

Иванова А.О.

О НЕКОТОРЫХ НОВЫХ ФОРМАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ЯПОНИИ

Аннотация

В статье анализируются некоторые новые формы государственно-частного партнерства, получившие развитие в сфере инфраструктуры Японии в последние годы. Особое внимание уделено системе уполномоченных управляющих, одной из самых востребованных форм ГЧП.

Привлечение частного сектора в сферу управления государственной собственностью рассматривается как важный инструмент повышения уровня услуг, оказываемых населению, снижения издержек и оживления хозяйственной конъюнктуры.

Спектр областей, в которых применяется система уполномоченных управляющих, достаточно широк и охватывает сферы строительства муниципального жилья, управления различными государственными объектами – спортивного и культурного назначения, библиотеками и музеями, парками, автостоянками и т.д.

Приводятся примеры наиболее удачного функционирования новых форм ГЧП, анализируются проблемы, возникающие в связи с их использованием.

Делается вывод о том, что использование системы контрактного управления частным бизнесом государственных объектов социальной инфраструктуры в Японии в ближайшем будущем не только продолжится, но и получит новые, более широкие масштабы.

Ключевые слова: Государственно-частное партнерство, инициатива частного финансирования, риск, консорциум, частный сектор, широкая рыночная инициатива.

В последнее десятилетие в Японии наблюдается динамичный рост государственно-частного партнерства (ГЧП) в различных сферах экономики, в первую очередь в инфраструктуре. Данное явление не в последнюю очередь связано, с одной стороны, со стремлением властей раз-

личных уровняй повысить эффективность использования государственной собственности, а с другой – готовностью частного бизнеса активно осваивать новые для себя сферы деятельности, прежде считавшиеся чисто государственными.

Среди разнообразия берущихся в инфраструктурной сфере Японии на вооружение форм ГЧП масштабностью использования выделяется система уполномоченных управляющих («ситэй канрися»). Хотя она была введена в стране сравнительно недавно (в сентябре 2003 г.), к сегодняшнему дню она получила весьма широкое распространение и является одной из востребованных форм ГЧП.

В соответствии с принятыми в 2003 г. поправками в Закон о местном самоуправлении Японии местные органы власти страны впервые в практике местного администрирования получили право назначать управляющими «общественных объектов»¹ частнопредпринимательскую организацию². Таким образом, по общепринятой в мире классификации ГЧП данная японская система может быть отнесена к контрактам на управление.

Цель системы уполномоченных управляющих, как она была зафиксирована в измененном Законе о местном самоуправлении, состоит в том, чтобы «использовать возможности частного сектора на общественных объектах для более результативного и эффективного реагирования на становящиеся все более разнообразными потребности населения, стремиться к повышению уровня предоставляемых населению услуг и снижению затрат»³. Привлечение частного сектора в сферу управления государственной собственностью рассматривается как важнейший инструмент достижения этих целей, а также оптимизации государственной административной структуры и общего оживления хозяйственной конъюнктуры.

При этом управляющие наделялись правом взимания платы за пользование объектом и получения доходов. Одновременно устанавливался трехлетний переходный период, в течение которого все местные органы власти страны должны были определиться, по какой системе они будут управлять общественными объектами – прямой или уполномоченных управляющих.

Данную систему, несомненно, следует отнести к государственно-частному партнерству, поскольку она обладает следующими имманентными для ГЧП чертами:

- государство определяет целевую направленность проекта, а частный сектор реализует его (или управляет им);
- сотрудничество осуществляется на договорной основе (частный сектор не может быть принужден к соглашению), хотя формально решение государства о выборе уполномоченного управляющего носит характер административного распоряжения («гесэй себун»);
- отбор уполномоченных управляющих должен в принципе осуществляться на конкурсной основе;
- за государством остается функция контроля за деятельностью частного сектора по управлению государственной собственностью.

Вместе с тем данная система имеет и некоторые отличия от классической формы «инициативы частного финансирования» (Private Financing Initiative, PFI):

- частному сектору передаются лишь функции управления, тогда как строительство, владение, финансирование остается за государственным сектором;
- допускается возможность непроведения конкурса (вместе с тем существует ответственность за разъяснение причин принятия такого решения);
- с правовой точки зрения договоренность между государственным и частным секторами носит форму не контракта, а административного распоряжения;
- специальные управляющие не обладают правом владения объектом. Как правило, система вводится на действующих объектах (PFI – в основном на новых). В некоторых случаях система может использоваться и на новых объектах, однако и в этом случае проектирование и строительство объекта финансируется государством.

