

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ КОНТРАКТОВ ЖИЗНЕННОГО ЦИКЛА ПРИ ГОСЗАКУПКАХ. ОПЫТ РАЗВИТЫХ СТРАН

Ракута Н.В.*

Аннотация

Предметом данного исследования являются контракты жизненного цикла – форма государственно-частного партнерства в целях повышения эффективности функционирования государственного сектора, ставшая в последнее время популярной в развитых странах. В отличие от традиционных государственных закупок, данные контракты предполагают, что частная организация не только создает объект для использования в общественном секторе, но и осуществляет его последующее сопровождение вплоть до утилизации в конце срока службы. Анализ зарубежного опыта применения контрактов жизненного цикла позволил выделить в числе их преимуществ: высокое качество получаемого объекта, снижение издержек управления объектом, облегчение бюджетного планирования. Однако отмечается наличие ряда трудностей их использования, которые связаны с недостаточностью конкуренции, доступностью кредитных ресурсов, сложностью расчета цены контракта, долгосрочными рисками и существенными транзакционными издержками, а также сложностями, обусловленными качеством управления объектом, негибкостью в долгосрочном периоде и разными видами рисков. Эмпирические исследования применения контрактов жизненного цикла не дают однозначного ответа на вопрос об их сравнительной эффективности, но тем не менее позволяют сделать вывод об их перспективности для внедрения инноваций и снижения издержек развития общественного сектора. В заключение, рассматривая целесообразность применения контрактов жизненного цикла в российской практике, автор приходит к выводу о возможной эффективности их использования в регионах России, где привлечение частного сектора способно стимулировать экономическое развитие.

Ключевые слова: контракт жизненного цикла; государственно-частное партнерство; долгосрочные контракты; государственные закупки; эффективность.

* Ракута Наталья Владимировна – старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления департамента прикладной экономики факультета экономических наук НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000 Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: nracouta@hse.ru

Введение

В последние десятилетия в развитых странах происходит трансформация подхода к государственному управлению. Классическое восприятие государства как института, корректирующего провалы рынка и осуществляющего перераспределительную политику, сменяется восприятием его как института обслуживающего, помогающего раскрытию человеческого потенциала граждан. Научным обоснованием создания государства нового типа стала концепция «Новое государственное управление» (New Public Management, NPM), главными идеями которой стали децентрализация, гражданское участие, административное упрощение, оказание услуг (Оболонский, 2011, с. 53). Реализация этих идей осуществлялась путем изменения пропорции общественного производства и общественного финансирования. Извечный вопрос, что для государства правильнее – производить внутри общественного сектора или приобретать блага у частных агентов, – стал решаться все чаще в пользу последнего варианта.

Заключение контрактов с частным сектором (так называемый аутсорсинг) стало основным экономическим элементом Нового государственного управления. Появился даже термин «контрактное государство», где аутсорсинг ставился во главу угла. Главным аргументом в пользу привлечения частного сектора является признание эффективности конкуренции при организации государственных закупок. Наличие конкуренции побуждает фирму сокращать издержки и поддерживать качество товара, поскольку в противном случае она проиграет в борьбе за покупателя. Многие развитые страны проводили реформирование государственной службы и бюрократического аппарата, ориентируясь именно на этот тезис. В результате там возникла законодательно и институционально оформленная система государственных закупок, включающая в себя как «традиционные» закупки (например, на основе тендеров), так и государственно-частное партнерство (ГЧП). Начиная с 1990-х гг. прошлого века ГЧП принимало разнообразные формы и варьировалось в зависимости от сферы деятельности и уровня развития страны. Наиболее распространенными сферами его применения были и остаются до сих пор транспорт и инфраструктура, образование, здравоохранение, а наиболее популярными формами – концессии, договоры поставки и подряда и др. В последнее время все большую популярность набирает особый вид ГЧП – контракты жизненного цикла (Life Cycle Contract, далее – КЖЦ), о которых пойдет речь в данной статье.

Контракт жизненного цикла представляет собой соглашение, в котором исполнитель принимает на себя обязательства по проектированию, созданию, обслуживанию, эксплуатации, а в отдельных случаях и утилизации некоторого объекта в течение всего времени его эксплуатации, а заказчик обязуется оплачивать результаты работы исполнителя. Предшественниками КЖЦ можно назвать две формы долгосрочного взаимодействия государства и частных агентов – контракты DBFO (Design, Build, Finance, Operate – проектирование, строительство, финансирование, эксплуатация/управление) и DBFM (Design, Build, Finance, Maintain – проектирование, строительство, финансирование, обслуживание).

Заключение контрактов с частным сектором привлекательно, поскольку, с одной стороны, заказчик (государство) не участвует в непосредственном производстве общественного блага, передавая его в частный сектор, и таким образом решается вопрос эффективности производства; с другой стороны, государство осуществляет финансирование проекта – таким образом решается проблема безбилетника, связанная с созданием общественных благ. Основная ценность контракта жизненного цикла заключается в том, что государство получает возможность использовать полезные свойства объекта, не участвуя не только в его производстве, но и в последующем обслуживании и утилизации. Благодаря этому КЖЦ набирает все большую популярность.

За прошедшие десятилетия во многих развитых странах был накоплен достаточно большой опыт использования КЖЦ, создана нормативно-правовая база, разработаны институциональные механизмы, задающие рамки взаимодействия государства и субъектов частного сектора. Вместе с тем, как отмечают многие авторы, всестороннего анализа КЖЦ даже в зарубежной литературе еще не проведено (Yang, Hou, Wang, 2013; Hoppe, Kusterer, Schmitz, 2013; и др.)

Цель данной работы – выделить преимущества и недостатки использования контрактов жизненного цикла в государственном секторе, рассмотреть, как они применяются в развитых странах, и определить, насколько целесообразно их использование в России.

Характеристика контракта жизненного цикла

В последние десятилетия вопросам повышения эффективности функционирования государственного сектора уделяется пристальное внимание. Одним из методов увеличения эффективности расходования бюджетных средств является заключение контрактов с частными фирмами, которые, в свою очередь, прошли длительный этап развития. В научной литературе этот вид деятельности стал называться «традиционные» государственные закупки (OECD, 2008; Hoppe, Kusterer, Schmitz, 2013; и др.), которые противопоставляются новым формам взаимодействия государства и частного сектора, в частности долгосрочным контрактам типа КЖЦ.

Эффективность «традиционных» госзакупок зависит от двух факторов: возможности четко прописать в контракте обязанности сторон (требования к качеству и количеству блага, срокам поставки и т.д.) и наличия потенциальной конкуренции. Таким образом, государство может воспользоваться преимуществами рыночного механизма, действуя в сфере нерыночных трансакций.

Одной из особенностей традиционных государственных закупок является их краткосрочный, реже среднесрочный характер. Тендеры на поставку товаров/оказание услуг проводятся чаще всего ежегодно, что для многих сфер деятельности оправдано и позволяет государству извлечь максимальную выгоду из взаимодействия с частным сектором. Вместе с тем существуют сферы, где необходимо длительное взаимодействие, другими словами, где проекты носят долгосрочный характер. В первую очередь речь идет об инфраструк-

туре – строительстве автодорожных магистралей, морских и речных портов, аэродромов, системы коммунальной инфраструктуры, метрополитена и наземного электрического транспорта и др. Помимо этого долгосрочные проекты могут быть осуществлены в строительстве и эксплуатации и других объектов общественного сектора, таких как больницы, школы и т.д.

Реализуя долгосрочный проект, государство привлекает различные частные фирмы на разных этапах – проектирование, строительство, последующая эксплуатация. При таком подходе оно может получить экономию на издержках, выбирая наиболее предпочтительного поставщика на каждом этапе и уменьшая «долгосрочность» проекта в целом – каждый этап можно рассматривать как самостоятельный проект. Кроме того, повышаются трансакционные издержки конкурсного отбора (например, проведение трех тендеров вместо одного), а также издержки оппортунистического поведения различных участников, которые могут стремиться увеличить свой выигрыш за счет снижения качества предоставляемого блага.

