

Государственно-частное партнерство

Невыгодно и нецелесообразно

Отчет Халлварда Бакке

Предисловие

Все в большей степени мы сталкиваемся с тем, что определенные функции, которые ранее выполняло государство, теперь выполняет бизнес. В качестве аргумента в пользу передачи государственных задач бизнесу используется «экономическая необходимость». Однако другие альтернативы не рассматриваются. В виду того, что государственный сектор является фундаментом государства всеобщего благосостояния, Норвежский профсоюз муниципальных работников и работников сферы обслуживания («Fagforbundet») заинтересован в том, чтобы системой социальной защиты владело, финансировало и управляло государство, а также, чтобы эта система подчинялась политическому руководству и подвергалась общественному контролю. В этой связи мы составляем ряд отчетов, в которых рассказывается об этом. Отчет «Государственно-частное партнерство – невыгодно и нецелесообразно» является частью этой работы.

Целью работы «Fagforbundet» является предоставление дополнительных сведений о последствиях передачи государственных функций частному сектору, а также выработка альтернативных решений. Время от времени возникают следующие вопросы: Будут ли решения социальных вопросов бизнесом для общества дешевле? Отразится ли это как-то на качестве предоставляемых услуг? Что будет с условиями и размером оплаты сотрудников при передаче государственных функций частному бизнесу? Как повлияет государственно-частное партнерство на доступ общественности к информации? Что произойдет с контролем над использованием государственных средств?

Отчет Халлварда Бакке «Государственно-частное партнерство – невыгодно и нецелесообразно» был разработан по заказу «Fagforbundet». Государственно-частное партнерство (ГЧП) является одним из механизмов финансирования государственных инвестиций, который особенно использовался в странах, находящихся в сложном финансовом положении. ГЧП может иметь самые разные схемы реализации – от займа капитала у бизнеса для финансирования, строительства или эксплуатации услуг или же комбинирование и того, и другого. В отчете государственно-частное партнерство описано в широком понимании, а также насколько оно распространено в странах Европы. Помимо этого в отчете подробно описан опыт государственно-частного партнерства в Великобритании и Норвегии, а также представлен анализ нескольких отчетов о проектах, реализованных по схеме ГЧП в Великобритании и в муниципалитете г. Осло, Норвегия.

*Ян Давидсен
Председатель «Fagforbundet»
г. Осло, февраль 2011 г.*

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Резюме и выводы | 4 |
| 2. Что такое государственно-частное партнерство?..... | 9 |
| 3. Причины быстрого развития государственно-частного партнерства | 12 |
| 4. Государственно-частное партнерство в ЕС..... | 14 |
| 4.1 Географическое распределение | 14 |
| 4.2 Отраслевая структура | 15 |
| 4.3 Инвестиционная составляющая | 15 |
| 5. Государственно-частное партнерство в других странах | 16 |
| 5.1 Великобритания | 16 |
| 5.1.1 Лондонский метрополитен | 16 |
| 5.1.2 Больницы..... | 17 |
| 5.1.3 Школы..... | 19 |
| 6. Государственно-частное партнерство в Норвегии | 22 |
| 6.1 Автодорожные проекты..... | 22 |
| 6.1.1 Расходы | 23 |
| 6.2 Проекты строительства школ в г. Осло..... | 28 |
| 6.2.1 «Персбротен» и «Хёйбротен» – два проекта строительства школ в г. Осло..... | 28 |
| 6.3 Муниципалитет Осло. Дело № 217/10. Применение модели государственно-частного партнерства (ГЧП)..... | 31 |
| 7. Анализ, осуществленный компанией «Vista» | 35 |
| 8. Мифы и высказывания о государственно-частном партнерстве | 41 |
| 8.1 Отсутствие альтернативы..... | 41 |
| 8.2 Экономия средств жителей | 41 |
| 8.3 Распределение риска | 42 |
| 8.4 Превосходные достижения частного сектора | 42 |
| 9. Список использованной литературы | 44 |

1. Резюме и выводы

Члены финансового комитета Консервативной партии в рекомендации 2 S (2010 – 2011) по национальному бюджету на 2011 год и проекте госбюджета отметили следующее:

«Опыт первых проектов, реализованных в рамках механизма государственно-частного партнерства (ГЧП), настолько положительный (в частности - сокращение времени строительства в два раза, улучшенный контроль над расходами), что члены комитета считают, что данную модель следует применить на подходящих участках строительства автомобильных и железных дорог. Члены финансового комитета высказали пожелание реализовывать от 3 до 5 проектов по схеме государственно-частного партнерства ежегодно и внесли предложение выделить на 2011 год 200 миллионов норвежских крон на планирование ГЧП.»

В конце года Бьёрн Руне Йельстен и компания «Fabritius» предложили построить новую больницу в г. Молде (стоимостью 3 миллиарда норвежских крон) по схеме ГЧП. Данное предложение поддержали Консервативная партия и Партия прогресса. Нет сомнений в том, что если на выборах в 2013 году победят эти две партии, то ГЧП будет обширно использоваться в государственных инвестициях для строительства дорог, объектов здравоохранения и других государственных строительных проектах.

ГЧП в г. Осло

Городское правительство г. Осло, состоящее из представителей Консервативной партии и Партии прогресса, 7 сентября 2010 года внесло на рассмотрение вопрос об «Использовании государственно-частного партнерства (ГЧП)». В рамках данного вопроса было предоставлено описание намерений муниципалитета в связи с использованием механизма ГЧП в строительной сфере. Городское правительство указало на то, что в муниципалитете Осло ожидается ежегодный прирост населения в среднем на 10 000 жителей до 2030 года. В связи с этим в ближайшее время у муниципалитета возникнет потребность в крупных инвестициях в школы, дома престарелых, детские сады и другую социальную инфраструктуру. Городское правительство пишет, что опыт государства и муниципалитета Осло показал, что использование контрактов на принципах государственно-частного партнерства может ускорить реализацию проектов, обеспечить должное и эффективное использование государственных средств, а также содействовать инновациям, улучшению качества и контролю за расходами на протяжении всего срока действия проекта. В г. Осло, а также в других муниципалитетах продолжение сотрудничества Консервативной партии и Партии прогресса приведет к увеличению количества контрактов в рамках ГЧП.

Любые ГЧП влекут за собой более высокие финансовые затраты, чем в случае с традиционными контрактами. Это связано с тем, что из-за более высокого риска стоимость финансирования для частного заемщика выше, чем для государства. Частному заемщику также необходимо иметь определенную сумму в качестве первоначального взноса для получения кредита. Прибыль с первоначального капитала должна быть выше процентной ставки по кредиту. Подрядчик должен «заморозить» капитал на 25-летний срок (обычная продолжительность ГЧП-контрактов). За это следует выплачивать вознаграждение. Поэтому дополнительные расходы на финансирование, как правило, составляют до двух процентов ежегодно в течение всего срока действия контракта. (В декабре 2008 года компания «PriceWaterhouseCoopers» предположила, что «процентная ставка по кредитам, выдаваемым под инфраструктурные проекты, составляет на 1,5 - 2 процента выше самой низкой процентной ставки, которую может получить правительство...») Кое-кто (например, муниципалитет Осло) утверждает, что дополнительные затраты составляют около одного процента, но сюда не включены затраты на первоначальный капитал или вознаграждение за финансирование затрат в течение всего срока действия проекта. Даже если затраты на финансирование будут на один процент выше, то дополнительные расходы за весь период контракта будут значительными.

Разногласий в том, что транзакционные издержки ГЧП-контрактов будут выше, чем при обычных контрактах, как для подрядчика, так и для государственного учреждения, заключающего контракт, нет. Транзакционные издержки, рассчитанные на базе накопленного опыта, составляют 1,5 – 3 процента от суммы контракта при использовании механизма ГЧП и 0,5 – 1 процент при традиционных контрактах. Помимо этого увеличиваются собственные транзакционные издержки государственного ведомства. ГЧП также означает повышенные расходы для компаний, участвовавших в тендере, но проигравших его.

Одним из преимуществ ГЧП-контрактов является передача риска от государства частному партнеру. Однако за передачу риска нужно платить. Международный валютный фонд предупредил правительства, чтобы они не переоценивали реальную стоимость передачи риска: «Возможно правительства чересчур завышают цену риска и сверхкомпенсируют частный сектор с целью взять этот риск на себя, что приводит к увеличению затрат при ГЧП по сравнению с прямыми государственными инвестициями».

Кроме того, государство рискует тем, что частный партнер может быть объявлен банкротом или по каким-либо другим причинам будет не в состоянии выполнить условия контракта. Это может привести к дополнительным крупным затратам, как это произошло в случае с лондонским метрополитеном, когда компания «Metronet» была объявлена банкротом.

Так как ГЧП-контракт помимо строительства предусматривает еще финансирование и техническое обслуживание в течение 25-летнего периода, то это может исключить отдельных частных подрядчиков от участия в процедуре тендера. Это позволит снизить конкуренцию, что, в свою очередь, может привести к увеличению затрат. За такой длительный период (25 лет), часто будет возникать потребность в изменениях в течение срока действия контракта. Таким образом, для реализации подобных изменений подрядчик государственно-частного партнерства попадает в монопольное положение, что опять же увеличит расходы при внесении изменений и осуществлении дополнительных работ. На эти работы можно было бы объявить

НЕВЫГОДНО И НЕЦЕЛЕСООБРАЗНО

конкурс, как это можно сделать в том случае, когда фирма строит здание самостоятельно.

Чтобы ГЧП стало более прибыльным, чем традиционные контракты, расходы на строительство, эксплуатацию и техническое обслуживание должны быть существенно ниже, чтобы эта разница компенсировала увеличение расходов, которое влечет за собой государственно-частное партнерство. Опыт Норвегии, а также других стран, которые уже почти двадцать лет работают по схеме ГЧП, показал, что это не так. Наоборот, проекты ГЧП практически всегда оказываются дороже. Использование контрактов ГЧП во многих странах, в частности, в Великобритании было, в основном, продиктовано желанием снизить размер государственного долга в отчетности.

Опыт Норвегии

В 2001 году Стортингом Норвегии было принято решение о реализации трех проектов в области строительства автодорог по схеме ГЧП. Это - участки дорог, расположенные на трассе E39: Бордсхауг – Клетт, Лингдал – Флеккефьорд и Кристиансанд – Гримстад. Частная компания, с которой был заключен ГЧП-контракт, по каждому проекту отвечала за:

- 1) строительство определенного участка дороги на основе подряда на строительство и проектирование,
- 2) финансирование расширения дороги в обмен на возврат инвестированных компанией средств государством в течение 25-летнего периода,
- 3) эксплуатацию и текущий ремонт участков дорог в течение 25 лет за заранее оговоренную плату.

Министерство транспорта Норвегии поручило Научно-исследовательскому транспортно-экономическому институту (НИТЭИ) совместно с компанией «Dovre International» провести оценку трех вышеперечисленных проектов. Научно-исследовательский транспортно-экономический институт опубликовал результаты оценки в отчете №890/2007. На тот момент была начата реализация только двух проектов, а реализация третьего проекта Кристиансанд – Гримстад была завершена в 2009 году.

В отчете НИТЭИ написал, что ГЧП способствует «более эффективному использованию ресурсов». Однако этот вывод основан на том, что фактический срок строительства первых двух проектов был короче, чем для других проектов, реализованных по традиционной схеме. Причиной этому является полное финансирование проектов ГЧП с самого начала, в то время как финансирование остальных проектов было частичным. Поэтому более сжатые сроки строительства не обусловлены схемой реализации проекта, то есть ГЧП, а способом его финансирования. Сжатые сроки строительства могут быть достигнуты и в традиционных проектах при условии его полного финансирования. Это указано в той части отчета, где говорится о том, что финансирование проекта из государственного бюджета, равно как и весь проект, можно спланировать и реализовать без привязки к ежегодному бюджетному процессу. «На организационном уровне эта модель будет иметь те же преимущества, что и

обычный ГЧП-проект с точки зрения целостного мышления и предсказуемости. Поэтому мы предполагаем, что более сжатые сроки строительства могут быть достигнуты и при данной модели финансирования».

В отчете говорится, что «оснований утверждать, что пробные проекты привели к существенной экономии расходов на строительство, нет». На самом же деле, стоимость строительства первых двух проектов была выше по сравнению с опубликованными эмпирическими данными и реализацией проекта по традиционной схеме. Государственное управление по строительству и эксплуатации автомобильных дорог Норвегии не проводило оценку самого сложного проекта Кристиансанд – Гримстад. Однако из других источников стало известно, что ГЧП-подрядчики понесли значительные убытки.

Помимо этого в отчете НИТЭИ говорится, что гипотеза, о том, что ГЧП способствует техническим инновациям «подтвердилась в небольшой степени». Предположение о том, что полная ответственность частных компаний будет способствовать увеличению инвестиций на этапе строительства с целью сокращения операционных и эксплуатационных расходов, «не получило подтверждения». Далее, в отчете также говорится, что «использование схемы ГЧП может привести к удорожанию проектов для государства». Это связано с тем, что компания ГЧП берет на себя ответственность за строительные издержки, а за это государству приходится компенсировать риск.

