

Модели государственно-частного партнерства (ГЧП) в Китае. Возможности их применения в белорусской экономике

Кирсанова И.А.
Товстолес Д.В.

Рассмотрены подходы к определению сущности государственно-частного партнерства. Обоснованы предпосылки развития сотрудничества государства и бизнеса в Китае. Изучен китайский опыт моделей и форм государственно-частного партнерства на современном этапе, приведены наиболее яркие его примеры. Осуществлена попытка анализа возможностей их применения в экономике Беларуси.

Концепция ГЧП

ГЧП является одной из форм сотрудничества между государственным и частным секторами в целях предоставления услуг, которые традиционно относились к государственной сфере. В соответствии с определением Jan Kooiman [1], схема ГЧП является одной из форм интерактивного управления, которая возникла во многих развитых и индустриальных странах. По его словам: «Управление в партнерстве не разделяется на государственное и частное... Такое взаимодействие между государственными и частными секторами, выраженное в конкретных формах сотрудничества, называют государственно-частным партнерством» [3, с.102].

Согласно концепции Teisman и Klijn [2], схема ГЧП основана на совместном принятии решений государственным и частным секторами. В отличие от традиционных контрактов или договоров, для партнерских отношений должен быть создан соответствующий механизм в целях обеспечения общественных интересов, защиты на длительный срок, а риск при этом распределяется между партнерами в равной мере. Carroll and Peter Steane [3] утверждают, что модель ГЧП является своего рода взаимодействием и сотрудничеством между государственными и частным секторами.

Фундаментальным принципом для создания схем ГЧП является положительный результат от сотрудничества, а основными принципами, таким образом, становятся партнерство и взаимная поддержка между участниками, обмен ресурсами, равномерное распределение рисков, ответственности и прибыли.

Модель ГЧП обсуждалась такими экономистами, как Самуэльсон и др. в контексте изучения общественных благ. Данное ими определение ГЧП позволяет предположить, что многие общественные товары и услуги, ввиду их неисключаемости¹ и несоперничества², не должны рассматриваться в качестве предметов потребления только социальной сферы и правительством должны быть

¹ свойство общественных благ, заключающееся в том, что человека, не оплачивающего потребление таких благ исключить из потребления этих благ технически невозможно или требует значительных затрат

² несоперничество означает, что прибавление дополнительного потребителя не снижает полезности остальных. Фонарь на улице светит двум прогуливающимся под ним индивидам так же ярко, как и трем.

введены рыночные подходы к их предоставлению, поскольку оно ограничено в ресурсах, чтобы адекватно реагировать на растущие потребности. Используя схему ГЧП, правительство стремится к экономии бюджетных средств путем передачи рисков частному сектору и снижению займов на инвестиции в социальную инфраструктуру. В этом контексте модель ГЧП представляет собой получение существенных выгод для государственного сектора, а частный сектор находит более широкие возможности для получения прибыли в долгосрочной перспективе. Подключение частного сектора к оказанию общественных услуг целесообразно, потому что они, как правило, имеют финансовые возможности, технологии и опыт для выполнения таких задач. Таким образом, при соответствующих условиях, частный сектор в состоянии мобилизовать свои ресурсы и помочь правительствам оказывать высококачественные услуги для населения.

В настоящее время существует тенденция реформирования структуры государственного управления во многих развитых и развивающихся странах, которые открывают двери для применения схем ГЧП. Такие формы ГЧП, как аутсорсинг, лицензирование, концессия, эксплуатация-передача, проектирование-строительство-финансирование-эксплуатация и многие другие, обеспечивают широкий спектр возможностей для сотрудничества.

Предпосылки использования ГЧП в Китае

Реформы последних десятилетий в Китае вызвали значительный экономический рост. В течение этого периода, с целью преодоления проблем перехода к рыночной экономике, китайское правительство содействовало реформе государственных структур для повышения эффективности их функций.

Процесс преобразования китайской экономики восходит к концепции четырех модернизаций (SiGe xiandaihua) [6], объявленной премьер-министром Чжоу Эньлай в середине 1960-х и давшей толчок Дэн Сяопину начать свою программу экономических реформ в 1978 году. Эта реформа провозгласила блестящее будущее китайской экономике в 2050 году, а точнее, модернизацию в сельском хозяйстве, промышленности, обороне, национальной науке и технологиях.