Функционирование системы уполномоченных управляющих схематически можно представить следующим образом:

Принципиальная схема функционирования системы уполномоченных управляющих

1. Определение цели
2. Объявление конкурса (*может не быть*)



7. Контроль

Число общественных объектов, на которых работают частные управляющие, быстро растет. Согласно данным обследования, проведенного Министерством по вопросам административного управления, к концу 2007 г. система уполномоченных управляющих была введена на 61 565 объектах, или в общей сложности на 30% от общего числа таких объектов в стране (203 942). Обращает на себя внимание активное внедрение системы на объектах префектурального значения (59,2% всех объектов данного уровня) и в крупных городах (48,8%). По оценке японских экспертов, есть основания полагать, что уже в не столь отдаленном будущем система может практически полностью охватить общественные объекты всех уровней⁴.

Система пользуется популярностью у частного сектора, который видит в ней реальную возможность расширить поле своей предпринимательской деятельности за счет «государственной территории». Несомненными, с точки зрения частного бизнеса, преимуществами системы являются также отсутствие необходимости первоначальных инвестиций, получение доходов в виде платы за выполнение функций управляющего, возможность получения дополнительных доходов в виде платы за пользование объектами, возможность осуществления рентабельных проектов за счет вышеуказанных доходов⁵.

По оценкам ряда японских исследовательских организаций, потенциальными объектами системы уполномоченных управляющих являются 400 тыс. государственных предприятий, ежегодные затраты на управление которыми составляют 10,5 трлн. иен. На этот обширный рынок можно войти без риска, который сопровождает, например, участие в проектах PFI.

Хотя доля частных компаний, решившихся на сотрудничество с государством в рамках системы уполномоченных управляющих, в общем числе частных компаний Японии составляет около 20%, этот институт вместе с другими формами ГЧП зреет, а доверие к нему со стороны частного сектора растет. Спектр областей, в которых применяется система уполномоченных управляющих, достаточно широк и охватывает сферы от социального обеспечения до строительства муниципального жилья. Многие частные компании, в том числе малые и средние, самостоятельно или создавая консорциумы, становятся уполномоченными управляющими самых разнообразных государственных объектов – спортивного и культурного назначения, библиотек и музеев, парков, автостоянок и парковок. Многие компании работают в сфере эксплуатации и обслуживания зданий, в том числе их многофункционального использования, организации фитнеса, проведения крупных организационных мероприятий и т.д.

Проведенное НИИ Мицубиси (Mitsubishi) анкетирование позволило получить ответ на вопрос об основных мотивах внедрения новой системы органами местной власти. Оказалось, что, во-первых, это снижение бюджетных расходов по управлению и эксплуатации общественных объектов (86,9%), повышение качества услуг (74,1%), структурно-административное реформирование органов местной власти (35,2%),

оживление местной экономики (33,1%), реформирование менталитета служащих органов местной власти (22,9%), формирование новых партнерских отношений с частным сектором (22,9%), реформирование существующих государственных организаций (21,5%)⁶.

Введение новой системы, предоставляющее частному сектору возможности на равных с государственными организациями управлять общественными объектами и открывающее дорогу рыночному принципу конкуренции, способствует повышению уровня менеджмента на общественных объектах и качества предоставляемых населению услуг, что, в свою очередь, ведет к повышению эффективности деятельности государственных объектов, изменению в лучшую сторону соотношения «затраты–результаты». Не секрет, что общественные объекты зачастую либо убыточны, либо не приносят прибыли и висят тяжелым грузом на местных бюджетах. Возникают ситуации, когда местные органы власти балансируют на грани финансового банкротства. Система уполномоченных управляющих дает возможность отобрать из множества частных организаций ту, которая может наиболее эффективно управлять объектом, передать ей в управление этот объект и облегчить финансовое бремя населения.

Во-вторых, использование системы уполномоченных управляющих является шагом вперед и с точки зрения повышения прозрачности процедуры отбора управляющей организации. При прежней системе отбор управляющей компании (государственной) не был прозрачным, что открывало возможности для злоупотреблений, коррупции и т.д. При системе уполномоченных управляющих проводится реальный конкурс, на который представляются планы деятельности многих организаций. Представленные заявки рассматриваются отборочной комиссией, состоящей из экспертов, и выбирается наиболее подходящая организация, которая утверждается высшим органом народовластия – местным законодательным собранием.

Использование принципа конкуренции благотворно влияет на эффективность управления другими государственными организациями: общественные объекты и аффилированные с ними государственные организации вынуждены конкурировать с аналогичными частными компаниями, что способствует общему повышению уровня управления государственными объектами.