Неудачное сравнение

По модели государственно-частного партнерства в г. Осло было построено несколько школ. Муниципалитет Осло пригласил компанию «Reinertsen» провести сравнительный анализ строительства старших школ «Персбротен» (построена по схеме ГЧП) и «Бьорнхолт» (построена по традиционному контракту). Концерну «SINTEF» было поручено проведение анализа строительства старших школ «Персбротен» и «Хейбротен» (обе школы были построены по схеме ГЧП). Компания «Reinertsen» пришла к выводу, что инвестиционные затраты (за исключением финансирования) были примерно одинаковыми для обеих школ с учетом функциональных различий (20 599 норвежских крон за один квадратный метр для школы «Персбротен» и 20 664 норвежских крон за один квадратный метр для школы «Бьорнхолт»). В отчете компания утверждает, что расходы на финансирование для этих двух школ были бы одинаковыми. Однако при реализации строительства по схеме ГЧП расходы на финансирование будут существенно выше, чем при традиционном контракте.

Научно-исследовательский концерн «SINTEF» установил, что затраты на строительство старшей школы «Персбротен» по схеме ГЧП были на 58 миллионов норвежских крон меньше, чем если бы проект был реализован по традиционной схеме. Это было, однако, связано с тем, что к смете затрат была добавлена совершенно нереальная надбавка на непредвиденные расходы в размере 30 процентов. Фактические расходы на строительство старшей школы «Персбротен» были такими же, как при строительстве школ по традиционной схеме.

Муниципальное предприятие «Undervisningsbygg» в письме от 12.10.2010 написало, что на основании ограниченного количества ГЧП-контрактов, реализованных данной компанией, сложно сделать какие-либо конкретные выводы. См. отчет компании «Reinertsen». «Несмотря на то, что вывод, сделанный в этом отчете, немного неопределенный, результаты сравнения показали, что существенной разницы в

НЕВЫГОДНО И НЕЦЕЛЕСООБРАЗНО

инвестиционных затратах нет. Расходы на управление, эксплуатацию и техническое обслуживание, в среднем, для ГЧП-проектов ненамного выше. Бенчмаркинга для проекта строительства старшей школы «Хёйбротен» в рамках государственно-частного партнерства нет. Однако есть основания полагать, что сравнительный анализ дал бы аналогичные результаты для этого проекта».

Городское правительство г. Осло в деле №217/2010 указало три основных элемента, которые сделают ГЧП выгодным для муниципалитета:

- Повышение производительности
- Усиление рыночной конкуренции
- Дополнительная выгода в виде новых решений

Муниципальное предприятие «Undervisningsbygg» в письме от 12.10.2010 указало, что после принятия решения о строительстве проблем с выполнением работ в проектах, реализуемых данной фирмой, нет. Следовательно, нет ничего, чтобы оправдывало утверждение о повышенной производительности при ГЧП. Опыт, приобретённый до сих пор, не дает оснований утверждать, что государственно-частное партнерство приводит к новым решениям, которые подразумевают «дополнительную выгоду». Скорее всего, конкуренции в проектах ГЧП будет гораздо меньше, чем при обычных контрактах, так как многие подрядчики не в состоянии конкурировать с такими требованиями как финансирование, эксплуатация и текущий ремонт в течение 25 лет помимо строительства. При проведении переговоров о последующих изменениях подрядчик ГЧП-проекта окажется в монопольном положении. Это приведет к росту затрат, чем если бы работы были выполнены по обычному тендеру.

Опыт зарубежных стран, а также Норвегии подтвердил, что проекты ГЧП являются более дорогостоящими в сравнении с проектами с государственным финансированием. По этой же причине консервативно-либеральное правительство Великобритании, возглавляемое Дэвидом Кэмероном, отменило все новые проекты ГЧП, так как опыт, показал, что такие проекты означают трату государственных средств.

2. Что такое государственно-частное партнерство?

ГЧП означает государственно-частное партнерство. Термин "государственно-частное партнерство" - перевод с английского распространенного в мире понятия PPP или public-private partnership. Одна из распространенных форм ГЧП в Великобритании – частная финансовая инициатива (PFI - Private Finance Initiative). Суть ее заключается в привлечении частных инвестиций для строительства крупных государственных объектов. Частный и государственный секторы всегда будут взаимодействовать в той или иной форме, и если бы буквы могли охватить все формы такого сотрудничества, то это было бы довольно бессмысленным.

Государство всегда предоставляло частным компаниям строительство таких объектов как, например, школы, больницы, тюрьмы, автомобильные дороги, а также другие крупные инфраструктурные проекты на тендерной основе. Схема реализации проектов в рамках государственно-частного проекта охватывает гораздо большую область, нежели обычный тендер. Она включает в себя финансирование, эксплуатацию и техническое обслуживание, а также право собственности на здание и сооружения в совместном проекте. Затраты частных компаний все еще должны оплачиваться государством: либо напрямую из бюджета, либо путем предоставления частным владельцам возможности получения дохода непосредственно от пользователей услуг. Финансирование может быть также комбинированием этих двух видов источников.

(Бьярне Йенсен, 2010 г., неопубликованные заметки)

Компания «KPMG» дала следующее определение ГЧП: «государственная услуга, предлагаемая и/или управляемая частной компанией (или совместно с государством), где риск распределен между частным и государственным секторами». (Определение и изучение форм государственно-частного партнерства (ГЧП), 2003 г.) В отчете компании «KPMG» под государственной услугой понимается традиционные услуги и инфраструктура.

Информационный портал, посвященный государственно-частному партнерству в Норвегии (<http://www.ops-portalen.net/>), под заголовком «Что такое ГЧП?» пишет, что государственно-частное партнерство (ГЧП) является сотрудничеством государственного и частного секторов по проекту или услуге. В рамках такого взаимодействия частный сектор берет большую долю ответственности в связи с развитием и / или эксплуатацией проекта / услуги. Государство описывает задачу, которую предстоит решить, а также требуемые стандарты и качество. В этих рамках частная компания может свободно планировать и осуществлять работу наиболее подходящим образом.

«Надлежащее использование ГЧП может способствовать инновации и повышению качества государственных проектов/услуг, а также более рациональному использованию общественных ресурсов. Кроме того, проект ГЧП быть источником

знаний и обмена опытом между государственным и частным секторами, которые могут способствовать улучшению общественных услуг».

Конфедерация предприятий Норвегии (ННО) о ГЧП

Конфедерация норвежских предприятий (ННО) пишет, что «под термином государственно-частное партнерство принято понимать взаимодействие государственного и частного секторов для реализации проекта или оказания какой-либо услуги. Определяющим является удовлетворение потребностей государственного сектора, например, жителей муниципалитета или губернского правления, а под потребностями понимаются строительство, эксплуатация или текущий ремонт дороги, школы, домов престарелых, городской ратуши или спортивных сооружений.

Заказчик в лице государства описывает предстоящую задачу, а также определяет стандарты и качество выполняемых работ. В этих рамках частная компания может свободно планировать и осуществлять работу наиболее подходящим образом.

Частная компания в рамках государственно-частного партнерства также берет на себя ответственность за финансирование проекта. Однако это не означает, что государственный сектор не тратит никаких ресурсов. Частная компания предоставляет финансирование, а взамен получает определенную плату от государства или же право собирать плату непосредственно с пользователей услуг, например, аренда/лизинг или плата за проезд по платным дорогам. Обычно проект безвозмездно переходит государству через установленное время или по окончании срока погашения». (Hva er OPS? 25.2.2004)

Конфедерация норвежских предприятий подчеркивает, что формы государственно-частного партнерства могут быть разными от контракта, по которому проект не переходит государству по истечению, например, 25-летнего срока действия контракта до предоставления государству возможности, а не обязательства на приобретение активов, созданных частной компанией. В таких случаях ежегодные выплаты государства компании-подрядчику в рамках ГЧП будут ниже, чем, если бы государство также получало право собственности на проект по окончании срока действия контракта.

Конфедерация норвежских предприятий отмечает, что ГЧП является гибкой моделью, в рамках которой финансирование и организация может быть подобрана в соответствии с требованиями каждого отдельного проекта. Модель также позволяет осуществлять быстрый запуск и реализацию проектов. «В рамках ГЧП-проекта к заказчику предъявляются большие требования. Важно также, чтобы обе стороны были готовы заключить партнерство, основанное на доверии и прозрачности для создания целостности и хорошей основы для успеха. В этой связи разделение риска является центральным моментом. В модели государственно-частного партнерства риск распределяется между партнерами в зависимости от того, кто лучше способен оценить его».

Преимущество проектов, реализуемых по механизму ГЧП, по сравнению с традиционными контрактами, пишет Конфедерация норвежских предприятий,

состоит в том, что частной компании предоставляется более целостная ответственность за планирование и выполнение проектов. Экономия в рамках модели ГЧП заключается именно в этой целостной ответственности.

Согласно отчету Конфедерации норвежских предприятий модель ГЧП может обеспечить экономию в размере до 20%. Однако, в большинстве случаев экономия составляет около 10 %. Размер экономии средств довольно большой, учитывая, что каждый год государство осуществляет крупные инвестиции. Полученная экономия могла бы освободить ресурсы в бюджете для других целей или повысить качество предстоящих проектов.

В отчете также указано, что внимание уделялось тому, в какой степени проекты ГЧП могут оказывать давление на будущие государственные и муниципальные бюджеты. Анализ социально-экономических последствий модели ГЧП, проведенный компанией «KMPG» («Выявление и изучение форм государственно-частного партнерства (ГЧП)», отчет компании «KMPG» для Министерства торговли и промышленности, 2003), показал, что ГЧП в качестве дополнения к другим традиционным видам соглашений, не оказывает давления на будущие государственные или муниципальные бюджеты. Основной причиной такого вывода является то, что большая доля государственного бюджета идет на выполнение таких социальных обязательств как, социальное обеспечение, школы, оборона и пр. Доля инвестиций в государственных и муниципальных бюджетах в процентах составляет небольшую часть от общего бюджета, и, соответственно, ограниченную часть общей экономики Норвегии. Однако, отдельные отрасли, например, строительная, может быть затронута за счет увеличения инвестиционной активности.

Выгода, получаемая в результате сокращения сроков реализации проектов ГЧП, является значительной, поскольку речь идет о крупных денежных суммах. Ежегодный объем инвестиций составляет около 37 миллиардов норвежских крон в год. Повышение эффективности использования этих ресурсов на пять процентов позволит освободить 1,5 миллиардов норвежских крон.

Государственные инвестиции посредством модели государственно-частного партнерства во многом сопоставимы с финансированием проектов с помощью займа. Кредит тоже необходимо погасить в будущем. Каким будет движение денежных средств в рамках механизма ГЧП, будет, в остальном, зависеть от того, какую форму финансирования выберет государство.

Анализ, проведенный компанией «KMPG» также показал, что модели годовых общегосударственных отчетов и мониторинг муниципальных бюджетов позволят обнаружить проекты ГЧП, также как и другие проектов. Таким образом, государство будет продолжать контролировать работу и выделение средств из бюджета в будущем.

В заметке, в частности, будет рассмотрен опыт, который подтверждает преимущества ГЧП, о которых заявила Конфедерация норвежских предприятий. То есть, что экономия при ГЧП «в большинстве» случаев составляет «около 10 %», но опыт «других стран показал, что применение модели ГЧП может обеспечить экономию до 20%».

Конфедерация норвежских предприятий описывает ГЧП как «дополнение к другим традиционным видам контрактов», но рассчитала, что предполагаемая экономия при

НЕВЫГОДНО И НЕЦЕЛЕСООБРАЗНО

ГЧП из расчета, что механизм ГЧП будет применен ко всем государственным инвестициям, составляет около 37 миллиардов норвежских крон (2004). Даже в Великобритании, которая лидирует по употреблению ГЧП (PFI – частная финансовая инициатива), проекты ГЧП составляют всего лишь 10-12 процентов от общих государственных инвестиций.

В обращении к Всемирному банку на информационном портале о ГЧП в Норвегии было написано следующее: «Любая структура ГЧП является слишком сложной и особенной, чтобы ее можно было описать одним словом или простым сокращением». (Источник: см. Список использованной литературы)

В этих заметках все проекты ГЧП характеризуются наличием следующих элементов:

1. Осуществление инвестиций в государственные сооружения и инфраструктуру на основе подряда на проектирование и строительство.
2. Наличие юридически обязывающего соглашения об эксплуатации и обслуживании тех же государственных сооружений и инфраструктуры в течение длительного срока за заранее оговоренную цену. Сроки варьируются от 20 до 40 лет.
3. Финансирование инвестиций взамен на оплату ежегодных выплат по займу (проценты и взносы) на основе оговоренных процентов и плана погашения на тот же период времени, что соглашение об эксплуатации и обслуживании.

(Бьярне Йенсен, неопубликованные заметки, 2010 г.)

3. Причины быстрого развития государственно-частного партнерства

Сильный рост контрактов ГЧП в ЕС, начиная с 1996 года, в значительной степени обусловлен требованиями Маастрихтского договора и Пакта стабильности и роста. Целью вышеупомянутого соглашения являлось ограничение дефицита бюджета стран-членов ЕС. В соответствии с требованиями для присоединения той или иной страны к общей валютной зоне дефицит государственного бюджета допускался в пределах 3 % ВВП, а государственный долг - 60 % ВВП.

Размер госдолга можно определять по-разному. По правилам ЕС займы государственных компаний, занимающихся коммерческой деятельностью и получающих оплату за предоставляемые услуги, как, например, государственная железнодорожная компания, не входят в состав государственного долга. Однако, Великобритания и Международный валютный фонд включают ссуды таких компаний в состав государственного долга. Это означает, что, в соответствии с правилами ЕС, прямого стимула к использованию ГЧП, например, для инвестиций в железнодорожную отрасль, не существует, так как заём для таких инвестиций все равно не входит в состав государственного долга. Наоборот, это позволит снизить

дефицит государственного бюджета и государственного долга, если, например, инвестиции в больницы и учебные заведения будут осуществляться посредством государственно-частного партнерства.

