

Areas of Application of Public-Private Partnership in the USA

Ellina Shamanina¹ 

¹ *Moscow State Institute of International Relations (University), Russian Federation*

ABSTRACT

In the economic life of the United States, the use of public-private partnership (PPP) have already received widespread to date. Many representatives of the authorities in the United States believe that the implementation of infrastructure projects through the organization of a PPP is the most effective means of the existing infrastructure maintaining, as well as creating new ones. The article presents the main areas of application of PPP in the United States, and highlights some of the features associated with the implementation of projects in these sectors. In addition, the article discusses the active development of a statutory regulation of PPP in the United States, due to which particular attention became to being paid to the infrastructure industries in 2014.

KEYWORDS

public-private partnership, analytical review, infrastructure, USA

CITATION

Shamanina, E.A. (2016). Areas of Application of Public-Private Partnership in the USA. *Public-Private Partnership*, 3(2), 135–150. doi: [10.18334/ppp.3.2.37070](https://doi.org/10.18334/ppp.3.2.37070)

JEL: H54, L32, O18

Original Research

Language: Russian

Received: 9 Jun 2016, Published: 30 Jun 2016

© Shamanina E.A. / Publication: Creative Economy Publishers



This work is licensed under a Creative Commons BY-NC-ND 3.0

- ▶ **in the economic life of the United States, the use of public-private partnership (PPP) have already received widespread to date**
- ▶ **among the main sectors of the US, where the projects with the implementation of PPP mechanisms are realized, can be identified transport infrastructure, construction and technical maintenance of water supply and water removal systems, defense sector and penitentiary system**
- ▶ **today PPP in the United States is used for the realization of a wide range of social infrastructure projects, particularly in the field of education**
- ▶ **particular attention became to being paid to the infrastructure industries in 2014, along with the rapid development of normative legal regulation of PPP in the United States**
- ▶ **the application of PPP as a tool able to optimize public spending and update or create a new effectively controlled urban infrastructure allowed to the authorities of the states, using a part of the funds, to repay existing debts and make investments for the further implementation of long-term planning programs**
- ▶ **according to the National Council for Public-Private Partnerships data, now in every American city from 23 to 65 municipal services are working in co-operation with the private sector; its participation in such projects allows to save 20 to 50 percent of the budget for local authorities**

Сферы применения государственно-частного партнерства в США

Эллина Шаманина¹✉

¹ Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации, Россия

АННОТАЦИЯ

В экономической жизни США применение механизма государственно-частного партнерства (ГЧП) получило на сегодняшний момент уже достаточно широкое распространение. Многие представители органов власти в США считают, что реализации проектов в сфере инфраструктуры посредством организации ГЧП является наиболее эффективным средством поддержания действующих инфраструктурных объектов, а также создания новых. В статье представлены основные сферы применения ГЧП в США, а также выделены некоторые особенности, связанные с реализацией проектов в рассматриваемых отраслях. Кроме того, в статье рассматривается и активное развитие нормативно-правового регулирования ГЧП в США, вследствие которого особое внимание стало уделяться инфраструктурным отраслям в 2014 г.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

государственно-частное партнерство, аналитический обзор, инфраструктура, США

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Шаманина Э.А. Сферы применения государственно-частного партнерства в США // Государственно-частное партнерство. — 2016. — Т. 3. — № 2. — С. 135–150. — doi: [10.18334/ppp.3.2.37070](https://doi.org/10.18334/ppp.3.2.37070)

JEL: H54, L32, O18

Язык публикации: русский

© Шаманина Э.А. / Публикация: Издательство «Креативная экономика»