В середине 1980-х годов Дэн Сяопин разработал «три шага» для будущего развития. Первый заключался в увеличении в два раза уровня реального ВВП к 1990 году, разрешая тем самым проблему «недостатка в одежде и питании» (wenbao wenti) [6]. Вторым этапом, в результате учетверения реального уровня ВВП, являлось создание до 2000 года «зажиточного» общества (syaoKan). Третий шаг заключался в повышении ВВП на душу населения до уровня развитой страны в течение 30-50 лет. Стратегия «три шага» рассматривается как наиболее важная цель китайских экономических реформ.

После окончания периода Дэн Сяопина, Цзян Цзэминь провозгласил концепцию "социализма с китайской спецификой", что означало некоторую переориентацию коммунистической партии Китая, и в то же время впервые было официально узаконено частное предпринимательство. В 2004 году лидерами четвертого поколения Ху Цзиньтао и Вэнь Цзябао было выдвинуто два лозунга: научное развитие (kexue fazhan) и гармоничное общество (hexie shehui) [6]. В

2004-2008 годы продолжаются дискуссии по вопросу решения в Китае социальных проблем и подчеркивается важность урегулирования конфликтов, возникающих между сельскими и городскими районами. Концепция научного развития соответствует потребностям индивидов и устойчивому развитию. Концепция гармоничного общества связана с понятиями социального обеспечения, справедливого распределения доходов в соответствии с верховенством закона. Именно в рамках этой концепции предусматриваются более тесные взаимоотношения между правительством и общественностью.

Вместе с тем большинство китайцев признают, что предоставление общественных благ в их нынешнем виде в Китае является недостаточным и неэффективным, даже несправедливым. Независимо от идеи о зажиточном и гармоничном обществе, имеется множество трудностей, которые необходимо решить. Например, государственные расходы остаются низкими в таких ключевых областях, как образование, где оно ниже 4% от ВВП. То же самое верно для здравоохранения, где государственные расходы не удовлетворяют растущие потребности населения, а также для городской инфраструктуры или защиты окружающей среды.

В частности, высшие учебные заведения в настоящее время финансируются за счет государственного бюджета лишь наполовину, а количество студентов за 10 лет увеличилось в пятнадцать раз (по состоянию на 2005 год, около 20 млн студентов обучалось в высших учебных заведениях) [8]. Вместе с тем, зависимость от частного капитала усугубляет социальное неравенство и высшее образование доступно только для тех, кто может себе это позволить. По данным китайского правительства, к концу 2020 года в высших учебных заведениях будут учиться около 40 млн. студентов, однако инфраструктура высшего образования будет не в состоянии удовлетворить такую потребность.

Общественные блага в Китае исторически относятся к государственному сектору, когда правительство в полной мере несет ответственность за финансирование и эксплуатацию таких объектов, особенно в городских районах. Однако, в связи с ускоренной урбанизацией и повышением уровня жизни, традиционные источники финансирования, такие как правительственные трансферы и банковские займы больше не могут удовлетворять быстрорастущие потребности. Кроме того, в силу несовершенства рыночного механизма, правительство должно сосредоточиться на тех областях, где рынок не может решить государственных задач. Беспрецедентные темпы роста привели к существенной дифференциации в доходах. В процветающих городах Шанхай, Пекин и Гуанчжоу доходы населения в шесть раз превышают доходы сельского, вместе с тем, более 20 миллионов китайцев все еще живут на менее чем \$ 1 в день, что представляет угрозу для экономического роста и социальной сплоченности. Таким образом, предоставление адекватных, справедливых и эффективных общественных благ становится важной задачей для правительства Китая.

Создание «Правительства, ориентированного на общественные блага» превращается в важную идею, которая рассматривается как одна из составляющих концепции научного развития и гармоничного общества. То есть,

правительство должно не только сосредоточить внимание на экономическом развитии, но и предоставления качественных общественных благ. Кроме того, правительство должно увеличить инвестиции в общественную инфраструктуру: объекты транспорта, образования, здравоохранения и охраны окружающей среды.

Столкнувшись с острой нехваткой финансовых и технических ресурсов, чиновники признают, что государственные инвестиции уже не могут удовлетворить потребности общественной инфраструктуры, из чего следует необходимость привлечения частных ресурсов. Академические круги и многие правительственные ведомства Китая признали необходимость и значимость привлечения внутренних и иностранных частных инвесторов в сектор городской инфраструктуры и охраны окружающей среды, образования и проектов в области здравоохранения. Таким образом, модель ГЧП широко обсуждается в Китае, как одна из форм сотрудничества между государством и бизнесом.