В 2004 году статистическая служба Европейского союза «Евростат» приняла решение о том, что основной капитал, вовлеченный в проекты ГЧП, не считается государственным капиталом. Таким образом, этот капитал не должен отражаться в государственном балансе до тех пор, пока частный партнер несет:

а) строительный риск,

б) риск недостаточности или колебания спроса. Под риском недостаточности подразумеваются риск только в том случае, если происходит остановка проекта. Однако риск того, что проект устареет или станет ненужным в течение 25 – 30 лет действия контракта, несет государство. Следовательно, этот риск можно очень легко удалить из баланса государства без особого риска для частного партнера.

Международный валютный фонд (МВФ), однако, не согласен с таким определением и заявил, что «решение «Евростата» о передаче риска дает повод для серьезного беспокойства, потому что это, вероятно, будет означать, что большинство проектов ГЧП будет классифицироваться как частные инвестиции. ... Так как большинство контрактов ГЧП подразумевают, что частный партнер несет строительный риск и риск недостаточности, то это, скорее всего, будет считаться частной инвестицией, несмотря на то, что государство все еще несет риск колебания спроса. Поэтому данное решение может стать для правительств стимулом к использованию ГЧП, главным образом, чтобы обойти положения Пакта стабильности и роста» (Международный валютный фонд государственные инвестиции и фискальная политика, 12 марта 2004 г.).

Поэтому существовала значительная неопределенность в том, как регистрировать проекты ГЧП в отчетности. Тенденция в настоящее время такова, что проекты ГЧП регистрируются как государственный долг. Таким образом, возможностей каким-либо образом проявить творчество в отчетности для сокращения размера государственного долга, нет.

4. Государственно-частное партнерство в ЕС

Европейская комиссия уже долго работает над тем, чтобы страны-члены ЕС могли использовать ГЧП в большей степени. В 2004 году Европейская комиссия выпустила отчет о ГЧП, целью которого являлось «содействие развитию государственно-частного партнерства в целях поощрения эффективной конкуренции на базе четких правовых принципов». Европейским союзом был создан Европейский экспертный центр ГЧП (European PPP Expertise Center (EPEC)). В этом центре Европейский союз и Европейский инвестиционный банк могут «анализировать информацию и передовой опыт, который может быть полезен для европейских государственных рабочих групп по ГЧП и оказания поддержки странам-членам в создании проектов ГЧП».

Существуют различные способы определения государственно-частного партнерства, и статистика не всегда удовлетворительная. Это, в свою очередь, отражается на информации о количестве контрактов ГЧП. Статистика Европейского инвестиционного банка (ЕИБ), приведенная в этом отчете, датируется июлем 2010 года (Экономический и финансовый отчет 2010/04). В статистику не вошли контракты, стоимость которых не превышает 5 миллионов евро (около 40 миллионов норвежских крон).

4.1 Географическое распределение

В странах ЕС с 1990 по 2009 гг. было заключено свыше 1300 контрактов ГЧП общей стоимостью свыше 250 миллиардов евро или около 2 000 миллиардов норвежских крон. Каждый год стоимость контрактов постепенно увеличивалась вплоть до 1998 года. Тогда было подписано 66 контрактов на общую сумму около 20 млрд. евро (около 160 млрд. норвежских крон). В течение следующих лет количество заключенных контрактов ГЧП немного снизилось, но в 2005-2007 гг. оно опять увеличилось. В 2007 г. было подписано 136 новых контрактов на общую сумму почти 30 млрд. евро (около 240 миллиардов норвежских крон). Когда начался финансовый кризис, а также в 2009 году, их число уменьшилось почти вдвое, на 118 контрактов на сумму около 16 млрд. евро (около 130 млрд. норвежских крон).

Мировой финансовый кризис также повлек за собой снижение средней стоимости контрактов ГЧП. В то время как средняя стоимость контрактов ГЧП в 2007 году составляла 217 млн. евро (около 1700 млн. норвежских крон), в 2009 году эта цифра уменьшилась более чем в два раза до 91 млн. евро (около 730 миллионов норвежских крон) и достигла уровня 2001-2006 гг.

За 1990-2009 году в Великобритании было реализовано примерно две трети всех европейских проектов ГЧП, которые составляют более половины общей стоимости всех реализованных проектов. Испания занимает второе место - 10 %. Далее следуют Франция (5,1 %), Германия (4,9 %) и Португалия (3,1 %). В соседних странах - Дании, Швеции и Финляндии - доля проектов ГЧП составляет 0,1%.

Доля Великобритании в общей стоимости контрактов составляет 52,5 %, Испании 11,4 %, Португалия 7,0 % и Германии 4,1 %. На Финляндию и Швецию приходится по 0,2% на каждую, в то время как доля Дании даже не доходит до одной

тысячной процента. Из новых стран ЕС самая большая доля контрактов приходится на Венгрию 0,7 %, а доля общей стоимости составляет 2,3 %.

Согласно данным Европейского инвестиционного банка доля Италии от общего количества контрактов составила всего лишь 2,3 % и 3,3 % от общей стоимости за период 1990 – 2009 гг. В 2007 году помимо Великобритании наибольшее количество контрактов ГЧП было реализовано в Италии.

4.2 Отраслевая структура

Распределение проектов ГЧП по отраслям в Великобритании имеет одно существенное отличие от других стран. В Великобритании самая большая доля проектов приходится на образование – 27 %, за образованием следует здравоохранение – 25 %. Причиной этому являются крупномасштабные проекты – строительство новых школ и больниц. Несмотря на такой крупный проект как строительство лондонского метрополитена, на транспортную отрасль приходится всего лишь 17 %. В течение последних лет значительная часть проектов была реализована в сфере обороны.

В остальных странах ЕС большая часть контрактов была заключена в транспортной отрасли. Свыше 80% стоимости контрактов приходится на транспорт. Строительство новых автомобильных дорог составляет основную часть всех проектов. После 2000 года на строительство новых автомобильных дорог приходится 80% стоимости контрактов ГЧП. Доля контрактов в здравоохранении и образовании в последнее время увеличилась, но в остальных странах ЕС контракты в этих сферах играют меньшую роль, чем в Великобритании.

4.3 Инвестиционная составляющая

Инвестиции в проекты государственно-частного партнерства составляют менее одного процента ВВП ЕС и очень небольшую часть всех государственных инвестиций. Основная часть инвестиций государства происходит традиционным образом – государство или органы местного самоуправления берут кредит. Заключается отдельный контракт на строительство, а техническое обслуживание и эксплуатация осуществляется своими же сотрудниками, или передаются другим субподрядчикам. Глобальный опрос компании «Siemens» показал, что лишь около четырех процентов стоимости всех инвестиций государства осуществлялось с помощью контрактов ГЧП. "Поэтому ожидается, что кредитное финансирование останется ключевым финансовым инструментом в Европе", - говорится в этом докладе. (Siemens. Общественная инфраструктура и частное финансирование, 2007 г.)

Даже в Великобритании, где самый высокий процент проектов ГЧП, их доля с 1996 года составляла всего лишь 10-15 % инвестиций государства. Остальные инвестиции осуществлялись при помощи традиционного кредитования и заключения контрактов. После Великобритании, самый высокий процент инвестиций, осуществляемый государством посредством механизма государственно-частного партнерства, наблюдается в Португалии, Испании и Ирландии. Интересен тот факт, что именно эти три страны относятся к странам, которые мировой финансовый кризис затронул наиболее сильно.

После Великобритании, самый высокий процент инвестиций, осуществляемый государством посредством механизма государственно-частного партнерства, наблюдается в Португалии, Испании и Ирландии. Интересен тот факт, что именно эти три страны относятся к странам, которые мировой финансовый кризис затронул наиболее сильно.

В Великобритании около 10% инвестиций были профинансированы через ГЧП в транспортной отрасли, в то время как в остальных странах ЕС в период 2005-2008 гг., этот показатель составлял 5 %, а в предыдущие годы он был еще меньше. Доля инвестиций в образование в Великобритании увеличилась от 1% в девяностых годах до 20 % в 2005-2009 гг. В остальных странах ЕС этот показатель незначителен. Наибольшая доля всех инвестиций в Великобритании приходится на ГЧП-проекты в сфере здравоохранения и составляет почти 40% за период 2005-2007 гг. В остальных странах ЕС этот показатель составляет около 1%.

Для некоторых компаний государственно-частное партнерство проложило дорогу к новому и прибыльному рынку. Согласно глобальному анализу компании «Standard & Poor's» стоимость акций 75 самых крупных компаний мира, инвестирующих в инфраструктуру - основную составляющую контрактов ГЧП - выросла более чем на 250 % за период 2002 – 2007 гг.. В то время как средний показатель на глобальном уровне для всех крупных компаний был ниже 100 % за этот же период времени. (PSIRU, 2008)

5. Государственно-частное партнерство в других странах

5.1 Великобритания

5.1.1 Лондонский метрополитен

В 2003 году были подписаны контракты с двумя компаниями на модернизацию лондонского метрополитена. Работы должны были завершиться к Олимпийским играм в 2012 году. Общая сумма контрактов составляла 15,7 млрд. фунтов стерлингов, или около 150 миллиардов норвежских крон, и должна была быть погашена в течение 30 лет. Это был самый крупный контракт ГЧП, подписанный в Великобритании, и составлял 1/6 часть от общей суммы таких контрактов. В 2007 году один из двух партнеров ГЧП – международный консорциум «Metronet» (в который входили две компании «Metronet BCV» и «Metronet SSL») – был признан банкротом. В результате банкротства лондонскому метрополитену (London Underground Limited) пришлось взять на себя оплату 95 % долгов компании, которые обошлись государству в 1,7 миллиардов фунтов стерлингов или около 17 миллиардов норвежских крон.

В мае 2010 года было принято решение о покупке другого партнера по контракту ГЧП, компании «Tube Lines», для того, чтобы метрополитен Лондона снова перешел в полную государственную собственность. Это приобретение обошлось в 310 миллионов фунтов стерлингов. «Колоссальная трата денег», - так оценил это решение Борис Джонсон - мэр Лондона и член Консервативной партии, когда все закончилось. (The Independent, 10 мая 2010 г.)

В связи с банкротством компании «Metronet» Счетной палатой Великобритании был разработан отчет под названием «Фиаско Metronet» («The failure of Metronet»). Кроме того, был составлен отдельный парламентский отчет, который подверг эти соглашения жесткой критике (House of Commons Transport Committee: The London Underground and the Public-Private Partnership Agreements Second Report of Session 2007-08 HC 45 16. Январь 2008 г.)

Риск по проекту, оговоренный в контрактах с компанией «Metronet», был слишком занижен. Этим двум компаниям, входящим в консорциум «Metronet» удалось ограничить свою ответственность суммой в 70 миллионов фунтов стерлингов. В данном случае риск по проекту не был переложен на частный сектор. Наоборот, в данном случае риск несло государство. Если бы управление компанией было эффективным, то акционеры компании получили бы огромную прибыль. После банкротства компании большая часть расходов легла на плечи налогоплательщиков и пассажиров.

Доклад содержит предупреждение правительству против заключения подобных соглашений в будущем. Ему напоминают о том, что частный сектор никогда не будет брать на себя большой риск без должного вознаграждения. В конечном итоге, по счетам придется платить налогоплательщикам.

Независимо от того, было ли банкротство компании «Metronet» связано с другими компаниями, вовлеченными в ГЧП, или нет, мы считаем, что решение об использовании модели ГЧП, было неверным и что модель ГЧП несовершенна по сравнению с традиционным управлением государственным сектором («traditional public-sector management»). После того, как потенциал неэффективности и неспособность частного сектора были продемонстрированы настолько явно, мы можем еще больше убедиться в этом выводе. Для сравнения, несмотря на то, что государственный сектор может быть неэффективным, возможность конструктивного надзора и контроля у государства, по всей вероятности, будет лучше («обеспечение максимальной финансовой выгоды»). Решающим здесь является то, что это также защищает от пагубных провалов. Стоит отметить, что когда частные компании не выполняют своих обязательств в рамках крупных государственных проектов, это может привести только к одному – что налогоплательщикам неизбежно придется платить по счетам".

5.1.2 Больницы

Еще одной областью, в которой реализовывались проекты ГЧП, было строительство новых больниц. В августе 2010 года радио BBC сообщило, что первоначальные строительные расходы для 103 больниц, которые были построены по схеме ГЧП (PFI в Великобритании), в рамках которого частная компания финансирует строительство, а государство возвращает долг в течение 25-45 лет, составили 11,3 млрд. фунтов стерлингов (около 110 миллиардов норвежских крон). Когда срок последнего контракта истечет в 2048 году, Национальная служба здравоохранения

НЕВЫГОДНО И НЕЦЕЛЕСООБРАЗНО

(NHS) выплатит 65,1 миллиарда фунтов стерлингов (около 650 млрд. норвежских крон), или в шесть раз больше, если включить расходы на техническое обслуживание, уборку и питание (BBC, 13 августа 2010 г.).