Статья распространяется по лицензии Creative Commons BY-NC-ND 3.0



✉ Для связи: erina008@mail.ru

- ▶ в экономической жизни США применение механизма государственно-частного партнерства (ГЧП) получило на сегодняшний момент уже достаточно широкое распространение
- ▶ среди основных секторов, где реализуются проекты с применением механизмов ГЧП, в США можно выделить транспортную инфраструктуру, строительство и техническое обслуживание систем водоснабжения и водоотведения, сектор обороны, а также пенитенциарную систему
- ▶ на сегодняшний день ГЧП в США применяется для осуществления широкого ряда проектов в области социальной инфраструктуры, в частности в сфере образования
- ▶ особое внимание стало уделяться инфраструктурным отраслям в 2014 г., наряду с активным развитием нормативно-правового регулирования ГЧП в США
- ▶ применение ГЧП как инструмента способного оптимизировать государственные расходы и обновить или создать новую эффективно управляемую городскую инфраструктуру позволило властям штатов, используя часть средств, погасить существующие задолженности и осуществить инвестиции для дальнейшей реализации программ долгосрочного планирования
- ▶ по данным Национального совета по государственно-частному партнерству, сейчас в каждом американском городе от 23 до 65 муниципальных служб работают в сотрудничестве с частным бизнесом; его участие в подобных проектах позволяет местным властям экономить от 20 до 50 процентов бюджетных средств

Об авторах:

Шаманина Элина Алексеевна, аспирант, Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации (erina008@mail.ru)

В экономической жизни США применение механизма государственно-частного партнерства (ГЧП) получило на сегодняшний момент уже достаточно широкое распространение.

Традиционно Правительство США, а также местные органы власти штатов осуществляли финансирование инфраструктурных проектов, используя средства бюджета, который формируется за счет введения специального налогового сбора, тарификации, а также взимания платы с потребителей или посредством комплексного применения данных мер. Однако сокращение объема налоговых поступлений, рост спроса на строительство, реконструкцию и поддержание инфраструктурных объектов и недостаток государственного финансирования заставили власти США взглянуть на ГЧП как на механизм, который поможет преодолеть данные проблемы [3].

В начале XX в. одним из ярких примеров стимулирования экономического развития региона в США посредством применения ГЧП явилось возрождение Новой Англии, региона на северо-востоке США, включающим в себя штаты Коннектикут, Мэн, Массачусетс, Нью-Хэмпшир, Род-Айленд, Вермонт.

Новая Англия стала важнейшим промышленным регионом, несмотря на свою бедность в отношении природных ресурсов. Наибольшее значение для такого развития послужило наличие крупных вложений, обеспеченное предпринимателями, а также создание сильной научной базы за счет развития системы образования и создания колледжей и университетов [4]. Впоследствии налаживание взаимодействия между государством, частными структурами и образовательными учреждениями обеспечило развитие отраслей по производству высокотехнологичной продукции и стимулировало всестороннее развитие региона.

Среди основных секторов, где реализуются проекты с применением механизмов ГЧП, в США можно выделить транспортную инфраструктуру, строительство и техническое обслуживание систем водоснабжения и водоотведения, сферу образования, сектор обороны, а также пенитенциарную систему.

Государственно-частное партнерство стало играть ключевую роль в решении проблем, связанных со строительством и обслуживанием дорог, туннелей, мостов, аэропортов, портов, железных дорог и других форм транспортной инфраструктуры, так как отрасль транспорта является самой крупной областью реализации ГЧП-проектов.

Причиной привлекательности данной отрасли экономики в США для применения ГЧП послужили следующие факторы.

Во-первых, понимание государством преимуществ, таких как, например, помощь в наиболее выгодной реализации проекта при повышении качества и эффективности оказываемых услуг населению от использования инструментов ГЧП.

Во-вторых, возможность взимания платы с потребителей за пользование объектами транспортной инфраструктуры, что значительно сокращает нагрузку финансового бремени публичного партнера, связанную с возмещением части расходов, понесенных частным партнером.

В-третьих, масштабность и долгосрочный характер отношений при реализации данных проектов делают их привлекательными для использования ГЧП.

Еще одним преимуществом ГЧП является стремление завершить строительство или же реконструкцию объекта в короткие сроки, так как после ввода объекта в эксплуатацию ускорится получение прибыли за счет взимания платы с пользователей.

За последние двенадцать лет в США был потрачен 21 млрд долл. на строительство и обслуживание 43 автомагистралей посредством использования моделей ГЧП [8]. Лидерами в применении ГЧП в транспортной инфраструктуре являются Калифорния, Флорида, Техас и Вирджиния, израсходовав 10,6 млрд долл. США на реализацию 18 проектов по строительству автомагистралей.