Контракт жизненного цикла является альтернативой традиционному подходу. Его главной отличительной чертой является то, что государство заключает договор с одним частным поставщиком, который берет на себя обязательства по реализации всего комплекса услуг – от разработки проекта и строительства до дальнейшей эксплуатации и утилизации объекта по окончании его срока службы. При таком подходе решается проблема оппортунистического поведения отдельного частного субъекта по отношению к последующему участнику проекта. Фактически происходит интернализация отрицательного внешнего эффекта, что приводит к повышению благосостояния общества. Разумеется, КЖЦ обладает и своими недостатками, о которых будет сказано ниже.

Остановимся подробнее на механизме действия КЖЦ и его отличии от традиционных государственных закупок.

Рисунок 1

Схема традиционных государственных закупок



Рисунок 2

Схема контракта жизненного цикла



На рисунках 1 и 2 показано, как происходит взаимодействие субъектов (государства, потребителей, частных компаний) при разных схемах. При переходе от традиционных закупок к КЖЦ роль государства существенно снижается, что выражается в сокращении уровней взаимодействия с другими участниками. Из центрального субъекта предоставления общественного блага оно превращается в источник финансовых потоков, обеспечивающих возможность производства.

Распределение задач при предоставлении общественного блага потребителям происходит следующим образом.

Заказчик (государство):

- формулирует требования к объекту договора;
- проводит конкурсный отбор среди претендентов на реализацию проекта;
- осуществляет платежи по согласованному графику.

Исполнитель (представитель частного сектора):

- реализует проект на всех этапах – проектирование, строительство, обслуживание объекта;
- осуществляет финансирование проекта (за счет собственных или заемных средств);
- отвечает за качество объекта и его соответствие требованиям, зафиксированным в контракте;
- передает объект в собственность заказчика с момента его ввода в эксплуатацию.

Отдельно стоит остановиться на финансовых потоках в рамках КЖЦ. В отличие от концессий, где частная фирма создает объект и получает доход, собирая плату за пользование, при заключении КЖЦ фирма не берет платы с потребителей. Этим занимается государство, если плата вообще предусмотрена. После ввода объекта в эксплуатацию государство осуществляет регулярные выплаты поставщику, которые учитывают стоимость первоначальной

чальных инвестиций и эксплуатационные расходы. В частности, ежегодные выплаты можно представить, используя метод аннуитетных платежей:

$$E = \frac{L}{k_T(r)}, \quad (1)$$

где E – ежегодный платеж; L – стоимость объекта жизненного цикла; $k_T(r)$ – коэффициент аннуитета за T лет при ставке дисконтирования r . При этом саму стоимость L можно рассчитать следующим образом:

$$L = I_0 + \sum_{t=0}^T C_t \times d_t(r) + U \times dT(r), \quad (2)$$

где I_0 – стоимость создания (строительства) объекта; C_t – текущие затраты на содержание и обслуживание объекта в год t ; T – планируемое время эксплуатации; $d_t(r)$ – коэффициент дисконтирования для года t при ставке дисконтирования r ; U – затраты на утилизацию.

Особенностью финансирования КЖЦ может быть привлечение заемных средств как со стороны частной фирмы, так и со стороны государства. Например, на этапе начальных инвестиций (I_0) частная фирма помимо использования собственного капитала может привлекать кредитные ресурсы банковского сектора. Погашение кредита осуществляется из аннуитетных платежей, поступающих после начала эксплуатации объекта. Государство, в свою очередь, также может привлекать кредитные средства – для софинансирования строительства или аннуитетных выплат. Как отмечают Д. Изосимов и Е. Громова (2011, с. 57), такой подход исключает конфликт интересов между сторонами договора и вся нагрузка по обеспечению возврата кредита и процентных выплат ложится на государство.

Взимание платы за пользование объектом конечными потребителями не играет существенной роли в принятии решения о реализации проекта. Ее установление зависит от целей государственного регулирования в конкретной области. Например, может быть введен платный въезд на скоростные магистрали. Однако решение о платности зависит, скорее, от желания государства снизить переполняемость общественного блага и ограничить доступ к нему части потребителей, а не профинансировать само создание общественного блага. Далее в статье вопросы платности блага для конечных потребителей затрагиваться не будут.

Прежде чем перейти к рассмотрению преимуществ и недостатков контракта жизненного цикла, стоит обратить внимание на вопрос выбора типа контракта. При реализации какого-либо проекта всегда существует несколько вариантов, какой именно контракт может быть заключен (например, традиционный подход или КЖЦ). В общем случае, можно ориентироваться на формулу чистых приведенных выгод (3) с определенными оговорками.

$$NPV = B_t(r) - C_t(r) - TrC_t(r), \quad t = (0, t), \quad (3)$$

где NPV – чистая приведенная стоимость проекта; $B_t(r)$ – суммарные дисконтированные выгоды; $C_t(r)$ – суммарные дисконтированные затраты

на реализацию проекта (денежные затраты); $TrC_i(r)$ – суммарные дисконтированные транзакционные издержки, выраженные в денежной форме; r – норма дисконтирования.

Поскольку выгоды от проекта (потребительская ценность блага) не зависят от типа контракта, можно сконцентрироваться только на затратах, которые складываются из стоимости самого проекта (строительство объекта, его дальнейшее обслуживание) и сопутствующих ему транзакционных издержек. Для КЖЦ компонент $C_i(r)$ равен L (формула 2). Для традиционных закупок $C_i(r)$ будет складываться из нескольких компонентов, связанных с различными этапами жизненного цикла проекта. Для простоты можно принять, что суммарно эта величина также составит L . Таким образом, основное различие между двумя подходами заключается в составе транзакционных издержек, связанных с реализацией проекта. КЖЦ позволяет сократить одни их виды, но порождает другие. Подробное рассмотрение транзакционных издержек не входит в задачи данной статьи, однако некоторые из них будут упомянуты в ходе рассмотрения преимуществ и недостатков КЖЦ.

Преимущества и недостатки КЖЦ для его участников

Как видно из рисунка 2, КЖЦ затрагивает три основных субъекта – государство (заказчик), частную организацию (поставщик услуги) и индивидов (потребители). Остановимся подробнее на выгодах для каждого из субъектов и недостатках КЖЦ в целом. Больше внимание стоит уделить выгодам для государственного сектора, поскольку именно здесь выбирается тип заключаемого контракта.

Выгоды КЖЦ для заказчика (государства)

По сравнению с традиционными государственными закупками КЖЦ обладает рядом преимуществ:

- 1) высокое качество получаемого объекта и снижение риска оппортунистического поведения производителя блага;
- 2) возможность выбора поставщика по соотношению цена–качество, снижение транзакционных издержек и издержек управления;
- 3) распределение платежей за объект во времени, облегчение бюджетного планирования.

Высокое качество объекта достигается за счет перекалывания риска некачественного исполнения контракта на поставщика. В данном случае действует принцип перенесения риска, согласно которому с риском должен справляться тот субъект, у которого для этого больше возможностей (ресурсов). Уровень квалификации работников частной фирмы в области проектирования и строительства гораздо выше, чем государственных служащих, поэтому государство формулирует общие требования к техническим характеристикам, например: максимальная пропускная способность автомагистрали или аэропорта, допустимое ограничение допуска к потреблению (связанное с ремонтными работами) и т.д. Организация-поставщик

разрабатывает проект, исходя из заданных характеристик и своих возможностей по его реализации, учитывая, что экономия на начальных этапах может привести к увеличению стоимости эксплуатации, дополнительному ремонту и прочим издержкам, которые, согласно КЖЦ, ложатся на поставщика и не входят в стоимость контракта.

Риск несвоевременного завершения работ может быть связан с закрытием фирмы или ее нежеланием продолжать сотрудничество. Решение проблемы, также как и в случае с риском низкого качества работ, заложено в характере платежей по КЖЦ, когда возврат вложенных средств и получение прибыли растянуты во времени и приходится, как правило, на последние годы проекта (Изосимов, Громова, 2011). Помимо этого в контракте может быть оговорена процедура депремирования на основании показателей качества.

Возможность выбора поставщика по соотношению цена–качество характерна для всех контрактов, именно поэтому и проводится конкурсный отбор и заключается договор с частной фирмой. Однако в случае КЖЦ поставщик выбирается для реализации не одной задачи, а сразу нескольких. За счет этого происходит экономия на транзакционных издержках (проведение одного конкурса вместо трех) и издержках управления, поскольку частная фирма будет заинтересована в наилучшем использовании объекта с наименьшими затратами на управление.