Модели ГЧП в Китае

Понятие ГЧП в Китае было введено Административным центром China's Agenda 21 (АССА21) [4], а Государственная комиссия по планированию развития (ГКПР) и Министерство науки и техники (МНТ) Китая выразили поддержку инициативе создания ГЧП. Вместе с Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Пекин официально утвердил включить схему ГЧП в текущую программу развития. В последние годы Китайское центральное правительство признало важность партнерства государства и бизнеса. Кроме ГКПР и МНТ, с целью применения моделей ГЧП в области общественных благ, начали переговоры с международными финансовыми учреждениями Министерство финансов и Министерство образования. Первый в Китае центр Государственно-частного партнерства был учрежден в Пекине в 2003 году. В 2005 году в Пекине состоялся форум государственно-частного партнерства, где многие официальные лица из Китая, США, Австралии, Франции, представители международных институтов, таких как Всемирный банк, Международная финансовая компания, обсуждали опыт внедрения и применения модели ГЧП в ряде промышленно развитых стран и перспектив ее применения в Китае.

Следует отметить, что, хотя ГЧП широко обсуждалось в Китае с 1999 года, воплощение этой модели остается ограниченной, а преимущества самой модели используются далеко не полностью.

С одной стороны, наибольшее внимание в дискуссиях уделяется инвестициям, а модель рассматривается лишь в качестве нового инструмента финансирования. В тоже время с другой стороны, более широкое сотрудничество между различными общественными субъектами (правительствами, коммерческими и некоммерческими организациями) не воспринимается всерьез. Кроме того, все еще недостаточно развита в Китае роль некоммерческих организаций как важных агентов партнерства.

Примеры применения моделей ГЧП в Китае

Одной из наиболее популярных в Китае является модель «строительство-эксплуатация-передача» (СЭП) [9]. Согласно СЭП частным компаниям дается право на строительство проекта, получать прибыль за период, согласованный обеими сторонами, по истечении которого частная компания безвозмездно

передает проект правительству. Например, в Пекине СЭП был использован во многих городских инфраструктурных проектах [8, 9]. Эксперт по проектам СЭП, Wang Shouqing утверждает, что китайское Правительство широко применяет эту схему с начала 1990-х годов, особенно в дорожном строительстве, водоснабжении и электроэнергетике [8]. Среди этих проектов, наиболее типичным случаем является электростанция Laibin в провинции Гуанси, построенная с привлечением иностранных инвестиций и стал успешным примером для аналогичных инициатив [8].

Активно развиваются проекты в областях экологической инфраструктуры, таких, как объекты водоснабжения и очистка сточных вод. В качестве примера можно привести созданное партнерство по очистке сточных вод Северного завода Шэньян и канализационных проектов в Пекине. С 2000 по 2001 годы развитию государственно-частного сотрудничества способствовали четыре проекта в сельских и городских системах водоснабжения и очистки сточных вод, финансируемые Всемирным банком каждый из которых оценивается в среднем \$ 100 млн. Все больше и больше участников частного капитала наблюдается в государственных инфраструктурных проектах в южных районах Китая.

Правительство играет важную роль в продвижении этих проектов, содействуя различными способами. Например, некоторые местные правительства берут на себя гарантии по кредитам, приобретения благ. Положительной тенденцией является то, что провинциями Гуандун, Сычуань и некоторыми городами в провинции Цзянсу были приняты объекты водоснабжения, очистка сточных вод и бытовых отходов от субъектов частного сектора.

Кроме того, с расширением использования ГЧП, одним из самых впечатляющих событий стало строительство метрополитена в разных частях Китая. Особого внимания заслуживает строительство метро в Пекине [11]. Кроме того, в Пекине частные инвестиции включали многочисленные проекты по строительству олимпийских спортивных объектов.

