



# О чем молчат бухгалтерские книги?

Подводные камни частно-государственного партнерства в Центральной и Восточной Европе



ноябрь 2008

Это краткое изложение исследования О чем молчат бухгалтерские книги? Подводные камни частного-государственного партнерства в Центральной и Восточной Европе. Полную версию см. (англ): [www.bankwatch.org/documents/never\\_mind\\_the\\_balance\\_sheet.pdf](http://www.bankwatch.org/documents/never_mind_the_balance_sheet.pdf)

#### **Исследование и текст**

Фиданка Бачева -МакГрат, CEE Bankwatch Network

Элиска Цисарова, «Transparency International» – Чехия

Акош Егер, Национальное общество специалистов по охране и рациональному использованию природных ресурсов, Венгрия /CEE Bankwatch Network

Пиппа Геллоп, CEE Bankwatch Network

Звездан Калмар, SEKOR, Сербия

Вера Пономарева, Общественное экологическое движение «Сохраним Юнтолово», Россия

#### **Благодарность**

Алда Озола, Латвийское зеленое движение/CEE Bankwatch Network

Анжей Гула, CEE Bankwatch Network

Анелия Стефанова, CEE Bankwatch Network

Анна Рогенбук, CEE Bankwatch Network

Давид Холл, Международный отдел по исследованию коммунальных служб, Великобритания

Ивайло Хлебаров, Za Zemiata/CEE Bankwatch Network

Клара Сикорова, CEE Bankwatch Network

Давид Прайс, Центр международной политики общественного здравоохранения, Эдинбургский Университет

Роман Хавличек, Friends of the Earth - CEPA, Словакия/CEE Bankwatch Network

#### **Редактор**

Грег Айткен

#### **Перевод**

Остап Здоровило, Анжелика Скочилиш

#### **Дизайн**

Андреа Грушкова, [www.adisha.eu](http://www.adisha.eu)

#### **Печать**

Grafokon, s.r.o., [www.grafokon.cz](http://www.grafokon.cz)

#### **Снимок на обложке**

Ян Преносил, [www.fixca.info](http://www.fixca.info)

Attribution-NonCommercial-NoDerivs, [www.creativecommons.org](http://www.creativecommons.org)



Сеть НПО из Центральной и Восточной Европы Bankwatch с благодарностью отмечает финансовую поддержку со стороны International Visegrad Fund и Европейской комиссии (DG Environment). Исключительная ответственность за содержание лежит на авторах доклада. Нельзя возложить ответственность на спонсоров за любое дальнейшее использование информации, содержащейся в этом документе.

# Введение

В последние годы в Центральной и Восточной Европе (ЦВЕ) отмечается устойчивая тенденция к росту количества больших инвестиционных проектов, реализуемых с использованием схем частно-государственного партнерства (ЧГП). Все же, несмотря на поток конференций, семинаров и публикаций, направленных на продвижение ЧГП в регионе, немногие страны ЦВЕ до настоящего времени осуществили более двух или трех таких проектов, эффективность реализации которых часто оказывалась под вопросом.

Дискуссии в ЦВЕ касаются главным образом того, как лучше всего обеспечить результативность ЧГП, а не того, необходимо ли оно вообще. Однако в Соединенном Королевстве, где и возникла идея ЧГП, данная модель сотрудничества была подвергнута жесткой критике. Был затронут вопрос о том, насколько рискованной для стран ЦВЕ может оказаться поспешность – в результате мощного агитационного давления – при использовании сомнительного инвестиционного механизма.

В данном докладе рассматриваются проблемы, связанные с ЧГП, и, на примере стран ЦВЕ и Великобритании, даются рекомендации по поводу того, чтобы органы государственной власти проявляли осмотрительность в вопросах ЧГП, тщательно исследуя все нюансы перед началом новых проектов. В случае реализации новых проектов на принципах ЧГП крайне важно соблюдать определенные меры предосторожности:

- избегать обременения государственных фондов непомерным количеством обязательств
- обеспечивать естественный и справедливый выбор между различными доступными альтернативами материально-технического обеспечения
- избегать получения сверхприбылей частным сектором за счет государственных средств

В данном докладе отстаивается позиция связанная с тем, что международные финансовые организации, вовлеченные в ЧГП, должны играть более активную роль, дабы обеспечить получение общественностью оптимального соотношения цены и качества.

## В чем суть ЧГП?

Частно-государственное партнерство предполагает заключение коммерческих контрактов между органами власти (государственной или местной) и частными компаниями в сфере разработки, строительства, финансирования и работы объектов общественной инфраструктуры, а также предоставления услуг, которые традиционно принадлежали к государственному сектору. Данная модель сотрудничества применяется в различных отраслях: транспорт, здравоохранение, водоснабжение, образование и т. д. Она предполагает либо партнерство между государственной властью и частными компаниями исключительно на основании контракта, либо создание компании для реализации проекта путем вовлечения как государственного, так и частного секторов.<sup>1</sup>

Финансирование в рамках ЧГП частично осуществляется со стороны частного сектора, но требует ассигнований и со стороны государства и/или потребителей на протяжении реализации проекта, что часто составляет около 25-30 лет, а иногда и больше. Источником финансирования может быть государственный бюджет, например, для проектов по строительству больниц, или прямые платежи со стороны потребителей, что касается, например, платных автострад. Возможна также комбинация обоих вариантов. Платежи также иногда осуществляются государством, но лишь на основании фактического использования услуг или, главным образом, в виде сборов за услуги, например, в случае применения системы так называемой скрытой платы за проезд по магистралям, где выплаты осуществляются в зависимости от количества транспортных средств.

Хотя концессионные схемы для развития такой крупной инфраструктуры и проектов по предоставлению услуг применялись уже много лет, начало эффективной реализации ЧГП в форме, описанной выше, было положено с приходом в Великобританию модели, называемой «частной финансовой инициативой». Она была запущена в действие для того, чтобы привлечь частный капитал к инвестированию проектов инфраструктуры. К марту



Венгерская автострада М5, один из самых ранних ЧГП проектов в центральной и восточной Европе. Транспортная нагрузка не достигла ожидаемого уровня и государству пришлось выкупать обратно долю проекта и гарантировать прибыль концессионера. CEE Bankwatch Network

2008 г. в Великобритании в рамках программы было подписано 625 проектов на общую сумму 58,7 млрд. фунтов стерлингов.<sup>2</sup> С тех пор различные формы ЧГП, хотя и в различной степени, нашли свое отражение во многих странах.

## Опыт использования ЧГП в Центральной и Восточной Европе

Хотя первые проекты в рамках ЧГП появились в Центральной и Восточной Европе в начале 1990-х гг., в большинстве стран ЦВЕ использование данной схемы сотрудничества находится до сих пор на относительно ранней стадии. До сих пор наиболее активную позицию в этом отношении занимала Венгрия, частично из-за затянувшегося периода большого бюджетного дефицита. Венгерские программы ЧГП затрагивают широкий спектр объектов и услуг: студенческие общежития, спортивные сооружения, железные дороги, автомагистрали, тюремную службу, отходы, сточные воды и проекты городского строительства.

Проекты ЧГП в других странах ЦВЕ охватывают следующие сферы:

**Страны Балтии:** некоторые проекты находятся в процессе реализации, однако строительство латвийского Южного Моста в Риге стало причиной скандала из-за непрерывно растущего объема расходов.

**Болгария:** ЧГП используется в различных секторах, но проекты, которые в данный момент находятся в процессе реализации, касаются главным образом транспортной инфраструктуры. Существующие концессии в области водоснабжения и вывоза отходов в Софии также вызвали общественное недовольство и многочисленные критические замечания из-за недостатков в их осуществлении.

**Хорватия:** механизм ЧГП находит отражение в проектах автомагистралей, а также в проекте строительства станции водоочистки в Загребе. Только несколько новых проектов находятся в стадии реализации.