Распределение платежей во времени фактически означает совмещение потребления блага и бремени его оплаты. Согласно теореме Рикардо, текущие государственные расходы не создают бремени для будущих поколений. Однако эта теорема верна лишь при наличии определенных предпосылок, и большинство исследований показывает, что в реальной жизни она не работает и будущие поколения платят за потребление сегодняшних жителей (Barro, 1989). КЖЦ, со своей стороны, предполагает, что будущие поколения, которые пользуются объектом, осуществляют и его финансирование за счет налоговых платежей в бюджеты в будущем.

Для региональных бюджетов преимущество состоит в том, что не нужно сразу резервировать большой объем бюджетных средств, поскольку оплата происходит с момента ввода объекта в эксплуатацию и поэтапно. КЖЦ дает возможность развивать социально значимую инфраструктуру при ограниченном бюджете, а фиксированный размер максимальных платежей позволяет планировать расходы, необходимые для исполнения контрактных обязательств. Для федерального бюджета помимо уже упомянутого облегчения бюджетного планирования выигрыш состоит в том, что в условиях длительных бюджетных дефицитов привлечение долгосрочного частного капитала для реализации капиталоемких проектов способно снизить нагрузку на бюджет в краткосрочном периоде.

Выгоды КЖЦ для поставщика:

- 1) доходы поставщика не зависят от конечного спроса на объект;
- 2) возможность привлечения долгосрочного финансирования, обеспечением которого могут служить аннуитетные платежи по контракту;

- 3) укрепление рыночных позиций фирмы; применение новых технологических и управленческих решений, основанных на кооперации исполнителей.

Независимость доходов от конечного спроса означает, что для фирмы отсутствует риск недостаточного спроса, ее будущие денежные потоки заранее определены и она может использовать их как гарантии при привлечении и обслуживании долгосрочных коммерческих кредитов, а также обеспечить возвратность и доходность инвестиций. Фирма свободна в выборе средств реализации проекта и заинтересована в передовых технологиях, чтобы снизить собственные издержки. При этом для нее имеет смысл ориентироваться в первую очередь на эксплуатационные расходы и использовать инновационные решения, которые позволяют реже проводить ремонт и экономить ресурсы. Независимость доходов от спроса также означает, что при организации управления объектом фирма будет ориентироваться не на его максимальную эксплуатацию для генерирования наибольшего дохода, но на его оптимальное использование с учетом множества разнообразных факторов, включая ограничения по ремонту вследствие чрезмерного использования.

Выгоды КЖЦ для конечных потребителей:

- 1) доступ к качественному общественному благу, отвечающему современным технологическим стандартам;
- 2) минимальные ограничения доступа к благу.

Оба преимущества вытекают из свойств КЖЦ – поставщик заинтересован предоставлять качественное общественное благо с минимальными ограничениями по доступности, поскольку именно от этих характеристик зависят его денежные потоки и наличие премий/штрафов в случае нарушения условий оказания услуг потребителям.

Трудности использования КЖЦ

Заключение контрактов жизненного цикла позволяет государству решить ряд общих задач повышения эффективности функционирования общественного сектора. Вместе с тем использование КЖЦ связано с рядом трудностей, которые можно разделить на две группы, одна из которых связана с заключением контрактов в целом, а другая – со спецификой самого КЖЦ.

К первой группе можно отнести следующие проблемы:

- 1) уровень рыночной конкуренции;
- 2) вероятность появления «железного треугольника» (iron triangle)

Ко второй группе проблем относятся:

- 1) ограниченность ресурсов и мощностей частного поставщика;
- 2) сложность расчета и завышенная стоимость объекта в целом;
- 3) риск недостаточного финансирования (риск неплатежей);
- 4) трансакционные издержки.

Первая группа проблем использования КЖЦ. Несмотря на то что заключение контрактов с частным сектором дает возможность снизить стоимость блага из-за наличия рыночной конкуренции, все же, согласно некоторым

эмпирическим исследованиям, контрактация не дает преимуществ в эффективности по сравнению с общественным производством (см., например; Warner, Bel, 2008; Hefetz, Warner, 2011; и другие работы этих авторов). Частично это объясняется тем, что в сфере государственных услуг конкуренция присутствует далеко не всегда и, выбирая поставщика, государство сталкивается либо с полным отсутствием конкуренции, либо с одним-двумя предложениями. В этой ситуации одним из вариантов развития событий является так называемое «создание рынка» (*creating the market, managing the market*), которое подразумевает стратегии, применяемые государственными служащими для создания, развития и поддержки рынка производителей общественных товаров и услуг (Johnston, Girth, 2012, p. 4). Вместе с тем эти действия связаны с дополнительными затратами, которые выражаются не только в транзакционных издержках (стимулирование конкуренции, создание производственных цепочек, маркетинговые исследования, обучение персонала и т.д.), но и издержках упущенных возможностей (использование ресурсов на создание рынка и отвлечение их от главной цели – производства общественного блага). Проведенные исследования показывают, что транзакционные издержки могут составлять до четверти всех затрат на проект (Girth et al., 2012, p. 888).

Другой проблемой ориентации на «контрактное государство» стали тенденции монополизации в области государственных закупок. Проявляются они в формировании определенного круга контракторов, тесно взаимодействующих с государственными органами власти и имеющих на них определенное влияние. Данное рентоориентированное поведение демонстрирует наличие не только провала рынка, но и провала государства – политики образуют вместе с чиновниками отдельную группу давления, создавая у избирателей «оптимистическую» фискальную иллюзию (Eusepi, 2006). В современном демократическом обществе проблема принципала-агента может привести к образованию «железного треугольника», объединяющего группы специальных интересов (частные компании), чиновников и политиков (Chi-ang Lin, 2008). Образуется кругооборот денег и власти, в ходе которого частные компании получают государственные заказы и обеспечивают поддержку политиков на выборах. Чиновники, в свою очередь, служат им связующим звеном. В результате конкуренция, необходимая для эффективного заключения контрактов, ослабляется и конкурентные рынки превращаются в рынки одного продавца, что приводит нас к первой проблеме, рассмотренной выше.

Повышение прозрачности государственных закупок может, с одной стороны, привести к сокращению рентоориентированного поведения, а с другой – послужить причиной сокращения числа участников и снижения общего уровня конкуренции. Так, Склар приводит пример о переводе аэропорта Чикаго на контрактную основу. В начале переговоров 16 компаний выразили желание принять участие в процедуре конкурсного отбора. После уточнения требований контракта с учетом прозрачности процедуры и защиты общественных интересов остался лишь один участник, в результате чего конкурс был отменен (Sclar, 2015, p. 11).

Вторая группа проблем использования КЖЦ. Помимо сложностей, присущих любому виду контрактов, у КЖЦ имеются свои специфические особенности.

Во-первых, для участия в конкурсе фирма должна обладать достаточными финансовыми, техническими, кадровыми ресурсами для выполнения сложной, комплексной задачи. То есть это должна быть крупная многопрофильная фирма, способная реализовать крупномасштабный проект. К тому же, таких фирм должно быть несколько, чтобы обеспечить конкурентность заключения контракта, повысить переговорную силу государства и уменьшить моральный риск со стороны фирм пересмотреть условия после заключения договора. В современных условиях найти несколько таких фирм одновременно довольно затруднительно. Здесь в полной мере работают проблемы из первой группы – низкий уровень конкуренции и необходимость крупномасштабных инвестиций могут привести к сращиванию крупного бизнеса и власти и реализации рентоориентированного поведения. Выходом из положения может стать ситуация, когда на стороне поставщика будет выступать не одна фирма, а консорциум подрядных организаций, консультантов и кредитных организаций, обеспечивающий реализацию проекта. Однако в этом случае экономия на трансакционных издержках государства может быть перекрыта возросшими издержками взаимодействия частных агентов, что грозит вылиться в рост стоимости самого объекта. Проблема же оппортунистического поведения не решается полностью, но переносится из сферы интересов государства (заказчика) в сферу интересов поставщика.

