общественной

собственности или их акции частному сектору. Это может быть осуществлено разными путями, частями или полностью.

Распродажа часто бывает интегральной частью превращения предприятий государственной

собственности в частные или акционерные компании или является способом передачи собственности от центрального правительства муниципальным властям и/или частным собственникам.

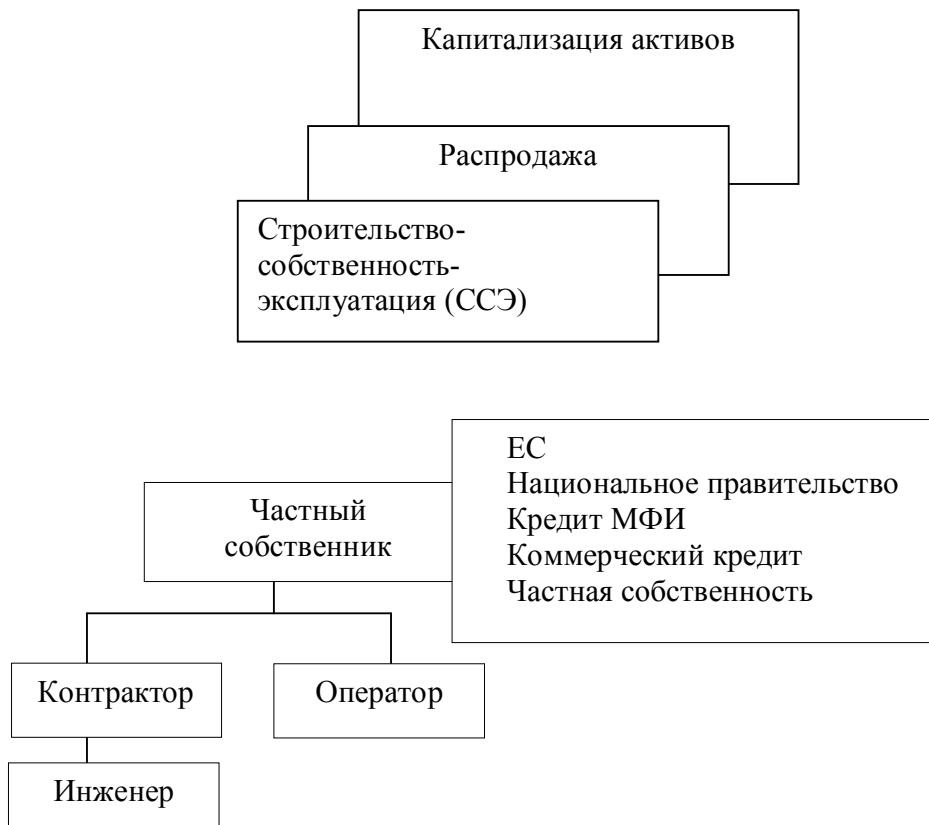


Рис. 3. Контракт „Строить-приобрести в собственность-эксплуатировать,, (ССЭ)

Полная распродажа похожа на концессию, и инвестор над своей инвестицией получает полный контроль. Однако в отличие от концессии активы переходят в постоянную собственность частного сектора.

В таблице приведены требования различных партнеров общественно-частного партнерства для различных типов ОЧП.

Выводы

1. Общественно-частное партнерство (ОЧП) – это новое, перспективное и быстро растущее направление для привлечения частных инвестиций в развитие инфраструктуры, особенно для развивающихся стран и стран – новых членов ЕС.

2. Каждый проект ОЧП имеет свои сильные и слабые стороны, которые должны быть определены и оценены комплексно.

3. ОЧП не предопределяет быстрой выгоды и должно применяться только там, где могут быть продемонстрированы его чистые выгоды и преимущества.

4. ОЧП структуры могут быть адаптированы применительно к конкретному проекту.

5. Желаемые воздействия и преимущества будут влиять на выбор типа проекта ОЧП.

6. Общественно-частное партнерство – это перспективная, всемирно признанная концепция привлечения новых инвестиций в развитие общественной инфраструктуры.

University, Department of Economics working paper, 2002, July.

2. The Public Sector Comparator. A Canadian Best Practices Guide. Industry Canada, 2003, May.

3. www.ppp.minefi.gouv.fr/france.ptm/

4. www.tradepartners.gov.uk/public-private-partnership/private-finance-initiative/pfi.htm/

5. "Public-Private Partnerships; Introduction. Handbook, Recommendations and Conclusions. Private operations and Financing of TEN'S", NEI Transport, 2001.

Литература

1. Hart, O., Incomplete contracts and public ownership: Remarks and one application to public-private partnerships, Harvard