

Формирование механизма государственно-частного партнерства в сфере оказания общественных услуг

© 2011 Е.А. Морозова

доктор экономических наук

Российский университет дружбы народов, г. Москва

E-mail: moroz_elena@rambler.ru

В статье рассматриваются вопросы, связанные с возможностью привлечения частного сектора к оказанию общественных услуг, формирования механизма государственно-частного партнерства в данной сфере, ориентированного на потребителя, а также повышения эффективности и качества предоставляемых услуг в условиях недостаточности конкуренции.

Ключевые слова: общественные услуги, частный сектор, конкурсная основа, государственно-частное партнерство, ориентация на потребителя, квазيبюджетные расходы.

Государственные и муниципальные предприятия как поставщики общественных услуг обладают достаточно существенными недостатками, связанными, в частности:

- со слабостью мотивации, обеспечивающей ориентацию на потребителя и повышение эффективности деятельности;
- с размытостью связи между результатом деятельности и положением на рынке подобного хозяйствующего субъекта;
- с тесной сращенностью с административными структурами и ориентацией в первую очередь на их интересы.

Привлечение частного сектора к предоставлению подобных услуг могло бы усилить ориентацию на потребителя и стимулы к повышению эффективности для расширения собственной доли рынка, обеспечить отбор наиболее эффективных поставщиков услуг в результате рыночной конкуренции, ослабить административные, в том числе неформальные рычаги воздействия на рынок, часто применяемые в ущерб потребителям услуг¹. В то же время в условиях недостаточности конкуренции и распространения коррупции расширение роли частного сектора может привести и к негативным социальным эффектам, поскольку нерегулируемая частная монополия способна ориентироваться на извлечение сверхприбыли и дискриминацию поставщиков и потребителей.

Привлечение частного сектора к предоставлению общественных услуг может происходить на основе:

- приватизации государственных и муниципальных предприятий²;
- ликвидации государственных и муниципальных предприятий с созданием на их базе частных структур, которым в той или иной форме обеспечивается доступ к имуществу ликвидированного предприятия;

- открытия рынка для частных предприятий “со стороны”, привлечения их к предоставлению общественных услуг на конкурсной либо иной основе.

Для обеспечения реального открытия рынка для частного сектора необходимо соблюдение следующих базовых условий:

- стабильность институциональных механизмов регулирования рынка;
- выравнивание режима деятельности государственных (муниципальных) и частных предприятий с точки зрения “правил игры” на рынке, доступа к государственному (муниципальному) имуществу и т. п.;
- дерегулирование рынков, снижение формальных и неформальных административных барьеров;
- объективность отбора победителей в рамках конкурсных закупок государственных (муниципальных) услуг.

Анализ опыта привлечения частного сектора к предоставлению общественных услуг показывает, что наиболее значимые результаты с точки зрения внедрения рыночных механизмов, а также повышения эффективности и качества предоставления услуг достигаются тогда, когда приватизация либо ликвидация государственных и муниципальных предприятий сочетается с мерами по открытию рынка и привлечению частных поставщиков работ и услуг “со стороны”.

На первоначальном этапе необходимо обеспечить те мероприятия по привлечению частного сектора и активизации конкуренции, которые:

- предусмотрены законодательством либо могут быть в полной мере реализованы в рамках существующего законодательства;
- наименее затратны и, напротив, могут принести дополнительные доходы в бюджет;

- связаны с наименьшими рисками в сфере обеспечения населения общественными услугами;

- способны дать наибольший результат с точки зрения повышения качества и эффективности предоставления общественных услуг.

В определенной мере указанные требования могут противоречить друг другу, поскольку, например, привлечение частных операторов к управлению общественной инфраструктурой в рамках государственно-частного партнерства во многих случаях может дать наибольший эффект, однако связано с существенными расходами и значительными рисками. Тем самым выработка конкретной последовательности и темпа осуществления изложенных выше мер во многом зависит от специфики конкретного региона и муниципального образования и является результатом политического решения. При этом на период одновременного существования на рынке государственных (муниципальных) и частных предприятий принципиально важным является выравнивание условий их деятельности, создание условий для честной конкуренции.

При прочих равных условиях процесс преобразований будет проходить более быстро на региональном уровне, а также в крупных и средних городах, чем в малых городах и сельских муниципальных образованиях. В последнем случае ситуация будет еще более усложняться в результате проведения муниципальной реформы³.