Во-вторых, стоимость КЖЦ может быть завышена в силу долгосрочного характера проекта и связанных с этим рисков. Привлечение долгосрочных заемных источников также весьма существенно увеличивает стоимость всего проекта. Высокие ставки банковского процента по кредитам могут привести к тому, что суммарная стоимость аннуитетов будет в несколько раз превышать стоимость начальных инвестиций. Самым дешевым заемным источником оказывается выпуск облигаций, процент по которым ниже в силу наличия государства как партнера проекта. Не стоит забывать и об особенностях ценообразования в государственном секторе при организации закупок (Устюжанина, 2013). Вместе с тем КЖЦ, стимулирующий поставщиков к экономии издержек в долгосрочном периоде, позволяет частично снизить стоимость.

В-третьих, существует риск недостаточного финансирования, который вновь возникает вследствие долгосрочного характера проекта. Если бюджетное планирование является краткосрочным (3–5 лет), то возникает вероятность изменения бюджетных расходов в новом плановом периоде. В большей степени эти риски характерны для проектов, реализуемых с участием региональных субъектов, нежели для федерального уровня. Для обеспечения гарантий по платежам необходимо формировать реестр долгосрочных расходных обязательств на основе графика платежей (Изосимов, Громова, 2011).

В-четвертых, КЖЦ, сокращая одни виды трансакционных издержек, порождают другие. Обладая долгосрочным характером, КЖЦ, по терминологии теории контрактов, является неполным контрактом, что означает невозмож-

ность прописать в договоре все возможные условия относительно будущих событий. Это автоматически предполагает необходимость постоянного вмешательства (включая использование судебной системы) для корректирования условий договора и урегулирования спорных моментов. Издержки адаптации (adaptation costs) могут составлять значительную величину всей суммы контракта (Vajari et al., 2014). В целом, неполные контракты создают возможности для оппортунистического поведения со стороны частной фирмы, поскольку государственному партнеру труднее прекратить действие контракта.

Подведем промежуточные итоги. Принимая решение об использовании КЖЦ, государство ориентируется на выгоды, приносимые как контрактацией в целом за счет конкуренции, так и спецификой дизайна контракта жизненного цикла, позволяющего снизить уровень участия государства в непосредственном производстве общественного блага. В условиях ограниченности бюджетных ресурсов (особенно в стадии экономического спада) КЖЦ позволяют привлекать частный капитал, снижая краткосрочную нагрузку на бюджет. Использование КЖЦ наиболее оправдано в инфраструктурных отраслях и строительстве объектов общественного сектора, для которых особую важность играет не только этап первоначальных инвестиций, но и обслуживание объекта в процессе эксплуатации. Вместе с тем сравнительная эффективность КЖЦ пока остается под вопросом. Эмпирические работы, о которых будет сказано ниже, пока не позволяют сделать однозначный вывод о преимуществе КЖЦ над другими видами контрактов. В этой области необходимы дополнительные исследования как теоретического, так и прикладного характера.

Во второй части статьи будут рассмотрены практика использования КЖЦ в развитых странах и результаты научных исследований в этой области.

Зарубежный опыт использования КЖЦ

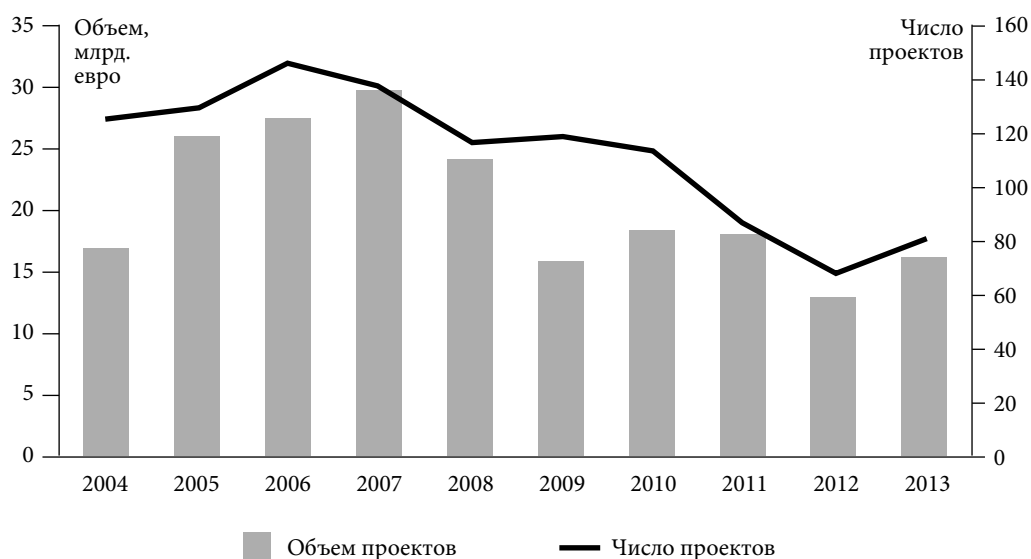
Начиная с 1990-х гг. развитые страны стали все более активно использовать ГЧП для создания определенных благ в общественном секторе. Формы партнерств были весьма разнообразны, но со временем все большее их число стало приобретать черты контракта жизненного цикла. Несмотря на это, в англоязычной литературе термин «life-cycle contract» используется пока довольно редко, наиболее распространенным все еще остается «Public-Private Partnership, PPP» (ГЧП). Несмотря на терминологические различия, большинство работ посвящены ГЧП в виде КЖЦ, что специально оговаривается авторами исследований. Для анализа работы КЖЦ в 2008 г. в Европейском Союзе была создана специальная организация – Европейский центр экспертизы КЖЦ (European PPP Expertise Centre, EPEC, <http://www.eib.org/epec/index.htm>), который публикует аналитические материалы о КЖЦ и оказывает консультационные услуги по реализации проектов в его рамках. Его учредителями выступили Европейский инвестиционный банк (European Investment Bank, EIB), Европейская комиссия, страны-члены Европейского Союза и страны-кандидаты в Евросоюз. Причем EIB является одним из главных источников кредитования КЖЦ во многих странах ЕС.

На рисунке 3 представлена информация о количестве проектов КЖЦ и их совокупной стоимости в странах ЕС. Видно, что мировой финансовый кризис очень сильно сказался на заключении контрактов с частным сектором. Стоимость проектов, начав увеличиваться в 2010 г., резко упала в 2012 г., достигнув за десятилетие исторического минимума.

Что касается финансирования, то в посткризисные годы наблюдается тенденция увеличения доли займов (с 58% в 2009 г. до 79% в 2012 г.) при весьма умеренном финансировании за счет облигаций. В то же время премия за риск выросла почти втрое за период с 2007 по 2010 г. Участие государства в финансировании проектов сократилось с 25% в 2009 г. до 14% в 2012 г., что может быть объяснено усилением финансовых ограничений правительства (ЕИБ, 2012). В 2013 г. выросла роль институциональных инвесторов (страховые компании, пенсионные фонды) в финансировании ГЧП. Они предоставили займы на сумму около 2,5 млрд. евро со средним сроком погашения в 30 лет, а максимальным – 45 лет. Все контракты с участием институциональных инвесторов были заключены в Великобритании, Франции и Нидерландах (ЕПЕС, 2013).

Рисунок 3

Проекты КЖЦ в Европейском Союзе



Источник: Market Update. Review of the European PPP Market in 2013 (www.eib.org/epes).

