Богаевская О.В.
магистр экономики (США), научный сотрудник Центра североамериканских исследований Института мировой экономики и международных отношений РАН

там, за океаном…

использование государством экономических и социальных ресурсов бизнеса: государственно-частное партнерство

Конец XX века ознаменовался существенной активизацией обращений бизнеса к разным видам ресурсов (кадровым, организационным, научно-техническим, финансовым и проч.), находящимся за пределами той или иной компании. Такие процессы получили общее название аутсорсинг (outsourcing), что в буквальном переводе означает «использование внешних источников». Данная тенденция начинает проявлять себя не только в бизнесе, но и в некоторых новых аспектах взаимодействия государства, бизнеса и гражданского общества.

Наиболее явной формой использования государством ресурсов бизнеса являются государственно-частные партнерства (ГЧП). Под ГЧП подразумевается широкий спектр соглашений, заключаемых на различной основе, в результате которых материальные, финансовые, интеллектуальные и прочие ресурсы частного сектора используются для производства товаров и услуг общественного значения.

Независимо от темпов экономического роста и состояния национального хозяйства, государственные доходы, как правило, оказываются недостаточными для удовлетворения потребностей расходной части бюджета. ГЧП представляет собой механизм повышения эффективности государственных расходов и расширения доступа к ресурсам для увеличения объема и обеспечения стабильности предоставления гарантируемых государством услуг.

В развитых странах, где имеется большой опыт применения ГЧП, правительственные органы заинтересованы в участии в партнерствах с частными компаниями, потому что избиратели одобряют более высокое качество услуг, оказываемых без соответствующего увеличения налогов.

Источниками прибыли, получаемой частными компаниями в ГЧП, является их более высокая эффективность, экономия на масштабах

и доступ к разнообразным и гибким источникам долгосрочного финансирования. Главными мотивами создания ГЧП для участников являются объединение ресурсов, улучшение доступа к источникам текущих доходов и инвестиций, обеспечение соответствия объекта партнерства государственным требованиям по охране окружающей среды и охране труда.

Со стороны государства основными причинами для создания партнерств являются стремление минимизировать издержки (так, в США аутсорсинг государственных услуг обычно приводит к 10-20%, а в некоторых случаях до 40% экономии средств бюджета (2, p. 3)), доступ к специализированному опыту и технологиям, разделение рисков с частным сектором. Использование частного сектора может также помочь государству решать трудные политические или трудовые вопросы – иногда именно с его помощью можно наименее болезненно провести сокращения штатов, переподчинение тех или иных функций местным властям и т.д.

независимо от состояния экономики, государственные доходы, как правило, оказываются недостаточными для удовлетворения потребностей расходной части бюджета

Одним из аргументов против партнерств является возможное уменьшение зарплаты и численности государственных служащих, что может вызывать противодействие с их стороны. В то же время, частные компании, участвующие в ГЧП, подвержены строгой отчетности со стороны общества – обычно в контракте строго оговариваются условия контроля и мониторинга госорганов за деятельностью компании и качеством оказываемых услуг.

В США партнерства существуют уже более 200 лет и в основном создаются в таких отраслях, как инфраструктура, развитие территорий, образование, здравоохранение, охрана окружающей среды, обеспечение безопасности. Особенно распространены ГЧП на муниципальном уровне – в среднем американском городе 23 из 65 базовых муниципальных услуг предоставляется на основе сотрудничества с частными партнерами. Тенденцией последних лет в США является все большая опора на частный сектор и развитие ГЧП всех типов.