Формы и методы привлечения частного сектора к предоставлению общественных услуг существенно зависят от того, к какому типу относится рынок той или иной услуги. С точки зрения перспектив и механизмов привлечения частного сектора базово выделяются два типа рынков:

- потенциально конкурентные рынки, на которых борьба многих производителей продукции (поставщиков услуг) за долю рынка способна привести к повышению эффективности и качества, степени удовлетворения спроса потребителей;

- естественно-монопольные рынки, где наличие нескольких производителей продукции (поставщиков услуг) является экономически неоправданным.

Конкурентные (потенциально конкурентные) рынки также могут быть двух типов:

- потенциально конкурентные рынки с низкими “барьерами входа”;

- потенциально конкурентные рынки с высокими “барьерами входа”.

Под “барьерами входа на рынок” – в соответствии с общепотребительным использованием данного термина – подразумеваются препятствия,

осложняющие вхождение потенциальных производителей на рынок. Подобные препятствия могут носить как объективный, так и субъективный характер. К объективным “барьерам входа” относятся, например, необходимость использования дорогостоящего высокоспециализированного оборудования либо осуществления других крупных вложений для проникновения на рынок; наличие особых требований к производству, транспортировке либо хранению продукции; существование дополнительных рисков при реализации контрактов и т. п. Субъективные “барьеры входа” носят преимущественно административный характер и формируются решениями органов власти и управления либо наличием неформальных механизмов, вызывающих высокие административные издержки проникновения на рынок.

В данном случае классификация рынков исходит из объективных “барьеров входа”. Для определения того, к какому типу относится тот или иной рынок, важно учитывать два фактора: характер предоставляемой услуги и объем рынка, на котором эта услуга предоставляется. С точки зрения характера предоставляемой услуги рынки общественных услуг можно классифицировать следующим образом:

- к **конкурентным рынкам с низкими “барьерами входа”** относятся рынки управления и обслуживания жилищного фонда и объектов социальной сферы; вывоза мусора; автомобильных перевозок общественным транспортом; ремонта и строительства социального жилья, объектов инженерной инфраструктуры и социальной сферы; благоустройства и озеленения территорий и ряд других;

- к **конкурентным рынкам с высокими “барьерами входа”** относятся в первую очередь рынок услуг по содержанию дорожной сети, а также рынок услуг электрического городского транспорта (трамвайные и троллейбусные перевозки), рынки ряда лекарственных средств;

- к **естественно-монопольным** относятся в основном рынки ряда коммунальных услуг, в том числе содержание кладбищ, водоснабжение, водоотведение, утилизация бытовых отходов и транспортировка, а в ряде случаев и генерация тепла.

С точки зрения объема рынка, на котором предоставляется услуга, существенную роль играют различия между двумя группами рынков общественных услуг.

С одной стороны, это рынки в границах региона в целом, а также рынки крупных и средних городов, где масштаб предоставляемых услуг, как правило, является достаточно большим

для того, чтобы привлечь частных подрядчиков. В то же время крупные и средние города обычно характеризуются диверсифицированной экономикой, что позволяет рассчитывать на наличие потенциальных подрядчиков, способных участвовать в оказании тех или иных услуг. Кроме того, возможности бюджета, а также доходы населения в этом случае способны обеспечить заинтересованность частных подрядчиков в работе на данных рынках.

С другой стороны, это рынки общественных услуг в малых городах, а также в сельской местности. Здесь ситуация в большинстве случаев прямо противоположна: масштаб предоставления общественных услуг весьма ограничен, возможности бюджета и доходы населения недостаточны для того, чтобы обеспечить заинтересованность частных подрядчиков в предоставлении многих видов общественных услуг. Экономика малодиверсифицирована, и на рынках далеко не всегда имеются частные хозяйствующие субъекты, способные обеспечить предоставление общественных услуг.

Очевидно, что возможности обеспечения конкуренции и привлечения частных подрядчиков на рынки общественных услуг малых городов и сельских территорий гораздо более ограничены. Объективно степень монополизации подобных рынков значительно выше. Поэтому, во-первых, меньше вероятность проявления заинтересованности квалифицированного частного подрядчика в работе на данном рынке и, во-вторых, выше возможные издержки монополистического поведения (завышение цен, ненадлежащее качество выполнения работ и т. п.).

Если два рассмотренных выше фактора (характер предоставляемой услуги и объем рынка) определяют стратегию привлечения частного сектора, то, с точки зрения тактики проведения преобразований, важное значение имеет существующая структура рынка той или иной общественной услуги. С этих позиций выделяются:

- рынки, полностью монополизированные государственными и муниципальными предприятиями;
- рынки, где государственные и муниципальные предприятия занимают доминирующее положение, а услуги частного сектора носят дополняющий характер и конкуренция ограничивается сектором рынка, занимаемым частными фирмами;
- рынки, где государственные (муниципальные) и частные предприятия конкурируют между собой.