**Чешская республика:** в процессе разработки находятся несколько проектов в различных отраслях, главным образом в секторе дорожного строительства. Попытка строительства автострады D47 в рамках ЧГП была неудачной.

**Польша:** участок автострады A2 и участок «Гданьск-Торун» автострады A1 были построены с использованием механизма ЧГП. Несколько других проектов в сфере железнодорожного и автомобильного строительства находятся в процессе разработки.

**Румыния:** Бухарестские водоочистные сооружения и станции по очистке сточных вод переданы в концессию, но большинство других проектов – главным образом по строительству дорог, а также некоторые проекты в сфере здравоохранения, находятся в стадии проведения тендеров.

**Сербия:** попытка использования схемы ЧГП при строительстве магистрали Хоргоз-Позега закончилась расторжением контракта. Белградские проекты с использованием ЧГП в сфере канализации и водоснабжения находятся в стадии разработки.

**Словакия:** автострада D1 является примером разработки пилотного проекта ЧГП. Правительство было подвергнуто жесткой критике за то, что освободило некоторые участки автострад, переданные в концессию, от «государственной экспертизы», которая помогла бы обеспечить предоставление проектами приемлемого соотношения цены и качества.

В других странах ЦВЕ ЧГП находится на ранней стадии развития. Модернизация Тиранского аэропорта в Албании является одним из очень немногих проектов ЧГП на Западных Балканах. Следует предположить, что в Украине проекты ЧГП наберут обороты перед футбольным чемпионатом Евро 2012, что вызывает опасения по поводу реализации таких проектов без их надлежащей оценки и обеспечения необходимых гарантий, в то время, как первый российский проект ЧГП по строительству трассы Западного скоростного диаметра в Санкт-Петербурге вызывает тревогу по поводу быстрого роста затрат.

В целом, результаты осуществленных до настоящего времени в ЦВЕ проектов ЧГП не были впечатляющими и неясно, являются ли они лучшим вариантом по сравнению с государственным материально-техническим обеспечением.

Актуальным остается вопрос о том, зависит ли потенциальный успех ЧГП в ЦВЕ главным образом от приобретения опыта, что подразумевало бы необходимость прилагать больше усилий для создания организационной инфраструктуры и разработке проектов, или же механизм ЧГП по своей природе содержит так много потенциальных рисков, что он, если и может использоваться, то не часто.

## **Участие МФО в ЧГП**

МФО способствуют развитию ЧГП не только путем прямых капиталовложений и инвестиций в проекты ЧГП, но также внедряя методы частно-государственного партнерства в другие государственные проекты и, используя свои возможности в предоставлении консультаций, способствуют привлечению частного сектора к реализации главных инвестиционных проектов.

## **ЕБРР**

ЕБРР участвует в финансировании ЧГП в транспортном секторе с 1993 г. и в секторе муниципальной и экологической инфраструктуры – с 1996 г.

По утверждению представителей ЕБРР, «Среди стран, в отношении которых распространяется деятельность ЕБРР, немногие страны выполняют вышеупомянутые условия [по финансированию ЧГП],



ЕБРР, ЕИБ и Всемирный банк – все заинтересованы в финансировании трассы Западного скоростного диаметра в Санкт-Петербурге в размере 6.9 млрд. евро. Фото: Общественное экологическое движение «Сохраним Юнтолово»

хотя Банк оказал финансовую поддержку 15 странам.<sup>3</sup> За последние 10 лет отдел оценки ЕБРР осуществил анализ успешности 14 проектов ЧГП, финансируемых банком в секторах энергетики, городской инфраструктуры и транспорта. В результате был сделан вывод о том, что успешность проектов ЧГП банка была различной.<sup>4</sup>

Несмотря на это, ЕБРР стал ярым сторонником ЧГП в таких странах, как Албания, Грузия и Казахстан. ЕБРР также предпринял скоординированные усилия по развитию ЧГП в России, финансируя проект по строительству трассы Западного скоростного диаметра в Санкт-Петербурге, который в настоящее время становится показательным проектом.

## ЕИБ

До 2002 г. инвестиции ЕИБ касались, в основном, транспортных проектов. Однако в последующие годы доля банковских инвестиций в проекты в сферах здравоохранения и образования в рамках ЧГП значительно возросла, составляя к 2004 г. половину от общего числа инвестиций.<sup>5</sup>

Почти все инвестиции ЕИБ в отношении ЧГП осуществлялись в пределах ЕС, при этом лишь три таких проекта получили финансовую поддержку в ЦВЕ – автомагистраль А2 в Польше и два участка автомагистрали М6 в Венгрии.

В отличие от Всемирного банка и ЕБРР, ЕИБ заявляет, что он занимает нейтральную позицию в отношении использования методов ЧГП.<sup>6</sup> Эта позиция соответствует законодательству ЕС.<sup>7</sup> Однако, особенно в ситуации с Трансъевропейской транспортной сетью, Европейская Комиссия и ЕИБ действительно поощряют ЧГП,<sup>8</sup> например, посредством механизма кредитных гарантий для проектов ЧГП по строительству Трансъевропейской транспортной сети, а также нового Европейского экспертного центра оценки проектов ЧГП, учрежденного в сентябре 2008 г. и расположенного в штаб-квартире ЕИБ в Люксембурге.



Попытка построить шоссе D47 с помощью ЧГП не удалось в виду отсутствия конкурентоспособного тендера.  
Фото: Мирек Патрик, Děti Země

## Обеспокоенность по поводу ЧГП

Для инфраструктурных проектов ЦВЕ, предполагают ли они применение методов ЧГП или нет, часто характерны проблемы управления. Некоторые из них касаются реализации проектов, запланированных несколько десятилетий назад, когда проблемы эффективного расходования средств и охраны природы не были актуальными. Наряду с некоторыми улучшениями, даже новые проекты зачастую являются не результатом полного и систематического анализа, а сочетанием неумелого и лишнего воображения планирования, злоупотребления административным ресурсом и продвижения личных интересов. Проблемой остается коррупция в регионе, а процесс проведения тендеров не всегда оказывается удовлетворительным.

Зачастую государственным чиновникам недостает опыта для балансирования между желаниями частных компаний и интересами налогоплательщиков, что часто повышает стоимость проектов. Многие руководители недостаточно серьезно относятся к проведению широких консультаций и рассмотрению всех альтернатив. Процесс консультаций довольно часто является формальностью, не охватывая все этапы и не демонстрируя реального стремления принять во внимание общественное мнение.

Доступ к информации по таким проектам часто является ограниченным. В то же время, периодически всплывают скандалы о получении частными компаниями сверхприбылей от проектов ЧГП, как правило, такая информация считается коммерческой тайной.

Общественность не в состоянии оценить ни то, сколько бы стоил тот же проект, если бы он был вынесен на публичное обсуждение, ни то, сколько будет стоить программа ЧГП по истечении срока действия договора, то есть приблизительно в течение следующих тридцати лет.

Благодаря возможности скрывать от общественности информацию, прикрываясь понятием «коммерческая тайна», при подготовке проекта остается совсем мало возможности для контроля со стороны общественности. Примерами удачного прекращения невыгодных сделок, в основном уже после подписания контрактов, являются магистраль Тракия в Болгарии и автострада Хоргоз-Позега в Сербии, представлявшие для всех пустую трату времени и денег.

## Строительство сегодня, оплата - гораздо позже

Схемы ЧГП выглядят для представителей власти привлекательными, так как иногда позволяют снять проекты с государственного баланса. Вместо предварительных капиталовложений механизм ЧГП предполагает выплату ежегодных взносов из бюджета поступлений для оплаты инфраструктуры, таким образом, правительству не приходится непосредственно брать ссуды. Однако часто необходимым является предоставление кредитных гарантий для частного сектора, что может быть, к тому же, дополнительной нагрузкой к обязательствам по погашению государственного долга.

