



YEVROPA ITTIFOQI



Adliya Vazirligi
Davlat Xizmatlari
Agentligi



Empowered lives.
Resilient nations.

Представительство Европейского Союза в Узбекистане

Программа развития ООН в Узбекистане

Министерство Юстиции Республики Узбекистан

Агентство Государственных Услуг При Министерстве Юстиции Республики Узбекистан

“Совершенствование предоставления государственных услуг и повышения уровня управления в сельских районах Узбекистана”

Краткое изложение передовой практики государственно-
частного партнерства в сфере предоставления
государственных услуг

Мариус Бирсан
Международный
консультант
Сентябрь 2020

Менеджер проекта: Аброр Ходжаев

Координатор исследования: Бахтиер Сайфитдинов

Эксперт: Мариус Бирсан

Дизайн и вёрстка: Римма Мухтарова

Контакты:

Представительство ПРООН в Узбекистане

100029, Узбекистан, Ташкент, ул. Т. Шевченко, 4,

policybrief@undp.org

www.uz.undp.org

Тел.: (998 78) 120 34 50;

(998 78) 120 61 67

Факс: (998 78) 120 34 85

Обзор подготовлен в рамках совместного проекта Министерства юстиции, Агентства государственных услуг и Программы развития ООН в Узбекистане «Совершенствование предоставления государственных услуг и повышение уровня управления в сельских районах Узбекистана», финансируемый Европейским Союзом.

Изложенные в докладе взгляды и выводы отражают только точку зрения авторов и не являются официальной позицией Правительства Республики Узбекистан, ПРООН в Узбекистане, а также Делегации ЕС в Узбекистане.

Содержание

Исполнительное Резюме	3
1. Определение и краткая история государственно-частного партнерства (ГЧП)	4
2. Обзор контекста ГЧП в мире и необходимость ГЧП	6
Глобальные участники ГЧП	9
3. Роль частного сектора в предоставлении государственных услуг (в Европейском Союзе)	12
4. Секторы предоставления государственных услуг, применимые к ГЧП	13
5. ГЧП и предоставление других государственных услуг	20
6. Выводы и уроки	34
7. Рекомендации / концепция ознакомительной поездки	35

Исполнительное Резюме

Этот отчет был подготовлен в рамках совместного проекта «Совершенствование предоставления государственных услуг и повышения уровня управления в сельских районах Узбекистана». Проект реализуется Агентством государственных услуг при Министерстве Юстиции Республики Узбекистан и Программой развития ООН и финансируется Европейским Союзом. В отчете резюмируются основные результаты аналитического обзора соответствующей информации о государственно-частном партнерстве и аналогичных условиях заключения договоров в государствах-членах Европейского Союза, связанных с улучшением предоставления государственных услуг и товаров. Результаты отчета будут использованы для оптимизации, пилотирования или тестирования участия частного сектора в предоставлении государственных услуг, для организации ознакомительной поездки в ЕС и для тиражирования передового опыта в Узбекистане. Государственно-частное партнерство (ГЧП) имеет различные определения и признание во всем мире. Уточняя основные принципы и подходы различных определений, ГЧП представляет собой модель закупок, в которой соотношение цены и качества оптимизировано за счет эффективного распределения рисков, подхода к обслуживанию всего жизненного цикла закупок, навыков управления частным сектором, а также синергии от взаимосвязи проектирования, финансов, строительства и операционного управления.

Модель ГЧП развивалась с течением времени с тремя признанными поколениями. Европейская Экономическая Комиссия Организации Объединенных Наций недавно разработала концепцию последнего поколения - основанного на принципе «люди прежде всего» или ГЧП на благо людей и скоординированное создание соответствующих стандартов.

Необходимость привлечения частного капитала и опыта для предоставления общественных товаров и услуг проистекает из ограниченности государственных ресурсов и постоянно растущего спроса на качественные общественные товары и услуги. Кроме того, приверженность всех стран целям в области устойчивого развития (ЦУР) повысила спрос, создав беспрецедентный дефицит финансирования.

ГЧП не является «серебряной пулей» - решением для различных потребностей, ограничений или предпочтений. Также используются аналогичные условия заключения контрактов, такие как контракты на управление, контракты аренды, контракты на проектирование и строительство или контракты «под ключ», контракты финансовой аренды, концессии, аутсорсинг, партнерства государственного и добровольного секторов. Иногда различия незначительны, и уместность каждого способа заключения контракта должна определяться индивидуально.

Благодаря ориентации на долгосрочные контракты и объему мобилизованных финансовых ресурсов, ГЧП подходит в основном для крупных инфраструктурных проектов. К тому времени, необходимость вовлечения субъектов частного сектора в государственные контракты определила создание новых условий заключения

контрактов, более гибких и подходящих для сегментации и предоставления меньших государственных услуг. Таким образом, ГЧП используются в секторах здравоохранения, образования, водоснабжения и санитарии, и управления тюрьмами.

Вместе с тенденцией к цифровизации государственные органы начали переосмысливать модель предоставления «мягких» государственных услуг, как информационных, так и транзакционных. Эта тенденция модернизации требует новых подходов и инноваций. Именно здесь частный сектор (коммерческий или некоммерческий) может внести свой вклад, поделившись своим опытом.

В Европейском союзе многие инициативы по модернизации / цифровизации предоставления государственных услуг были реализованы при поддержке фондов ЕС (особенно Фонда регионального развития ЕС). Частному сектору осталось несколько точек входа, а успешных примеров ГЧП в предоставлении государственных услуг в Европейском Союзе мало. Несколько примеров участия частного сектора в предоставлении услуг населению, представленные в этом исследовательском документе, могут стать для ПРООН в Узбекистане реальными отправными точками для понимания пригодности этого механизма заключения контрактов.

Для того, чтобы понять потребности, проблемы и возможности, а также уроки, извлеченные из внедрения ГЧП в предоставлении государственных услуг, команда проекта и представители властей Узбекистана должны принять участие в ознакомительной поездке в несколько стран ЕС. В зависимости от предпочтений и пригодности проекты ГЧП следует посещать в Германии, Франции, Испании и / или Ирландии. Кроме того, следует продолжить обсуждения данной темы с национальными, региональными и местными властями и, где это применимо, с партнерами из частного сектора. В Приложении 1 представлено предложение об ознакомительной поездке.

1. Определение и краткая история государственно-частного партнерства (ГЧП)

ГЧП позволяет перенести риск из государственного сектора в частный, а также снижает нагрузку на государственный аппарат. В то время как государственный проект требует немедленной оплаты из государственного бюджета, затраты в рамках ГЧП распределяются на весь срок службы объекта. Правительство выплачивает абонентскую плату частному оператору, который несет все расходы заранее. Правительство не приносит реальной денежной выгоды, но позволяет в краткосрочной перспективе освободиться от ограничений, накладываемых домохозяйством. По истечении контракта государство должно выкупить объект, иначе он будет возвращен автоматически. Эмпирические данные показывают, что эффективность ГЧП часто вызывает сомнения и варьируется в пределах отрасли¹.

Пока нет общепринятого определения государственно-частного партнерства. Всемирный Банк определяет ГЧП как «долгосрочный контракт между частной стороной и государственным учреждением на предоставление государственного актива или

¹ Институт исследований государственной политики, Построение лучшего партнерства, (IPR) (2001).

услуги, в котором частная сторона несет значительный риск и управленческую ответственность, а вознаграждение зависит от результатов деятельности».