Министерство здравоохранения Великобритании, которое отвечало за строительство, утверждают, что они получили финансовую выгоду от реализации. Немногие согласны с этим утверждением. Расчеты основываются на том, что эксплуатация больниц, построенных по модели ГЧП, обходится на 12% дороже, чем больниц, построенных за счет государства. Газета «Financial Times» в августе 2010 года написала, что частные подрядчики рассчитывают на 8-10 % годовой прибыли. В некоторых случаях прибыль может быть намного выше.

Профессор Жан Шульс из университета Манчестера подсчитал, что за первые 12 больниц, построенных по схеме ГЧП, дивиденды частных акционеров в среднем составили 58 %. По информации, предоставленной журналом «The Economist», некоторые консультанты, консультировавшие по контрактам ГЧП, говорили, что это "просто извращение" - отдавать государственные средства частным механизмам финансирования таким образом». (The Economist, 18 марта 2010 г.).

Алан Майнард, профессор экономики здравоохранения в Университете Йорка, считает: «Если нужно найти деньги на строительство новой больницы, то государству ссуда обойдется дешевле. Зачем тогда пользоваться частным капиталом, если он всегда будет дороже?» Единственное, что могло бы оправдать ГЧП, это более высокое качество управления. «Однако доказательств или данных, подтверждающих данный факт, нет», - говорит Майнард (The Daily Telegraph, 10 марта 2010).

Врачи настроены критически

Британская медицинская ассоциация (BMA) весьма критически относится к модели ГЧП. Они указывают на то, что в течение срока действия контракта, который составляет вплоть до 45 лет, в медицине произойдет быстрое развитие, в то время как Национальная служба здравоохранения будет связана контрактами, заключенными в 90-х и начале 2000-х годов. В то время пока правительство сокращает расходы в государственном бюджете, выплаты по контрактам ГЧП будут продолжаться. Таким образом, придется сократить численность персонала и экономить на лечении пациентов. Практика показала, что некоторым больницам пришлось сократить количество предлагаемых процедур, так как выплаты по контрактам ГЧП увеличились по сравнению со средствами, которые были выделены для инвестиций. Хотя консервативно-либеральное правительство и пообещало, что это не коснется Национальной службы здравоохранения, уже осенью пришлось сократить 15 000 сотрудников. Планируются дополнительные сокращения кадров. (The Independent, 18 октября 2010 г.)

Медицинская ассоциация сослалась на то, что в докладе Счетной палаты Великобритании «Как внести изменения в операционные проекты частной финансовой инициативы» от 2008 года написано, что государству пришлось

заплатить «около 180 миллионов фунтов стерлингов» (около 1,8 млрд. норвежских крон) в 2006 году для того, чтобы внести изменения в контракты. Они также сослались на статью в газете «The Times», где утверждается, что банк «HSBC» заработал почти 100 миллионов фунтов стерлингов (около 1 миллиард норвежских крон) на эксплуатации больниц Национальной службы здравоохранения, и что, в частности, за выполнение таких простых работ, как замена розетки, приходилось платить по «сумасшедшим» ставкам.

5.1.3 Школы

В 2004 году Министерство образования Великобритании начало реализацию плана строительства новых школ по модели ГЧП («Программа строительства школ для будущего»). Общая стоимость программы составляла 52-55 миллиардов фунтов стерлингов (около 520 – 550 миллиардов норвежских крон). В докладе контрольному комитету Палаты общин говорится, что министерство слишком переоценило свои первоначальные планы и ожидания, которые не могли быть реализованы. К декабрю 2008 года в рамках этой программы планировалось построить 200 новых школ. В действительности было построено всего лишь 42 школы. Изначально министерство планировало завершить реализацию программы в течение 10 – 15 лет, но позднее этот срок был продлен до 18 лет. Таким образом, строительство последней школы должно быть завершено в течение 2023 года.

Контрольный комитет Палаты общин в своих выводах пишет, что «плохое планирование и постоянный сверхоптимизм министерства привел к большому разочарованию во время реализации программы и подорвал уверенность в том, что программа будет завершена в 2023 году» (Палата общин комитет по государственному бюджету: Строительство школ для будущего: реконструкция зданий средних школ, май 2009 года).

Новое правительство закрыло программу

Новое британское правительство, которое пришло к власти в мае 2010 года, приостановило финансирование этой программы и других проектов ГЧП. В ответ на вопрос в связи с рассмотрением дела №217/2010 в Городском правительстве г. Осло по ГЧП, заведующий финансовым отделом процитировал теневого министра образования британской лейбористской партии Эда Баллса, который очень сожалел о том, что ГЧП-программа была приостановлена. Его высказывание подтверждает, что приостановка финансирования связана с общим финансовым положением, а не с недовольством программой ГЧП, - пишет Винье.

Это не так. Новые правящие партии уже давно выразили глубокое недоверие к ГЧП-проектам лейбористского правительства. Джордж Осборн, который впоследствии стал министром финансов в правительстве Кэмерона и который на тот момент был теневым министром финансов для Консервативной партии, заявил газете «The Daily Telegraph» 4 февраля 2010 года, что «в ходе реализации проектов ГЧП во время правления Гордона Брауна, мы столкнулись с наихудшим их проявлением. Мы имеем дело со всеми недостатками дорогих и негибких контрактов, и в случае сбоя платить придется налогоплательщикам. Необходимо разработать совершенно новый подход к ГЧП, который будет прозрачным и в первую очередь учитывать интересы налогоплательщиков».

5.2 Опыт других стран

«Суровая правда заключается в том, что большинство частных компаний, которые осуществляют взимание дорожных сборов, находится в полном хаосе».

The Australian

Австралия обширно использовала ГЧП в отрасли, связанной со строительством и реконструкцией автомобильных дорог. Некоторые из этих проектов успехом не увенчались. В одной из статей в газете «The Australian» в январе 2009 года ситуация была подытожена следующим образом: «Суровая правда заключается в том, что большинство частных компаний, которые осуществляют взимание дорожных сборов, находится в полном хаосе».

В Австралии ГЧП-компании получают инвестированные средства обратно непосредственно через плату за дороги. Причиной проблем стал чрезмерный оптимизм компаний при оценке развития дорожного движения.

Одной из крупнейших компаний-подрядчиков Австралии является компания «Fletcher Construction». Директор компании, Марк Бинс, в интервью газете «New Zealand Herald» 26 ноября 2008 года заявил, что «если целью является быстрая реализация проектов, то использование контрактов ГЧП является шагом назад. На разработку законодательной базы для участников проекта уходит много времени». Он также поставил под вопрос возможность частного финансирования проекта без государственных гарантий при существующих условиях кредитования, так как это сведет на нет передачу риска частному сектору... Иногда преимущества передачи риска обманчивы, сказал Марк Бинс, и сослался на то, что британскому правительству пришлось выкупить частного оператора лондонского метрополитена «Metronet»... «Если передача объема риска не является оптимальной, возникает вопрос, каковы тогда преимущества ГЧП в зависимости от расходов на финансирование. Существуют веские аргументы в пользу того, что государство в состоянии обеспечить более дешевый капитал, например, путем выпуска инфраструктурных облигаций и осуществления проекта традиционным способом».

В некоторых странах, таких как Ирландия и Словакия, проекты ГЧП были отменены из-за мирового финансового кризиса. В Канаде государственный аудит в Онтарио подверг критике первый ГЧП-проект строительства больницы в провинции, и установил, что проект обошелся бы на 50 миллионов канадских долларов (около 250 миллионов норвежских крон) дешевле, если бы больницу построили власти провинции традиционным способом без привлечения частного партнера. В США механизм ГЧП применялся лишь в очень незначительной степени. В Техасе после массовых протестов пришлось отказаться от автодорожного проекта стоимостью 183 миллиона долларов (около 1 100 миллионов норвежских крон). Мнение законодательного собрания Техаса сильно разделилось касательно ценности данного проекта.

Всемирный банк и другие банки развития старались содействовать продвижению ГЧП-проектов в развивающихся странах, но, как известно, им не удалось привлечь инвестиции. В завершении своей статьи «Кризис ГЧП» (январь 2009 года) Давид Холл из Международного научно-исследовательского отдела коммунальных услуг написал, что «самым простым способом является строительство государственной инфраструктуры традиционным способом, то есть государство обеспечивает финансирование, заключает контракты на строительные работы и отвечает за эксплуатацию самостоятельно либо заключает договор о подряде. Это вполне выполнимо. Государство может одолжить необходимую сумму. Это не скажется на кредитоспособности государства, как в случае с частными компаниями. Традиционные контракты можно заключить и проще, и быстрее, чем контракты ГЧП: попытка сохранить ГЧП в качестве основного метода финансирования может привести к замедлению осуществления проектов. Поэтому строительство государственной инфраструктуры можно осуществить без использования механизма ГЧП».

6. Государственно-частное партнерство в Норвегии

6.1 Автодорожные проекты

В 2001 году Стортингом Норвегии было принято решение о реализации трех проектов в области строительства автодорог по схеме ГЧП. Это участки дорог, расположенные на трассе E39: Бордсхауг – Клетт, Лингдал – Флеккефьорд и Кристиансанд – Гримстад. Частная компания, с которой был заключен ГЧП-контракт, по каждому проекту отвечала за:

- 1) строительство определенного участка дороги на основе подряда на проектирование и строительство,
- 2) финансирование расширения дороги в обмен на возврат инвестированных компанией средств государством в течение 25-летнего периода,
- 3) эксплуатацию и текущий ремонт участков дорог в течение 25 лет за заранее оговоренную плату.

Министерство транспорта Норвегии поручило Научно-исследовательскому транспортно-экономическому институту (НИТЭИ) совместно с компанией «Dovge International» провести оценку вышеперечисленных трех проектов. Научно-исследовательский транспортно-экономический институт опубликовал результаты оценки в отчете №890/2007. На тот момент была начата реализация только двух проектов, а третий проект Кристиансанд – Гримстад был завершен в 2009 году. Государственное управление по строительству и эксплуатации автомобильных дорог Норвегии не проводило отдельную оценку данного проекта после его завершения. На информационном портале строительной промышленности написано, что проект понес крупные убытки (совместное строительное предприятие «E18 Гримстад – Кристиансанд» между датской компанией «E-Phil & Son» и немецкой компанией «Bilfinger Berger»). С точки зрения государства можно было бы утверждать, что проект был успешным. Однако проекты ГЧП не должны основываться на убытках подрядчика.

В заключительной части отчета НИТЭИ написал, что ГЧП способствует более эффективному использованию ресурсов. Однако этот вывод основан на том, что фактический срок строительства проектов был короче, чем для других проектов, реализованных по традиционной схеме. Причиной этому является полное финансирование проектов ГЧП с самого начала, в то время как финансирование остальных проектов было частичным. Это, в свою очередь, приводит к более длительным срокам строительства. Здесь важно подчеркнуть, что это не обусловлено самой моделью ГЧП, и более сжатые сроки строительства могут быть достигнуты и в традиционных проектах при условии его полного финансирования.

Помимо этого в отчете говорится, что «при финансировании проекта из государственного бюджета, вся сумма сразу находится в распоряжении. Государственное управление по строительству и эксплуатации автомобильных дорог Норвегии будет являться застройщиком и обычным образом заключать контракты со строительными фирмами на проведение работ. Главное отличие будет заключаться в том, что весь проект можно будет спланировать и реализовать без привязки к ежегодному бюджетному процессу. Одним из вариантов является

реализация проекта генеральным подрядчиком на основе подряда на проектирование и строительство. Подряд может включать только строительные работы или также работы по текущему ремонту и эксплуатации, но в этом случае заключается отдельный договор о выполнении подряда по текущему ремонту и эксплуатации.

На организационном уровне эта модель будет иметь те же преимущества, что и обычный ГЧП-проект с точки зрения целостного мышления и предсказуемости. Поэтому мы предполагаем, что более сжатые сроки строительства могут быть достигнуты и при данной модели финансирования. Существует также потенциал для создания стимулов к сокращению затрат. В некоторой степени этот потенциал может быть частично реализован без возможности нашего понимания этого".

6.1.1. Расходы

В отчете говорится, что «оснований утверждать, что пробные проекты привели к существенной экономии расходов на строительство, нет». На самом же деле, стоимость строительства первых двух проектов была выше по сравнению с опубликованными эмпирическими данными и реализацией проекта по традиционной схеме. Отчет содержит таблицу с данными из отчета о восстановительной стоимости дорог государственного назначения (Statens vegvesen, 2004) и заключительных отчетов по проектам. Колонка «традиционный метод реализации» была взята из законопроектов и основывается на предварительных данных, рассчитанных Директоратом автомобильных дорог Норвегии до запуска проектов ГЧП. «Предполагаемая общая стоимость ГЧП-проекта» является сочетанием расходов ГЧП-компании, оговоренных в контракте, и предварительной оценки собственных расходов на реализацию, рассчитанных Государственным управлением по строительству и эксплуатации автомобильных дорог Норвегии.

| | Уровень цен | Фактические данные, млн. крон | Традиционный метод (законопроект), млн. крон | Предполагаемая общая стоимость проекта, млн. крон |
|-------------------------|-------------|-------------------------------|----------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Клетт – Бордсхауг | 2004 г. | 1450 | 1381 | 1540 |
| Лингдал - Флеккефьорд | 2005 г. | 1350 | 1193 | 1400 |
| Гримстад - Кристиансанд | 2008 г. | 3900 | 3475 | 3550 |

Отчет НИТЭИ 890/2007

Плановые расходы на строительство участка трассы Клетт-Бордсхауг составляют 1540 миллионов норвежских крон. Расходы согласно фактическим данным составили 1450 миллионов норвежских крон, а при традиционной реализации проекта – 1381 миллионов норвежских крон. Для участка Лингдал – Флеккефьорд плановые расходы на строительство – 1400 миллионов крон, согласно фактическим данным расходы - 1350 миллионов норвежских крон и при традиционной реализации – 1193 миллионов норвежских крон. Плановые расходы для трассы Гримстад – Кристиансанд по модели ГЧП составили 3 550 миллионов норвежских крон, согласно фактическим данным - 3900 миллионов норвежских крон и при традиционной схеме строительства - 3475 миллионов норвежских крон.