Сторонники ЧГП часто ссылаются на утверждение о том, что данная модель сотрудничества мобилизует дополнительные финансовые ресурсы для проектов, осуществления которых в противном случае пришлось бы ждать несколько лет. Однако данная мысль крайне ошибочна. **Фактически, ЧГП не предполагают доступа к дополнительным финансовым средствам, которые лишь заимствуются из государственного бюджета приблизительно на протяжении последующих 30 лет.** Этот миф, который часто вполне принимается на веру чиновниками, побуждает руководителей, принимающих решения, осуществлять проекты, которые могут быть финансово недоступными.

Кроме того, новые международные методические указания по бухгалтерскому учёту рекомендуют большинство проектов ЧГП вернуть на государственный баланс в странах, где выполнение отчётов об исполнении государственного бюджета предполагает соблюдение данных положений. Таким образом, основная привлекательность выбора в пользу ЧГП может стать юридическим тупиком.<sup>9</sup>

До настоящего времени в странах ЦВЕ велись незначительные дискуссии по поводу будущих нагрузок на бюджет, которые могут быть вызваны ЧГП. Авторы недавнего доклада Всемирного банка по ЧГП в ЦВЕ отмечают:

„Страны ЕС-8...только ограничили информацию о возможных рисках ЧГП, а также ограничили понимание долгосрочной финансовой стоимости таких проектов. Кроме того, эти страны предоставляют на рассмотрение общественности лишь очень незначительную часть данной информации. Контракты ЧГП и их содержание считаются конфиденциальными. Это усложняет для политических аналитиков задачу по оценке долгосрочной финансовой стоимости проектов ЧГП, а общественности мешает оказывать соответствующее влияние на высших чиновников в целях осуществления ими осмотрительной бюджетной политики.“<sup>10</sup>

Финансовая доступность проектов ЧГП уже является серьезной проблемой для сектора здравоохранения Великобритании, где деньги на капитальные затраты, которые выделяются правительством для трестов системы здравоохранения, не соответствуют потребностям по оплате капитальных затрат с учетом схем ЧГП, в результате чего взносы по ЧГП осуществляются наряду с сокращением обслуживания.<sup>11</sup>

В ЦВЕ финансовая доступность проектов уже признана проблемой в Венгрии и Хорватии. Обе страны были раскритикованы за излишнюю амбициозность в отношении программ по развитию автомобильного сектора, что связано с риском большой долговой нагрузки для будущих правительств.<sup>12</sup>





Загребскую станцию очистки сточных вод критиковали за низкую эффективность расходования средств.  
Фото: UZOR

### Соотношение цены и качества?

Большинство специалистов соглашается с тем, что эффективность использования средств должна быть ведущим фактором в принятии любого решения по использованию ЧГП. Однако маловероятно, что частный сектор может строить объекты инфраструктуры и управлять ими с меньшим объемом затрат, чем государственный сектор, при условии, что:

- 1) **Стоимость частных финансовых ресурсов намного дороже по сравнению с кредитами государственного сектора.** Например, полная финансовая стоимость строительства шотландских школ по проектам ЧГП с 1998 г. по 2001 г. составляла 7–13% в год,<sup>13</sup> тогда как кредитная ставка государственного сектора составляла 4.2–5.9%.<sup>14</sup>
- 2) **В отличие от государства, частные компании ожидают получить существенную прибыль от своих инвестиций.**<sup>15</sup>
- 3) **Подготовка проектов ЧГП является долгой и дорогостоящей.**<sup>16</sup>

Важным инструментом в оценке рентабельности ЧГП является Сравнительный анализ с государственными закупками (Сравнительный анализ), модель расчетов, позволяющая сравнить затраты на ЧГП со стоимостью того же проекта, осуществленного за государственный счет. Хотя метод счетов с помощью Сравнительного анализа с государственными закупками в Великобритании был подвергнут жесткой критике из-за смещения результатов в пользу схем ЧГП,<sup>17</sup> расчеты сравнительного анализа действительно следует выполнять, и методология должна быть ясной и общедоступной, чтобы обеспечить возможность тщательного изучения и усовершенствования механизма.

Для многих проектов Сравнительному анализу в странах ЦВЕ характерно отсутствие доказательств по поводу того, что оценка эффективного использования средств вообще проводилась, а там, где она и была выполнена, методология не являлась общедоступной.

Иногда это оправдывается утверждением о том, что государственные средства вообще не используются, таким образом это «ЧГП или ничто». Однако к таким заявлениям следует относиться с предельной осторожностью, поскольку маловероятно, что проект ЧГП без государственного обеспечения будет финансово доступным.

Сравнительный анализ также имеет смысл тогда, если сопоставляемые возможности фактически одинаковы. Однако **были случаи, когда проекты ЧГП получали большее развитие, чем необходимо, чтобы сделать их более привлекательными для участия частного сектора.** Примерами могут послужить Загребская станция водоочистки в Хорватии и медицинский центр Walsgrave hospital в Ковентри, Великобритания.<sup>18</sup>

## Эффективность благодаря конкуренции?

Главным доводом в пользу рациональности использования схем ЧГП, несмотря на их более высокие финансовые затраты, является их повышенная эффективность, которая, возможно, обусловлена наличием конкурентных предложений о заключении контракта и предполагаемой эффективностью деятельности частных компаний. Однако на практике конкуренция в рамках ЧГП была недостаточной, что повлекло за собой повышение затрат и вообще поставило под сомнение обоснованность применения ЧГП в целях эффективности расходования средств.

В некоторых случаях по объектам ЧГП в ЦВЕ конкурентные тендеры даже не проводились, например, по Чешской автомагистрали D47, хорватским проектам по строительству автомагистралей Бина-Истра и Загреб-Мачель, а также чешской магистрали Тракия.

### **Хорватские автомагистрали: Бина-Истра и Загреб-Мачель**

Бина Истра (автомагистральУ в Истрии) и Загреб-Мачель (Словенская граница) – это пока лишь два примера строительства автомагистралей в Хорватии с использованием схем ЧГП – вместе с автострадой Загреб-Риека, построенной концессионной компанией, полностью принадлежащей Хорватскому правительству.

Два концессионных контракта обсуждались отдельными претендентами, из чего следует: «вряд ли они предлагают лучшую цену, хотя это нелегко подтвердить из-за отсутствия на сегодняшний день более приемлемых предложений по поводу цены, недостатка располагаемого времени и данных/отчетов для проведения более подробного сопоставительного анализа на данном этапе».<sup>19</sup>

В общем анализе консультанты Atkins указали на несовершенство системы гарантий в рамках концессий, что приводит к нерациональному использованию средств и ограничивает блага потребителей. В обоих случаях доля участия Хорватского правительства (или НАС, государственной автодорожной компании) в проекте составляет 49%. Государство поддерживает проект в том случае, когда запланированные объемы перевозок падают ниже определенного уровня. Кроме того, пакеты проектного финансирования в значительной степени рассчитаны на поддержку Хорватского правительства, которое, по сути, гарантирует погашение долга для стран, участвующих в проектах, независимо от того, как данные проекты осуществляются. Поэтому объем рисков, возложенных на частный сектор, не внушает доверия.

Вовлечение правительства в концессионные компании обозначает также, что реализация проектов по-прежнему предполагает использование кредитов государственного сектора, увеличивая, таким образом, его долги.<sup>20</sup>

В то время как МФО обычно не финансируют проекты, не прошедшие конкурентной тендерной процедуры, конкуренция в рамках ЧГП часто ограничивалась.<sup>21</sup> Пример трассы Западного скоростного диаметра в Санкт-Петербурге показывает, что если в тендере участвует лишь один претендент, то можно по-прежнему рассчитывать на финансовую поддержку МФО, несмотря на сильную позицию участника тендера на переговорах, обусловленную отсутствием конкурентов.