И, в-третьих, следует упомянуть о том, что использование опыта частного сектора положительно сказывается на общем уровне качества предоставляемых населению услуг. Получение управленческих полномочий позволяет частному бизнесу использовать свои ноу-хау, свежие идеи для повышения уровня предоставляемых услуг. При этом они успевают следить за многообразием спроса населения, учитывают особенности и специфику данной местности и т.п.

Можно выделить три основные категории источников доходов уполномоченных управляющих: выплаты органов местной власти за выполнение функций управляющего; средства, взимаемые за пользование объектом и идущие в доход уполномоченного управляющего; комбинированная система, включающая первый и второй источники.

Судя по данным НИИ потребления «Никкэй санге», на настоящем этапе во взаимоотношениях органов местной власти Японии и уполномоченных управляющих явно преобладает первая форма оплаты труда управляющих, которая применяется на 58,7% всех объектов, комбинированная система используется на 23,0% объектов и самостоятельное установление уполномоченным управляющим платы за пользование объектом – на 8,4% объектов⁷.

Анализ японскими специалистами работы системы уполномоченных управляющих в семи префектурах страны с точки зрения сокращения расходов органов местной власти на управление общественными объектами показывает, что эта система оказывается намного более эффективной по сравнению с существовавшей прежде. Расходы сократились в среднем на 13,8%, причем на объектах, где проводился открытый конкурс этот показатель (16,3%) существенно выше, чем на тех, где управляющие отбирались без конкурса (9,3%). А среди объектов, где проводился конкурс, наивысшие показатели (18,8%) оказались там, где в конкурсе принимали участие два и более претендента⁸.

Примечательна и взаимосвязь между степенью сокращения расходов и формами оплаты работы уполномоченных управляющих. Самое большое сокращение расходов (29,4%) было получено на объектах, где управляющие получили возможность получения доходов за счет установленной ими платы за пользование объектом. И этот показатель оказался втрое выше, чем на объектах, где управляющие получали фиксированную плату от органов местной власти (9,4%), что является убедительным свидетельством того, что эффективность работы частного сектора напрямую связана со степенью свободы его финансовой деятельности.

Наконец, следует упомянуть о том, что сокращение расходов было достигнуто уполномоченными управляющими на объектах во всех без исключения сферах, что красноречиво говорит о результативности новой системы по сравнению с прежней.

Результаты введения данной системы уже дают о себе знать во многих местах и областях. Например, в префектуре Симанэ, активно участвующей в ее продвижении, по состоянию на середину 2007 г. она была введена на 60% общественных объектов префектурального значения, а затраты на этих объектах сократились за год на 500 млн. иен (около 5 млн. долл.). В общенациональном масштабе, по имеющимся данным, на объектах, где система была введена, затраты за год были сокращены в среднем на 20%, на объектах, которые управлялись в прежнем режиме – в среднем лишь на 6%.

Начало рasti и качество предоставляемых населению услуг. Так, на спортивных объектах стало эффективно практиковаться предоставление услуг в утреннее, дневное и ночное время, возросло количество тренировочных залов, на 30% увеличилось число посещающих. (Общение с пользователями спортивных объектов благоприятно сказывалось на общей атмосфере в той или иной местности.)

Сказанное выше не означает, что внедрение системы уполномоченных управляющих в Японии не сталкивается с проблемами.

Одной из трудных социальных проблем, вставших при переходе к системе уполномоченных управляющих, стала проблема занятости, или проблема трудоустройства тех, кто работал в прежней управляющей компании. При переходе на новую систему и тем более при назначении уполномоченным управляющим частной компании неизбежно встает вопрос о том, как быть с работниками бывшей управляющей компании, которая, потеряв работу, ликвидируется. И если прикомандированные сотрудники органов местной власти еще могут рассчитывать на трудоустройство, то работники, пришедшие из частного сектора, никаких гарантий трудоустройства не имеют. В связи с этим проблема их трудоустройства, особенно с учетом тесных связей, которые были характерны для прежних управляющих компаний и органов местной власти, становится предметом большой «головной боли» для местных администраций. В японской прессе не раз появлялись сообщения о том, как бывшие (государственные) управляющие компании оказывали давление на органы местной власти в вопросе об отборе новых управляющих, или о том, как местные законодательные органы не принимали положительных решений по кандидатурам частных компаний, выигравших конкурс, из-за того, что десятки сотрудников прежней управляющей компании остались бы без работы.