НИТЭИ пишет, что общие расходы на строительство участка трассы Клетт – Бордсхауг в рамках ГЧП на 10% превышают расходы при традиционной реализации, рассчитанные до начала проекта. Однако эта цифра может быть несколько занижена, так как «кажется, что некоторые преимущества ГЧП, такие как экономическая эффективность, уже были учтены. С учетом этого предварительные расходы при традиционной реализации совпадают с фактическими расходами при ГЧП».

По сравнению с фактическими данными из отчета о восстановительной стоимости разница в расходах между реализацией проекта по модели ГЧП и традиционным образом будет меньше. Однако проекты, осуществляемые в рамках ГЧП, могут показаться несколько дороже. Это может быть связано с локальными удорожающими факторами, такими, как, например, большие залежи зыбучей глины в районе строительства».

Плановые расходы на строительство участка трассы Лингдал – Флеккефьорд по модели ГЧП на 15% выше, чем расходы при полном государственном финансировании, рассчитанные до начала проекта. И в этом случае расходы при стандартном подходе меньше, так как сюда может быть включена эффективность затрат, имеющих отношение к ГЧП. Однако явных признаков того, что это произошло на самом деле, как в случае с отрезком дороги Клетт - Бордсхауг, нет, пишет НИТЭИ. В этом проекте также были сложности с грунтом, которые не были учтены в смете. Помимо этого масштабы проекта были несколько расширены в этом процессе. Дополнительные расходы составляют около 30 - 60 миллионов крон. После внесения этих поправок, реализация проекта по схеме ГЧП стоит несколько больше, чем при традиционной реализации.

В случае с участком трассы Гримстад – Кристиансанд фактические расходы при ГЧП находятся в тех же пределах, что и расходы при традиционной реализации, рассчитанные до начала проекта. По сравнению с окончательной стоимостью подобных проектов осуществление проектов по модели ГЧП кажется более дешевым, чем по традиционной модели. Высокие затраты при традиционной реализации проектов могут быть связаны с различными особенностями этих проектов, которые сравниваются с проектом ГЧП. Другой проект – участок трассы Гуго – Копстад, который похож по масштабам и содержанию, - имеет тот же самый уровень расходов, что и проект ГЧП. Так как окончательные строительные расходы еще не опубликованы, сложно достаточно точно определить, какими будут строительные расходы по сравнению с альтернативными. Но так как указано, что подрядчик понес «значительные убытки» в рамках проекта, есть причины полагать, что расходы были значительно выше, чем предполагалось изначально.

Помимо этого в отчете также написано, что гипотеза о том, что ГЧП влечет за собой технические инновации, «подтвердилась в незначительной степени». Гипотеза о том, что полная ответственность со стороны частной компании приведет к дополнительным инвестициям на этапе строительства и, таким образом, сократит операционные и эксплуатационные затраты, «не подтвердилась». Далее в отчете также написано, что ГЧП-проекты обходятся государству дороже обычных». Это связано с тем, что частные компании перенимают ответственность за строительные расходы, и за это государству приходится платить.

НИТЭИ также считает, что «опыт подтверждает, что модель ГЧП обеспечивает более целесообразное распределение рисков, чем традиционная модель финансирования. Однако следует отметить, что административные расходы и другие транзакционные издержки высокие, но «имеют тенденцию к снижению». Правда, последнее высказывание подробно не объяснено.

В отчете НИТЭИ утверждается, что «информации, предоставленной для оценки, было недостаточно для того, чтобы заключить, что частное финансирование является дешевле или дороже, чем государственное финансирование». НИТЭИ обуславливает это тем, что основной риск переходит от ГЧП-компании к подрядчику.

Кроме того, в отчете указано: «В целом государственные капиталовложения должны приносить ту же доходность, что и частные, если они имеют то же предназначение. Поэтому частное капиталовложение в эффективные рынки не должно отрицательно сказываться на ГЧП в экономических расчетах. Теневой фактор государственных средств (налоговый фактор) оказывает влияние следующим образом: без экономической эффективности или различий в стоимости капитала ГЧП приведет к таким же чистым выплатам государством».

Независимо от формы финансирования проекта – полное государственное финансирование или финансирование в рамках ГЧП, все равно проект будет оплачен деньгами налогоплательщиков.

Расходы на финансирование являются частью общих затрат. Если стоимость строительства одинаковая, то проект с полным государственным финансированием будет дешевле, чем ГЧП-проект. Рентабельность капитала, инвестированного в проект ГЧП, таким образом, будет меньше. Под теневым фактором государственных средств понимается то, что некоторые экономисты-теоретики (включая Министерство финансов Норвегии) считают, что к каждому проекту, который финансируется с помощью налоговых средств, необходимо добавить 20%. Это связано с тем, что данная форма финансирования подразумевает избыточное налоговое бремя в размере 20%. Однако нет никаких обоснований для такой надбавки. Независимо от формы финансирования проекта – полное государственное финансирование или финансирование в рамках ГЧП, все равно проект будет оплачен деньгами налогоплательщиков. Таким образом, будет учитываться потеря для общества чистой выгоды или не будет, значения не имеет. Или, например, будет ли часть проекта оплачена за счет сбора, взимаемого за проезд по платным дорогам. Но даже и в этом случае эффект будет таким же, независимо от формы финансирования.

Из-за удорожания финансирования проекты ГЧП будут дороже при условии, если затраты на строительство одинаковые.

На основе денежных потоков, о которых договорились государство и частный партнер ГЧП по первым двум проектам, профессор Бьярне Йенсен предположил, что процентная ставка по кредиту, которую получили частные компании, составляет около 8-9 %. (Компании отказались опубликовать условия соглашения). Для сравнения, государство могло бы обеспечить ссуду, по меньшей мере, в два раза дешевле. Государство не настолько глупое, чтобы соглашаться на процентную ставку, фиксированную на 25 лет. Сведения и

НЕВЫГОДНО И НЕЦЕЛЕСООБРАЗНО

ожидания о таких факторах дают возможность предположить, что наиболее выгодными являются «плавающая» процентная ставка или процентная ставка, фиксированная на более короткий срок. Однако риски, связанные с плавающей процентной ставкой, заставляют компании ГЧП брать кредит с фиксированной процентной ставкой в течение длительного времени, или же увеличить долю первоначального капитала. Поэтому затраты компании на выплату процентов по кредиту будут гораздо выше, чем у государства. (Бьярне Йенсен, Неопубликованные заметки, 2010 г.)

Профессор Йенсен отметил, что если процентная ставка по кредитам трех компаний ГЧП будет на один процент выше государственного финансирования, то за 25-летний срок реализации проекта дополнительные расходы составят около 700 миллионов норвежских крон. Если процентная ставка будет на два процента выше, то сумма удвоится. Поскольку затраты на выплату процентов в данном случае, по-видимому, еще выше, то дополнительные расходы государства при финансировании проектов по схеме ГЧП составят миллиарды крон.

Чтобы проект ГЧП стал прибыльным, он должен подразумевать существенную рационализацию эксплуатации и технического обслуживания, или, как говорится в отчете «таким образом, рационализация становится единственным весомым мотивом для использования модели ГЧП». Однако рационализация не была подтверждена документально: «До реализации ГЧП была проведена оценка ожидаемых операционных и эксплуатационных расходов. Во всех проектах расходы компаний ГЧП совпадают с предполагаемым затратами, см. Приложение № 5». Приложение №5 не было опубликовано, так как оно содержит коммерческую тайну. Однако НИТЭИ заключил, что эти проекты не принесли какой-либо выгоды от рационализации производства и технического обслуживания. В некоторых проектах подрядчик осуществил аутсорсинг эксплуатации и технического обслуживания так же, как это могло быть сделано при традиционном подходе.

- Почти стопроцентная монополия компаний ГЧП на внесение изменений в дорожное строительство является проблемой.

Транспортно-экономический институт

При ГЧП государству приходится платить за риск, который перенимает частный партнер. Примеры из-за рубежа показывают, что государство иногда все равно вынуждено перенимать риск в случае банкротства частного партнера, или если партнер по каким-либо другим причинам не выполняет свои договорные обязательства. При долгосрочных контрактах может возникнуть необходимость внесения ряда изменений. В заключительном отчете НИТЭИ указано, что «почти стопроцентная монополия компаний ГЧП на внесение изменений в дорожное строительство является проблемой». «Директорат автомобильных дорог Норвегии имеет право требовать внесения изменений, например, в результате политического пересмотра некоторых вопросов, связанных с дорогами или возникновения новых локальных нужд. В таком случае государство вынуждено вести переговоры с компанией ГЧП о цене и услугах. Первый опыт внесения изменений такого рода показал, что трудно договориться о рыночной цене на выполнение работ». Другими

словами, стоимость таких изменений будет выше, чем, если бы на выполнение работ был объявлен тендер. НИТЭИ также пишет, что «опыт реализации проектов ГЧП в Испании и Португалии показал, что в течение срока действия договора всегда будет необходимость внесения изменений. Это может со временем увеличить стоимость жизненного цикла».

Как уже говорилось, транзакционные издержки, связанные с подготовкой тендерной документации и сопровождением проекта через 25 лет, будут значительно дороже при реализации проекта в рамках ГЧП. НИТЭИ сообщает, что транзакционные издержки ГЧП-компаний варьируются от 1,5 до 3 процентов от общей суммы контракта подрядчика. «Однако остается не ясным, являются ли эти расходы общими транзакционными издержками, так как некоторые из них могут быть включены в стоимость контракта застройщика. Таким образом, можно предположить, что указанные цифры несколько ниже реальных затрат» и на 1,5 - 3 процентов выше, чем при традиционном подходе, где те значения, как правило, составляют от 0,5 до 1 процента. В отчете также указано, что поставщики, которые участвовали в нескольких государственных конкурсах, сообщили о снижении стоимости затрат на подготовку тендерных документов с первого до последнего конкурса.

Информация о затратах на государственные закупки Директората автомобильных дорог Норвегии не доступна. Однако совершенно очевидно, что они будут значительно выше, чем при традиционном подходе. Предполагается, что расходы Директората автомобильных дорог Норвегии на осуществление проектов по схеме ГЧП будут снижаться по мере приобретения опыта. Затраты компаний, участвовавших в государственном конкурсе, но проигравших его, останутся неизменными. Так или иначе, эти расходы должен покрыть Директорат автомобильных дорог Норвегии, или же участники конкурса должны включить расходы в тендерную документацию в случае проигрыша. В таких случаях компенсация, предложенная компаниям, проигравшим конкурс, будет чисто символической.

При наличии финансирования для традиционных проектов нет никаких причин, оправдывающих более длительные сроки реализации, чем при ГЧП.

Единственным преимуществом проектов ГЧП, которое можно было бы отметить, это более сжатые сроки реализации по сравнению с некоторыми сопоставимыми проектами. Как уже упоминалось выше, это связано не с самой моделью ГЧП, а с тем, что финансирование традиционных проектов осуществляется по частям. Если будет получено финансирование и для таких проектов, то нет никаких причин, по которым на реализацию проекта уйдет больше времени, чем в случае ГЧП. Необходимо также учитывать, что на подготовку контракта ГЧП уйдет значительно больше времени, чем при традиционном подходе. Поэтому общие сроки реализации проекта по модели ГЧП могут быть длиннее, чем при традиционной схеме.

6.2 Проекты строительства школ в г. Осло

6.2.1 «Персбротен» и «Хёйбротен» – два проекта строительства школ в г. Осло

Муниципалитет Осло использовал модель ГЧП для строительства школ «Персбротен», «Хёйбротен», «Богстад» и «Уллерн». В 2009 году концерну «SINTEF» было поручено провести анализ строительства школ «Персбротен» и «Хёйбротен». Компания «Reinertsen» в 2008 году провела сравнительный анализ строительства старших школ «Персбротен» и «Бьорнхолт». Муниципальное предприятие «Undervisningsbygg» в письме от 12.10.2010 описала опыт, приобретенный в ходе строительства этих двух школ.

Муниципальное предприятие «Undervisningsbygg» поручило компании «Reinertsen» разработать отчет, который должен содержать оценку того, как выбор модели реализации отражается на общих инвестиционных расходах и на расходах, связанных с разработкой, управлением, эксплуатацией и техническим обслуживанием в течение определенного периода времени. Была проведена оценка модели ГЧП, которая была применена при строительстве школы «Персбротен» и стандартного отдельного подряда, который использовался при строительстве школы «Бьорнхолт».