Даже когда есть несколько претендентов, **стадия определения победителя тендера** предполагает ведение переговоров с одним выбранным претендентом для уточнения деталей контракта, что **часто ведет к увеличению стоимости проекта или технических требований к нему**.<sup>22</sup> Обзор капитальных затрат по 15 английским проектам в рамках ЧГП на стадии экономического обоснования проекта и на стадии заключения контракта показывает среднее повышение стоимости в размере 14.6%.<sup>23</sup>

## Эффективность благодаря соблюдению сроков?

Другим важным доводом в пользу обоснованности применения механизма ЧГП является утверждение о том, что частный сектор является более эффективным в осуществлении строительства и предоставлении услуг, однако появляется все больше и больше доказательств того, что многие из утверждений о плюсах ЧГП ложны или основаны на сомнительных предположениях.

Часто сообщается, что в Великобритании 88% проектов в рамках частной финансовой инициативы были реализованы в срок,<sup>24</sup> тогда как 70% традиционных проектов были выполнены с опозданием и 73% превысили бюджет.<sup>25</sup> Однако эти статистические данные оказались фиктивными.<sup>26</sup>

Оценка участия ЕИБ в проектах ЧГП обращает внимание на то, что они были реализованы в срок и без превышения бюджета в результате фиксированных цен и четко установленных сроков строительства по договору субподряда, что может также касаться и государственных проектов.<sup>27</sup>

## Общественные услуги: сокращение издержек или игра в обход правил?

Спонсоры проектов ЧГП обратили сравнительно мало внимания на то, принесет ли выгоду сфере предоставления услуг передача традиционных функций государственного сектора частным компаниям. Как выразился Армин Риес, представитель ЕИБ, “иногда слепо принималось на веру утверждение о том, что участие частного сектора в предоставлении общественных услуг может не причинить вреда.”<sup>28</sup>

Если разработка, строительство и функционирование объекта объединены в рамках одного проекта ЧГП, теоретически для партнера со стороны частного сектора существует больше стимулов для того, чтобы снизить затраты по сравнению с ситуацией, когда контракт предполагает взаимодействие трех различных компаний для осуществления каждого этапа проекта. Однако примеры Великобритании свидетельствуют о том, что уровень доходов зачастую уже так высок,<sup>29</sup> что стремление дополнительно снизить издержки незначительно

Экономия средств не всегда является желательной, так как может снизить качество обслуживания. Теоретически качество предоставления услуг может поддерживаться благодаря договорным обязательствам и санкциям за невыполнение условий контракта. Однако контракты не могут предусмотреть все возможные случаи. Это особенно актуально для сфер образования, здравоохранения и тюремной службы. Железнодорожные сети также не подходят для использования методов ЧГП из-за высокой потребности в общественной безопасности, имеющей преимущественное право перед возможностью сокращения затрат.<sup>30</sup>

Проекты ЧГП в тюремном секторе часто включали некоторые базовые услуги и были весьма сомнительными. Серьезные сомнения возникают по поводу того, может ли быть адекватно оценено предоставление услуг в тюрьмах частным сектором, так как компании, рискуя выплачивать штрафы всякий раз, когда в тюрьме случаются такие инциденты, как проявления физического насилия или контрабанда наркотиков, стараются скрывать информацию о подобных событиях. В некоторых тюрьмах Великобритании, действующих в рамках программы по частной финансовой инициативе, похоже, есть проблемы, связанные с пополнением и удержанием надлежащего штата.<sup>31</sup>

Проблемы, вызванные ЧГП, касаются не только предоставления основных услуг, но также и бытовых удобств. С тех пор, как проекты ЧГП стали настолько дорогостоящими, в Великобритании в среднем на 30% было сокращено число коек и на 20% - количество персонала в больницах, ЧФИ (частная финансовая инициатива).<sup>32</sup>

Дефицит средств, вызванный необходимостью платить за больницы по проектам ЧФИ, также затрагивает больницы, принадлежащие государству, так как капитал ЧФИ и расходы на обслуживание во многом фиксированы, и поэтому проще сократить бюджет государственных больниц. Другими словами, традиционные общественные услуги страдают из-за проблем финансовой доступности проектов ЧФИ.<sup>33</sup>

Проблемы связаны также с проектированием и строительством зданий по проектам ЧГП. Например, в больнице Принцессы Маргарет в Свиндоне, Великобритании, послеоперационная палата находится в 80 м. от операционной.<sup>34</sup> Более широкий круг проблем был установлен Комиссией по архитектуре и строительству (CABE) Великобритании, которая выявила, что 9 из 10 плохо спроектированных школ в Великобритании были построены по программе ЧФИ.<sup>35</sup>

Несмотря на эти недостатки, результатом санкций было незначительное снижение выплат.<sup>36</sup>

«...опыт Великобритании выдвигает на первый план необходимость в повышении мер по эффективному мониторингу и воздействию на деятельность частного сектора. С этой целью должны быть разработаны и тщательно проведены эффективные санкции, оценка качества работы и обеспечение удержания оплаты. Самое главное, реальной угрозой должно стать прекращение действия контракта.»<sup>37</sup>

Тяжело представить, как этого можно достичь, поскольку органы государственной власти заинтересованы в продолжении функционирования компании по реализации проекта. В случае краха компании государству придется ренационализировать проект, оказать поддержку компании или понести расходы по повторному заключению контракта ЧГП.

Вероятно, в ЦВЕ данная проблема должна быть еще более острой, поскольку опыт свидетельствует о том, что уровень проводимого мониторинга и обеспечения соблюдения обязательств во многих странах ЦВЕ,



Контракт на Национальный дворец искусств в Будапеште критиковали за неспособность определить штрафные санкции в случае неэффективной работы проектной компании.

как правило, крайне низок, учитывая при этом проблемы экологии, коррупции и другие нарушения. Поэтому нереально ожидать строгого соблюдения норм, предусмотренных договором ЧГП.

ЧГП не должно затрагивать, прежде всего, сферы социальных и экологических услуг: здравоохранение, школы, тюремное обслуживание, водоснабжение, так как существует потенциальный соблазн действовать в обход правил, при этом нет соответствующих механизмов для обеспечения того, чтобы исключить такую возможность.

### Эффективность благодаря передаче рисков?

Теоретически, в схемах ЧГП риски возлагаются на сторону, наиболее способную их ограничивать и контролировать. Однако на практике, всякий раз, когда частный сектор берет на себя риски, в обмен требуется значительное вознаграждение.

Недостаточная финансовая компенсация за риски была одной из самых больших проблем для проектов ЧГП в ЦВЕ. Иногда вследствие этого заключались контракты, гарантирующие прибыль за счет налогоплательщиков (например, автомагистраль Тракия в Болгарии или Загребская водоочистительная станция в Хорватии), тогда как раньше это приводило к финансовым проблемам для концессионера и последующих попыток обеспечить гарантии дохода за счет государственного сектора.

#### **Автострада A2 в Польше**

Трасса A2, связывающая Варшаву с Познанью и германской границей в Слубице, является самым большим транспортным проектом Польши с привлечением частного сектора. Общая сумма финансирования составляет 870 миллионов евро. Автострада протяженностью 150 км, соединяющая Новы Томысль и Конин, была построена по контракту BROT (строительство- реконструкция- управление-передача) в 2000 г., со сроком концессии 40 лет. Строительство было начато в 2001 г. и закончено к 2005 г. Однако немногие потребители готовы оплачивать сборы. В итоге предположительно 60-80% грузовых автомобилей объезжают платный участок автострды.<sup>38</sup> Во время подписания договора правительство и концессионер обсуждают условия компенсационных выплат.