Европейская Экономическая Комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) считает, что основная цель государственно-частного партнерства заключается в повышении квалификации правительств для определения, ведения переговоров, управления и реализации успешных проектов ГЧП. Не все ГЧП «подходят по назначению» для Целей устойчивого развития.

Суммируя основные идеи различных определений и подходов, можно сказать, что ГЧП - это модель закупок, в которой соотношение цены и качества оптимизируется за счет эффективного распределения рисков, комплексного подхода к услугам, навыков управления частным сектором, а также синергии от взаимосвязи проектирования, финансов, строительства и операционного управления.

ГЧП прошли долгий путь и со временем эволюционировали. Эксперты ГЧП говорят о трех «поколениях» ГЧП, учитывая степень сложности и формы финансового управления и управления рисками:

- *Первое поколение ГЧП в основном использовалось для бухгалтерского учета, чтобы списать активы «с баланса страны».*
- *Второе поколение ГЧП было разработано как средство предоставления более качественных услуг при более низких затратах, чем через традиционные государственные закупки, что дает налогоплательщикам «соотношение цены и качества».*
- В настоящее время возникает третье поколение ГЧП: партнеры более широко распространены и включают «некоммерческие» и благотворительные организации. Предусматривается также более пристальное внимание к выгодам общества в перспективе ЦУР.

В документе ЕЭК ООН «Введение в государственно-частное партнерство, ориентированное на людей в поддержку целей устойчивого развития Организации Объединенных Наций»² предлагается обзор современных подходов и отмечается, что «стоит отметить, что из соображений финансовой устойчивости некоторые страны не рассматривают ГЧП как инструмент финансирования проектов или консолидации долга / создания забалансовых инвестиций.

Например, в Германии и Франции ГЧП рассматриваются только как один из возможных способов доставки. Немецкая система даже запрещает использование ГЧП исключительно по финансовым причинам. ГЧП приемлем только в том случае, если он представляет собой наиболее эффективный выбор по сравнению с другими решениями. Во Франции основание для ГЧП где предусматривается оплата государством основано на - общих преимуществах по сравнению с альтернативными методами предоставления услуг, а не просто на финансировании, и рассматривается как способ создания соответствующих стимулов к риску для частных партнеров для обеспечения качества с точки зрения предоставления услуг. В обеих странах цели общественных интересов, такие как Цели в области Устойчивого Развития, должны быть соблюдены независимо от метода реализации».

² http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/ppp/Standards/ECE_CECI_2019_06-en.pdf

ГЧП, ориентированные на людей, должны быть предприятиями, которые одновременно удовлетворяют следующие условия:

- (а) повысить доступность и равенство основных услуг, адаптированных к потребностям людей в течение жизненного цикла проекта (особенно для уязвимых групп);
- (b) иметь особенно сильную экономическую эффективность и трансформационное воздействие и способствовать финансовой устойчивости;
- (с) иметь возможность повторения;
- d) сократить или значительно уменьшить выбросы CO₂, сделав инфраструктуру более устойчивой; а также
- (е) Эффективно взаимодействовать со всеми заинтересованными сторонами.

2. Обзор контекста ГЧП в мире и необходимость ГЧП

Чтобы достичь равновесия между потребностями роста и благосостояния и принципами устойчивого развития, страны мира приняли под эгидой Организации Объединенных Наций Цели Устойчивого Развития (ЦУР) в сентябре 2015 года. Под эгидой ЦУР все страны мира взяли на себя обязательства для достижения национальных целей в соответствии со своими потребностями, проблемами и ресурсами. Для достижения множества целей потребность в финансировании огромна. По оценкам Организации Экономического Сотрудничества И Развития (ОЭСР)³, ежегодно требуется в среднем 3,9 триллиона долларов США инвестиций, в то время как текущий годовой уровень финансирования составляет около 1,4 триллиона долларов США.

Основу финансирования составляет текущая Официальная Помощь Развитию (ОПР) в размере 135 миллиардов долларов США. Дополнительные средства предоставляются за счет благотворительности, денежных переводов, официальной помощи Юг-Юг и прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Вместе эти источники составляют почти 1 триллион долларов США. Соответственно, правительства и участники процесса развития должны организовать для покрытия существующего ежегодного финансового дефицита в размере 2,5 триллиона долларов США. И государственный, и частный секторы должны пересмотреть свою роль, чтобы внести свой вклад в достижение ЦУР.

Улучшение финансового баланса для развития может быть сделано как по доходной, так и по расходной части. Хотя странам рекомендуется увеличить уровни своих внутренних доходов и сделать функцию распределения более эффективной, основное внимание уделяется мобилизации дополнительных финансовых ресурсов. Государственное финансирование через фонды ОПР имеет свои ограничения, так как очень немногие страны достигли цели по выделению минимум 0,7 процента своего валового национального дохода (как установлено международным сообществом под руководством ОЭСР). Остальные средства могут быть частично покрыты частным сектором за счет прямых иностранных инвестиций, но они в основном ориентированы на максимизацию прибыли для инвесторов, а не на более широкие выгоды от устойчивого развития. Задача состоит в том, чтобы убедить частный сектор участвовать в реализации проектов, направленных на обеспечение устойчивого развития, вместе с

³ Отчет о сотрудничестве в области развития, ОЭСР, 2017: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4317041e.pdf?expires=1512485506&id=id&accname=guest&checksum=4D9A9670AC97F665213994A10379363C>

государственным сектором, нацеленных на предоставление улучшенных общественных товаров и услуг.

Нежелание представителей частного сектора предоставлять финансирование часто связано с рыночными сбоями, такими как проблемы, возникающие из-за асимметричной информации⁴. Асимметрия информации становится очевидной при сравнении государственного и частного секторов в ГЧП. Дополнительные ограничения возникают из-за отсутствия у инвесторов опыта работы с конкретными видами инвестиций, экономической деятельностью (например, инфраструктурой) или географическими районами. Привлечение частного финансирования иногда требует устранения разрыва в финансовой жизнеспособности (разницы между затратами и ожидаемыми доходами) и использования государственных ресурсов, дополненных законодательными и институциональными улучшениями, для стимулирования частного финансирования.

Государственно-частное партнерство — это одна из форм, с помощью которой частный сектор может участвовать, используя средства и знания, в предоставлении общественных благ и услуг в поддержку государственных органов. ГЧП определяется Всемирным Банком как «договорное соглашение между государственным субъектом или органом власти и частным субъектом для предоставления государственных активов или услуг, в которых частная сторона несет значительный риск и управленческую ответственность»⁵.

ГЧП обычно представляют собой долгосрочные договорные соглашения и могут играть важную роль в устранении пробелов в предоставлении общественных благ и услуг в ситуациях, когда правительства не могут финансировать их из государственного бюджета. Услуги используются для удовлетворения потребностей в таких секторах экономики, как транспорт, энергетика, телекоммуникации, водоснабжение, санитария, здравоохранение и образование. Различные формы ГЧП могут быть капиталоемкими и «облегченными» с точки зрения обслуживания или «облегченными» с точки зрения капиталовложений и требующими больших услуг.

ГЧП становятся все более популярными в нескольких частях мира. После финансового кризиса 2008 года суммы, мобилизованные по контрактам ГЧП, выросли до беспрецедентного уровня (см. Рисунок 1). По оценке Всемирного Банка, использование ГЧП в более чем 134 развивающихся странах и странах с переходной экономикой составляет от 15 до 20 процентов общих инвестиций в инфраструктуру.