На практике эта непростая проблема имеет решение. В некоторых регионах страны апробируются варианты достижения договоренностей о частичном трудоустройстве уволенных с новым уполномоченным управляющим. Существует немало примеров создания новым и прежним управляющими консорциума по управлению объектом, решения проблем занятости в рамках этой структуры и т.д.

Другой проблемный момент, который обращает на себя внимание, это то, что в регионах в силу различных причин еще есть определенное сопротивление новой системе. Из-за отсутствия квалифицированных управляющих в регионах продолжается практика передачи управлеченческих функций аффилированным государственным организациям. Судя по официальным данным, почти на 78% всех объектов, где была введена система уполномоченных управляющих, остались прежние управляющие, т.е. государственные организации. И лишь на 12,7% объектов управление взяли в свои руки частные компании⁹. Таким образом, сменилась система управления, но не организация и люди.

Показателен в этом плане пример г. Тоттори, где выяснилось, что информация об условиях конкурса на уполномоченное специальное управление футбольным стадионом городского парка была заранее раскрыта аффилированным с городской администрацией организациям. В результате было принято решение о проведении нового конкурса и недопущении к участию в нем указанных организаций. Очевидно, что для ГЧП, опирающегося на принципы прозрачности и справедливости, инсайдерская утечка информации только определенным структурам является недопустимой.

Изначально на систему уполномоченных управляющих возлагались надежды как на дающую возможность в полной мере проявиться опыту

и креативности частного сектора, однако приходится констатировать, что подключение частного сектора на практике идет не столь быстрыми темпами, как того хотелось бы инициаторам реформ, введение новой системы осуществляется старыми методами (не на конкурсной основе, а «по договоренности»; конкурсы если и проводятся, то нередко нарушаются правила их проведения), что априори снижает ее эффективность. Так, согласно данным Министерства по вопросам административного управления, на основе открытого конкурса отбирались управляющие лишь на 32,2% всех объектов, использующих новую систему. На двух же третях всех объектов предпочли конкурс не проводить¹⁰.

Наконец, следует упомянуть, что еще один проблемный момент системы уполномоченных управляющих состоит в том, что, даже по признанию японских специалистов, данная система нуждается в создании более эффективных рычагов мотивации для управляющих. Такими инструментами, по мнению японских ученых и практиков, могли бы стать гибкие формы стимулирования результативной работы управляющих, например увеличение органами местной власти размеров их заработной платы при устойчивом превышении целевых показателей деятельности (например, количества посетителей), выплата премиальных и т.д. Существенную роль мог бы сыграть переход к получению управляющими доходов за счет платы, взимаемой за пользование объектом. Видится японцам и необходимость дальнейшего изучения английского опыта «широкой рыночной инициативы» (wider market initiative) – системы, дающей возможность получения коммерческой прибыли на общественных объектах и использования этой прибыли для предоставления общественных услуг (например, создания в музее кафе). Нынешняя же японская система предусматривает лишь строго целевое использование общественных объектов, что, по мнению специалистов, сдерживает частнопредпринимательскую инициативу¹¹.

Вместе с тем очень много примеров удачного введения системы.

Так, всего за год, прошедший после введения системы уполномоченных управляющих в гостевом доме «Гнездо журавля», принадлежащем городу Фукуи, впервые за все время существования этого дома (с 1969 г.) его баланс был сведен с профицитом. Новые управляющие тщательно просчитали все операционные и управленческие расходы, вплоть до стоимости каждой зубной щетки, и повысили уровень обслуживания (открыли горячий источник на открытом воздухе, разработали новое меню для постояльцев, заключили контракт с интернет-компанией, имеющей туристический сайт, подписали трудовые контракты с почасовиками). В результате за короткий срок был достигнут впечатляющий тройной эффект: органы местной власти освободились от тяжелого бремени, частный сектор получил возможность ведения прибыльного бизнеса, население и туристы – получать качественные услуги.

Широкий резонанс получило и введение системы специальных управляющих в районной библиотеке столичного района Тиеда. Новые управляющие учли местную специфику центрального столичного района, где расположено много административных зданий и мало жилых до-

мов, и продлили время работы библиотеки до 22.00 час. с тем, чтобы ею могли воспользоваться возвращающиеся с работы служащие. Решение полностью себя оправдало.

В марте 2007 г. администрация г. Кисивада в целях привлечения большего числа туристов приняла специальное решение о сдаче в управление местной достопримечательности – средневекового замка.