Участок Новый Томысль-Конин польского шоссе A2, завершённый в 2005 году, не привлёк ожидаемого количества транспорта

Наиболее проблематичными проектами с точки зрения распределения рисков часто являются платные автострады.<sup>39</sup> Постоянное преувеличение руководством данных об интенсивности движения в странах ЦВЕ не только приводит к трудностям, связанным с доходами концессионера или расходами государственного бюджета, но также провоцирует попытки действительно увеличить транспортные потоки на автострадах,<sup>40</sup> что полностью противоречит экологической цели по уменьшению дорожного движения.

К сожалению, всегда все заканчивается тем, что расходы по обеспечению гарантии доходов концессионеров или все же по ренационализации проекта оплачивают налогоплательщики.

## Сверхприбыли благодаря рефинансированию

К самым скандальным аспектам ЧГП относится вопрос рефинансирования прибыли. Рефинансирование предполагает вовлечение концессионера, выплачивающего взносы по первоначальному кредиту, в новый кредит после окончания строительства инфраструктурного объекта. Так как большинство рисков проекта не актуально на данном этапе, финансирование становится доступным из-за намного более низкого уровня процентных ставок по сравнению с началом строительства, таким образом, стоимость проекта уменьшается. Однако взносы, которые должны быть оплачены государственным сектором, рассчитаны с учетом погашения более дорогостоящего первоначального кредита, и если в контракте нет соответствующих пунктов, предусматривающих выгоду для частного сектора от сделок рефинансирования, существует опасность сверхприбылей для частного сектора. Несколько скандальных случаев произошло в Великобритании. Примером может быть госпиталь Норфолка и Норвича, на котором консорциум Остагон заработал 82 миллиона английских фунтов стерлингов, когда ставка прибыли инвесторов возросла с прогнозируемых 19%, что уже много, до 60%.<sup>41</sup> До сих пор данный вопрос недостаточно освещался в ЦВЕ, но тем не менее, он требует обсуждения.

# Работа на чье благо? Роль МФО в ЧГП

Участие МФО в проектах ЧГП должно приносить общественные блага и обеспечивать поставку товаров и услуг по доступным ценам или тарифам, гарантируя также коммерческое равноправие для обеих сторон договора, как для частного спонсора, так и для банка.

МФО должны приступать к выполнению проекта на начальном этапе для того, чтобы гарантировать выполнение всех его компонентов с целью избежать увеличения затрат в будущем. Это было особой проблемой, например, для проектов станции водоочистки в Загребе и Южного моста в Риге.

МФО также должны играть ключевую роль в обеспечении того, чтобы на ЧГП выбор падал только в том случае, если оно предполагает эффективное использование средств. Однако ЕИБ заявил, что он не знаком в достаточной степени с методом расчетов Сравнительного анализа<sup>42</sup> – серьезное упущение для банка, который должен действовать в интересах общества. Вместо этого он старается занять относительно нейтральную позицию для того, чтобы не быть втянутым в конфликты.<sup>43</sup> Подобные колебания недопустимы для организации, финансируемой с помощью общественных средств, которая призвана обеспечивать их эффективное использование.

К сожалению, в ЦВЕ были случаи когда, вовсе не учитывая необходимость рационального использования общественных средств, МФО настойчиво продвигали участие частного сектора в проектах без каких либо объяснений и даже в случае отсутствия поддержки со стороны соответствующих органов государственной власти.



Всемирный банк признал, что совершил ошибку пытаясь настаивать на использовании зарубежного оператора в проекте водоснабжения Львова

### ***Львовский проект водоснабжения – ЧГП, похоже или нет***

В 2001 г. Всемирный банк одобрил кредит в 24 миллиона долларов США для водопроводной компании Львовский водоканал (ЛВК) с целью улучшения регулярности и качества водоснабжения города, а также укрепления позиций самой компании. Всемирный банк пытался настоять на том, чтобы Львовский водоканал нанял иностранного частного оператора по управлению проектом, против чего компания возражала. Позже вместо этого был приглашен иностранный советник по управлению, однако впоследствии это было признано неэффективным.<sup>44</sup>

Оценка Всемирного банка обстоятельно разъясняет полученные уроки:

«Для банка важно тщательно оценить обоснованность своих требований к Заемщику в случае явных признаков несогласия. Что касается конкретного примера, когда банк настаивал по поводу того, чтобы Львовский водоканал нанял иностранного частного оператора по управлению проектом, было очевидно, что клиент не одобряет такое решение. Последующая замена договора об управлении дорогостоящими услугами консультанта по управлению не была благоразумной и объясняется явно сильным нежеланием заемщика нанять оператора по управлению.»<sup>45</sup>

# Рекомендации

Учитывая все недостатки ЧГП, изложенные выше, количество и вид проектов, для которых оно может принести реальные выгоды, вероятно, должны быть ограничены. Правительствам стран ЦВЕ, МФО, исследовательским организациям, разрабатывающим проекты, и консультантам следует сделать шаг назад и взвесить возможные риски того, что их усилия по продвижению ЧГП в регионе могут способствовать нерациональному использованию денег, обременению налогоплательщиков большими расходами и вытеснению альтернативных финансовых планов.

Следующие рекомендации нацелены на то, чтобы гарантировать использование схем ЧГП в регионе ЦВЕ лишь в тех случаях, когда это допустимо и приносит реальную выгоду.

## Финансовая доступность

- Рассматривая реальные риски осуществления проектов ЧГП, связанные с большой финансовой нагрузкой на государственный бюджет в последующие годы, следует установить допустимые пределы использования каждым государственным министерством или местными органами власти будущих средств налогоплательщиков для реализации проектов ЧГП.
- Финансовая стоимость предыдущих проектов ЧГП должна быть обнародована<sup>46</sup> прежде, чем будут предприняты новые.
- Годовые объемы будущих выплат по ЧГП должны быть зафиксированы в государственном бюджете. Также должно быть ясно, какие ресурсы являются источниками оплаты годовых затрат и какими будут наличные затраты для государства и общественности.

## Влияние на общественное обслуживание

- Схемы ЧГП не должны использоваться в определенных секторах из-за трудности определения эксплуатационных качеств и риска снижения качества услуг. Эти услуги охватывают деятельность школ, тюремной службы, а также ресурсы водоснабжения и железнодорожных сетей.

## Рациональное использование средств

- Когда обсуждается вопрос о необходимости осуществления ЧГП, необходимо рассмотрение этого вопроса в рамках «единого игрового поля» наряду с другими возможными вариантами. Правительства, МФО и консалтинговые компании не должны навязывать мысль о том, что механизм ЧГП является единственно возможным вариантом для определенных проектов. В случаях, когда государственное финансирование проекта не было бы предметом выбора, маловероятно, что ЧГП было бы возможным, в этом контексте власти должны отдавать предпочтение наиболее значимым проектам или снижению стоимости проектов до более приемлемого уровня.
- На ведомственном уровне это означает, что материально-техническое обеспечение должно быть комплексным предметом обсуждения, включая диапазон государственных и частных возможностей, т. е. органам государственной власти следует создавать не центры экспертной оценки ЧГП, а центры экспертной оценки закупок, чтобы избежать ограниченного фокусирования на продвижении ЧГП, где они, возможно, не лучший выбор.
- Необходимо проводить оценку финансовой доступности каждого проекта, результаты должны быть известны общественности.<sup>47</sup> Она должна охватывать комплексное определение рисков для потребителей, налогоплательщиков, рабочих и правительства, включая возможный провал проекта.
- Расчеты Сравнительного анализа должны быть выполнены, а результаты необходимо предоставить на рассмотрение общественности. Методология расчетов должна быть общедоступной и понятной. При этом следует избегать слишком гибких категорий (например, таких как «передача риска» в сравнительном анализе Великобритании), что может быть легко использовано для того, чтобы усложнить расчеты в пользу ЧГП.