⁴ Асимметричная информация (АИ) определяется как ситуация, когда одна сторона экономической транзакции обладает большими материальными знаниями, чем другая сторона. Помимо некоторых положительных эффектов АИ, отрицательный эффект заключается в том, что отдельные экономические решения гипотетически хуже, чем они были бы, если бы все стороны обладали одинаковой информацией или знаниями..

⁵ Государственно-частное партнерство в инфраструктурном ресурсном центре: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/what-are-public-private-partnerships>

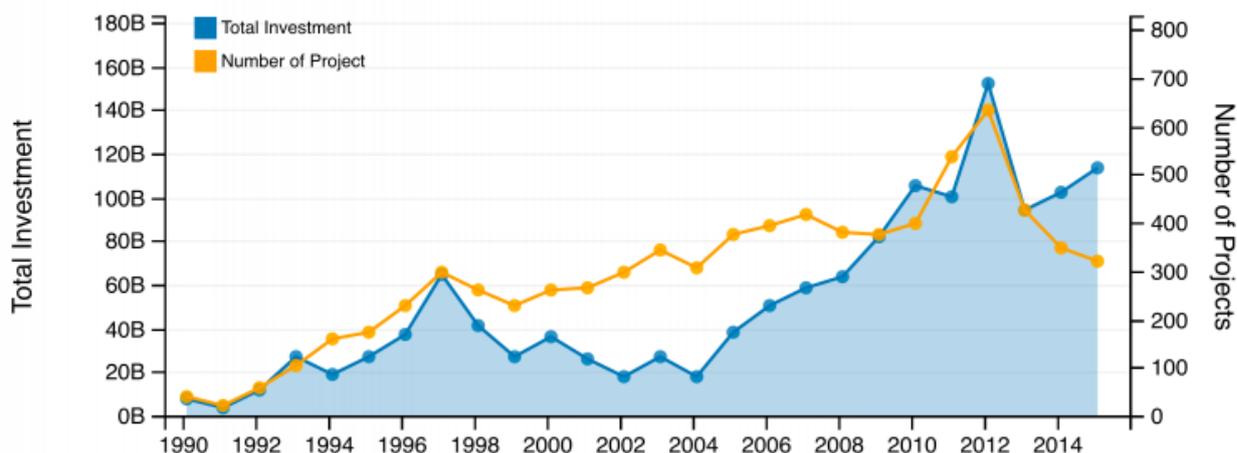


Рис. 1: Общие инвестиции (миллиарды долларов США) и количество проектов ГЧП в странах с низким и средним уровнем доходов, 1990-2015 гг. - База данных Всемирного Банка об участии частных лиц в проектах развития инфраструктуры – [www. http://ppi.worldbank.org/](http://ppi.worldbank.org/)

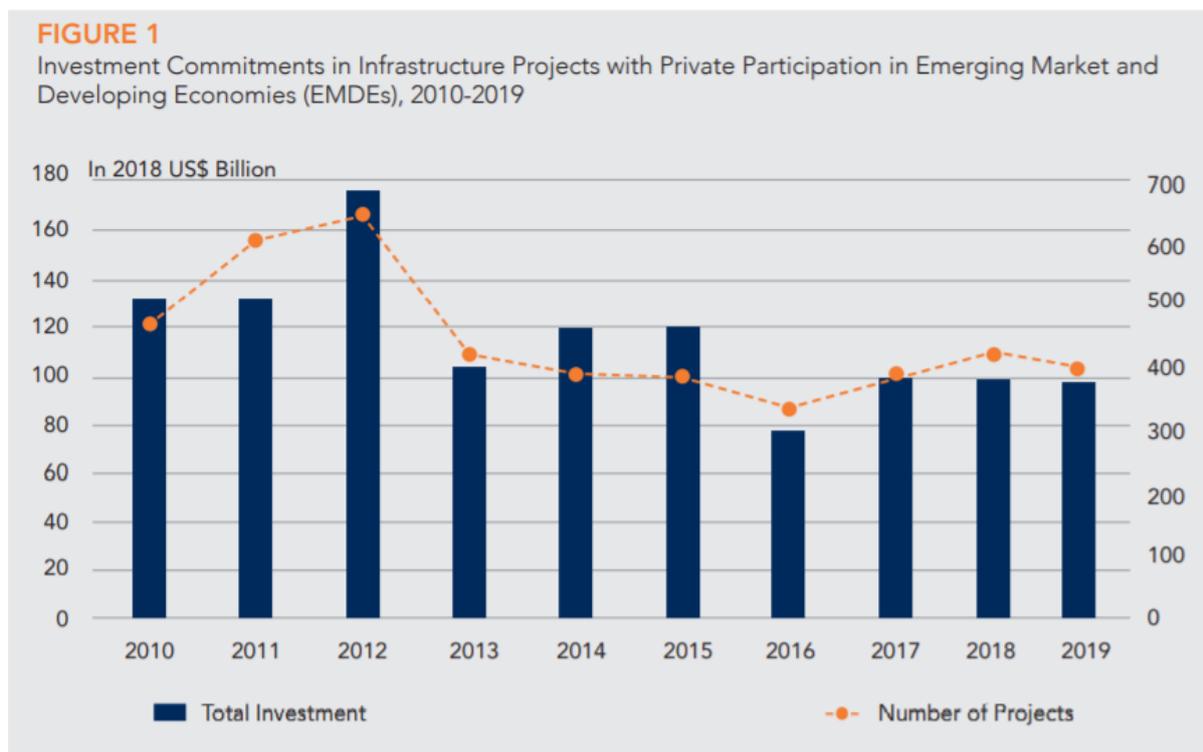


Рис. 2: Общие инвестиции (миллиарды долларов США) и количество проектов ГЧП в странах с низким и средним уровнем доходов, 2010-2019 гг. - База Данных Всемирного Банка об участии частных лиц в проектах развития инфраструктуры – [www. http://ppi.worldbank.org/](http://ppi.worldbank.org/)⁶

⁶ <https://ppi.worldbank.org/content/dam/PPI/documents/private-participation-infrastructure-annual-2019-report.pdf>

В литературе по моделям заключения договоров ГЧП упоминается ряд преимуществ наряду с некоторыми рисками:

Преимущества и риски, связанные с ГЧП	
<ul style="list-style-type: none">- надлежащее распределение рисков между государственным и частным сектором;- принятие подхода на основе затрат всего жизненного цикла проекта;- внедрение навыков частного сектора;- инновации и ориентация на результаты и преимущества, полученные в соответствии с согласованными стандартами обслуживания.	<ul style="list-style-type: none">- наличие соответствующего потенциала и навыков как в государственном, так и в частном секторах;- ресурсы, которые потребуются на протяжении всего процесса закупок ГЧП;- относительная негибкость этих долгосрочных структур.

Глобальные участники ГЧП

Концепция ГЧП настолько хорошо разработана, что существуют конкретные глобальные, региональные и национальные ассоциации и организации, которые предоставляют консультации и поддержку в создании и функционировании ГЧП. Всемирный Банк, Организация Объединенных Наций, ОЭСР и другие многосторонние / международные организации принимают активное участие в этой области.

Группа Всемирного Банка: Лаборатория знаний о ГЧП объединяет самые актуальные и авторитетные ресурсы по государственно-частным партнерствам в одном месте, чтобы дать правительствам и их советникам возможность разрабатывать и реализовывать «лучшие в своем классе» инфраструктурные проекты. Он был запущен в 2015 году Азиатским Банком Развития (АБР) Совместно С Европейским Банком Реконструкции И Развития (ЕБРР), Межамериканским Банком Развития (Iadb), Исламским Банком Развития (Isdb) и Группой Всемирного Банка.