Компания «Рейнертсен» пришла к следующим выводам:

- проекты имеют практически одинаковые инвестиционные расходы на один квадратный метр;
- школа «Персбротен»: более высокие эксплуатационные расходы на один квадратный метр;
- школа «Персбротен»: лучше отвечает требованиям энергоэффективности
- школа «Персбротен»: лучше отвечает требованиям универсального дизайна

Закон о государственных закупках требует, чтобы планирующими органами производился расчет жизненного цикла. Для школы «Бьорнхолт» это было сделано на раннем этапе, однако компания «Reinertsen» не имела доступа к таким расчетам по школе «Персбротен». Поэтому некоторые сравнения осуществить было невозможно. Отчет компании «Reinertsen» показывает, что с учетом функциональных различий и после нейтрализации элементов расходов, не поддающихся сравнению, инвестиционные расходы школ практически одинаковые - 20 599 норвежских крон на один квадратный метр для школы «Персбротен» и 20 664 норвежских крон на один квадратный метр для школы «Бьорнхолт».

Таким образом, в отчете сделано предположение, что затраты на финансирование строительства одного квадратного метра для этих двух школ будут одинаковыми, так как используется одна и та же самая процентная ставка. «С принципиальной точки зрения расходы на финансирование будут одинаковыми, независимо от того чьи деньги используются государственные или частные, при условии что кредит

выдан на нормальных рыночных условиях, как, например, для строительства школы «Персбротен». Это легло в основу для сравнения, где была выбрана средняя процентная ставка для обоих проектов в размере 6,5 процента. Так как сопоставимые инвестиционные затраты на один квадратный метр практически идентичны ... разница в финансовых затратах на один квадратный метр при таких предпосылках будет одинаковой".

На практике затраты на финансирование не будут одинаковыми при использовании модели ГЧП, а не полного государственного финансирования. Это связано с тем, что муниципалитет Осло получит кредит дешевле, чем частный партнер. Поэтому описание компании «Рейнертсен» является неверным по одному решающему моменту.

Как уже упоминалось, расходы на техническое обслуживание были значительно выше для школы «Персбротен». Это, в некоторой степени, может быть связано с тем, что в договор ГЧП были заложены более реалистичные суммы, но в любом случае это означает, что при такой модели реализации проекта никакой экономии на эксплуатации нет. Для школы «Бьорнхолт» ежегодные затраты на один квадратный метр оцениваются в 2 222 норвежские кроны на один квадратный метр и 2 344 норвежские кроны на один квадратный метр для школы «Персбротен», в том числе и финансовые затраты, которые предположительно являются одинаковыми для этих двух школ. Без затрат на финансирование расходы оцениваются в 548 норвежских крон на один квадратный метр для школы «Бьорнхолт» и 675 норвежских крон на один квадратный метр для школы «Персбротен».

Муниципальное предприятие «Undervisningsbygg» также поручило концерну «SINTEF» составить заключительный отчет. Бессрочные контракты были заключены между муниципалитетом Осло в лице муниципального предприятия «Undervisningsbygg» и компанией «SG-finans» (прежнее название этой компании «Elcon finans») от имени консорциума, в который входят компании «SG-finans», «Skanska AS Eiendom», «Skanska AS Entreprenør og Coor Service Management AS» (прежнее название этой компании - «Skanska Facilites Management AS»).

Компания утверждает, что на строительстве школы «Персбротен» удалось сэкономить 41,55 миллионов норвежских крон. Это связано со снижением текущей стоимости затрат на реализацию проекта, включая расходы на финансирование в размере 43,80 миллионов норвежских крон, что в свою очередь связано с тем, что стоимость проекта в сравнении с традиционным подрядом (262 миллионов норвежских крон – 320 миллионов норвежских крон) оценивалась на 58 миллионов норвежских крон дешевле, чем вариант ГЧП. К такому выводу пришел концерн «SINTEF», опираясь на документы дела №95/05, рассмотренного городским правительством г. Осло. В этом деле затраты на строительство школы «Персбротен» оцениваются в 260 миллионов крон. Муниципальное предприятие «Undervisningsbygg» сообщило в то же время, что на данном этапе проектирования еще слишком рано называть фиксированную цену, и поэтому включила надбавку за риск в размере 30 процентов от начальной стоимости проекта. Таким образом, стоимость проекта составила 320 миллионов крон. Именно эту цифру концерн «SINTEF» использовал в расчетах сэкономленных средств.

Нет никаких оснований полагать, что первая оценка муниципального предприятия «Undervisningsbygg» не была близка к правде. Это связано с тем, что фактически
НЕВЫГОДНО И НЕЦЕЛЕСООБРАЗНО

был получен тендер, который полностью соответствовал этой оценке в рамках контракта ГЧП. Кроме того, оказалось, что затраты на строительство старшей школы «Бьорнхолт», которая была построена примерно в то же время, были на 48 миллионов норвежских крон меньше первоначально согласованных рамок и почти равны расходам на строительство школы «Персбротен» на один квадратный метр.

Поэтому есть все основания полагать, что инвестиционные расходы на эти два варианта были бы практически равны. Из-за более высокой процентной ставки в ГЧП-проекте строительство при полном государственном финансировании обошлось бы на 18,2 миллиона крон дешевле, чем по модели ГЧП. Это совершенно противоречит тому, что утверждает концерн «SINTEF».

Концерн «SINTEF» основательно не рассматривал расходы на управление, эксплуатацию и техническое обслуживание в своем отчете, однако пришел к выводу, что уровень цен примерно такой же, как и в стандартных муниципальных проектах, но утверждает, что качество "кажется высоким." Как уже упоминалось, компания «Reinertsen» заключила, что расходы на управление, эксплуатацию и техническое обслуживание были значительно выше для школы «Персбротен» (которая была построена по модели ГЧП), чем для школы «Бьорнхолт» (построена за счет государства).

Муниципальное предприятие «Undervisningsbygg» в письме от 12.10.2010 написало, что на основании ограниченного количества ГЧП-контрактов, реализованных данной компанией, сложно сделать какие-либо конкретные выводы. (См. отчет компании «Reinertsen»). «Несмотря на то, что вывод, сделанный в этом отчете, немного неопределенный, результаты сравнения показали, что существенной разницы в инвестиционных затратах нет. Расходы на управление, эксплуатацию и техническое обслуживание, в среднем, для ГЧП-проектов немного выше. Бенчмаркинга для проекта строительства старшей школы «Хейбротен» в рамках государственно-частного партнерства нет. Однако есть основания полагать, что сравнительный анализ дал бы аналогичные результаты для этого проекта».

Концерн «SINTEF» в своем отчете заключил, что оба проекта, в основном, были реализованы в соответствии с предъявленными требованиями. В отчете указывается на то, что тендер, полученный в результате государственного конкурса, объявленного на строительство школы «Персбротен», сравнивался со стандартными расходами, основанными на фактических данных. Опираясь на эти фактические данные, муниципальное предприятие «Undervisningsbygg» рекомендовало этот проект к реализации. Однако в письме отмечено, что тендер, победивший на конкурсе, был гораздо дешевле, чем у конкурентов. Муниципальное предприятие «Undervisningsbygg» также пишет, что после принятия решения о том, что является объектом строительства, проблем с задержками сроков исполнения проектов нет. «Мы считаем, что финансирование выделяется для оптимального продвижения работы проектов».

ГЧП не дешевле

Основываясь на полученном опыте, оснований утверждать, что муниципалитету строительные проекты по модели ГЧП обойдутся дешевле государственного финансирования, нет. Напротив, есть основания полагать, что проекты ГЧП обойдутся дороже, прежде всего из-за более высоких финансовых и инвестиционных расходов и затрат на управление, эксплуатацию и техническое обслуживание. Это согласуется с опытом других стран (Кризис государственно-частного партнерства (ГЧП)? Международный научно-исследовательский отдел муниципальных услуг (PSIRU), январь 2009 г.). Согласно информации, предоставленной муниципальным предприятием «Undervisningsbygg», ГЧП никак не отражается на сроках реализации строительных проектов.

6.3 Муниципалитет Осло. Дело № 217/10. Применение модели государственно-частного партнерства (ГЧП).

В данном деле городское правительство предлагает обширное применение контрактов ГЧП в ближайшие годы. В Осло наблюдается сильный среднегодовой прирост населения и ожидается, что количество жителей к 2030 году будет ежегодно увеличиваться на 10 000 человек. Это означает, что в будущем муниципалитету придется осуществить серьезные инвестиции в школы, дома престарелых, детские сады и другую социальную инфраструктуру. Помимо этого также возникнет потребность в строительстве и новых зданиях. Поэтому стратегия использования ГЧП, о которой говорится в документе, будет применяться к строительной отрасли в целом.

С целью обеспечения наиболее эффективного использования муниципальных средств городское правительство желает прибегнуть к конкурсам, развить взаимодействие с некоммерческими организациями и частными предприятиями посредством государственно-частного партнерства (ГЧП). «С помощью модели ГЧП мы сможем гораздо лучше сравнить экономическую эффективность, качество и временные затраты на строительство и капитальный ремонт государственных предприятий и частных компаний».

Великобритания является страной, где контракты PFI (одна из форм ГЧП) получили наибольшее распространение. Опыт показал, что ГЧП дает обратные результаты, а не приводит к финансовой выгоде, как заявляет городское правительство г. Осло.

Городское правительство утверждает, что опыт других стран показывает, что в результате сотрудничества с частными компаниями экономическая выгода достигается благодаря творчеству, высококлассному частному руководству и общим целям, преследуемыми сторонами. Особое внимание заслуживает Великобритания, где наиболее развит рынок ГЧП (PFI). Опыт показал, что ГЧП дает обратные результаты, а не приводит к финансовой выгоде, как заявляет городское правительство г. Осло. Именно по этой причине новое консервативно-либеральное правительство Великобритании, там, где это было возможно, приостановило осуществление всех таких контрактов.

НЕВЫГОДНО И НЕЦЕЛЕСООБРАЗНО

Похоже, что у муниципалитета Осло хороший опыт с реализацией проектов строительства школ по модели ГЧП. Как уже говорилось выше, модель ГЧП не приносит какой-либо финансовой выгоды, а, напротив, приводит к увеличению расходов, отчасти потому, что финансирование в проектах ГЧП дороже государственного. В Великобритании и других странах основной причиной использования ГЧП является то, что инвестиционные расходы не отражаются в финансовой отчетности муниципалитета как долг. У муниципалитета Осло, который имеет очень высокую платёжеспособность и может получить самые лучшие условия кредитования, нет никаких причин использовать механизм ГЧП.

Городское правительство также подчеркнуло этот факт. В качестве преимуществ, которые делают ГЧП выгодным, были выделены такие элементы как ускоренные сроки реализации строительства, усиленное внимание анализу жизненного цикла, распределение риска и меньше бюрократии. Городское правительство г. Осло считает, что использование муниципалитетом Осло механизма ГЧП в крупных инвестиционных проектах в будущем будет сопряжено с большими преимуществами и указало три основных элемента, которые сделают ГЧП выгодным для муниципалитета: повышение производительности, усиление рыночной конкуренции и дополнительная выгода в виде новых решений.

Государственно-частные партнерства часто ведут к снижению конкуренции, так как данный механизм подходит только для крупных фирм, которые в состоянии обеспечить необходимое финансирование. Поэтому компаний, принимающих участие в конкурсе за контракт ГЧП, бывает меньше, чем при традиционном подходе. Компания «Reinertsen» в своем отчете о строительстве школ в г. Осло ссылается на то, что, несмотря на некоторую неуверенность, данных для того, чтобы заключить, что эксплуатация школы «Персбротен» по модели «ГЧП» обошлась значительно дороже школы «Бьорнхолт», было достаточно. «Разница говорит о том, что конкуренция за данный контракт была небольшой и может быть связана с тем, что рынок поставщиков недостаточно хорошо функционирует в отношении таких поставок. Поэтому компании, принимающие участие в конкурсе, включают в стоимость проекта слишком большую надбавку за неуверенность, связанную с длительным сроком эксплуатации». Компания также считает, что «благодаря хорошим ключевым показателям и стандартным описаниям производительности по всем актуальным услугам, если они используются независимо от типа контракта и механизма реализации, несоразмерно высокие цены можно обнаружить до заключения контракта ГЧП». Поэтому важно позаботиться о том, чтобы расходы на администрацию, эксплуатацию и обслуживание в рамках модели ГЧП не были слишком высокими.

ГЧП приводит к еще большей бюрократии

Нет никаких сомнений в том, что транзакционные издержки, начиная с подготовки к заключению контракта и заканчивая отслеживанием процесса, гораздо выше в случае с ГЧП, чем при традиционной модели реализации. Поэтому при ГЧП бюрократии будет больше, а не меньше, как утверждает городское правительство. Городское правительство также подтверждает это, подчеркивая, что для того, чтобы получить желаемый результат от модели ГЧП «необходимо выдвигать предъявлять серьезные требования к планированию и реализации. Поэтому заказчик должен

позаботиться о необходимых специалистах на этапе подготовки к заключению контракта, во время переговоров, разработки контракта и отслеживания его реализации и пр. Для обеспечения успешной реализации проектов решающим фактором является высокий профессионализм на всех вышеперечисленных этапах». Городское правительство планирует оказывать консультации муниципальным учреждениям в подготовке, реализации и мониторинге проектов ГЧП.

Видимых предпосылок тому, что реализационный потенциал проектов при традиционном подходе будет меньше, чем в случае ГЧП, нет. Предприятие «Undervisningsbygg» в письме написало, что «у нас есть организация, которая создана для управления и реализации строительных проектов. Мы постоянно корректируем рутину, регулируем навыки и договорную основу для того, чтобы в любой момент быть в состоянии удовлетворить требования рынка». «После принятия решения о строительстве проблем с выполнением работ в проектах нет. Мы считаем, что финансирование предоставляется для оптимальной работы проектов».