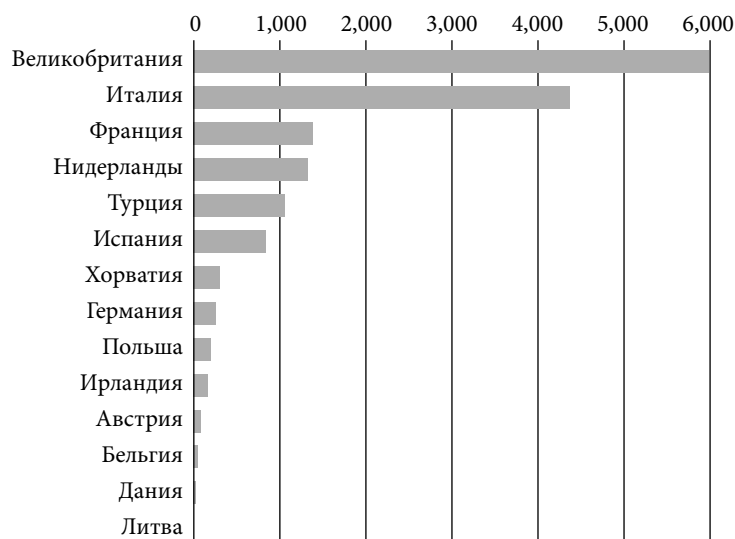
Распределение КЖЦ по странам представляется довольно интересным. На рисунке 4 представлены данные об объемах заключенных контрактов по странам ЕС и по отраслям. Как видно из рисунка, лидирующие позиции по объемам заключенных контрактов занимает Великобритания, одной из первых начавшая применять КЖЦ в общественном секторе. Согласно классификации, приводимой в статье И.В. Кузнецова (2012), только Великобритания, Австралия и Ирландия находятся на III ступени развития государственно-частного партнерства, которая характеризуется совершенствованием его

моделей, системы расчетов рисков, а также увеличением жизненного цикла проектов, привлечением пенсионных и паевых фондов для участия в КЖЦ, совершенствованием системы подготовки кадров для работы в системе ГЧП. Другие развитые страны находятся на II ступени (создание департаментов КЖЦ в министерствах, разработка новых концессионных моделей, расширение рынка КЖЦ, стимулирование новых источников финансирования, использование КЖЦ для развития сектора услуг, увеличение числа проектов). Остальные страны, в том числе и Россия, находятся пока на I ступени – разработки законодательной базы и получения первого опыта работы КЖЦ.

Рисунок 4

Распределение объемов КЖЦ по странам и отраслям, 2013 г.

Общий объем контрактов по странам, млн. евро



Общий объем контрактов по отраслям, млн. евро



Источник: Market Update. Review of the European PPP Market in 2013 (www.eib.org/epcc).

Из представленной на рисунке 4 информации видно, что лидирующей отраслью по использованию КЖЦ является транспорт, занявший по объемам примерно половину в общем объеме сделок. Кроме этого, пять из шести крупнейших проектов 2013 г. были реализованы именно в этой сфере (скоростная автомагистраль в Италии, железнодорожный проект по строительству и эксплуатации подвижного состава в Великобритании, кольцевая автодорога в Милане, автомагистраль в Турции, сеть автомагистралей Скипхол–Амстердам–Альмере в Нидерландах).

Сектор здравоохранения развивался наиболее динамично, увеличив стоимость проектов почти в 4 раза, сектор образования стал лидером по количеству реализованных проектов (21 из 80). Противоположную тенденцию продемонстрировали секторы отдыха и культуры и общественного порядка, где стоимость проектов уменьшилась почти вдвое (ЕПЕС, 2013).

Зарубежные исследования КЖЦ

В последние годы объем публикаций, связанных с КЖЦ, существенно вырос. Часть из них посвящена обоснованию и выгодам использования КЖЦ в развитых странах, особенно в условиях экономического кризиса; другая – анализу возможностей и ограничений их применения в странах с переходной экономикой; еще одно направление – эмпирические исследования реализованных проектов.

Теоретические исследования

Теоретические исследования КЖЦ посвящены в основном рассмотрению вопросов взаимодействия и мотивации участников контракта в рамках институциональной теории (De Bettignies and Ross, 2009). Исследования идут в направлении, заданном еще статьей Р. Коуза (1937) о природе фирмы, выяснения, осуществляется ли экономия на трансакционных издержках внутри институциональной единицы или выгоднее заключать контракты с другими (внешними) экономическими агентами. И хотя теоретически вопрос до конца еще не решен, многие исследователи согласны, что решение о привлечении стороннего участника (в нашем случае частного поставщика услуги) опирается на вопросы, связанные с эффективностью (Saussier, Staropoli, Yvrande-Billon, 2009). Вместе с тем, когда речь заходит о государстве, то решение о привлечении частного поставщика опирается еще и на идеологические аргументы, связанные с прозрачностью деятельности правительства (начало исследований – см.: Williamson, 1999). Помимо этого изучается также целевая функция правительства при заключении контракта, которая может выражаться в максимизации общественного излишка, удовлетворенности конечных потребителей или максимизации голосов на выборах политика, предлагающего программу (Saussier, Staropoli, Yvrande-Billon, 2009). Перспективным направлением исследований являются институциональные ограничения, существующие в разных странах и определяющие особенности контрактных взаимоотношений государства и частных фирм. Это направление более близко смыкается с эмпирическими и отраслевыми (и отраслевыми) исследованиями.

Согласно Тан, Шен и Чен (Tang, Shen, Cheng, 2010), теоретические исследования PPP можно сгруппировать по четырем направлениям: финансирование, факторы успешной реализации проекта (Critical success factors, CSF), риски, длительность контракта.

Эмпирические исследования ГЧП в Европейском Союзе и США

Одной из первых аналитических работ о КЖЦ в рамках исследовательской деятельности международных организаций стала работа Блан-Брюде, Голдсмита и Валила (Blanc-Brude F., H. Goldsmith, and T. Väililä, 2007), посвященная анализу использования КЖЦ в Европейском Союзе. В ней, в частности, утверждалось, что КЖЦ имеют вес на макроэкономическом уровне только в трех странах – Великобритании, Португалии и Испании. В остальных странах ЕС доля данного вида партнерства мала относительно традиционных государственных закупок, хотя они и начинают распространяться из транспортного сектора по другим секторам и развиваются по восходящему тренду.

Увеличение числа и стоимости проектов КЖЦ в первой половине 2000-х гг. (рис. 3) привело к необходимости разработки методов оценки их эффективности и рассмотрению трудностей, возникающих в ходе их реализации. В публикации OECD (2008) применение контрактов жизненного цикла рассматривается как альтернатива традиционным государственным закупкам. Один из важнейших вопросов, на которых делается акцент в исследовании, касается соотношения цены–качества объекта и принятия решения о его финансировании. Авторы отмечают, что из-за свойства распределения платежей во времени проект КЖЦ может показаться более привлекательным, чем традиционный метод финансирования, поскольку он позволяет снизить текущие бюджетные расходы и переместить их на будущие периоды. Однако решающим фактором реализации проекта должен стать не метод финансирования, а стоимость проекта в целом. Если стоимость слишком высока для финансирования через традиционные государственные закупки, то проект не должен быть реализован и с использованием КЖЦ.

Вопрос о выборе типа контракта – традиционный или КЖЦ – весьма актуален. Большинство исследователей, отмечая его определенные преимущества, тем не менее не дают однозначного ответа на вопрос, какой из контрактов предпочтительнее.

Одним из направлений сравнения могут выступать транзакционные издержки (см. формулу 3). КЖЦ позволяют сократить определенные виды затрат, но порождают другие. В настоящее время величина транзакционных издержек весьма существенно влияет на стоимость контракта и эффективность его применения. Так, в исследовании Виттингтон сравниваются два автодорожных проекта в США, профинансированные с помощью традиционных госзакупок и с использованием КЖЦ (Whittington, 2012). При примерно одинаковой итоговой стоимости проекта (приблизительно 27,5 млн. долл.) при КЖЦ около 3,5 млн. долларов (т.е. более 10%) приходится на затраты, которые автор относит к транзакционным издержкам.