Лаборатория знаний о ГЧП обслуживает потребности как правительств, так и специалистов-практиков, заполняя пробелы в надежных, заслуживающих доверия знаниях о государственно-частном партнерстве. Хотя ГЧП могут быть реализованы на разовой основе без какой-либо конкретной поддерживающей правовой и институциональной базы, большинство стран с успешными программами ГЧП полагаются на надежную структуру ГЧП.

ЕЭК ООН: В ответ на запросы правительств стран региона Европейский Экономический Комитет ООН (ЕЭК ООН) учредил Комитет По Инновациям, Конкурентоспособности и Государственно-Частному Партнерству. Его роль заключается в оказании помощи всем странам региона в создании политической, финансовой и нормативной среды, способствующей экономическому росту, инновационному развитию и повышению конкурентоспособности в регионе Европейской Экономической Комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК). Для реализации своих целей ЕЭК ООН создала Группу ГЧП, которая координировала создание Международного Центра Передового Опыта в

области ГЧП, восьми тематических специализированных центров, стандартов ГЧП и концепции ГЧП, ориентированной на людей, в контексте целей в области устойчивого развития.

ОЭСР: Организация Экономического Сотрудничества И Развития (ОЭСР) также разработала три принципа для реализации ГЧП⁷ при предоставлении коммунальных услуг:

- Создать четкую, предсказуемую и законную институциональную основу, поддерживаемую компетентными и хорошо обеспеченными ресурсами власти;
- Обосновывать выбор государственно-частного партнерства соотношением цены и качества;
- Прозрачное использование бюджетного процесса для минимизации фискальных рисков и обеспечения целостности процесса закупок.

PPIAF: Консультационный фонд по государственной и частной инфраструктуре (PPIAF) был создан большим количеством международных доноров (например, IFC, AFD, AusAID, BMZ, Norad, Нидерланды, Швейцария, Швеция, UKAid) для поддержки правительств развивающихся стран в укреплении политики, нормативных актов и институтов, обеспечивающих устойчивую инфраструктуру с участием частного сектора.

Европейский центр экспертизы ГЧП - это инициатива Европейского Инвестиционного Банка, в которой участвуют Европейская Комиссия и многие европейские страны, и он является частью консультационных служб Банка. Его деятельность заключается в (I) обмене передовой практикой ГЧП посредством сетевой деятельности; (II) содействие разработке политики ГЧП; и (III) Поддержка подготовки проектов ГЧП.

В нескольких странах структуры ГЧП также были созданы правительствами для поддержки государственных органов и частных инвесторов в разработке и реализации проектов ГЧП. Чаще всего министерства финансов или экономики организовали рабочие группы по ГЧП или центры знаний по ГЧП. Центр юридических ресурсов Всемирного Банка перечисляет следующие центры в ЕС⁸: Бельгия (Фламандский центр знаний о ГЧП, Валлонский отдел ГЧП); Болгария (Минфин); Хорватия (Агентство государственно-частного партнерства); Дания (Управление бизнеса Дании); Эстония (Центр государственных закупок); Франция (три структуры); Германия (Целевые группы ГЧП в Нижней Саксонии и Северном Рейне-Вестфалии); Греция (Специальный секретариат по ГЧП); Италия (итальянская целевая группа по ГЧП); Латвия (три структуры); Литва (Центральное агентство по управлению проектами); Мальта (Минфин); Нидерланды (две структуры); Польша (две структуры); Португалия (Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP)); Ирландия (две структуры); Словакия (Словацкая ассоциация ГЧП); Испания (Sociedad Estatal de Infraestructura des Transporte Terrestre (SEITT)).

В Центральноазиатском регионе только в Казахстане уже есть действующий орган ГЧП - Казахстанский центр ГЧП (<https://kzppp.kz/>), а в Узбекистане есть действующий орган ГЧП - Агентство развития ГЧП Узбекистана (<https://pppd.uz/en/>)

⁷ <http://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>

⁸ <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/international-ppp-units>

Факторы, способствующие успеху ГЧП

Для операторов частного бизнеса ГЧП напоминают любые другие инвестиции, измеряя время, человеческие и финансовые ресурсы, вложенные с одной стороны, а также маржу и окупаемость инвестиций. В конце концов, последний вопрос: «Какая в этом польза для меня?».

Тем не менее, у частного сектора есть некоторые основные требования, которые могут повлиять на их интерес и уровень приверженности к партнерству. Следующие пункты считаются важными:

- Стабильная политическая среда;
- Прозрачная нормативно-правовая база, которая применяется последовательно во всех соответствующих секторах;
- Открытость и охват инноваций и технологий в соответствующих секторах;
- Предсказуемое и надежное взаимодействие с государственным сектором;
- Применение философии Win-Win-Win для каждой из участвующих групп (Общество, Государственный и Частный секторы).

Национальный совет по государственно-частному партнерству в США (2016г.)⁹ перечисляет семь факторов успеха, чтобы повысить эффективность ГЧП и добиться более широкого признания:

- 1) Признанные общественные деятели должны выступать в качестве представителей и сторонников проекта и использования механизма ГЧП (защитник государственного сектора);
- 2) Должна существовать законодательная основа (среда) для реализации каждого партнерства;
- 3) В государственном секторе должна быть выделенная команда для проектов или программ ГЧП (специальные структуры);
- 4) Контракт ГЧП должен включать подробное описание обязанностей, рисков и выгод как государственных, так и частных партнеров (в подробном контракте / бизнес-плане);
- 5) Хотя частный партнер может предоставить часть или все финансирование для улучшения капитала, должен быть идентифицируемый поток доходов, достаточный для вывода этих инвестиций и обеспечения приемлемой нормы прибыли в течение срока партнерства;
- 6) Важно открыто и откровенно общаться со всеми заинтересованными сторонами, чтобы минимизировать потенциальное сопротивление установлению партнерства;
- 7) Тщательно выбирайте партнера:... опыт кандидата в рассматриваемой конкретной области партнерских отношений является важным фактором при выборе подходящего партнера. Точно так же финансовые возможности частного партнера должны быть учтены в процессе окончательного выбора.

ГЧП могут принимать различные формы и по-разному восприниматься в разных странах мира (включая случаи, когда контракты ГЧП предполагают скрытые повестки дня). Для

⁹ <https://www.ncppp.org/>

того чтобы эти партнерские отношения получили широкое признание и развитие, началось регулирование, подобное стандартизации механизма ГЧП. Поскольку заинтересованные стороны так разнообразны, роли, которые они играют, и цели, которые они преследуют, также различны. Причины, по которым ГЧП вызвали разногласия, были в основном из-за отсутствия прозрачности, недостатков в отчетах и моделях бухгалтерского учета, а также нечеткой пригодности модели ГЧП, основанной на ее послужном списке и опыте для реализации ЦУР.

3. Роль частного сектора в оказании государственных услуг (в Европейском Союзе)

В Европейском Союзе системы социального обеспечения лежат в основе европейской социальной модели. Их роль состоит в том, чтобы способствовать благополучию граждан за счет высокого уровня социальной интеграции и защиты. Вплоть до 1970-х годов в Европе предоставление государственных услуг было почти исключительной обязанностью государства. С тех пор многие государства-члены расширили роль частного сектора в предоставлении государственных услуг в стремлении улучшить выбор, качество и эффективность.