## Прозрачность и ответственность

- Проекты контрактов ЧГП должны быть обнародованы для того, чтобы учесть предложения по внесению правок с целью ограничить финансовые риски прежде, чем контракт будет подписан.
- Для того, чтобы ограничить вероятность коррупции и обесценивания проекта, вся тендерная документация, заявки и контракты, включая финансовые подробности, должны быть обнародованы. До сих пор они считались конфиденциальными, но для того, чтобы обеспечить для общественности хорошее соотношение цены и качества, от подобной практики следует отказаться.

## Тендерные процедуры

- Тендерные процедуры должны быть не только выполнены согласно правилам закупок товаров и услуг ЕС, но если претендент только один, процедура должна быть остановлена, поскольку в этом случае существует чрезвычайно низкий шанс получить хорошее соотношение «цена/качество». Если нет оснований предполагать, что новый тендер даст иные результаты, проект должен быть доработан.
- Необходимо установить предел максимально допустимых изменений стоимости проекта, что оговаривается на стадии определения победителя тендера, независимо от того, являются ли изменения результатом новых условий контракта или нет. В контракт не должны вноситься какие-либо существенные изменения, а «существенные» потребности должны быть четко выражены на уровне ЕС или государственном уровне. Государственный сектор должен располагать четкой стратегией и механизмами для того, чтобы уйти от переговоров в случае, если частный сектор становится слишком требовательным в других вопросах, таких как передача рисков или система штрафов. Если в контракт внесены значительные изменения, расчет КПБ должен быть выполнен снова, а тендерная процедура проведена повторно.

## Контракты

- Штрафы за неудовлетворительное выполнение обязательств должны автоматически исключать выплату премий за успехи в других областях.
- Контракты ЧГП должны всегда гарантировать получение государственным сектором минимум 50% от любых прибылей рефинансирования, желательно с ограничением максимального дохода для частного сектора.
- Контракт должен включать условие, позволяющее прекратить действие договора в интересах общества в случае непредвиденных обстоятельств.
- В сфере дорожного строительства в рамках ЧГП частный сектор должен нести некоторые финансовые эксплуатационные риски, а выплаты не должны быть основаны на прогнозируемом уровне интенсивности движения, поскольку это может провоцировать попытки увеличить транспортные потоки, что противоречит целям защиты климата и политике устойчивого развития. Частный сектор должен брать на себя значительную часть финансовых рисков во время эксплуатации дороги.
- Контракты должны подразумевать соблюдение требований экологических и трудовых стандартов, включая нормы ЕС.

## Соблюдение контрактов

- Органы государственной власти, предлагающие ЧГП, должны продемонстрировать, что они располагают соответствующими возможностями и капиталом для соблюдения норм, предусмотренных договором.
- Если к расторжению контракта следует отнестись серьезно, концедент должен быть осведомлен о том, когда он будет уполномочен расторгнуть его и должен быть готов использовать свои полномочия. В рамках порядка осуществления контроля и регулирования исполнения контракта государственный сектор должен разработать и утвердить план действий в случае неплатежей со стороны подрядчика, даже если это является нежелательным.<sup>48</sup>
- Органы государственной власти должны осуществлять оценки всех проектов ЧГП, и они должны быть публично доступными. Данные исследования должны проводиться дважды: после окончания первоначального инвестирования и начала работы по предоставлению услуг, и спустя 4-6 лет, чтобы гарантировать, что любые проблемы будут сведены к минимуму.

## Роль МФО

МФО следует:

- Занимать более активную позицию в проведении оценки финансовой доступности сравнительного анализа с государственными закупками в проектах ЧГП, в которых МФО задействованы, базируясь на обоснованных предположениях. Будучи организациями, получающие финансирование из общественных средств, они должны активно обеспечивать их рациональное использование.
- Обеспечить, чтобы долгосрочные кумулятивные эффекты ЧГП или другие обязательства бюджетных средств были определены и оценены на предмет возможных рисков со стороны будущих затрат.
- Обеспечить, чтобы органы государственной власти предоставляли доступ к проектной документации, включающей вычисления и методологию сравнительного анализа проекта и подписанные версии контракта, информацию о финансовой доступности; это может повлечь за собой пересмотр условий для того, чтобы отказать в доступе к проектной информации по причине «коммерческой тайны».
- Обеспечить, чтобы государственный сектор в достаточной мере продемонстрировал, как будут контролироваться и соблюдаться нормы, предусмотренные договором; в случае, если государственный сектор не способен в полной мере эффективно справиться с этим, МФО не должны финансировать проекты ЧГП.
- Отдавать предпочтение в предоставлении кредитов государственному сектору, а не частным компаниям, с целью уменьшить стоимость финансирования, чтобы решение о том, привлекать ли частный сектор, не принималось на основании возможности полагаться на «внебалансовый» учет.
- Кредитовать только те проекты, которые не имеют альтернатив другого финансирования на приемлемых условиях.
- Гарантировать включение в проект всех его компонентов с тем, чтобы в дальнейшем избежать увеличения затрат.
- Установить четкие границы увеличения стоимости проекта и внесения изменений в технические условия, которые могут быть согласованы на стадии определения победителя тендера, а также проявить готовность выйти из проекта, если общественность не получает больше хорошее соотношение цены и качества.
- Проводить общедоступную оценку, вместе с названным проектом, всех проектов ЧГП, чтобы свести к минимуму проблемы, возникающие в ходе реализации проекта. Следует позаботиться о проведении консультаций с кругом заинтересованных сторон для того, чтобы обеспечить проведение сбалансированного анализа, включая информацию, которая может быть не особенно приятной.
- Рассматривать предоставление кредитов для проектов в рамках государственно-государственного партнерства в таких секторах, как водоснабжение, где необходимо усовершенствование управления, например, когда совпадают потребности двух хорошо организованных муниципальных компаний в наращивании потенциала.

# Пример: Западный скоростной диаметр – первое ЧГП в России

## **Основные проблемы:**

- **Доступность по стоимости**
- **Потенциальная переоценка интенсивности движения**
- **Отсутствие конкуренции**

Западный скоростной диаметр (ЗСД) – это крупная платная автомагистраль, которая, как планируется, будет пересекать Санкт-Петербург с юга на север. Автомагистраль должна вывести грузовой транспорт из городского порта, обеспечить транзитный маршрут для автомобилей, направляющихся в Москву и скандинавские страны, а также разгрузить слишком интенсивное движение внутри города. Строительство, начавшееся в 2005 году, должно завершиться к 2011 году.

Автомагистраль уже привлекла ряд международных банков: Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Европейский инвестиционный банк (ЕИБ), Международная финансовая корпорация (МФК) и Северный инвестиционный банк (СИБ) высказали заинтересованность в предоставлении займов для строительства .

Будучи первым примером частно-государственного партнерства (ЧГП), а также первой платной автодорогой в России, автомагистраль ЗСД преподносится российскими властями как стратегический проект не только для самого мегаполиса, но и для всей страны. По обещаниям чиновников, концессии помогут улучшить затруднительное положение российской инфраструктуры с меньшими финансовыми вливаниями из бюджета, а также принесут высокие доходы для инвесторов.

Однако ни частные компании, ни налогоплательщики не испытывают особого энтузиазма по поводу проекта.

## **Риски для городского бюджета**

Из многочисленных путей решения транспортных проблем Санкт-Петербурга ЗСД кажется наиболее амбициозным и сложным вариантом. Автомагистраль протяженностью 46 км должна пересечь Финский залив, при этом высота мостов будет достигать 55 метров, а их общая протяженность — 26 километров. Дорога уже превратилась в мегапроект, не только ввиду своей сложности, но и из-за стоимости.