В штате Калифорния с привлечением частного сектора была построена платная дорога в Сан-Диего SR 125 Toll Road. Частный партнер, компания «Сан-Диего Экспрессвэй ЛП» (San Diego Expressway LP), взяла на себя обязательства по строительству, обслуживанию и эксплуатации дороги в течение 35 лет, а после его завершения должна предать объект в распоряжение штата.

В Техасе Стэйт Хайвэй 130 (State Highway 130) является первой дорогой штата, спроектированной и построенной согласно Генеральному плану застройки территории с применением модели ГЧП. Стоимость проекта составила 3,7 млрд долл. США [6, С. 21].

Механизм ГЧП оказывается эффективным инструментом в условиях дефицита государственного бюджета и в качестве средства привлечения новых источников финансирования с уже построенных объектов.

Подробнее хотелось бы остановиться на примере эксплуатации платной дороги Чикаго Скайвэй (The Chicago Skyway), соединяющей штаты Иллинойс и Индиана. Первоначально дорога Чикаго Скайвэй была построена властями города – Чикаго Сити (The City of Chicago) в 1959 г. за счет облигационного финансирования, привязанного к плате за проезд. Однако власти не могли повысить размер, взимаемых платежей настолько, чтобы покрыть имеющиеся долги. Для этого им пришлось обращаться в суд с целью принудительного повышения выплат. Несмотря на это, первый платеж в счет погашения основной суммы долга поступил лишь в 1991 г., когда финансовая ситуация с дорогой Чикаго Скайвэй улучшилась в связи с транспортной перегруженностью альтернативных бесплатных дорог. После погашения первоначальных облигаций в 1994 г. властями города не было проведено ни одной корректировки дорожных платежей.

В 2004 г. власти города опубликовали запрос на проведение квалификационного отбора участников для передачи дороги Чикаго Скайвэй в аренду на срок 99 лет, в результате которого было выявлено пять квалифицированных претендентов.

Участники конкурировали за возможность технического обслуживания и эксплуатацию дороги в обмен на получение прибыли в соответствии с уже заранее оговоренной суммой платы за проезд. Было три активных участника, и сумма скрытой резервированной цены находилась в пределах от 700 млн долл. США до 800 млн долл. США. Цена, предложенная победителем испанской дочерней компанией группы Ферровиал (Ferrovial), СА (SA), Цинтра-Макуори (Cintra-Maquarie), составляла 1,83 млрд долл. США.

Таким образом, власти Чикаго штата Иллинойс заключили долгосрочное соглашение об аренде платной автомобильной дороги с компанией «Скайвэй Консэшн» (Skyway Concession), которое принесло 1,83 млрд долл. в городской бюджет. В обмен на обслуживание и эксплуатацию дороги в течение 99 лет компания «Скайвэй Консэшн» взимает плату за пользование с потребителей и получает концессионные выплаты [7, С. 9].

В дальнейшем органы власти штатов начали применять доходы, поступающие от использования Чикаго Скайвэй, для финансирования других транспортных проектов. Таким образом, можно сделать вывод о том, что применение инструментов ГЧП было финансово эффективно

для властей города и позволило аккумулировать дисконтированный доход, который они получили от победителя конкурса.

Более того, власти города Чикаго смогли погасить имеющиеся у них задолженности по облигациям, а также 500 млн долл. США были зарезервированы на долгосрочный период времени, и оставшаяся сумма в 475 млн долл. США была положена на счет депозитного фонда для дальнейшего инвестирования [7, С. 9].

Еще одним примером повышения эффективности проекта посредством применения ГЧП является реконструкция и обслуживание моста Чикаго Скайвэй Бридж (Chicago Skyway Bridge), соединяющего автомагистраль Дэн Райэн Экспрессвэй (Dan Ryan Expressway) с платной дорогой штата Индиана – Индиана Толл Роуд (Indiana Toll Road). В течение первых четырех лет под управлением частной стороны операционные издержки удалось уменьшить на 11 %, по сравнению с четырьмя годами руководства властей города. Сокращение расходов на заработную плату рабочих позволило уменьшить операционные издержки. Так, частная компания – «Скайвэй Консэйн» заменила городских рабочих с оплатой 20 долл. США в час на работников, чья заработная плата по рыночной стоимости составляла от 12 до 15 долл. США в час.