В анализе Корнельского университета (2015 г.)¹⁰ представлены некоторые важные выводы, касающиеся участия частного сектора в предоставлении государственных услуг:

- В Испании, Швеции и Великобритании открытие предоставления услуг для рыночной конкуренции было в основном обусловлено политикой. В Литве расширение происходило в большей степени снизу вверх, с учреждением частных поставщиков для заполнения пробелов в предоставлении государственных услуг до принятия политики по предоставлению частных услуг с уплатой налогов;
- Предоставление государственных услуг и роль частных поставщиков в их финансировании, предоставлении и управлении регулируются в государствах-членах в основном на отраслевом уровне, без каких-либо доказательств регулирования государственных услуг на национальном уровне ни в одной из стран, изучаемых конкретным примером;
- Швеция увеличила объем аутсорсинга государственных услуг с целью одновременного сохранения доступа и качества (путем решения проблемы потенциала служб занятости при увеличении числа получателей);
- В Литве, Испании и Великобритании аутсорсинг государственных услуг привел к увеличению оплаты со стороны пользователей услуг, особенно при долгосрочном уходе. Службы занятости были исключением из этой тенденции, во всех случаях оставаясь финансируемыми за счет налогов.
- Поскольку большинство государственных услуг слишком малы, чтобы подходить для надлежащих ГЧП, существуют другие условия заключения контрактов с участием частного сектора — это процедуры государственных закупок и ваучерные схемы, которые направлены на максимальное расширение выбора

¹⁰<https://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1477&context=intl>

для пользователей. Когда закупающие органы используют процедуры закупок, установленные критерии отбора, особенно в случае долгосрочного ухода, в Испании и Великобритании отдают предпочтение цене. В Швеции качество важнее цены. В Литве государственные закупки не используются в управлении государственными услугами.

- Потенциально некоммерческие организации также могут участвовать в предоставлении государственных услуг. Однако некоммерческий сектор не может конкурировать за крупные контракты на закупки с консолидированными частными коммерческими фирмами, которые получают выгоду от эффекта масштаба. В этом случае государство должно создать особые стимулы для развития этого сектора;
- В случае вовлечения частного сектора в реализацию предоставления государственных услуг (либо через ГЧП или другие формы), перед привлечением частных субъектов необходимо прояснить несколько областей: согласованность, мониторинг и оценка, управление рисками.

4. Секторы предоставления государственных услуг, применимые к ГЧП

Концепция работы государственно-частного партнерства хорошо зарекомендовала себя и уже много лет используется во многих развитых и развивающихся странах, а также в Узбекистане. ГЧП распространены в (крупных) инфраструктурных проектах, где финансы, технологии и инновации частного сектора помогают повысить операционную эффективность, в то время как сторона государственного сектора обеспечивает необходимую стимулирующую структуру со стимулами для частного сектора для реализации проектов в сжатые сроки и соблюдая бюджет. Из-за высоких затрат ГЧП часто используются в обеспечении транспортной инфраструктуры (автомагистрали, аэропорты, железные дороги, мосты и туннели), а также в муниципальной и экологической инфраструктуре (объекты водоснабжения / канализации).

В других областях, представляющих общественный интерес (кроме большой инфраструктуры), Лаборатория знаний ГЧП упоминает следующие темы¹¹:

- *Вода и сточные воды: водоподготовка; системы водоснабжения и канализации; услуги по обращению с твердыми отходами;*
- *Энергетика: генерирующие активы; системы распределения;*
- *Социальная и государственная инфраструктура: образование (школьные объекты и услуги); Здравоохранение (больницы и другие медицинские учреждения и службы); Тюрьмы; Городское восстановление и проекты социального жилья.*

В «Зеленой книге Европейской Комиссии о государственно-частном партнерстве и законодательстве Сообщества о государственных контрактах и концессиях»¹² упоминаются (помимо инфраструктурных проектов трансъвропейской транспортной сети) только инновации, а также исследования и разработки в качестве целевых областей для ГЧП. В сообщении Европейской Комиссии Совету и Парламенту

¹¹ <https://pppknowledgelab.org/guide/sections/8-how-ppps-are-used-sectors-and-services>

¹² <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/94a3f02f-ab6a-47ed-b6b2-7de60830625e/language-en>

(«Государственные финансы в европейской валютной единице») Комиссия сообщает, что для каждого проекта необходимо оценить, предлагает ли вариант партнерства реальную добавленную стоимость по сравнению с другими вариантами, например, заключение более традиционного контракта.

Евростат (Статистическое бюро Европейских сообществ) опубликовал решение (STAT / 04/18) о порядке учета в национальных счетах контрактов, заключенных государственными единицами в рамках партнерства с негосударственными единицами (ГЧП и т.п.). Евростат рекомендует, чтобы активы, участвующие в государственно-частном партнерстве, классифицировались как негосударственные активы и, следовательно, учитывались на вне балансовых счетах для правительства, если выполняются оба следующих условия: 1. Частный партнер несет риски связанные со строительством, и 2. частный партнер несет по крайней мере один из рисков доступности или спроса.

В других секторах, имеющих отношение к оказанию государственных услуг, способы привлечения частного сектора аналогичны, но не рассматриваются как ГЧП:

- **Управленческие контракты:** они не разделяют долгосрочных характеристик ГЧП, значительных инвестиций частного капитала и высокого уровня ответственности за долгосрочную результативность, обеспечиваемую инвестициями в активы. Стимулы к результативности создаются в основном за счет схем выплат и штрафов. Будучи ориентированными на результат, они должны играть роль там, где частный сектор не желает вкладывать средства или где правительство не желает брать на себя долгосрочные обязательства. Аналогичные формы контрактов — это эксплуатация и техническое обслуживание (O&M) и техническое обслуживание, основанное на результатах;
- **Партнерские контракты:** это один из типов контрактов на делегированное управление в спектре государственно-частного партнерства (ГЧП). В соответствии с этим типом контракта оператор несет ответственность за эксплуатацию и техническое обслуживание. Оператор взимает тариф напрямую с потребителей от имени заказчика. Заказчик обычно отвечает за капитальный ремонт и новые капитальные работы. Тем не менее, в контракте определены точные условия и обязанности по финансированию и выполнению ремонтных, восстановительных и новых работ;
- **Контракты на проектирование и строительство или контракты «под ключ»:** включают аналогичные спецификации на основе результатов; однако, будучи более краткосрочными контрактами, которые не включают техническое обслуживание или эксплуатацию, они не создают таких же долгосрочных стимулов производительности, как ГЧП. Контракты на проектирование и строительство представляют собой краткосрочные контракты, без возложения долгосрочных обязательств на частную сторону;
- **Договоры финансовой аренды:** являются долгосрочными контрактами на предоставление государственных активов. Однако эти контракты передают значительно меньший риск частной стороне, чем ГЧП, потому что государство поддерживает большую долю риска, чем обычно в случае ГЧП. По договорам финансовой аренды не передается значительная ответственность за управление и исполнение частной стороне. Ожидается, что они не приведут к значительным улучшениям в производительности услуг или снижению эффективности.