Все больше дает о себе знать и тенденция к объективному сближению некоторых механизмов функционирования государства и бизнеса. Как пишет британский консультант В. Олинс, «правительства перенимают язык, методы, систему показателей, навыки и даже, в некоторой степени, культуру ведения дел» (3, p. 46) у частного сектора. Примером сотрудничества государства с частным бизнесом на основе такого сближения их функций является Циркуляр А-76 Административно-бюджетного управления при Президенте США

«Исполнение коммерческих функций» 1983 года, существенные изменения в который были внесены в 2003 году. В настоящее время около половины американских государственных служащих выполняют виды работ, которые могут осуществляться частными фирмами на контрактной основе (сбор информации, административная поддержка, услуги бухгалтерии и т.п.). Циркуляр А-76 предусматривает введение конкуренции за предоставление такого рода услуг между государственным и частным секторами. Решение о передаче этих функций государственным служащим или частным компаниям принимается с точки зрения того, исполняются ли они более эффективно с привлечением внутренних ресурсов государства или путем аутсорсинга частным фирмам. Целью изменений является обеспечение такого положения, когда конкуренция между частным и государственным сектором применяется только как инструмент для выбора наилучшего источника обеспечения услуг, независимо от природы данного сектора. Новые правила направлены на то, чтобы обеспечить равные возможности для государственных и частных компаний в сочетании со стимулами для создания наиболее эффективных путей предоставления данной услуги.

Новая редакция Циркуляра А-76 2003 года затронула 425 тыс. государственных служащих, которые теперь вынуждены доказывать, что их деятельность более эффективна, чем услуги аналогичных коммерческих фирм (4, p. 3). Согласно данным Административно-бюджетного управления, в 2006 финансовом году федеральные служащие выиграли на конкурсной основе около 87% общего объема работ, а результатом внедрения государственно-частной конкуренции за этот год станет около 1,3 млрд. долл. экономии в течение следующих 5-10 лет. Совокупная накопленная экономия от внедрения конкуренции за право выполнять работу в последние четыре года оценивается в 7 млрд. долл., или около 31 долл. на каждый доллар затрат (5, p. 1).

> в США аутсорсинг государственных услуг обычно приводит к 10-20%, а в некоторых случаях, к 40% экономии средств бюджета

В связи с ростом потребности общества в предоставлении товаров и услуг, традиционно относящихся к компетенции властей, и ограниченностью ресурсов государства, часть его функций неизбежно передается частному сектору. Если услуги, предоставляемые государством, аналогичны услугам, предоставляемым независимыми организациями, решение о передаче этих функций целесообразно принимать на конкурсной основе. Кроме того, государство может заключать с частным сектором контракты на осуществление конкретных проектов, которые оно не могло бы реализовать самостоятельно. Вклад государства в про-

ект может заключаться не только в непосредственном финансировании, но и в предоставлении гарантий, аренде земель или помещений и т.п.

В России проблемы недостатка финансирования, организационного и кадрового потенциала наблюдаются во многих областях ответственности государства. Использование описанных выше механизмов сотрудничества опирается на общие для всех стран тенденции развития смешанной экономики. Поскольку партнерское взаимодействие государства и бизнеса существенно расширяет возможности государства по осуществлению своих функций и во многих случаях дает ощутимый экономический и социальный эффект, имеются все основания для учета зарубежного опыта партнерств в отечественной практике.

Литература

1. A Resource on Public-Private Partnerships. Press Kit for the National Council for Public-Private Partnerships. The National Council for Public-Private Partnerships. 2003.
2. David L. Seader. The United States' Experience with Outsourcing, Privatization and Public-Private Partnerships. 1999.
3. Olins W. Trading Identities: Why Countries and Companies are taking on each other's roles. London: Foreign Policy Centre. 1999.
4. Competitive Sourcing. Conducting Public-Private Competition in a Reasoned and Responsible manner. Executive Office of the President. Office of Management and Budget. July 2003.
5. Competitive Sourcing Saves Billions of Dollars for the Federal Government. OMB News Release. May 3, 2007 // Office of Management and Budget (http://www.whitehouse.gov/omb/pubpress/2007/050307_comp_sourcing.pdf).

O.V. Bogayevskaya
MA in Economics (USA), Researcher, Centre of North-American Studies, IMEMO

The State use of economic and social resources of private business: public private partnership

Given the increasingly wider scope and complexity of the challenges facing the State, it has become urgent and singularly important to harness the resources of private business to address public problems. The paper reviews certain aspects of the USA's experience in setting up public private partnerships, specific mechanisms of their functioning, and results of such cooperation. A critical review of that experience may come in useful for Russian practices, too.