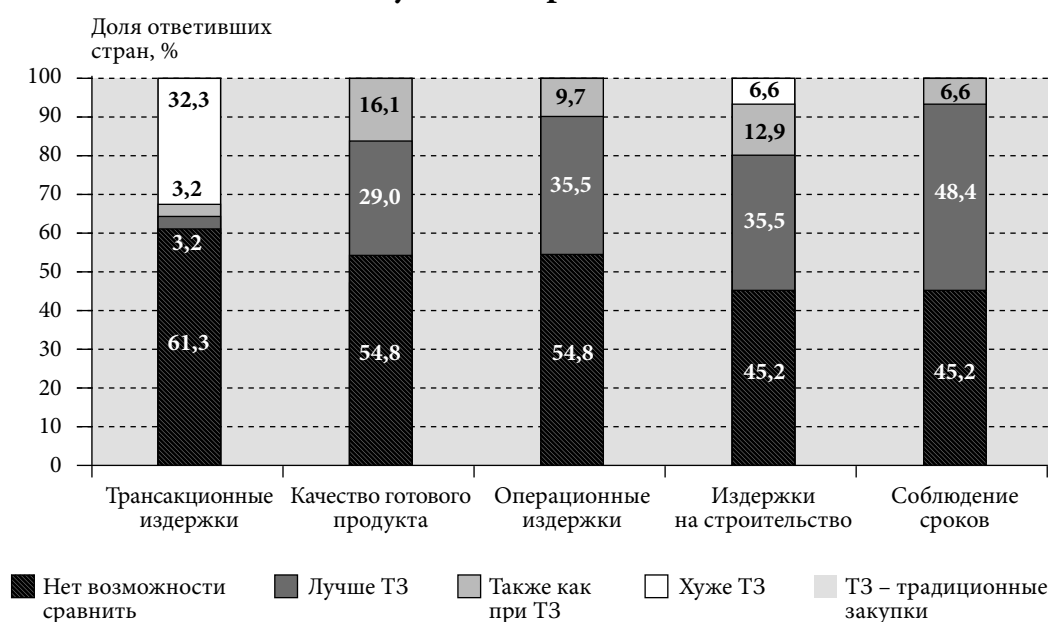
Исследование в рамках OECD (2013) также выявило тенденцию роста транзакционных издержек. На рисунке 5 представлены результаты опроса

представителей стран по нескольким критериям, связанным с проектом. По многим из них КЖЦ оказывается в выигрыше по сравнению с традиционными закупками, и только по уровню транзакционных издержек он явно уступает. Согласно опросу, трудностями, с которыми чаще всего сталкиваются при использовании контрактов жизненного цикла, являются:

- 1) низкий уровень управления при реализации проекта, что приводит к выгодам ниже ожидаемых;
- 2) негибкость долгосрочных контрактов по сравнению с меняющимися потребностями общественного сектора;
- 3) затянутость и дороговизна переговорного процесса для обеих сторон (государства и частной фирмы);
- 4) высокие транзакционные издержки для обеих сторон;
- 5) снижение прозрачности при выборе КЖЦ из-за стремления сократить государственную задолженность.

Рисунок 5

Оценка КЖЦ по сравнению с традиционными закупками странами ЕС



Источник: Government at a Glance 2013, OECD.

Таким образом, в настоящий момент вопрос о том, является ли заключение контрактов жизненного цикла наилучшей альтернативой традиционным государственным закупкам, остается открытым и требует дальнейших исследований.

В целом, развитые страны не сомневаются, что КЖЦ является мощным инструментом для преодоления затянувшейся рецессии, стимулирования экономического роста и внедрения инноваций (ЕРС, 2012). В условиях длительного экономического спада инвестиции являются основным источником экономического роста. Согласно оценке Европейской Комиссии, для

достижения уровня экономического роста, заложенного в стратегии «Европа 2020», необходимы инвестиции в размере от 1,5 до 2 трлн. евро. Вместе с тем экономический кризис накладывает существенные ограничения на возможность использовать кейнсианские методы преодоления рецессии (государственные инвестиции и бюджетное финансирование) из-за угрозы роста государственного долга. Выход может быть найден в использовании государственно-частного партнерства, особенно в передовых отраслях (Campra et al., 2014).

Одним из направлений стратегии «Европа 2020» является развитие исследований и инноваций, что отражено в документе «Горизонт 2020». Именно исследования и инновации в наиболее проблемных сферах (изменение климата, доступность источников чистой энергии, старение населения) способны стимулировать экономический рост и помочь Европейскому Союзу выйти из кризиса (СОМ, 2013).

Как видно из рисунка 4, в 2013 г. на эти проекты (Окружающая среда) было потрачено более 2 млрд. евро. Согласно «Стратегии 2020», в течение семи лет планируется потратить 8 млрд. евро из фонда программы «Горизонт 2020», что инициирует инвестиции со стороны частного сектора на 10 млрд. евро. Отличительной особенностью многих проектов станет уровень их реализации – не в рамках отдельной страны, а всего ЕС в целом. Основными направлениями являются программы: «Инновационная медицина», «Чистое небо», «Отрасли биотехнологий», «Электронные компоненты и системы», «Топливо и водород».

В целом, эмпирические исследования КЖЦ ориентированы на сбор фактических данных по отдельным проектам и их дальнейший анализ. Приоритетными областями исследований в этой сфере являются риски, отношения между участниками контракта и источники финансирования (Tang, Shen, Cheng, 2010).

Переходные экономики

Для стран с переходными экономиками, под которыми сейчас понимаются постсоциалистические страны, где рыночная экономика функционирует уже довольно успешно, но рыночные институты еще не имеют такой давней истории, как в развитых странах, использование КЖЦ носит двойной характер.

С одной стороны, привлечение частных фирм для реализации части государственных функций способно повысить эффективность деятельности государства, что особенно актуально для стран с переходной экономикой. Они могут воспользоваться опытом развитых стран по сокращению размеров государственного сектора через контрактацию.

Как показывают исследования, вложения в инфраструктуру обладают мультипликативным эффектом и способны стимулировать экономический рост (Матвеев, 2012). Поэтому для государств переходной экономики строительство инфраструктурных объектов с использованием КЖЦ может представлять большую ценность в терминах будущего развития, чем для развитых стран.

С другой стороны, реализация ГЧП даже в развитых странах с наиболее благоприятными условиями (емкими финансовыми рынками, развитыми институтами и т.п.) связана с весьма существенными проблемами. А макроэкономическая нестабильность и относительная неразвитость (слабая развитость) некоторых рыночных институтов в переходных экономиках только увеличивают трудности. Немногочисленные исследования стран с переходной экономикой показывают, что основными препятствиями для них являются недостаточно проработанная законодательная база, экономическая и политическая нестабильность и, следовательно, более высокий уровень риска, зависимость от политической воли руководителей страны, неразвитость институтов, обеспечивающих соблюдение контрактов (Yang, Hou, Wang, 2013).

Обсуждение и дальнейшие перспективы

За последнее десятилетие контракты жизненного цикла стали весьма популярным видом взаимодействия государственного и частного секторов. И хотя их эффективность по сравнению с традиционными государственными закупками еще полностью не подтверждена (OECD, 2013), они могут использоваться для решения определенных задач. В частности, весьма важной целью, которую можно достичь с помощью КЖЦ, является стимулирование инвестиционной активности в условиях кризиса, особенно при невозможности широкомасштабного применения кейнсианских методов поддержания экономики. Реализуя инфраструктурные проекты, государство одновременно закладывает фундамент для постиндустриального развития и вовлекает частный капитал в инвестиционную деятельность, запуская тем самым мультипликативный процесс экономического роста.

Что касается России, то в настоящее время наибольшее распространение КЖЦ получили в сфере автодорожного строительства (участки трасс Москва–Санкт-Петербург, Дон и др.). Связано это в первую очередь с правовым статусом ГК «Автодор», которая обладает полномочиями по разработке и внедрению КЖЦ. Вместе с тем законодательство в области КЖЦ еще находится в стадии становления. Так, в Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. N 445-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» не предусмотрены специальные положения для регулирования контрактов жизненного цикла, что затрудняет их широкое применение. Однако, несмотря на трудности правового порядка, в последние годы все большее число государственных закупок принимает форму КЖЦ. Это и приобретение военной техники (самолетов, вертолетов, бронетехники и т.д.), и строительство уникального моста через Лену в районе Якутска, и проект Московского метрополитена по закупке подвижного состава и многое другое. Стоит отметить, что КЖЦ в сфере движимого имущества менее распространены, чем в строительстве. Так, приобретение вагонов метро (проект 2014 г.) является одним из первых КЖЦ, заключенным по результатам торгов (Харитонов, 2014). Вместе с тем, учитывая преимущества

этих контрактов, их активное использование в будущем представляется весьма вероятным.

Основываясь на выводах из первой части работы, можно предположить, что использование КЖЦ в российской практике позволит не только повысить эффективность функционирования общественного сектора, но и будет воздействовать на экономическое развитие страны в целом или отдельных регионов. Привлекая частный сектор к инвестированию в инфраструктуру, государство может не только стимулировать инновационное развитие и сделать шаг в постиндустриальное будущее, но и совершенствовать институциональное устройство и способствовать развитию деловой культуры в стране. Не следует, однако, забывать о сложностях. Поскольку Россия является государством с молодой рыночной экономикой, то проблемы, сформулированные для стран с переходной экономикой (Yang, Hou, Wang, 2013), здесь могут принимать весьма острую форму. Помимо этого актуальными являются тенденции слияния бизнеса власти, а также образование институциональных структур наподобие «железного треугольника».