- **Концессия:** когда государственный орган (известный как «концессионный орган») предоставляет частной компании (известной как «концессионер») право использовать свои активы. концессионер несет ответственность за эксплуатацию инфраструктуры и общественных услуг и несет риски и расходы, связанные с управлением существующей инфраструктуры и активами, а также любыми новыми объектами. Концессионер несет ответственность за все связанные с этим инвестиции и получает вознаграждение от граждан. Неудивительно, что концессия — это долгосрочное соглашение. В области управления идентификацией минимум для амортизации инвестиций и покрытия рисков составляют десять лет. Государственный орган сохраняет право собственности на свои активы. Это право собственности включает любые активы, приобретенные частной компанией в течение периода концессии. По окончании контракта государственный орган возвращает свои активы в надлежащем состоянии;
- **Аутсорсинг:** облегчает передачу существующих бизнес-функций (или полное предоставление услуг) стороннему поставщику, позволяя этим внешним ресурсам выполнять действия, которые ранее выполнялись собственными силами. Одним из наиболее значительных преимуществ аутсорсинга является тот факт, что он может помочь организациям государственного сектора сосредоточить внимание на основных сферах деятельности (их суверенных функциях), в то же время позволяя другим поставщикам выполнять функции, в которых они доказали свою компетентность. Другие преимущества могут включать снижение затрат, повышение производительности, повышенную гибкость (например, изменение фиксированных затрат), избежание капитальных затрат и предоставление доступа к передовой практике. Однако следует проявлять осторожность: по оценкам Forrester Research¹³, частота отказов от всех инициатив по аутсорсингу может варьироваться от 25% до 50%.
- **Партнерство государственного и добровольного секторов:** Партнерские отношения между общественными и добровольными организациями позволяют реинвестировать «прибыль» в оказание услуг и / или в окружающее сообщество вместо того, чтобы распределять ее среди акционеров коммерческих организаций. В исследовательском отчете¹⁴ говорится, что к 1980 году в Великобритании подавляющее большинство социальных услуг предоставлялось государственными учреждениями, и лишь 14% предоставлялись частными фирмами или добровольными организациями. Менее чем через два десятилетия НПО предоставляли 40% социальных услуг.
- **"Строительство - эксплуатация - передача" (СЭП):** частная сторона или концессионер оставляет за собой концессию на определенный срок от государственной стороны, называемой клиентом, на разработку и эксплуатацию государственного объекта. Девелопмент состоит из финансирования, проектирования и строительства объекта, надлежащего управления и технического обслуживания объекта, что делает его достаточно прибыльным. Концессионер обеспечивает возврат инвестиций, эксплуатируя объект, и в течение периода концессии концессионер выступает в качестве собственника. В

¹³ Как добиться успеха в аутсорсинге за счет усиления управления

¹⁴ Правительство через сеть. Новый императив государственного управления, совместное исследование Deloitte Research и Института демократического управления и инноваций Школы государственного управления им. Джона Ф. Кеннеди при Гарвардском Университете

конец периода концессии концессионер бесплатно передает право собственности на объект без залогового удержания клиенту.

- **"Строительство - владение - эксплуатация - передача" (СВЭП):** метод финансирования и форма концессии, при которой государственный орган заключает соглашение с частной компанией (концессионером) на проектирование, строительство, владение и эксплуатацию определенной части инфраструктуры, такой как электроэнергетика, транспорт, водоснабжение и телекоммуникации, в пределах получения права на получение дохода от объекта в течение определенного периода времени (период концессии примерно 15-25 лет) с последующей передачей его обратно в государственную собственность через единую организацию или консорциум.

Ниже показано простое сравнение модели ГЧП и концессии.:

Модель ГЧП	Концессия
Государственный орган оплачивает услугу	Частная компания действует от имени государственной власти.
Государственная власть сохраняет миссию государственной службы	Гражданин платит частной компании за услугу
Частная компания выступает поставщиком государственного органа.	Гражданин платит частной компании за услугу

Таблица 1: Основные различия между ГЧП и концессиями

Сравнение **ГЧП**, **СЭП** и **СВЭП**, проведенное исследовательской группой из Университета Калгари¹⁵, подчеркивает следующее:

“Определение **СЭП** и **СВЭП** очень близко друг к другу, и единственное различие заключается в том, что это право собственности на объекты в **СВЭП**, и поэтому качество работы имеет жизненно важное значение для частных лиц. **СВЭП** более эффективен, поскольку владение объектами создает лучшую среду для управления. Контракты **СВЭП** имеют тенденцию показывать хороший результат, когда цель проекта - предложить услугу, но если целью является улучшение услуги или повышение эффективности системы, этот способ не рекомендуется. Эти методологии увеличивают сложность финансового исследования.”

В ГЧП частный сектор играет роль инженера или строителя. Собственность, эксплуатация и финансирование — это общественная роль. С другой стороны, за все вопросы отвечает чистый частный. В **СВЭП** конечный владелец - государство, но концессия на длительный период (25-30 лет) считается частной. По мере перехода от ГЧП к **СВЭП** право собственности переходит от публичного к частному. Кроме того, частный сектор принимает больше рисков и готовит капитальные вложения в **СВЭП / СЭП**.”

В исследовании, проведенном по заказу Европейской Комиссии - «Справочник по тематическим исследованиям ГЧП» представлен список тематических исследований, в

¹⁵ Аналитическое сравнение систем доставки проектов СЭП, СВЭП и ГЧП

которых ГЧП подразделяются на подкатегории по нескольким условиям заключения контрактов: совместные предприятия, концессии, соглашения об оказании услуг, СЭП:

Distribution of PPP Structures

<i>Cases</i>	<i>Joint Venture</i>	<i>Concession</i>	<i>Service Agreement</i>	<i>BOT/DBFO</i>
<i>Apa Nova, Romania</i>		X		
<i>Scottish Water, UK</i>	X			
<i>Scottish PPP, UK</i>				X
<i>BerlinWasser, Germany</i>	X			
<i>Constanta, Romania</i>		X		
<i>Dublin, Ireland</i>				X
<i>Karvina Czech Rep</i>			X	
<i>Trencin, Slovakia</i>			X	
<i>Dwy Cymru UK</i>		X		
<i>Schwerte, Germany</i>	X			

Рис.3: Типологии государственно-частных проектов в ЕС

Кейсы	Совместное предприятие	Concession	Сервисное соглашение	СЭП/РСФЭ
Apa Nova, Румыния		x		
Scottish Water, Великобритания	x			
Шотландское ГЧП, Великобритания				x
BerlinWasser, Германия	x			
Constanta, Румыния		x		
Дублин, Ирландия				x
Karvina, Республика Чехия			x	
Trencin, Словакия			x	
Dwy Cymru, Великобритания		x		
Schwerte, Германия	x			

Другое представление условий заключения контрактов в рамках модели ГЧП представлено в таблице ниже.:

Модальность	Тип
Тип I: варианты проектирования-строительства-финансирования-эксплуатации, когда частный сектор	Строительство -Владение-Эксплуатация Строительство-Развитие- Эксплуатация

проектирует, строит, разрабатывает, эксплуатирует и управляет активом без обязательства передачи права собственности государству	Дизайн-Построение-Управление-Финансирование
Тип II: частный сектор покупает или арендует существующий актив у государства, обновляет, модернизирует и / или расширяет его, а затем эксплуатирует. Частный сектор не обязан возвращать собственность правительству.	Покупка- Строительство - Эксплуатация Арена- Развитие - Эксплуатация Дополнение
Тип III: частный сектор проектирует, строит и эксплуатирует, а затем передает активы обратно государству в определенный момент. После передачи частный сектор может арендовать или сдавать актив у государства.	Строительство - эксплуатация - передача Строительство - владение - эксплуатация - передача Строительство - аренда- владение -передача Строительство - аренда-эксплуатация-передача Строительство - передача - эксплуатация

Если ГЧП очень подходят для (крупных) инфраструктурных проектов в связи с необходимостью передачи финансового бремени на частный сектор, для других государственных услуг, пригодность ограничена.

В Европейском союзе ГЧП все чаще используются для предоставления социальных услуг, представляющих общий интерес. В области дошкольного образования и ухода частное финансирование в государствах-членах ОЭСР варьируется от 5% или менее от общего финансирования в странах Бенилюкса, до более 25% в Австрии и Германии (ОЭСР, 2013).