При прочих равных условиях наиболее быстрыми темпами преобразования могут идти там, где

уже созданы предпосылки для активной роли частного сектора на рынке соответствующих услуг.

В рамках потенциально конкурентных рынков с низкими “барьерами входа” не существует никаких объективных оснований для сохранения государственных либо муниципальных предприятий, а также для ограничения конкуренции⁴. Применительно к ним можно рекомендовать следующую систему мер по активизации привлечения частного сектора:

Организационное разделение предприятий, относящихся к конкурентным и к естественно-монопольным видам деятельности. В ряде случаев конкурентные и естественно-монопольные виды деятельности оказываются объединенными в рамках одного юридического лица, что автоматически резко ограничивает или вообще предотвращает конкуренцию на потенциально конкурентном рынке.

Приватизация либо ликвидация государственных и муниципальных предприятий. При этом имущество данных предприятий может приватизироваться, выкупаться частными предприятиями, созданными на базе бывших государственных (муниципальных), либо продаваться на свободном рынке⁵.

Конкурсные процедуры привлечения подрядчиков к выполнению соответствующих работ и оказанию услуг. При этом для обеспечения наиболее привлекательных условий для частных подрядчиков и объективности определения победителей конкурсов необходимо решение следующих задач:

- обеспечение общедоступности информации о проведении конкурса, его сроках, условиях и процедурах;
- гласность проведения конкурса;
- разработка четких, формализованных и прозрачных критериев выбора победителей, включая критерии квалификации и наименьшей цены;
- заключение договоров с поставщиками услуг на среднесрочную перспективу с четко определенной процедурой ежегодной корректировки объема и стоимости работ;
- оценка работы и финансирование подрядчиков на основе результатов их деятельности.

Конкурентные рынки с высокими “барьерами входа” по сути своей являются конкурентными, поэтому для них сохраняет актуальность тот набор мер, который предусмотрен для конкурентных рынков с низкими “барьерами входа”. В то же время в данной ситуации перед регионом либо муниципалитетом стоит задача облегчения входа на рынок для новых конкурентов. Так, в случае, если капиталоемкие либо узкоспециализированные активы, необходимые для оказания услуг на данном рынке, находятся

в хозяйственном ведении государственных либо муниципальных предприятий, для активизации конкуренции на рынке их требуется вывести в государственную (муниципальную) казну и сдавать в аренду победителям конкурса на предоставление соответствующего вида услуг.

Кроме того, могут существовать и другие факторы, осложняющие вход на рынок потенциальных подрядчиков. Одним из таких факторов являются риски подрядчика при исполнении контракта. Это происходит, например, когда при выполнении контракта могут возникнуть нештатные ситуации, предусмотреть которые заранее в контракте невозможно и которые потребуют от подрядчика существенных дополнительных издержек. В этом случае существует набор возможных решений, по-разному распределяющих риски между заказчиком и подрядчиком. Один из вариантов - возложение подобных рисков на подрядчиков в полном объеме, что не способствует снижению «барьеров входа» на рынок. Другой вариант - допустить формирование у подрядчика в той или иной форме определенного резервного фонда, из которого возможно финансирование дополнительных издержек при чрезвычайном графике работы. Третий - наиболее предпочтительный вариант - страхование рисков, связанных с подобными контрактами, однако соответствующая практика не получила в России должного развития.

На естественно-монопольных рынках непосредственная конкуренция при предоставлении услуг невозможна. Поэтому здесь используются принципиально другие механизмы привлечения частного сектора, связанные с организацией государственно-частного партнерства⁶. Государственно-частное партнерство формируется в том случае, если частный оператор осуществляет деятельность на инфраструктурных объектах, принадлежащих региону (муниципалитету). Элементы государственно-частного партнерства были рекомендованы применительно к конкурентным рынкам с высокими «барьерами входа». На естественно-монопольных рынках данный инструмент может использоваться наиболее последовательно.

Формирование государственно-частного партнерства в данной сфере возможно на основе нескольких форм, предусматривающих различное распределение рисков между государственным (муниципальным) и частным секторами:

- договор на управление, при котором вознаграждение управляющего не связано со сбором платежей за предоставленные услуги;
- договор аренды, при котором частному оператору передаются как управленческие, так и коммерческие риски;

- договор концессии, включая соглашения, предусматривающие строительство и эксплуатацию инфраструктурных объектов концессионером на период контракта и передачу их в собственность субъекта Федерации либо муниципального образования после окончания контракта;

- переход объектов в частную собственность, включая схему, предусматривающую строительство и эксплуатацию частной компанией инфраструктурных объектов, которые остаются у нее в собственности.