Однако, учитывая огромную территорию страны и особенности развития субъектов, представляется уместным порекомендовать применение КЖЦ именно на региональном уровне. Помимо преимуществ для бюджетов привлечение частного сектора способно стимулировать экономическое развитие отдельных регионов за счет эффекта мультипликатора и обеспечить потребителей качественными общественными благами. Подтверждением этому может служить Пермский край, реализующий стратегию конкурентного развития (Изосимов, Громова, 2011).

Данная работа представляет собой лишь краткое обозначение ряда важнейших вопросов, связанных с использованием контрактов жизненного цикла. Результаты их применения включают решение задач не только узкоэкономических (повышение эффективности расходования бюджетных средств, сокращение определенных видов трансакционных издержек, улучшение управления рисками и т.д.), но и более широких социальных, правовых, ценностных вопросов, что подтверждает необходимость дальнейших исследований в данной области.

ЛИТЕРАТУРА

1. Изосимов Д.А., Громова Е.Г. Долгосрочные контракты в дорожном хозяйстве как инструмент мотивации, оптимизации рисков и бюджетных расходов // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 2. – С. 53–63.
2. Кузнецов В.И. Зарубежный опыт государственно-частного партнерства (США, Европа, Канада) // Экономические науки. – 2012. – № 8 (93). – С. 196–201.
3. Матвеев В.В. Роль государства в формировании механизмов развития инфраструктурных сфер экономической деятельности // Экономические науки. – 2012. – № 6 (91). – С. 34–38.
4. Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011.
5. Оболонский А.В. Кризис эффективности административно-бюрократического государства и поиски выхода: опыт США (эволюция теории и практики государственного управления в последние десятилетия) // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С. 145–170.
6. Устюжанина Е.В. Использование методов оценки имущества для экономического обоснования цены продукции // Экономика и математические методы. – 2013. – Т. 49. – № 3. – С. 3–15.
7. Харитонов А.В. Контракт жизненного цикла // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2014. – № 37. – С. 70–77.
8. Barro R. (1989) The Ricardian Approach to Budget Deficits // The Journal of Economic Perspectives. Vol. 3. No. 2. P. 37–54.
9. Bajari P., Houghton S., Tadelis S. (2014) Bidding for Incomplete Contracts: An Empirical Analysis of Adaptation Costs // American Economic Review. Vol. 104. Iss. 4. P. 1288–1319.
10. Blanc-Brude F., H. Goldsmith, and T. Väilä (2007) Public-Private Partnerships in Europe: An update, Economic and Financial Report. EFR 2007-03. EIB.
11. Campa M., Oricchio G., Braja T.M., Esposito P. (2014) Sovereign Risk and Public-Private Partnership During the Euro Crisis. Palgrave Macmillan.
12. Chi-ang Lin B. (2008) More Government or Less Government? Further Thoughts for Promoting the Government // Journal of Economic Issues. Vol. XLII. No. 3. P. 803–821.
13. COM (2013) Public-private partnerships in Horizon 2020: a powerful tool to deliver on innovation and growth in Europe. European Commission, Brussels.
14. De Bettignies J., and Ross T. (2009) Public-private partnerships and the privatization of the finance function: An incomplete contracts approach // International Journal of Industrial Organization. Vol. 27. P. 358–368.

15. Dimitriou H., Ward E.J., Wright Ph.G. (2013) Mega transport projects – Beyond the ‘iron triangle’: Findings from the OMEGA research programme // *Progress in Planning*. Vol. 86. P. 1–43.
16. EIB (2012) Kappeler A. PPPs and their Financing in Europe: Recent Trends and EIB Involvement. URL: http://www.eib.org/attachments/efs/econ_note_2012_ppp_and_financing_in_europe_en.pdf.
17. EPC (2012) Dhéret C., Martens H., Zuleeg F. Can Public Private Partnerships (PPPs) lever investment to get Europe out of economic crisis? EPC Issue Paper. No. 71.
18. EPEC (2013) Market Update. Review of the European PPP Market in 2013. URL: http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec_market_update_2013_en.pdf.
19. Eusepi, G. (2006) Public Finance and Welfare: From the Ignorance of the Veil to the Veil of Ignorance // *Journal of Economic Behavior and Organization*. Vol. 59. Iss. 4. P. 460–477.
20. Girth A.M., Hefetz A., Johnston J.M., Warner M.E. (2012) Outsourcing Public Service Delivery: Management Responses in Noncompetitive Markets // *Public Administration Review*. Vol. 72. Iss. 6. P. 887–900.
21. Hefetz A., Warner M. (2011) Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market, and Management Characteristics // *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 22. P. 289–317.
22. Hoppe E.I., Kusterer D.J., Schmitz P.W. (2013) Public-private partnerships versus traditional procurement: An experimental investigation // *Journal of Economic Behavior & Organization*. Vol. 89. P. 145–166.
23. Johnston J.M., Girth A.M. (2012) Government Contracts and “Managing the Market”: Exploring the Costs of Strategic Management Responses to Weak Vendor Competition // *Administration & Society*. Vol. 44. Iss. 1. P. 3–29.
24. OECD (2008) Public-private Partnerships In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money.
25. OECD (2013) Government at a Glance 2013.
26. Saussier S., Staropoli C., Yvrande-Billon A. (2009) Public–Private Agreements, Institutions, and Competition: When Economic Theory Meets Facts // *Review of Industrial Organization*. Vol. 35. P. 1–18.
27. Sclar E. (2015) The political economics of investment Utopia: public–private partnerships for urban infrastructure finance // *Journal of Economic Policy Reform*. Vol. 18. Iss. 1. P. 1–15.
28. Tang L., Shen Q., Cheng E. (2010) A review of studies on Public–Private Partnership projects in the construction industry // *International Journal of Project Management*. Vol. 28. P. 683–694.
29. Warner M.E., Bel G. (2008) Competition or Monopoly? Comparing Privatization of Local Public Services in the U.S. and Spain // *Public Administration*. Vol. 86. Iss. 3. P. 723–735.

30. Williamson O. E. (1999) Public and private bureaucracies: A transaction cost economics perspective // *Journal of Law Economics and Organization*. Vol. 15. Iss. 1. P. 306–342.
31. Whittington J. (2012) When to Partner for Public Infrastructure? Transaction Cost Evaluation of Design-Build Delivery // *Journal of the American Planning Association*. Vol. 78. No. 3. P. 269–285.
32. Yang Y., Hou Y., Wang Y. (2013) On the Development of Public-Private Partnerships in Transitional Economies: An Explanatory Framework // *Public Administration Review*. Vol. 73. Iss. 2. P. 301–310.

ПРИМЕЧАНИЕ

- ¹ Существует и другая трактовка «железного треугольника», связанная с контракцией. Она используется для оценки эффективности проекта и включает в себя исполнение контракта в оговоренные сроки, соответствие фактических затрат плановым и соответствие технических характеристик требуемым по проекту (Dimitriou, Ward & Wright, 2013).

LIFE-CYCLE CONTRACTS IN PUBLIC PROCUREMENT

Rakuta Natalia V.

Lecturer at the International College of Economics and Finance (ICEF),
lecturer at the Department of Applied Economics, Chair
of Public Administration and Public Sector Economics, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: Nracouta@hse.ru

Abstract

Efficiency of the public sector production is a key issue for the public administration. One of the most popular ways to reach it is a competitive bidding. As far as infrastructure objects are concerned, governments around the world have increasingly used private firms in developing, financing, constructing, and maintaining them. Over the last two decades traditional procurement in this field evolved in public-private partnerships (PPPs) of Design-Build-Finance-Operate type, or life-cycle contracts. These contracts help to solve some problems attributed to traditional procurement.