Самый крупный сектор, в котором задействован частный капитал, — это здравоохранение, которое уступает только транспорту по количеству транзакций и стоимости проектов ГЧП. Образование - третий по величине сектор по количеству сделок и четвертый по совокупной стоимости - продемонстрировал снижение ГЧП на 33% за 2013 год (данные Европейского центра экспертизы государственно-частного партнерства (ЕРЕС)).

Из всех стран ЕС Великобритания имеет наибольшую долю в ГЧП; в 2014 году совокупная стоимость проектов ГЧП в Великобритании составила 6 млрд евро. Среди других государств-членов с высокими значениями ГЧП, среди прочего, числятся Бельгия, Германия, Италия и Нидерланды. Страны, присоединившиеся к ЕС с 2004 года, имеют очень низкий уровень использования ГЧП; ни один не фигурирует среди 10 государств-членов с самым высоким уровнем использования ГЧП.

Помимо разъяснения концепций, связанных с ГЧП, текущий исследовательский материал играет роль в содействии генерированию идей для привлечения частного сектора к предоставлению государственных услуг в Узбекистане. В качестве примера ниже представлены примеры привлечения частного сектора, даже если технически они не считаются государственно-частным партнерством:

ГЧП в сфере водоснабжения, водоотведения и канализации

По оценкам Всемирного Банка, «сегодня по крайней мере 663 миллиона человек не имеют доступа к безопасной питьевой воде, а 2,4 миллиарда не имеют доступа к улучшенным санитарно-техническим средствам» и «к 2050 году по крайней мере каждый четвертый человек, вероятно, будет жить в стране, страдающей хронической нехваткой пресной воды».

Системы водоснабжения и канализации по-прежнему несут значительные капитальные затраты на развитие или расширение систем водоснабжения и канализации для удовлетворения спроса. Часто считается, что ключевой проблемой для систем водоснабжения и канализации является чувствительность населения к тарифным ставкам. Правительства, естественно, не хотят повышать тарифы. Однако сохранение низких тарифов (или их отсутствие) не отражает фактических затрат на производство.

Во всем мире участие частного сектора в сфере водоснабжения и санитарии доказывает неоднозначный успех. Положительный опыт был получен при участии частного сектора в повторном использовании сточных вод для орошения, строительстве небольших систем водоснабжения и канализации, а также в решениях по водоснабжению и санитарии в городах. Автономные ГЧП на опреснительных установках и очистных сооружениях также оказались успешными, равно как и использование договоров аренды для увеличения производительности, повышения эффективности, и контрактов на управление для сокращения утечек в системах или расширения общих возможностей подключения.

ГЧП в управлении тюрьмами

В управлении тюрьмами модель ГЧП относительно популярна в США. В европейском контексте предпочтительным способом заключения контрактов является «приватизация». Приватизированные исправительные учреждения должны соответствовать Европейским тюремным правилам, установленным Советом Европы в 1973 году.

В Европе создано несколько моделей участия частного сектора в тюрьмах:

- государственное финансирование, проектирование и строительство с контрактами на частное управление всех услуг;
- государственное финансирование, частное строительство, государство нанимает тюремных служащих, но все услуги, не связанные с тюремным заключением, выполняются по контракту;
- частное финансирование, проектирование и строительство, государство нанимает тюремных служащих, но услуги, не связанные с тюремным заключением, предоставляются по контракту; а также
- частное финансирование, проектирование, строительство и эксплуатация.

Частный сектор предпочитает последний вариант договорного соглашения.

Примеры: полу частная тюрьма строится в Хунфельде (Германия). Другие полу частные тюрьмы строятся в Саксонии-Ангальте и Северном Рейне-Вестфалии, в то время как такие земли, как Мекленбург-Передняя Померания, Баден-Вюртемберг, также рассматривают возможность создания государственно-частных партнерств для новых тюрем.

В Венгрии, где в конце 2004 г. тюрьмы были переполнены на 40%, правительство использует 15-летние контракты ГЧП для строительства тюрьмы на 700 коек в Сомбатхей и Тисалёк. Частные лица не предоставляют услуги по содержанию под стражей, регистрации заключенных и не предоставляют медицинские услуги на месте. Через несколько лет после начала эксплуатации в отчете Хельсинкского¹⁶ комитета отмечается, что «в тюрьме Тисалёк, которая является одной из двух тюрем Венгрии с привлечением частных подрядчиков, программа мероприятий для заключенных не соответствовала ожиданиям. В своем ответе венгерские власти указывают, что были приняты меры по созданию на этом предприятии большего количества рабочих мест».

Другой анализ эффективности частных тюрем по сравнению с государственными тюрьмами показал (во Франции или Нидерландах), что у правительства нет метода для количественной оценки стоимости или соотношения цены и качества, а также для прямого сравнения полу частных и государственных тюрем.

Следующие компании являются операторами частных тюрем в Европе: Serco, Group 4 Securicor, Sodexo и GSL. Во Франции GEPSA предоставляет услуги, не связанные с тюремным заключением, в 16 тюрьмах. К этим компаниям присоединились американские фирмы The GEO Group Inc, Management & Training Corporation (MTC) и Cornell Companies Inc. после того, как исполнительный директор Национальной службы управления правонарушителями (NOMS) в Англии и Уэльсе пригласил эти компании участвовать в торгах на новые контракты.

Секторы образования и здравоохранения также подходят для проектов, реализуемых в рамках ГЧП с различной степенью успеха, в том числе в Европейском Союзе (в основном в Соединенном Королевстве). Другие области, к которым проявил интерес частный сектор, — это метеорология и туризм.

5. ГЧП и предоставление других государственных услуг

Крупные инфраструктурные проекты хорошо освещены во всем мире и в ЕС включая примеры, тематические исследования и извлеченные уроки. Кроме того, секторы здравоохранения и образования хорошо охвачены анализом. Что касается коммунальных услуг, то в основном охвачено водоснабжение и водоотведение. Например, производство и распределение энергии, а также распределение газа практически не имеют примеров в Европейском Союзе, поскольку для ГЧП предпочтительнее другие подходы.

В предоставлении других государственных услуг в соответствии с цифровой экономикой появляется несколько недавних примеров, особенно в создании набора необходимых «ключевых факторов влияния» (технических предпосылок): идентификация (eID), электронные документы (eDocuments), авторитетные Источники и цифровая почта.

Австрия:

В сфере образования одним из последних проектов ГЧП является «Образовательный кампус Берресгассе» в Вене. Кампус на Берресгассе сочетает в себе детский сад, школу

¹⁶ <https://www.helsinki.hu/en/cpt-report-on-hungary/>

и активный отдых на одной площадке. С 2019 года дети в возрасте до 14 лет получают дневное обучение и уход. В ближайшие годы в школе будет учиться до 1100 детей. Австрийская компания Porg предлагала услуги по финансированию, планированию, строительству и последующей эксплуатации здания. Общий бюджет составил 21,9 миллиона евро.

В Австрии стартовал новый проект ГЧП по производству энергии: совместное предприятие по топливным элементам и водороду (FCH JTI) — это проект H2Future в Австрии, пример производства экологически чистого водорода с использованием экологически чистой электроэнергии. Его цель - создать водород для широкого спектра применений в том, что планируется стать крупнейшим в мире электролизным заводом. Проект требует объема инвестиций в 18 миллионов евро, и его осуществляют четыре промышленных партнера и два партнера по исследованиям при поддержке Совместного предприятия по топливным элементам и водороду из Бельгии.