Нет никаких оснований полагать, что реализация строительных проектов займет больше времени после принятия решения о финансировании в достаточном объеме.

Когда заходит речь о том, что сроки реализации проектов строительства дорог, осуществляемые традиционным способом, более длительные, то это связано с финансированием, а не с моделью ГЧП. Нет никаких оснований полагать, что реализация строительных проектов традиционным способом займет больше времени, если финансирование было утверждено заранее. Существуют примеры крупных государственных строительных проектов, которые были завершены задолго до срока и в пределах утвержденного бюджета (например, здание Оперы). Необходимо также учитывать, что при традиционной модели за несоблюдение сроков строительства полагаются штрафные санкции.

Городское правительство отмечает, что при ГЧП происходит перераспределение рисков. Как уже было отмечено компанией «Reinertsen» в анализе строительства школ «Персбротен» и «Бьорнхолт» школы, длительные сроки (25 лет) влекут за собой неопределенность, которую фирма-подрядчик должна будет учесть в тендере. При таких длительных контрактах почти всегда будет необходимость в каких-либо изменениях. В таком случае муниципалитет будет иметь дело с компанией-монополистом, так как подрядчик может настаивать на том, чтобы придерживаться первоначального договора. За такой длительный период времени также может случиться, что подрядчик обанкротится или по иным причинам не сможет выполнять обязательства по контракту. В этом случае муниципалитету придется спасать проект, несмотря на то, что, в принципе, риск несет компания-подрядчик.

Городское правительство г. Осло считает, что «для муниципалитета Осло в будущем будет выгодно использовать механизм ГЧП в крупных проектах». Однако попытки подтвердить документально, в чем заключаются эти преимущества, сделано не было. Нет никаких сомнений в том, что эти проекты будут дороже из-за

НЕВЫГОДНО И НЕЦЕЛЕСООБРАЗНО

более дорого финансирования, более высоких транзакционных издержек, а также потому, что конкуренции при ГЧП может быть меньше, чем при традиционном подходе. Муниципалитету также придется заплатить за повышенный риск, который несет подрядчик. В то же время, государству нужно быть готовым к тому, что проект все равно нужно будет спасать в случае банкротства или отказа частного партнера от продолжения своего участия в проекте. Нет никаких причин, препятствующих муниципалитету с помощью тщательного планирования, реализовывать такие проекты по традиционной схеме с таким же успехом.

В экономическом плане на 2010-2013 гг. на период 2011 – 2013 гг. сумма, отведенная на инвестиции, составляет 18 252 миллионов норвежских крон. Увеличение стоимости финансирования на один процент означает повышение ежегодных затрат в 2013 году почти на 200 миллионов норвежских крон. Если проекты, в общем, подорожают на 10 %, а данная цифра занижена, учитывая международный опыт, то дополнительные расходы муниципалитета Осло в 2013 году составят около двух миллиардов норвежских крон.

7. Анализ, осуществленный компанией «Vista»

По заказу Министерства торговли и промышленности Норвегии компанией «Vista» в 2008 году был составлен обзорный отчет о проектах, реализованных в рамках механизма ГЧП. Компания «Vista» под термином ГЧП понимает «сотрудничество государства с частным сектором в целях реализации проекта или оказания услуги, в рамках которого частный партнер перенимает значительную долю риска или ответственности, связанной с разработкой или эксплуатацией проекта». Данное определение оставляет без внимания самый центральный момент ГЧП – то есть то, что финансирование обеспечивает частный партнер. См. определение выше.

На вопрос о том, в чем заключается новизна ГЧП, компания «Vista» ответила, что ответ на этот вопрос можно дать, опираясь на две разные точки зрения. «Первую можно проследить благодаря внедрению консервативным правительством Великобритании «частной финансовой инициативы» (PFI) в 1992 году. Вторая точка зрения отражена в изменениях и вызовах, с которыми государственный сектор столкнулся в Норвегии и других зарубежных странах, а также в развитии так называемого «нового государственного управления». Ужесточение правил государственных закупок также привело к тому, что совместные инициативы частного и государственного секторов необходимо узаконить посредством объявлений и конкурсов».

Компания «Vista» ссылается на то, что «консервативное правительство Великобритании в 1992 году ввело понятие «частной финансовой инициативы» (PFI). Частная финансовая инициатива является одним из видов ГЧП, который подразумевает объемное финансирование со стороны частного партнера. Инициатива была внедрена вследствие нехватки государственных средств на реализацию необходимых инвестиций в инфраструктуру, а также с целью привлечь частный капитал для удовлетворения государственных нужд. Правительство лейбористов с энтузиазмом приняло эту инициативу, которая рассматривалась в качестве «третьей возможности» в рамках идеологии, основывающейся на сочетании наилучшего из частного и государственного секторов, вместо того, чтобы концентрироваться на различиях между секторами. Со временем взаимодействие и желание использовать навыки и организацию частного сектора стали такими же вескими аргументами, как и потребность в финансировании».

Как уже упоминалось ранее, Счетная палата Великобритании и Консервативная партия очень скептически отнеслись к столь широкому использованию модели ГЧП и утверждали, что правительство, таким образом, скрывало реальное финансовое положение государства. **Новое консервативно-либеральное правительство приостановило все начатые проекты, реализуемые по модели ГЧП**, и планирует провести новый анализ весной 2011 года. В Великобритании не все проекты ГЧП имеют отношение к инвестициям в инфраструктуру, как в большинстве других стран, которые в ограниченной степени внедрили эту модель взаимодействия государственного и частного секторов. За исключением неудачного проекта строительства лондонского метрополитена, который был приостановлен, ГЧП, в основном, использовалось для строительства и эксплуатации больниц и школ. См. описание выше.

Компания «Vista» утверждает, что «международный опыт показывает, что в ГЧП заложена потенциальная выгода при условии, что основные требования соблюдены. Среди самых основных преимуществ ГЧП - быстрая реализация проекта, более сжатые сроки строительства и снижение затрат. Опыт показывает, что выгода ГЧП составляет около 10-25 % по сравнению с традиционным подходом реализации инфраструктурных проектов. Передача риска, распределение выгоды и реальное взаимодействие сторон являются ключевыми факторами успеха. Международный опыт показывает, что недостатки ГЧП могут быть значительно хуже преимуществ в тех случаях, когда передача риска не была истинной или же когда государство заплатило за передачу риска, с которым частный партнер не в состоянии справиться или повлиять».

В отчете не приводится каких-либо конкретных примеров тех самых 10-25% экономии в инфраструктурных проектах, реализованных по модели ГЧП. В отдельных проектах строительства дорог были отмечены более короткие сроки реализации по сравнению с проектами, реализованными традиционным способом. Однако это обусловлено тем, что государству не удалось обеспечить достаточный объем финансирования для реализации всего проекта сразу, что привело к продлению сроков строительства. Таким образом, это не имеет никакого отношения к самой модели ГЧП.

Трансакционные издержки

Компания «Vista» совершенно верно подметила, что модель ГЧП сопряжена с большими трансакционными издержками. В отчете под трансакционными издержками понимаются расходы на получение информации, составление тендерной документации, описание требований к качеству предоставляемой услуги, переговоры с потенциальными поставщиками, принятие решений, приобретение/подписание контрактов и оценка/мониторинг для обеспечения желаемого результата, а также судебные споры и пересмотр условий контракта в случае несогласия или несоблюдения условий контракта.

Чтобы проект ГЧП оказался выгодным, во-первых, при разработке тендера, ведении переговоров и оценке полученных предложений, а также в ходе мониторинга качества проекта в течение всего срока действия контракта (как правило, 20-30 лет) необходимо обеспечить достаточный уровень знаний и возможностей. Компания «Vista» считает, что ГЧП считается наиболее подходящей моделью для крупных муниципалитетов и государственных инвестиционных проектов в тех областях, где у государства есть необходимые компетенции для отслеживания проектов. Компания считает, что такие учреждения как Государственное управление по строительству и эксплуатации автомобильных дорог Норвегии, Администрация железнодорожных путей Норвегии и Директорат государственного строительства и недвижимости обладают необходимыми компетенциями. Анализ зарубежного использования ГЧП показал, что такие партнерства, в основном, применяются в транспортной (автомобильные и железные дороги, мосты,) и социальной инфраструктурах (здравоохранение, образование), а также в других сферах (тюрьмы). Желательно, чтобы в Норвегии ГЧП реализовывались в этих же сферах, считает компания «Vista».

Воздействие ГЧП на государственный бюджет

В отчете говорится, что «сказать что-либо об общем воздействии ГЧП на государственный бюджет» не предоставляется возможным. Нельзя однозначно ответить на вопрос, какой тип финансирования меньше всего отразится на государственном бюджете при условии, что все остальные факторы останутся неизменными».

Государство может получить ссуду гораздо дешевле, чем частные компании.

В данном случае компания «Vista» сильно ошибается. Совершенно очевидно, что проекты ГЧП будут дороже и, таким образом, сильнее ударят по государственному бюджету, чем традиционные способы финансирования и строительства. Вопреки тому, что утверждает компания «Vista», не остается сомнений в том, что государственное финансирование будет дешевле финансирования посредством механизма ГЧП. Этому есть простое объяснение. Государственный сектор может занимать деньги на более выгодных условиях, чем частные компании. Помимо этого частные компании также хотят получить прибыль от вложенного собственного капитала, которая будет значительно превышать банковский процент. Чтобы проект ГЧП стал прибыльным, необходима выгода от повышения эффективности, которая компенсирует дорогое финансирование и увеличившиеся транзакционные издержки. И международный, и норвежский опыт показывают, что это не так, и что проекты ГЧП поэтому, как правило, оказываются дороже, иногда значительно дороже проектов, реализуемых по традиционной схеме. В отчете также написано, что "нет оснований указывать на какой-то вид конкуренции или модель, которая будет более эффективной, чем другие модели на общих основаниях». Это означает, что даже компания «Vista» не утверждает, что повышенная эффективность компенсирует недостатки, связанные с повышенными затратами на финансирование и транзакционные издержки в проектах ГЧП.

Компания «Vista» пишет, что «в экономическом плане ГЧП с частными инвестициями представляет собой альтернативный способ доступа к общей экономии». Однако такая альтернатива дороже государственного финансирования. Помимо этого в отчете было подчеркнуто, что "прямого увеличения имеющихся ресурсов не происходит. С другой стороны, общий объем ресурсов может быть увеличен за счет их более эффективного использования».

Компания совершенно права в том, что не происходит увеличения имеющихся ресурсов. Напротив, их становится меньше, так как дорожает финансирование. Тот факт, что общий объем ресурсов становится больше, если деньги используются более эффективно, является само собой разумеющимся. Однако опыт реализации проектов ГЧП не показывает, что ресурсы используются более эффективно. Таким образом, нет никаких аргументов в пользу ГЧП. Напротив, имеются аргументы в пользу традиционного способа, поскольку при традиционной схеме реализации экономятся значительные суммы. Это касается и финансирования, и транзакционных издержек.

Помимо этого в отчете также указано, что опыт ГЧП доказал свои преимущества и дает финансовую выгоду в большинстве инфраструктурных проектах, реализуемых в рамках данного механизма. **Новое правительство Великобритании, возглавляемое Дэвидом Кэмероном, пришло к противоположному результату**

НЕВЫГОДНО И НЕЦЕЛЕСООБРАЗНО

и отменило все начатые проекты ГЧП ввиду их нерентабельности. Новое правительство также подметило, что единственной причиной, по которой бывшее правительство лейбористов начало реализацию большого количества проектов ГЧП, несмотря на их дороговизну, было желание снизить государственный долг. Счетная палата Великобритании также указало на это.

В отчете рассматривается опыт использования ГЧП в Норвегии. В качестве существенных преимуществ данного механизма указаны более сжатые сроки строительства, что позволяет быстрее воспользоваться полученной выгодой. «Ни в одном отчете более низкие строительные расходы или издержки жизненного цикла не подтверждены документально». Компания «Vista» обошла стороной более дорогое финансирование ГЧП. Чтобы компенсировать это, расходы на строительство и эксплуатацию должны быть значительно ниже, чем при традиционном методе. В отчете отмечено, что подобная экономия расходов не подтверждена документально ни в одном из норвежских проектов, которые были анализированы.

Под заголовком «ГЧП – финансовые перспективы» компания «Vista» написала следующее: «Опыт показывает, что самым главным преимуществом ГЧП при данных условиях может быть снижение общих расходов при реализации государственных инвестиционных проектов за весь период существования проекта. Это независимо от того подразумевает ГЧП частное финансирование или нет. Если же ГЧП не выполнит поставленных целей, это может привести к увеличению нагрузки на государственный бюджет». В отчете, однако, не указаны конкретные примеры, подтверждающие более низкие затраты.

Помимо этого «возможная экономия подразумевает, что больше ресурсов бюджета может быть потрачено на достижение других целей или снижение потребности в финансировании за счет налоговых средств. Само собой разумеется, что при экономии средств снижается потребность в финансировании за счет налоговых средств. Вопрос заключается в том, имела ли место экономия средств, и в этой связи компания «Vista» в отчете указала, что документально это подтвердить не удалось. Однако компания утверждает, что снижение потребности в финансировании за счет налоговых средств само по себе благоприятно отразится на экономическом росте, так как взывание налогов сопряжено с затратами. Это - спорное утверждение, которое не подтверждено фактически. Проекты, так или иначе, оплачиваются за счет налоговых средств независимо от механизма реализации (ГЧП или традиционный способ). Поэтому разницы никакой нет.