Среди экспертов по вопросам ЧГП широко признано, что само по себе использование схемы частно-государственного партнерства не может превратить нерентабельный проект в рентабельный, однако, кажется, именно это пытаются сделать с ЗСД власти Санкт-Петербурга. С 2006 года ориентировочная стоимость строительства ЗСД стремительно возросла с 2 млрд. до более 9 млрд. долларов США. Стоимость строительства может повыситься еще больше, поскольку цены на строительные материалы продолжают расти.

Половина этой стоимости строительства – 4,7 млрд. дол. США – должна поступить от концессионера. Вторую половину берет на себя государство. Было решено, что 3,1 млрд. дол. США будут выделены из государственного Инвестиционного фонда, а остальные 1,4 млрд. дол. США должны поступить из городского бюджета Санкт-Петербурга.

Чиновники постарались, чтобы концессионер чувствовал себя уверенно и не сомневался в прибыльности проекта. Согласно предварительным условиям концессионного соглашения, возможная нехватка прибыли от 30-летней эксплуатации автомагистрали будет компенсирована компании из бюджета Санкт-Петербурга. Учитывая, что стоимость строительства почти равна годовому доходу Санкт-Петербурга в 2007 году, такие обязательства могут привести к серьезным финансовым проблемам.



Территория Юнтолово, Санкт-Петербург. Фото: Общественное экологическое движение «Сохраним Юнтолово»

Угроза бюджетного бремени была признана экспертами Всемирного банка, который выступает консультантом по проекту. Согласно презентации, проведенной в декабре 2007 года руководителем отдела ЧГП Всемирного банка Вильямом Дахсом (William Dachs), потенциальные выплаты Санкт-Петербурга по гарантиям ЧГП могут составить несколько миллиардов долларов, поскольку, наряду с автомагистралью ЗСД, власти объявили о строительстве «Надземного экспресса», Орловского туннеля и о реконструкции аэропорта «Пулково». Дахс также отметил, что закладывание в бюджет неопределенных выплат по гарантиям уже является насущной проблемой для Санкт-Петербурга.<sup>49</sup>

### Расчет интенсивности движения

Согласно тендерной документации, к 2025 году ЗСД будет привлекать 120 000 автомобилей в день, а прибыль частного оператора будет поступать от непосредственной платы за проезд, взимаемой с пользователей автомагистрали. Однако прогноз интенсивности движения, сделанный заказчиком проекта, может оказаться слишком оптимистичным, как произошло в случае с рядом платных автомагистралей в США и Европе. Учитывая неспособность как государственного, так и частного сектора контролировать риск спроса, а также несколько крупных провалов системы прямых платежей за проезд в центральной и восточной Европе (например, автомагистраль М5 в Венгрии), непонятно, почему был выбран этот подход.

В руководстве Всемирного банка по платным автомагистралям и концессиям говорится, что в развивающихся странах, где интенсивность движения невелика или где высока стоимость строительных работ, маловероятно, что плата за проезд когда-либо покроет больше, чем эксплуатацию и техническое обслуживание, и, возможно, часть стоимости строительства.<sup>50</sup>

Правительство Санкт-Петербурга не исключает, что для обеспечения прибыли концессионеру могут быть предоставлены для коммерческого использования земельные участки вдоль магистрали. Однако наиболее

вероятно, что именно налогоплательщикам придется покрывать большинство издержек в случае недостаточных поступлений.

### **Единственный участник, он же победитель**

После выездной презентации, проведенной в главном офисе ЕБРР в Лондоне в декабре 2006 года, было заявлено, что в концессии ЗСД заинтересовано более 130 компаний. Однако в предварительном отборе тендера на строительство и эксплуатацию ЗСД приняли участие лишь четыре консорциума,<sup>51</sup> а на последней стадии конкурса остался один участник – консорциум «ЗСД “Невский меридиан”», сформированный российским мультимиллиардером Олегом Дерипаской.

Остальные три консорциума не уточнили, почему они решили отказаться от участия в тендере. Однако эксперты приводят ряд рисков, которые могли помешать компаниям участвовать в проекте.

Одной из наибольших проблем является отсутствие в России законодательной базы для ЧГП. Закон о концессиях был принят российской Думой в 2005 году, но он слишком сырой и противоречивый для того, чтобы быть работающим документом. Ввиду многочисленных юридических проблем процедура проведения тендера для ЗСД заняла полтора года, и в течение этого периода стоимость автомагистрали утроилась. Журнал The Lawyer отмечает, что одним из основных камней преткновения является неопределенность относительно порядка урегулирования споров. Возможность попытки урегулирования спора в российских судах отпугивает даже самых активных инвесторов и кредиторов.

То, что в последнем раунде тендерного процесса был только один участник, ставит власти Санкт-Петербурга в очень слабое положение во время переговоров, еще более усиливая опасения насчет соотношения цены и качества проекта. Опыт показал, что конкуренция важна для обеспечения лучшего соотношения цены и качества в ЧГП.

Концессионеру также придется решать экологические и социальные проблемы, которым разработчик проекта до настоящего времени не уделял особого внимания. В Санкт-Петербурге 40000 человек подписали петицию против платной автомагистрали, говоря, что она не является необходимой и уничтожит местную окружающую среду. Более 90 ученых из российской Академии наук публично поддержали это мнение, заявляя, что необходимо провести новую, тщательную оценку воздействия проекта на окружающую среду до начала строительных работ.