В 2006 г. штат Индиана, столкнувшись с нехваткой бюджетных средств, а также износом инфраструктуры, заключил ГЧП-соглашение на реконструкцию, обслуживание и эксплуатацию платной дороги – Индиана Толл Роуд с консорциумом, состоящим из испанской и австралийской строительной компаний, на 75 лет и получил 3,8 млрд долл. США. Эта сумма оказалась больше объема средств в 1,9 млрд долл. США, прогнозируемого Государственной комиссией штата. Данное соглашение позволило правительству штата справиться с бюджетным дефицитом и погасить задолженность перед муниципальными органами [7, С. 10].

Все три вышеприведенных примера подтверждают преимущества от использования государственно-частного партнерства как инструмента способного оптимизировать государственные расходы и обновить или создать новую эффективно управляемую городскую инфраструктуру. Более того, применение ГЧП позволило властям штатов, используя часть средств, погасить существующие задолженности и осуществить инвестиции для дальнейшей реализации программ долгосрочного планирования.

Еще одним сектором, позволяющим активно развиваться и применять модель ГЧП, является отрасль образования. Большинству государственных общеобразовательных школ в США уже более сорока лет [6, С. 26].

Для обновления школ потребуется дополнительное финансирование в объеме от 19,7 млрд долл. США до 28,6 млрд долл. США. В этой связи государственно-частное партнерство как нельзя лучше способно сократить нагрузку на бюджет местных органов власти и обеспечить растущие потребности со стороны образовательных учреждений, заключением контрактов, предполагающих финансирование, проектирование, строительство и обслуживание объекта частным партнером. По завершении времени, указанного в соглашении, собственность на объект переходит публичному партнеру, местным органам власти штата.

Частный сектор может также оказывать услуги, не связанные с основной деятельностью школы, непосредственно обучением. Например, школьные перевозки, организация общественного питания в школах, услуги по уборке помещения и другие.

Соглашение о продаже с сохранением аренды на объект (sale-leaseback) и предоставление имущества в аренду с правами обратной аренды (lease-leaseback) также являются характерными для США ГЧП-моделями в отрасли образования [3].

Как правило, школьные округа продают или предоставляют в аренду территорию под строительство школы застройщику, который в дальнейшем продает школьному округу готовый объект с получением его обратно в аренду на выгодных для себя условиях. Так, например, в 1996 г. Независимый школьный округ Хьюстона штата Техас заключил соглашение с частной компанией-застройщиком на условиях обратной аренды с целью строительства двух новых школ согласно инфраструктурному плану развития города [6, С. 26].

На сегодняшний день ГЧП в США применяется для осуществления широкого ряда проектов в области социальной инфраструктуры. Яркими примерами являются строительство Центра городской администрации в штате Калифорния – The Long Beach Civic Center, проект по строительству главного судебного центра в Индианаполисе, штате Индиана – The Consolidated Justice Facility project, а также строительство кампуса Калифорнийского университета Мерсед [5, С. 2].

В США количество проектов, осуществляемых в большой номенклатуре инфраструктурных отраслей, возрастает на протяжении последних двадцати лет. Такого рода проекты зарекомендовали себя как эффективный способ поддержания действующих инфраструктурных объектов, а также создания новых.

С позиции рассмотрения валового объема инвестиций транспортная отрасль, а это в первую очередь строительство дорог, занимает лидирующие позиции в США – 56 % от общего объема финансирования.