В апреле 2007 г. администрация г. Синонсэн префектуры Хего, расположенного в пользующемся популярностью районе горячих источников, построила для посетителей источников новые объекты, в частности «Дом мечты домашних любимцев». Приезжающие на курорт владельцы домашних животных могут брать с собой своих любимцев и размещать их в этом доме, оснащенном горячими источниками для животных, а также душем, газоном для прогулок, консультационным пунктом для владельцев домашних животных и т.д. Специальным управляющим этого объекта стала местная организация любителей домашних животных.

В целом можно говорить о том, что система уполномоченных управляющих как форма ГЧП в Японии за сравнительно непродолжительный период получила широкое распространение в хозяйственной и административной практике страны. Обе стороны – участницы партнерства видят несомненные выгоды этой формы сотрудничества, и можно с достаточной степенью уверенности говорить, что использование системы контрактного управления частным бизнесом государственными объектами социальной инфраструктуры будет не только продолжено, но и приобретет новые формы и большие масштабы.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ В соответствии со ст. 244 Закона о местном самоуправлении так в Японии называют государственные объекты социальной инфраструктуры – больницы, объекты социального обеспечения, библиотеки, школы, системы водопровода и канализации, музеи и др.
- ² Раньше эти объекты управлялись либо напрямую органами местной власти («прямое управление»), либо компаниями «третьего сектора», доля государства в акционерном капитале которых составляла более 50%.
- ³ Тихо: дзитихо (Закон о местном самоуправлении). Сева 22-нэн 4-гацу 17-нити хо:рицу дай-67 (1947, с изменениями от 13.06 2003). С. 23.
- ⁴ <http://www.shiteikanri> 15.12.2007.
- ⁵ Канмин рэнкэй хакусе (Белая книга по вопросам государственно-частного партнерства). 2006–2007, с. 68.
- ⁶ Нисимацу Тэрао. Ситэй канрися сэйдо-но конго-но тэнкай-о до: миру ка (Каким видится дальнейшее развертывание системы уполномоченных управляющих?), Дзититай тяннэру, 3-гацу 2005, с. 31-32.
- ⁷ Ситэй канрися сэйдо-ни миру канге:-но минкан кайхо:-но гэндзе: то кадай (Состояние и проблемы предоставления государством свободы частному сектору. Взгляд через призму системы уполномоченных управляющих). Мидзухо со:го: кэнкюсе. Мидзухо рипо:то, 16.11.2006, с. 7-8.
- ⁸ Там же, с. 13.
- ⁹ Канмин рэнкэй хакусе (Белая книга по вопросам государственно-частного партнерства). 2007–2008, стр. 16-17.
- ¹⁰ Там же.
- ¹¹ Ситэй канрися сэйдо-ни миру канге:-но минкан кайхо:-но гэндзе: то кадай (Состояние и проблемы предоставления государством свободы частному сектору. Взгляд через призму системы уполномоченных управляющих). Мидзухо со:го: кэнкюсе. Мидзухо рипо:то, 16.11.2006, с. 22-23.

ЛИТЕРАТУРА

1. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М.: Наука, 2005. – С. 315.
2. Guidelines for Successful Public-Private Partnerships. European Commission, March 2003. P. 102.
3. Japan's Government Procurement. Annual Report. FY 2005. P. 347.
4. Program to Accelerate Reforms (summary). Cabinet Office, Government of Japan, December 2002. P. 252.
5. Нисимацу Тэрао. Ситэй канрися сэйдо-но конго-но тэнкай-о до: миру ка (Каким видится дальнейшее развертывание системы уполномоченных управляющих?) Дзититай тяннэрү, 3-гацу 2005.
6. Канмин рэнкэй хакусе (Белая книга по вопросам государственно-частного партнерства). 2006–2007. С. 447.
7. Канмин рэнкэй хакусе (Белая книга по вопросам государственно-частного партнерства). 2007–2008. С. 465.
8. Нисимацу Тэрао. Ситэй канрися сэйдо-но конго-но тэнкай-о до: миру ка («Каким видится дальнейшее развертывание системы уполномоченных управляющих?») Дзититай тяннэрү, 3-гацу 2005.
9. Тихо: дзитихо (Закон о местном самоуправлении). Сева 22-нэн 4-гацу 17-нити хо:рицу дай-67 (1947, с изменениями от 13.06 2003). С. 39.
10. Ситэй канрися сэйдо-ни миру канге:-но минкан кайхо:-но гэндзе: то кадай (Состояние и проблемы предоставления государством свободы частному сектору. Взгляд через призму системы уполномоченных управляющих). Мидзухо со:го: кэнкюсе. Мидзухо рипо:то, 16.11.2006. С. 69.