# Примечания

- 1 European Commission: Green Paper On Public-Private Partnerships And Community Law On Public Contracts And Concessions, COM(2004) 327 final, 30.4.2004
- 2 HM Treasury: Infrastructure Procurement: Delivering Long-Term Value, March 2008, p.6
- 3 Fredrick Korfker and Nicolas Mathieu, EBRD: EBRD's Past Experience from PPP Operations, Lessons Learned and Recommendations, 24-25 April 2008, p.4
- 4 Ibid, p.6
- 5 Campbell Thomson, Judith Goodwin: Evaluation of PPP projects financed by the EIB, European Investment Bank, March 2005, p.15
- 6 Campbell Thomson, Judith Goodwin: Evaluation of PPP projects financed by the EIB, European Investment Bank, March 2005, p.15
- 7 European Commission Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions, COM/2004/0327 final, 2004, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0327:EN:HTML>
- 8 See for example [http://ec.europa.eu/ten/transport/financing/partnership\\_en.htm](http://ec.europa.eu/ten/transport/financing/partnership_en.htm)
- 9 Deloitte: iGAAP alert: IFRIC 12, Service Concession Agreements, February 2007 [www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/UK\\_Audit\\_iGAAP\\_Alert\\_February07\(2\).pdf](http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/UK_Audit_iGAAP_Alert_February07(2).pdf)
- 10 Nina Budina, Hana Polackova Brix, Timothy Irwin: Public-Private Partnerships in the New EU Member States - Managing fiscal risks, World Bank Working Paper No. 114, June 2007, p.16
- 11 Mark Hellowell and Allyson Pollock: Private Finance, Public Deficits - A report on the cost of PFI and its impact on health services in England, Centre for International Public Health Policy, 12 September 2007
- 12 Andreas Brenck, Thorsten Beckers, Maria Heinrich, and Christian von Hirschhausen: Public-private partnerships in new EU member countries of Central and Eastern Europe, EIB Papers, Volume 10, No. 2, 2005 p.94 and 100.
- 13 "overall blended cost of capital"
- 14 Audit Scotland: Taking the initiative: Using PFI contracts to renew council schools, Audit Commission, 06.2002, p. 58-59.
- 15 Terry Macalister: "PFI triples profits say firms" The Guardian, 08.09.2003, <http://business.guardian.co.uk/story/0,,1037267,00.html>
- 16 Presentation by David Price, Senior Research Fellow, Centre for International Public Health Policy, University of Edinburgh, 16 April 2008.
- 17 Nicholas Timmins: "Warning of 'spurious' figures on value of PFI", Financial Times, 05.06.2002
- 18 George Monbiot: Private Affluence, Public Rip-Off, The Spectator, 10 March 2002
- 19 Atkins: Update on Best International Practices in Public Private Partnership with Regards to Regional Policy Issues, Review Report, EBRD, November 2005, p.58
- 20 Atkins: Update on Best International Practices in Public Private Partnership with Regards to Regional Policy Issues, Review Report, EBRD, November 2005, p.57-59
- 21 House of Commons Committee of Public Accounts: HM Treasury: Tendering and benchmarking in PFI, Sixty-third Report of Session 2006-2007, 10 October 2007, p.7
- 22 Leahy, Director of PPPs, UK National Audit Office: Lessons from the Private Finance Initiative in the United Kingdom, EIB Papers Volume 10, No.2, 2005, p.63
- 23 Presentation by David Price, Senior Research Fellow, Centre for International Public Health Policy, University of Edinburgh, 16 April 2008.
- 24 HM Treasury: PFI: Meeting the investment challenge, HM Treasury, 2003, p.46
- 25 UK National Audit Office: PFI: Construction Performance, London: The Stationery Office, 5 February 2003, p.3
- 26 Allyson M. Pollock, David Price, and Stewart Player: An Examination of the UK Treasury's Evidence Base for Cost and Time Overrun Data in UK Value-for-Money Policy and Appraisal, Public Money and Management, April 2007.
- 27 EIB Operations Evaluation Department: Evaluation of PPP Projects Financed by the EIB, March 2005, p.4
- 28 Armin Riess, Deputy Head of the Economic and Financial Studies Division of the EIB: Is the PPP model applicable across sectors? EIB Papers, Volume 10, No. 2, 2005, p.11
- 29 Macalister: "PFI triples profits say firms" The Guardian, 08.09.2003, <http://business.guardian.co.uk/story/0,,1037267,00.html>
- 30 Armin Riess, Deputy Head of the Economic and Financial Studies Division of the EIB: Is the PPP model applicable across sectors? EIB Papers, Volume 10, No. 2, 2005, p.25
- 31 BBC1: Prison Undercover: The Real Story, March 9 2005 г., [http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/real\\_story/4319627.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/real_story/4319627.stm), Public Services International Research Unit: Prison Privatisation Report International, № 67, March 2005 г., <http://www.psir.org/justice/ppri67.htm#UK>
- 32 Allyson M Pollock, Jean Shaoul, Neil Vickers: Private finance and "value for money" in NHS hospitals: a policy in search of a rationale? British Medical Journal 324, 18 May 2002, p. 1205

- 33 South London and Maudsley Strategic Health Authority: Acute Sector deficits in SE London, 2007, cited in Mark Hellowell and Allyson Pollock: Private Finance, Public Deficits - A report on the cost of PFI and its impact on health services in England, Centre for International Public Health Policy, 12 September 2007, p.24
- 34 Allyson M Pollock, Jean Shaoul, Neil Vickers: Private finance and "value for money" in NHS hospitals: a policy in search of a rationale? *British Medical Journal* 324, 18 May 2002, p. 1209
- 35 Commission for Architecture and the Built Environment briefing: Assessing secondary school design quality, CABE, 3 July 2006
- 36 Patricia Leahy, Director of PPPs, UK National Audit Office: Lessons from the Private Finance Initiative in the United Kingdom, *EIB Papers Volume 10, No.2, 2005*, p.68
- 37 Andrea Renda and Lorna Schrefler: Public-Private Partnerships - National experiences in the European Union, Centre for European Policy Studies, Brussels, 22.02.2006, p.5
- 38 Andreas Brenck, Thorsten Beckers, Maria Heinrich, and Christian von Hirschhausen: Public-private partnerships in new EU member countries of Central and Eastern Europe, *EIB Papers, Volume 10, No. 2, 2005* p.96
- 39 Andreas Brenck, Thorsten Beckers, Maria Heinrich, and Christian von Hirschhausen: Public-private partnerships in new EU member countries of Central and Eastern Europe, *EIB Papers, Volume 10, No. 2, 2005* p.103
- 40 For example Croatia's December 2005 decision to introduce a winter tariff for motorway users was motivated by the lower-than-expected number of vehicles using the country's motorways.
- 41 House of Commons Committee of Public Accounts: The refinancing of the Norfolk and Norwich PFI Hospital, 27 March 2006
- 42 Campbell Thomson, Judith Goodwin: Evaluation of PPP projects financed by the EIB, European Investment Bank, March 2005, p.21
- 43 Fredrick Korfker and Nicolas Mathieu, EBRD: EBRD's Past Experience from PPP Operations, Lessons Learned and Recommendations, 24-25 April 2008, p.4
- 44 World Bank: Implementation Completion and Results Report (IBRD-46100) on a loan in the amount of US\$24.25 million to the Ukraine for a Lviv Waste and Wastewater project, July 23, 2008, p.12
- 45 World Bank: Implementation Completion and Results Report (IBRD-46100) on a loan in the amount of US\$24.25 million to the Ukraine for a Lviv Waste and Wastewater project, July 23, 2008, p.15
- 46 Nina Budina, Hana Polackova Brix, Timothy Irwin: Public-Private Partnerships in the New EU Member States - Managing fiscal risks, *World Bank Working Paper No. 114, June 2007*, p.21
- 47 Nina Budina, Hana Polackova Brix, Timothy Irwin: Public-Private Partnerships in the New EU Member States - Managing fiscal risks, *World Bank Working Paper No. 114, June 2007*, p.21
- 48 Patricia Leahy, Director of PPPs, UK National Audit Office: Lessons from the Private Finance Initiative in the United Kingdom, *EIB Papers Volume 10, No.2, 2005*, p.69
- 49 <http://siteresources.worldbank.org/PPPILP/Resources/3-William.pdf>
- 50 [http://www.worldbank.org/transport/roads/toll\\_rds.htm](http://www.worldbank.org/transport/roads/toll_rds.htm)
- 51 В преквалификационном отборе участвовали консорциумы MLA Lieferasphalt GmbH (консорциум в составе компаний: ALPINE Mayreder Bau GmbH, FCC-Construccion S.A., Deutsche Bank AG); ООО «ЗСД „Невский меридиан“» (Strabag A.G., Suri Holdings Ltd., Bouygues Travaux Publics, Hochtief PPP Solutions, Egis Projects, ОАО «Мостоотряд № 19»); ООО „Vincida Grupo de Inversiones 2006, S.L.“ (Obrascon Huantre Lain, S.A. (OHL), OHL Concesiones S.L.); «Санкт-Петербургская скоростная магистраль Б.В.» (Bechtel International Inc, Enka Holding, Intertoll Infrastructure Developments).

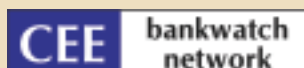
“Дискуссии в центральной и восточной Европе касаются главным образом того, как лучше всего обеспечить результативность ЧГП, а не того, необходимо ли оно вообще. Однако в Соединенном Королевстве, где и возникла идея ЧГП, данная модель сотрудничества была подвергнута жесткой критике. Был затронут вопрос о том, насколько рискованной для стран ЦВЕ может оказаться поспешность – в результате мощного агитационного давления – при использовании сомнительного инвестиционного механизма.”



Национальный экологический центр Украины (НЭЦУ)  
[www.necu.org.ua](http://www.necu.org.ua)



Общественное экологическое движение «Сохраним Юнтолово», Санкт-Петербург, Россия  
[sos-yuntolovo.spb.ru](http://sos-yuntolovo.spb.ru)



CEE Bankwatch Network  
[www.bankwatch.org](http://www.bankwatch.org)