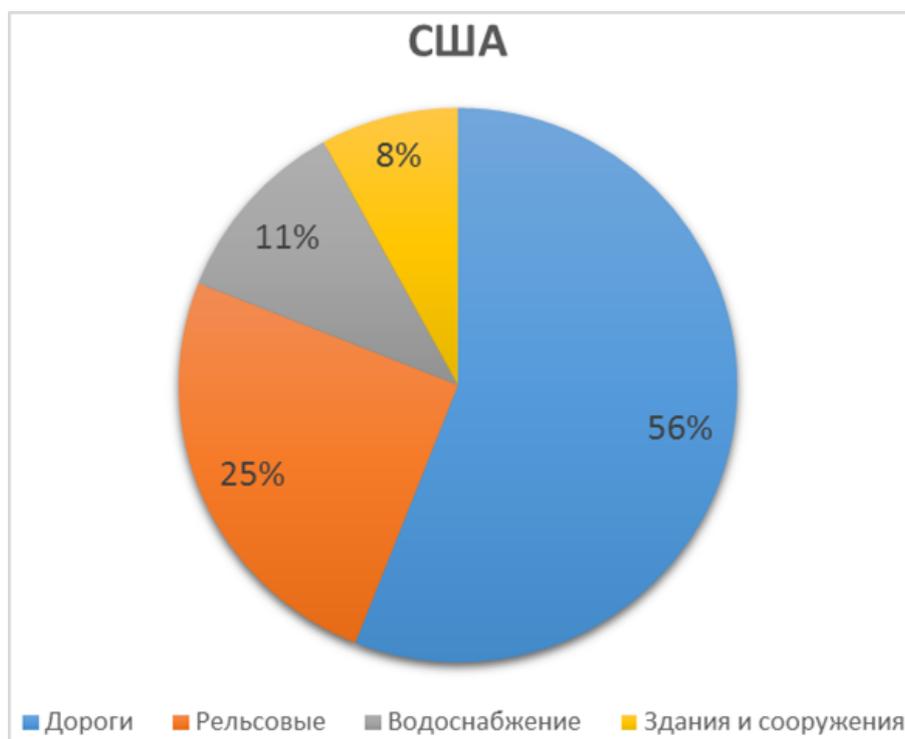


Рисунок 1. Распределение типов ГЧП-проектов по стоимости, млрд долл. США
Источник: [2]

Однако совершенно иную картину можно увидеть, если рассматривать рынок ГЧП в США со стороны количества проектов, реализуемых в разных отраслях.

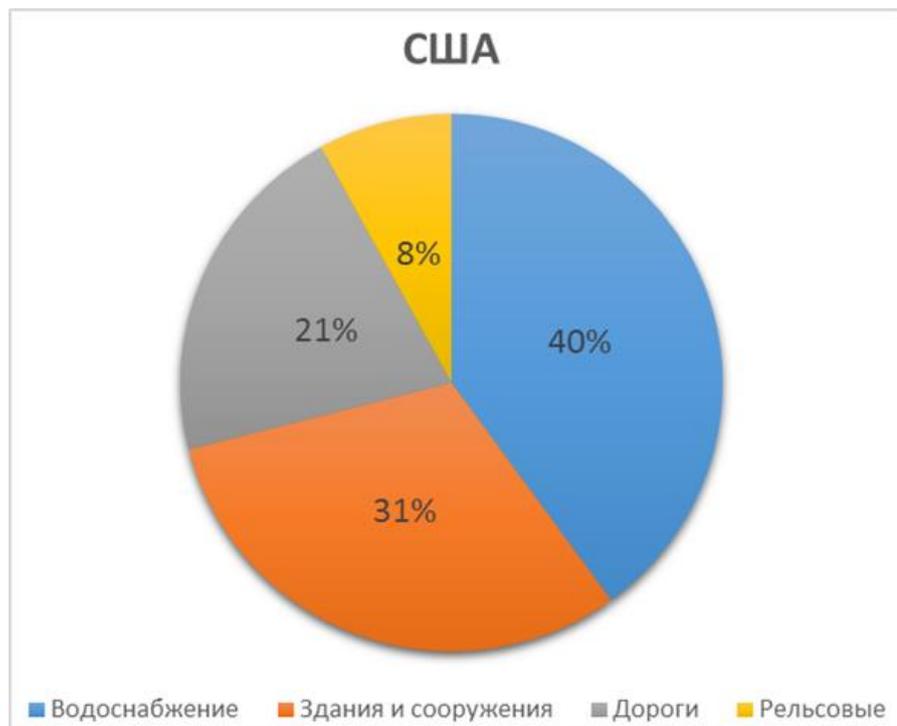


Рисунок 2. Распределение количества ГЧП-проектов, штук
Источник: [2]

Формирование статистических данных проводилось за период с 1985 по 2013 гг. по проектам, которые нуждались в объеме частного финансирования свыше 50 млн долл., а также попадающие под наиболее рамочное определение ГЧП.

Транспортная сфера остается лидирующей, но доминирующие позиции занимают проекты в отношении объектов водоснабжения – 40 %, а также строительство и реконструкция зданий и сооружений – 31 % [2].