In the first section of the article we focus on the characteristics of PPPs and evaluate benefits and costs for all the participants. The main gain for the government and consumers is in using the competition mechanism and getting the public good of high quality. Since the private firm will not only construct but maintain the object during its life cycle, it is motivated to use new technologies and innovations to decrease future operational costs. The firm in its turn is secured against the risk of insufficient demand and of not getting regular payments from the government. The next section is devoted to the developed countries experience of applying life-cycle contracts and literature review. Despite obvious advantages some EC countries suggest that not all PPPs are well-managed, and therefore may not deliver expected benefits. These contacts can be inflexible in respect to changing needs of the public sector, lengthy, complex, and costly for the participants. One of the subsections deals with the transition economies that demonstrate the lack of an appropriate legal framework, economic and political instability, higher risks, etc. In conclusion we discuss the perspectives for the Russian government to implement life-cycle contracts in public projects.

Keywords: life-cycle contract; public-private partnership; long-term contracts; public procurement; efficiency.

Citation: Rakuta, N.V. (2015). Ispolsovanie kontraktov zhiznennogo tsikla v gosudarstvennom sektore. Opyt razvitykh stran [Life-Cycle Contracts in the Public Procurement. Developed Countries' Experience]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 53–78 (in Russian).

REFERENCES

1. Barro, R. (1989). The Ricardian Approach to Budget Deficits. *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 3, n. 2, pp. 37–54.
2. Bajari, P., Houghton, S. & Tadelis S. (2014). Bidding for Incomplete Contracts: An Empirical Analysis of Adaptation Costs. *American Economic Review*, vol. 104, n. 4, pp. 1288–1319.
3. Blanc-Brude, F., Goldsmith, H. & Väililä, T. (2007). *Public-Private Partnerships in Europe: An update, Economic and Financial Report*. EFR 2007-03, EIB.
4. Campra, M., Oricchio, G., Braja, T.M. & Esposito, P. (2014). *Sovereign Risk and Public-Private Partnership during the Euro Crisis*. Palgrave Macmillan.
5. Chi-ang, Lin B. (2008). More Government or Less Government? Further Thoughts for Promoting the Government. *Journal of Economic Issues*, vol. XLII, n. 3, pp. 803–821.
6. COM (2013). *Public-private partnerships in Horizon 2020: a powerful tool to deliver on innovation and growth in Europe*. European Commission, Brussels.
7. De Bettignies, J. & Ross, T. (2009). Public-private partnerships and the privatization of the finance function: An incomplete contracts approach. *International Journal of Industrial Organization*, n. 27, pp. 358–368.
8. Dhéret, C., Martens, H., Zuleeg F. (2012). Can Public Private Partnerships (PPPs) Lever Investment to Get Europe Out of Economic Crisis?, *EPC Issue Paper*, n. 71, November 2012, p. 13.

9. Dimitriou, H., Ward, E.J. & Wright, Ph.G. (2013). Mega transport projects – Beyond the ‘iron triangle’: Findings from the OMEGA research programme. *Progress in Planning*, n. 86, pp. 1–43.
10. EPEC (2013). Market Update. Review of the European PPP Market in 2013. Available: http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec_market_update_2013_en.pdf (accessed: 28 April, 2015).
11. Eusepi, G. (2006). Public Finance and Welfare: From the Ignorance of the Veil to the Veil of Ignorance. *Journal of Economic Behaviour and Organization*, vol. 59, n. 4, pp. 460–477.
12. Girth, A.M., Hefetz, A., Johnston, J.M. & Warner M.E. (2012). Outsourcing Public Service Delivery: Management Responses in Non-competitive Markets. *Public Administration Review*, vol. 72, n. 6, pp. 887–900.
13. Hefetz, A. & Warner, M. (2011). Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market, and Management Characteristics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 22, pp. 289–317.
14. Hoppe, E.I., Kusterer, D.J. & Schmitz, P.W. (2013). Public-private partnerships versus traditional procurement: An experimental investigation. *Journal of Economic Behavior & Organization*, n. 89, pp. 145–166.
15. Izosimov, D.A. & Gromova, E.G. (2011). Dolgosrochnye kontrakty v dorozhnom hozyajstve kak instrument motivatsii, optimizatsii riskov i byudzhetnikh raskhodov [Long-term contracts in road construction as an instrument of motivation, risk optimization and budget expenditures]. *Public Administration Issues*, n.2, pp. 53–63.
16. Johnston, J.M. & Girth, A.M. (2012). Government Contracts and “Managing the Market”: Exploring the Costs of Strategic Management Responses to Weak Vendor Competition. *Administration & Society*, vol. 44, n. 1, pp. 3–29.
17. Kappeler, A. (2012). *PPPs and their Financing in Europe: Recent Trends and EIB Involvement* Available: http://www.eib.org/attachments/efs/econ_note_2012_ppp_and_financing_in_europe_en.pdf (accessed: 28 April, 2015).
18. Kharitonov, A.V. (2014). Kontrakt zhiznennogo tsikla [Life-cycle contract]. *Goskaz: upravleniye, razmescheniye, obespecheniye*, n. 37, pp. 70–77.
19. Kuznetsov, V.I. (2012). Zarubezhnyi opyt gosudarstvenno-chastnogo partnerstva (USA, Europe, Canada) [Foreign experience of public-private partnership (USA, Europe, Canada)]. *Ekonomicheskie nauki*, n. 8 (93), pp. 196–201.
20. Matveev, V.V. (2012). Rol' gosudarstva v formirovaniy mekhanizmov razvitiya infrastruktturnikh sfer ekonomicheskoy deyatel'nosti [Government role in the forming of development mechanisms in economic infrastructure]. *Ekonomicheskie nauki*, n. 6 (91), pp. 34–38.
21. Obolonsky, A.V. (2011). *Krizis byurokraticheskogo gosudarstva: reform gosudarstvennoy sluzhby: mezhdunarodniy opyt i rossiyskie realii* [Crisis of the Bureaucratic State: public administration reforms: international experience and Russian specifics]. Moscow: Fond «Liberalnaya Missiya».

22. Obolonsky, A.V. (2014). Krizis effektivnosti administrativno-byurocraticeskogo gosudarstva i poiski vykhoda: opyt USA (evolutsiya teorii i praktiki gosudarstvennogo upravleniya v poslednie desyatletiya) [The crisis of bureaucratic state's effectiveness and the search for the way out: USA's experience (the evolution of theory and practice of public administration during the last decade)]. *Voprosy gosudarstvennogo upravleniya*, n.2, pp. 145–170.
23. OECD (2008). *Public-private Partnerships In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*.
24. OECD (2013). *Government at a Glance 2013*.
25. Saussier, S., Staropoli, C. & Yvrande-Billon, A. (2009). Public-Private Agreements, Institutions, and Competition: When Economic Theory Meets Facts. *Review of Industrial Organization*, n. 35, pp. 1–18.
26. Sclar, E. (2015). Political economics of investment Utopia: public-private partnerships for urban infrastructure finance. *Journal of Economic Policy Reform*, vol. 18, n. 1, pp. 1–15.
27. Tang, L., Shen, Q. & Cheng, E. (2010). A review of studies on Public-Private Partnership projects in the construction industry. *International Journal of Project Management*, n. 28, pp. 683–694.
28. Ustuzhanina, E.V. (2013). Ispolzovanie metodov otsenki imuschestva dlya ekonomicheskogo obosnovaniya tseny productsii [Application of assets estimation methods to the price of the product economic justification]. *Ekonomika i matematicheskie metody*, vol. 49, n. 3, pp. 3–15.
29. Warner, M.E. & Bel, G. (2008). Competition or Monopoly? Comparing Privatization of Local Public Services in the U.S. and Spain. *Public Administration*, vol. 86, n. 3, pp. 723–735.
30. Williamson, O. E. (1999). Public and private bureaucracies: A transaction cost economics perspective. *Journal of Law Economics and Organization*, vol. 15, n. 1, pp. 306–342.
31. Whittington, J. (2012). When to Partner for Public Infrastructure? Transaction Cost Evaluation of Design-Build Delivery. *Journal of the American Planning Association*, vol. 78, n. 3, pp. 269–285.
32. Yang, Y., Hou, Y. & Wang, Y. (2013). On the Development of Public-Private Partnerships in Transitional Economies: An Explanatory Framework. *Public Administration Review*, vol. 73, n. 2, pp. 301–310.