Для реализации на практике государственно-частного партнерства на региональном либо муниципальном уровне необходимо осуществить следующие шаги:

- вывести из хозяйственного ведения и передать в казну объекты инженерной инфраструктуры;
- определиться с формой государственно-частного партнерства и соответственно с формой договора с оператором;
- привести механизмы тарифного регулирования в соответствие с потребностями устойчивого функционирования государственно-частного партнерства. Для этого механизмы формирования тарифов должны быть прозрачны и предсказуемы.

Наиболее предпочтительным вариантом является отбор оператора на конкурсной основе. Однако на настоящий момент условия для этого в основном существуют только в крупных городах, в связи с чем на первоначальном этапе возможно формирование компании-оператора на базе ликвидируемого государственного (муниципального) предприятия, с которой заключается договор на бесконкурсной основе (как с участием, так и без участия субъекта Федерации (муниципального образования) в капитале).

Одной из наиболее острых проблем для предприятий, работающих в секторе общественных услуг на подобных рынках, является невозможность обеспечить достаточную эффективность деятельности за счет экономии на масштабе. В условиях муниципальной реформы эта проблема может еще более обостриться, поскольку ответственность за предоставление коммунальных услуг, где экономия на масштабе в ряде случаев достаточно существенна, передается на уровень поселений.

В некоторых сферах привлечение частного сектора и активизация конкуренции сдерживаются наличием так называемых квазибюджетных расходов, т. е. по сути своей бюджетных расходов, которые на практике несут государственные и муниципальные предприятия. Такая ситуация характерна для предприятий обществен-

ного транспорта, лекарственного обеспечения и т.п. В ряде случаев квазибюджетные расходы несут и частные предприятия, что характерно, например, для сельского хозяйства. Очевидно, что смягчение либо ликвидация проблемы квазибюджетных расходов является необходимым условием преобразований, направленных на привлечение частного сектора к предоставлению общественных услуг.

Возможны три различных подхода к решению данной проблемы, каждый из которых имеет определенные достоинства и недостатки.

Трансформация квазибюджетных расходов в явные бюджетные расходы. Данный подход обеспечивает наибольшую прозрачность подобных расходов. В то же время его реализация связана с определенными рисками. Рост бюджетных расходов без изменения объема и качества бюджетных услуг в условиях ограниченности бюджетных средств может негативно сказаться на финансировании других направлений расходов. Более того, заниженная оценка объема квазибюджетных расходов может привести и к снижению качества услуг. Необходимо учитывать также, что в условиях неразвитости рынка на первых этапах потребность в финансировании данных расходов из бюджета может оказаться чрезмерной, поскольку частному сектору для вступления в новую для него сферу деятельности требуется компенсация дополнительных рисков¹. В этих условиях целесообразно выделить приоритетные сферы, в которых отказ от квазибюджетных расходов производителей является наиболее актуальным. К подобным приоритетам можно отнести ситуации, когда:

- квазибюджетные расходы несут частные производители, что создает их существенную дискриминацию на рынке и приводит к их неконкурентоспособности;
- наличие не финансируемых напрямую квазибюджетных расходов сопровождается финансированием экономических агентов, их осуществляющих, из бюджета;

- рынок частных производителей, предоставляющих общественные услуги, сложился и функционирует достаточно устойчиво, и отказ от услуг государственных и муниципальных предприятий может привести к существенному повышению эффективности предоставления услуг.

Включение квазибюджетных расходов в цены и тарифы. В данном случае возникает угроза снижению доступности услуг, в связи с чем этот механизм может использоваться в том случае, если в результате не происходит существенного снижения доступности соответствующих услуг для населения, в первую очередь малообеспеченных и социально уязвимых групп.

Объединение при закупке услуг в рамках единых лотов видов работ и услуг, характеризующихся квазибюджетными расходами, и высокодоходных видов. В данном случае снижается прозрачность расходов, однако удается избежать непосредственного существенного роста объема расходов и значительного снижения доступности услуг для населения.

¹ Государство и бизнес: институциональные аспекты. М., 2009. С. 40.

² О приватизации государственного и муниципального имущества: федер. закон от 27 июля 2006 г. □ 178-ФЗ.

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. □ 131-ФЗ.

⁴ Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М., 2005. С. 28, 36.

⁵ О концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 9 сент. 1999 г. □ 1024.

⁶ Частно-государственное партнерство: состояние и перспективы развития в России: анализ. докл. М., 2006.

⁷ Сосна С.А. Концессионное соглашение - новый вид договора в российском праве // Журн. российского права. URL: www.concession.ru.

Поступила в редакцию 06.10.2011 г.