В целом, по данным Национального совета по государственно-частному партнерству, сейчас в каждом американском городе от 23 до 65 муниципальных служб работают в сотрудничестве с частным бизнесом. Его участие в подобных проектах позволяет местным властям экономить от 20 до 50 процентов бюджетных средств [1].

Отрасль по строительству и реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения представляет собой еще одну сферу, в которой быстрыми темпами развивается использование механизмов ГЧП.

Более 100 муниципалитетов в США заключили контракты на создание, обслуживание и эксплуатацию объектов водоснабжения

и водоотведения. Частным сектором обслуживается более чем 23 тысячи систем подачи питьевой воды.

К 2014 г. в США объем привлечения частного сектора к обслуживанию и эксплуатации систем водоснабжения и водоотведения выросла на 84 процента с 1990-х гг.

Подсчитано, что в последующие 20 лет на строительство и реконструкцию канализационных систем и водоснабжения потребуется сумма в размере от 300 млрд долл. США до 500 млрд долл. США.

Данный объем финансирования оказывается слишком большим для бюджета местных государственных фондов. Помощь, оказываемая частной стороной при возрастающей необходимости обновления и строительстве новых систем водоснабжения, оказывает существенное влияние на развитие ГЧП в данной отрасли.

Заключение долгосрочных контрактов предоставляет частному партнеру больше времени на возврат вложенных средств в развитие инфраструктуры, тем самым увеличивая привлекательность проекта для инвестирования.

Развитие пенитенциарных систем является еще одним сектором экономики, в котором применяется государственно-частное партнерство. Около 7 % заключенных, содержащихся в тюрьмах США, находятся на обеспечении частного сектора. Данный показатель является самым большим по сравнению с другими странами. Более чем 34 штата и Федеральное правительство США заключили контракты с частым сектором на предоставление тюремных услуг. В штате Нью-Мексико, например, около 45 % заключенных содержатся в частных тюрьмах.

Рынок пенитенциарных систем в США довольно сложен по своей структуре. Существуют тюремные учреждения, владельцами которых являются власти штатов, а их обслуживание и эксплуатация осуществляется частным сектором по контракту.

Некоторые учреждения, спроектированные частным партнером, строятся и обслуживаются публичным сектором по долгосрочному соглашению. Другие же пенитенциарные учреждения, построенные за счет частного финансирования, могут сдаваться в аренду другим частным лицам или же публичной стороне.

Однако по большей части количество заключенных, содержащихся в частных тюрьмах, в четыре раза превышает число заключенных, находящихся государственных тюрьмах. По меньшей мере

шесть штатов содержат одну четвертую часть от общего количества заключенных в пенитенциарных учреждениях частного типа [6, С. 29].

В настоящее время США, более чем когда-либо, заинтересованы в разработке новых инновационных методов инфраструктурного финансирования. Доля капиталовложений, необходимых для развития инфраструктуры, превышает объем бюджетного финансирования, несмотря на постепенное увеличение средств федерального бюджета, направленных на оказание поддержки развития инфраструктурного сектора.

Однако развитию ГЧП-проектов социальной инфраструктуры в США препятствует невозможность государственного финансирования путем выпуска облигаций, не облагаемых налогом. Выпуск таких облигаций позволяет избежать высоких затрат на финансирование, в отличие от финансового обеспечения, облагаемого налогом, предусмотренного при реализации инфраструктурных ГЧП-проектов.

В период с 2013 по 2014 гг. в США наблюдалось увеличение ликвидности рынка кредитования, что дало возможность многим проектам ГЧП достичь финансового закрытия в относительно короткие сроки.

Особое внимание стало уделяться инфраструктурным отраслям в 2014 г., наряду с активным развитием нормативно-правового регулирования ГЧП в США.

Основными документами, принятыми в 2014 г. и направленными на развитие механизма ГЧП, являются Реализация инвестиционной инициативы США (The Build America Investment Initiative), Акт по финансированию и внедрению инноваций в отношении объектов водоснабжения (The Water Infrastructure Finance and Innovation Act – WIFIA), формирование Фонда «потенциальных возможностей» для поддержания отрасли сельского хозяйства (The launch of the Rural Infrastructure Opportunity Fund) [5, С. 3].