ГЧП в Китае имеет огромный экономический потенциал. По данным одного из исследований, проведенных Всемирным банком, Китаю в период до 2010 года необходимо инвестировать в развитие инфраструктуры \$130 млрд. долларов США ежегодно, а по некоторым подсчетам общий объем необходимых инвестиций возрастает до уровня \$200 млрд. в год [9]. Эта сумма эквивалентна 40 % доходов государства по данным 2006 года, и очевидно, что государство не сможет самостоятельно обеспечить инвестиции в необходимом объеме. Учитывая ограниченность бюджетных ресурсов и вполне реальную вероятность кризиса на рынке данных услуг, обеим сторонам партнерства следует признать, что для них настал момент объединить свои ресурсы и усилия в качестве союзников и выступить единым фронтом. ГЧП — стратегия, одинаково выгодная для всех и дающая реальную возможность оптимизировать все имеющиеся ресурсы, обеспечить устойчивое развитие и эффективную реализацию программ в социальной сфере.

Китайское правительство приглашает местные и иностранные компании в строительство инфраструктуры и предоставление общественных услуг с помощью ГЧП. С практической точки зрения применение модели ГЧП

стимулировало аналогичные проекты в других областях, в настоящее время появляются схемы партнерства в сферах газоснабжения, утилизации отходов, городского водоснабжения, очистки сточных вод и в других. Многие официальные лица предполагают, что модель ГЧП представляет собой эффективный способ для облегчения финансового бремени государственного сектора. Вместе с тем они считают, что модель ГЧП является более эффективной, чем традиционная модель финансирования и предоставления услуг, поскольку частный сектор обладает гибкими механизмами управления, опытом и экономической информированностью, и таким образом оказываемые услуги более полно удовлетворяют спрос.

Необходимо подчеркнуть тот факт, что в настоящее время в Китае проблема продвижения модели ГЧП в образовании и здравоохранении входит в состав наиболее остро обсуждаемых.

В заключение отметим, что преимущества модели ГЧП являются очевидными и для Беларуси. Применение таких моделей ГЧП, как концессии, СЭП, участие частного капитала в таких традиционно государственных сферах, как водоснабжение, очистка сточных вод, здравоохранение, строительство метрополитена и других инфраструктурных объектов должны стать предметом дискуссий на самом высоком уровне. В настоящее время ГЧП в Беларуси не получило должного распространения, несмотря на то, что оно является эффективным инструментом объединения усилий власти и бизнеса для решения современных проблем общества.

Список использованных источников

1. Kooiman, Jan. Modern governance: new government-society interactions 2003.
2. Teisman G., Klijn E.-H. Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme? // Public Administration Review. 2002. Vol. 62. № 2.
3. Carroll, Peter and Peter Steane, 'Public-private partnerships: sectoral perspectives', in Stephen Osborne (ed), Public-Private Partnerships – Theory and practice in international perspective, London: Routledge, pp. 36-56.-2000.
4. ACCA21,Public-privatepartnership sin delivering urban environmental services in China, retrieved Sept.10,2007//Электронный ресурс. Режим доступа:www.cestt.org.cn/english/projects/ppp-output2.htm.
5. Chai,Xiaozhong(2005),The concession model of No.4 Beijing Subway Line (inChinese),(Speechat Beijing International Forum for Promoting Marketization of Infrastructure Construction, Beijing).
6. Li, Junpeng(2006), Guidance of Building Public Service-oriented Government (in Chinese), Beijing: Press of History of Chinese Communist Party.
7. Li, Ronghua, Yan, Suqin, and Zhou, Chengwu(2006), Environment of Policy and System Importing the Mechanism of the Public-Private Partnership in the Government Hospital of China, Chinese Health Economics (in Chinese), 25-6: pp.56-57.

8. Zhiyong LIU and Hiraku YAMAMOTO. Public-Private Partnerships (PPPs) in China: Present Conditions, Trends, and Future Challenges// Interdisciplinary Information Sciences Vol.15, No.2(2009)223-230. Электронный ресурс. Режим доступа: http://www.jstage.jst.go.jp/article/iis/15/2/15_223/_article
9. Development of Public Private Partnerships (PPPs) in China Электронный ресурс. Режим доступа: www.icoste.org/Roundup1206/NoPaper.pdf
10. Public private partnerships in the Hong Kong public sector: a right approach?// Journal of the Academy of Business and Economics, Jan, 2004 by Jermain T.M. Lam
11. Public-Private Partnerships (PPPs) Promote Beijing's Urban Infrastructural Development/<http://www.btmbeijing.com/contents/en/business/2005-11/> coverstory /infrastructuraldevelopment