Передача опыта

Компания «Vista» утверждает, что ГЧП может стать своего рода стандартом и способствовать передаче опыта и развитию других государственных проектов. «В таком случае определенное количество проектов ГЧП там, где эта модель подходит, может содействовать экономии средств госбюджета помимо остальных преимуществ, получаемых от каждого отдельного проекта ГЧП». Когда ГЧП не

приводит к снижению затрат, то эта модель не сможет стать стандартом, который будет стимулировать к реализации других недорогих проектов. Вместо этого передача опыта будет осуществляться за счет традиционных проектов.

Особое внимание в отчете компании «Vista» вызывает то, что «если финансовая политика приведет к слишком большому росту общего спроса, то это увеличит нагрузку на экономику (будет ощущаться нехватка ресурсов), независимо от того, откуда был привлечен капитал – одолжен в банке или выделен из государственного бюджета. При наличии эффективных рынков капитала фактические затраты на капитал, используемый в государственном производстве, в принципе, равны рыночной цене на капитал аналогичного проекта с таким же риском в частном секторе. Инвестиционное решение, поэтому, должно быть одинаковым независимо от того чей капитал – частный или государственный».

Смысл как раз заключается в том, что в зависимости от того, за счет каких средств финансируется проект, риск не будет одинаковым. Частное финансирование расценивается кредиторами как более рискованное, нежели заемщиком будет являться государство. Поэтому процентная ставка для государственного кредита будет ниже. Помимо всего частный инвестор должен иметь определенную долю собственного капитала, на которую прибыль должна превышать банковский процент. Финансирование государственных инвестиций всегда будут дешевле частных инвестиций. Государству следует поставить вопрос о том, является ли эта инвестиция экономически более выгодной, чем другие инвестиционные альтернативы. Если проект финансируется частным образом, то его стоимость будет выше, чем, если бы этот же проект финансировался за счет государственных средств. Поэтому проект ГЧП гораздо быстрее окажется в невыгодном положении по сравнению с другими проектами, финансируемыми государством. В данном случае компания «Vista» сильно ошибается.

Компания «Vista» писала, что «почти все проекты ГЧП в Англии были завершены в соответствии с графиком». На самом деле график сдачи объектов для такого масштабного строительства школ по схеме ГЧП полностью рухнул, когда правительство, возглавляемое Дэвидом Кэмероном, приостановило проект осенью 2010 года.

В заключении компания «Vista» написала, что «ГЧП оказалось подходящей формой контракта для некоторых типов проектов в области инфраструктуры. Модель обладает потенциальной выгодой в результате повышения эффективности при соблюдении основных условий». И опять эта компания повторяет то, что итак является само собой разумеющимся. **Любая модель может быть эффективной, если создать предпосылки, которые приведут к этому результату.** Вопрос заключается только в том, будет ли модель эффективной на практике. В данном случае модель ГЧП провалилась. К такому выводу пришло правительство Великобритании, возглавляемое Дэвидом Кэмероном.

«Более высокие транзакционные издержки могут быть оправданы в том случае, если выгода в результате повышения эффективности, например, за счет снижения рисков и улучшения процессов, превышает транзакционные затраты», - писала компания «Vista». И в этом случае эта компания забывала о высоких расходах на финансирование. Но даже и в этом случае оказывается, что никакой выгоды от НЕВЫГОДНО И НЕЦЕЛЕСООБРАЗНО

повышения эффективности нет. "Модели ГЧП можно будет отдать предпочтение в том случае, когда она будет более рентабельной по сравнению с другими моделями». Опять само собой разумеющиеся факты. Проблема в том, что данная модель не является более выгодной.

8. Мифы и высказывания о государственно-частном партнерстве

Центральным вопросом в отношении проектов ГЧП является следующее: подразумевает ли ГЧП финансирование, реализацию и эксплуатацию более выгодную для государства и оказываемых услуг. Дэвид Холл, директор международного отдела исследований государственных услуг при Бизнес-школе Университета Гринвича, рассмотрел высказывания и мифы, которые часто используются о ГЧП для демонстрации превосходства данного вида взаимодействия без учета его влияние на уровень затрат, эффективности, качества услуг и соотношения цены и качества.

8.1 Отсутствие альтернативы

Одним из аргументов, который часто называют в пользу ГЧП, это то, что ему существует альтернативы. Органы власти утверждают, что поскольку существуют ограничения на размер кредита и сопротивление против повышения налогов и сборов, строительство новых школ и больниц не может быть начато без применения механизма ГЧП. А так как ГЧП является необходимостью, то на такие моменты, как финансовая выгода, внимание не обращается – не с чем сравнивать.

Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) проведя оценку десяти проектов ГЧП в различных странах Европы, выяснил, что наиболее важным влиянием механизма ГЧП было то, что эти проекты были запущены в реализацию. Если бы рассматривался вопрос о реализации этих проектов за счет государственного бюджета, то они не были бы реализованы. А если бы и были, то гораздо позднее. (Оценка проектов ГЧП, финансируемых ЕИБ. ЕИБ, март 2005 г.)

Дэвид Холл отмечает, что кредитные рамки были нарушены несколькими странами и это не повлекло за собой каких-либо санкций (Ситуация может ухудшиться после мирового финансового кризиса и мер, предпринятых для дисциплинирования стран-членов). Он ссылается на то, что банкротство британского банка (Northern Rock) в 2008 году привело к увеличению государственного долга Великобритании на 87 миллиардов фунтов стерлингов (около 870 млрд. норвежских крон), что превышает общую стоимость всех контрактов ГЧП, которые на тот момент были заключены в Великобритании и других странах ЕС (расчеты ЕИБ показывают более высокие показатели). Он также отмечает, что налоги и сборы регулярно повышаются. Поэтому нет необходимости использовать ГЧП, если проект является целесообразным и выгодным.

8.2 Экономия средств жителей

Другим утверждением в пользу ГЧП является то, что это бесплатно для общественности. В действительности же граждане должны платить за школы, больницы и другие проекты точно так же, как и за другие государственные инвестиции путем оплаты налогов и сборов. Расходы можно распределить на несколько лет и отложить на будущее, что, в свою очередь, увеличивает общие расходы, так как приходится платить процентную ставку по кредитам.

НЕВЫГОДНО И НЕЦЕЛЕСООБРАЗНО

Поэтому общая стоимость проекта для жителей за весь срок его эксплуатации, скорее всего, будет больше, чем, если бы проект финансировался с помощью традиционного подхода.

8.3 Распределение риска

Еще одним важным аргументом в пользу ГЧП является распределение риска. Однако переложение риска от государства частному сектору не является бесплатным. Можно заключать контракты ГЧП, согласно которым риск задержки переходит к подрядчику. Но такие контракты зачастую стоят на 25 процентов дороже обычных. Холл указывает на то, что зачастую невыгодно переплачивать за передачу риска.

Международный валютный фонд (МВФ) предупредил правительства стран, чтобы они не завышали реальную стоимость передачи рисков: «возможно, что правительство переоценивает риск и переплачивает частному сектору за переложение рисков. Это увеличивает стоимость ГЧП по сравнению с прямыми государственными инвестициями». (Международный валютный фонд государственно-частные партнерства 12 марта 2004 г., стр. 14)

8.4 Превосходные достижения частного сектора

Последним утверждением в пользу ГЧП является то, что частный сектор гораздо более эффективен во всех сферах, чем государственный сектор и государственные служащие. Тот факт, что частные компании могут проще и дешевле финансировать инвестиции, а также оказывать какую-либо услугу более эффективно, чем государственный сектор, воспринимается как нечто само собой разумеющееся.

Практически в каждой стране мира государство может получить кредит под более низкую процентную ставку, чем частные компании.

Эти утверждения являются ложными. Неверным является утверждение, что стоимость финансирования для частного заёмщика ниже, чем для государства. Ситуация с точностью наоборот. Практически в каждой стране мира государство может занимать деньги под более низкую процентную ставку, чем частные компании. Эмпирические исследования также показывают, что частный сектор не является более эффективным, чем государственный. В 2005 году Всемирный банк сделал вывод: «Большинство многонациональных исследований показывают, что существенной разницы между эффективностью государственных и частных поставщиков услуг нет». Некоторые исследования показали, что государственный сектор был гораздо более эффективным: в ходе исследования, проведенного в 1970-х годах в США, было обнаружено, что расходы частных компаний, поставляющих электроэнергию, постоянно были выше государственных и частные фирмы устанавливали более высокие тарифы. Исследования в других секторах не показали какой-либо систематической разницы в эффективности частных и государственных поставщиков и поставщиков услуг.

Постоянным спутником ГЧП стало утверждение о том, что проектная часть проекта ГЧП всегда завершается в сроки и в рамках бюджета, и что это является решающим преимуществом ГСП по сравнению с традиционной моделью реализации государственных проектов. Бывшее правительство Великобритании заявило, что 76 % проектов ГЧП были завершены в срок, по сравнению с примерно 30% проектов, реализованных традиционным способом. Обзор проектов ГЧП, которые финансировал Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) в различных европейских странах показал, что проекты "в основном, были завершены в сроки, в рамках бюджета и в соответствии со спецификациями".

Тем не менее, проекты ГЧП являются гораздо более дорогими. **В докладе ЕИБ было проведено сравнение расходов по проектам строительства автодорог в Европе, реализованных по модели ГЧП и традиционных проектов. Выяснилось, что проекты ГЧП были в среднем на 24 % дороже, чем обычные государственные проекты строительства дорог.** В 2007 году польское правительство отменило ГЧП-проект строительства автомагистрали именно по этой причине. Они обнаружили, что автостраду А1 между Грудзиаде и Торун можно построить за 5,6 млн. евро (около 45 миллионов норвежских крон) за километр при традиционном подходе, в то время как ГЧП будет стоить 7,4 миллиона (около 60 млн. норвежских крон) за километр.

9. Список использованной литературы

British Medical Association: NHS spending and the role of the private sector. 2010.

DnB NOR Markets: Hva er NIBOR og Renteswapper (IRIS)? 2010.

Gjønnnes, Arnhild Dordi: Offentlig-privat samarbeid. Horisont nr. 1 (2003).

Hall, David: A crisis for public-private partnerships (PPPs)? Public Services International Research Unit (PSIRU). January 2009.

Hall, David: PPPs in the EU – a critical appraisal. Public Services International Research Unit (PSIRU). October 2008.

House of Commons Public Accounts Committee: Building Schools for The Future: renewing the secondary school estate. May 2009.

IFSL Research: PFI in the UK & PPP in Europe 2009. February 2009.

Jensen, Bjarne: Evalueringsrapport OPS i vegsektoren – misvisende konklusjon. Upublisert notat.

Jensen, Bjarne: Gode og derlige metoder for samarbeid mellom offentlig og privat sektor. Upublisert notat.

Jensen, Bjarne: Evaluering av OPS – Alternativer til OPS. Høgskolen i Hedmark. April 2008.

Kappeler, Andreas and Nemoz, Mathieu: Public-Private Partnerships in Europe – Before and During the Recent Financial Crisis. European Investment Bank. July 2010.

KPMG: Utredning av samfunnsøkonomiske konsekvenser ved bruk av OPS. Rapport til Næringslivets Hovedorganisasjon, Byggnæringens Landsforening, Selmer Skanska AS og vedekke ASA. 2003.

KPMG: Kartlegging og utredning av former for offentlig privat samarbeid (OPS). Rapport til Nærings- og handelsdepartementet. Mars 2003.

Mandag Morgen: Offentlig-privat samarbeid om danske supersykehus. Nr. 32, 14.11.2010.

National Audit Office: The failure of Metronet. 2009.

Nærings- og Handelsdepartementet: Beste praksis – offentlige anskaffelser, 2004.

OPS-portalen Norge: <http://www.ops-portalen.net/>

Oslo kommune. Byrådet: Bruk av offentlig-privat samarbeid (OPS)

Byrådssak 217/10 Notat nr. 76/2010. Notat 115/2010.

Reinertsen AS: Benchmarking av Persbreten og Bjørnholt VG S. 2008.

Sandman, Matz: Lange planer og korte penger. NHO, Fagseminar, 2010.

Schjødt: OPS-seminar Oslo kommune. Noen problemstillinger i rettslig perspektiv. Nov. 2010.

Singses, Hilde: OPS-seminar Oslo kommune. Bidrar OPS til bedre investeringer? Nov. 2010.

SINTEF: Evaluering av OPS-kontrakter mellom Undervisningsbygg og SG-Finans. 2009.

Skanska: OPS-seminar Oslo kommune. Skanskas erfaringer. Nov. 2010.

Transportøkonomisk institutt: Evaluering av OPS i vegsektoren. TØI-rapport 890/2007.

Stockholms Läns Landsting: Fakta om projektavtalet för Nya Karolinska Solna, 2010.

Strömsnes, Dag: Kan offentlig-privat samarbeid bidra til bedre kommunesektor? Kommunal Rapport, 17.9.2003.

Vista Analyse AS: Oversiktsrapport om samarbeidsavtaler mellom offentlige og private aktører, 2007.

Vista Analyse AS: Raskere og smartere samferdselsutbygging. NHO. August 2010.

Vinje, Kristin: OPS-seminar Oslo kommune. Offentlig privat samarbeid, OPS. Nov. 2010

Статьи в газетах «Aftenposten», «The Independent», «The Guardian», «The Telegraph», «The Economist», «BBC News», «New Statesman», «Financial Times», 2009-2010.