Инвестиционная инициатива США, принятая в июле 2014 г., направлена на увеличение объема инвестиций в отрасли инфраструктуры путем привлечения частного сектора, а также расширение рынка ГЧП и совершенствования Федеральной программы бюджетного финансирования. Данная Инициатива включает в себя также создание Центра инвестиционного развития транспортной инфраструктуры, который будет находиться в Департаменте транспорта США.

Основными задачами центра являются оказание поддержки как органам власти штатов, так и частным структурам, заинтересованным в использовании инновационных инвестиционных стратегий для реализации проектов транспортной инфраструктуры. Оказание содействия в понимании Программы кредитования Департамента транспорта США посредством привлечения экспертов для органов власти штатов. Предоставление частному сектору, застройщиками, а также инвесторам полноценного инструментария, направленного на определение успешных в реализации ГЧП-проектов.

Акт по финансированию и внедрению инноваций в отношении объектов водоснабжения предусматривает оказание кредитной поддержки посредством предоставления федеральных займов с низкой процентной ставкой для частичного финансирования объектов водоснабжения и водоотведения.

В июле 2014 г. на заседании Совета по сельскому хозяйству было объявлено о создании Фонда «потенциальных возможностей» для поддержания отрасли сельского хозяйства с бюджетом в 10 млрд долл. США. Основными целями данного Фонда являются предоставление нового источника денежных средств для реализации проектов в инфраструктуре сельского хозяйства, а также создание рабочих мест для фермеров.

Деятельность Фонда направлена на привлечение частных источников финансирования для поддержания проектов отрасли сельского хозяйства. Фонд также выполняет роль кредитной организации в тех случаях, когда наблюдается ограничение в государственных программах и недостатке ресурсной обеспеченности.

Также в 2014 г. на заседании Комитета по транспорту и инфраструктуре было принято решение о создании Консультационного Совета по ГЧП. В обязанности Совета входит проведение исследований в отношении проектов ГЧП, проводимых в различных отраслях инфраструктуры, с целью выявления их эффективности для экономического развития страны.

Однако, ввиду окончания действия в 2014 г. Федеральной программы развития транспорта – MAP-21, в США наблюдается недофинансирование транспортной инфраструктуры, что, в свою очередь, негативно сказалось на развитии ГЧП в данной отрасли. В связи с чем Правительству США необходимо разработать комплексное законодательство для поддержания структуры бюджета

Государственного фонда по строительству автомагистралей – Highway Transportation Fund [5, С. 4].

В значительной степени в США на развитие ГЧП в 2015 г. повлияла политическая воля. Несмотря на поддержку органов власти в применении ГЧП, местные губернаторы некоторых штатов, в особенности в Иллинойсе, Мэриленде и Техасе, в результате проведенных выборов в 2014 г., негативно отнеслись к инициативе по реализации проектов в отношении объектов социальной значимости посредством ГЧП. Вследствие сокращения спроса на рынке количество успешных ГЧП-сделок в 2015 г. сократилось.

ИСТОЧНИКИ:

1. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. – М.: Наука, 2005.
2. Еганян А. Инвестиции в инфраструктуру: деньги, проекты, интересы. ГЧП, концессии и проектное финансирование. – М.: Альпина Паблишер, 2015.
3. Зименков Р.И., Завьялова Е.Б. Сотрудничество американского государства и бизнеса в решении социальных проблем // США и Канада: экономика, политика, культура. – 2016. – № 2. – С. 3-21.
4. Кабашкин В.А., Нерсесян Л.Г. Финансовый кризис и перспективы государственно частного партнерства в США и Канаде. – М.: МИЦ, 2010.
5. Gabriel D. B., Delvin R. N. Market Update: A review of the US Public Private Partnership (P3) Sector in 2014 // Practical Law. – 2015.
6. Closing America's Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships: A Deloitte Research Study. – 2014.
7. Engel E., Fisher R., Galetovic A. Public-Private Partnerships to revamp US Infrastructure. – The Hamilton Project, 2011.
8. Grote B. Understanding Contemporary Public-Private Highway Transactions: The Future of Infrastructure Finance. – U.S. House of Representatives, 2006.