Дания

Дания вкладывает средства в электронное правительство, чтобы получить более широкие социальные выгоды, а также укрепить государственный сектор, тем самым стараясь быть более отзывчивой к меняющимся потребностям людей и бизнеса. Это достигается за счет сосредоточения внимания на последовательной оцифровке правительственных процессов, а не на отдельном электронном правительстве как на отдельной области политики (например, стратегии деbüroкратизации).

Усилия направлены не только на сторону предложения, но и на сторону спроса:

- Повышает осведомленность общественности о существующих услугах электронного правительства посредством целевых рекламных и маркетинговых усилий для мотивации и расширения использования;
- Включает в разработку и предоставление государственных услуг мнения граждан и предприятий, чтобы отразить их потребности и повысить эффективность, качество и оперативность услуг.

Первые конкретные шаги были сделаны в 2001-2003 годах, когда была введена электронная подпись и электронная почта между властями и гражданами. После двух дополнительных этапов в 2004-2006 и в 2007-2010, следующий был реализован в период с 2012 по 2014 год. Для эффективной работы был создан Data Hub, который предоставил государственным органам и частным компаниям доступ к возможности обновления базовой информации о компаниях и собственности, регистрации, адреса и карт. Датская компания KMD (www.kmd.dk) внедрила Hub. Data Hub заменяет ряд локальных общедоступных решений для распространения и гарантирует, что органы власти и компании имеют простой и безопасный доступ к основным данным в единой системе, а не к множеству различных систем и интерфейсов.

Однако в датской модели участие частного сектора ограничено - частные поставщики заключают контракты на реализацию индивидуальных инициатив и обычно участвуют в соответствующих программах и руководящих комитетах и рабочих группах проектов. Модель ГЧП не используется.

Одна из отправных точек может заключаться в том, что более высокий уровень использования цифровой идентификации может быть достигнут при тесном сотрудничестве с частным сектором (опыт Дании).

Франция:

В 2004 году Министерство здравоохранения Франции инициировало проект, направленный на внедрение электронной медицинской карты - Медицинское досье (DMP). Цель заключалась в реализации программы, субсидируемой государством, но осуществляемой медицинскими работниками и пациентами в их собственных интересах. Не только пациенты и медицинские работники являются основными бенефициарами системы DMP, они также были основной движущей силой запуска программы. Программа DMP вовлекала как пользователей, так и поставщиков медицинской информации в реконструкцию национальных медицинских записей. Проект был реализован при поддержке Syntec (конфедерация синдикалистов), Lessis (профессиональная ассоциация) и консалтинговой компании PriceWaterhouseCoopers в качестве внешнего подрядчика, а бенефициары получили поддержку в рамках партнерства между государственным и добровольным и частным секторами.

Инфраструктурный проект на севере Франции был реализован на основе концессии и включал проектирование, строительство, финансирование, эксплуатацию, техническое обслуживание и коммерциализацию государственной сети общественных инициатив с пассивным оптоволоконным широкополосным доступом в районах с низкой плотностью населения Северного Па-де-Кале, Франция. Проект общей стоимостью ок. 478 миллионов евро был подписан в ноябре 2016 года. Проект находится в стадии реализации, но ожидаемые положительные изменения и выгоды для общества очевидны уже сейчас.

Aquanova America, Saint-Dié-des-Vosges - муниципалитет небольшого города (21 000 жителей) решил, что строительство нового водного центра необходимо для привлечения людей и туристов в город и содействия развитию местной экономики. В результате конкурентного диалога проект водного центра был в конечном итоге присужден Groupe Duval, консорциуму, включающему Patrimoine & Partenariats Publics в качестве инвестора, Dalkia France в качестве обслуживающего лица и Espace Récréa в качестве оператора объекта в соответствии с 25-летним контрактом. Первоначально город рассматривал возможность использования концессионной модели для финансирования проекта. Однако после года размышлений было решено использовать контракт на основе доступности. В соответствии с этой схемой частному партнеру оплачивается обслуживание на основе производительности, то есть ему выплачивается стандартная плата за доступность с штрафами за низкую производительность.

В соответствии с заключенным соглашением частный консорциум взял на себя обязательства по проектированию, финансированию, строительству, обслуживанию и эксплуатации водного центра. Стоимость проекта прогнозировалась на уровне 18,5 миллиона евро (21 миллион долларов США). Строительство объекта началось в июне 2012 года и было завершено в январе 2014 года.

В соответствии с договором, согласованное максимальное время реакции на отказ в системе водоподготовки составляет один час. Если оператор своевременно не устранит халатность, он должен заплатить штраф в размере 100 евро (114 долларов США) за час задержки. Стороны также договорились, что плата за доступность, уплачиваемая

городом, не будет превышать цену, которую город заплатил за свой предыдущий бассейн. Партнер из частного сектора также имеет право собирать весь доход от посетителей водного центра, который прогнозировался на уровне 1,1 миллиона евро (1,25 миллиона долларов США) в год. В то же время 82 процента доходов от реализации проекта облагаются налогом на добавленную стоимость (НДС). Ожидается, что НДС принесет городу существенные доходы.

Требование о том, чтобы город не выплачивал сумму, превышающую сумму, уплаченную за предыдущий бассейн, также стимулирует частный сектор к новаторскому подходу к получению доходов от центра, что, в свою очередь, приносит пользу муниципалитету за счет его НДС.

Реконструкция, управление и техническое обслуживание уличного освещения и других общественных объектов, Жувиньяк. В связи со значительным увеличением населения городу Жувиньяк во Франции потребовалось быстро и эффективно адаптировать свои инфраструктурные услуги. С этой целью было решено реализовать ГЧП для ремонта, управления и обслуживания установок общественного освещения, светофоров, видеонаблюдения и строительных работ для высокоскоростной сети связи города. В ходе конкурсного тендера, инициированного в 2013 году, частная компания SPIE Sud-Ouest получила контракт ГЧП сроком на 18 лет и оценочной стоимостью 8,8 миллиона евро (или 10 миллионов долларов США). В соответствии с соглашением о ГЧП частный партнер отвечает за замену уличного освещения в городе в два этапа, а также модернизацию светофоров на шести перекрестках, установку сети видеонаблюдения, состоящей из 12 камер, подключенных к ПК, и завершение строительства 9,4 км гражданских инженерных работ для сети высокоскоростной связи. Уровень доступности был установлен так, чтобы частота отказов уличного освещения не превышала 0,5 процента (не более 10 из 2 000 точек освещения могут выйти из строя одновременно), а отключения следует устранять менее чем за час.

Германия:

В мае 2007 года дочерняя компания Bertelsmann «Arvato direct services GmbH» и город Вюрцбург договорились о «Würzburg integriert!» ГЧП. Arvato должен был разработать центральную платформу электронного правительства, с помощью которой все административные действия для граждан могли бы осуществляться в цифровом виде: регистрация жителей и транспортных средств, парковочные талоны, документы о рождении и браке, налог на домашних животных, бюро находок, запросы на получение водительских прав, регистрация нового бизнеса. Цель заключалась в том, чтобы повысить эффективность официальных процедур и сократить 75 рабочих мест в течение 10 лет.

Arvato заранее профинансировала проект, и предполагалось, что он получит оплату в зависимости от результатов. В 2008 году проект остановился, а в 2010 году практически прекратил свое существование. Предвидимые проблемы проекта заключались в следующем: не у всех граждан есть доступ в Интернет, а также есть пробелы в безопасности доступа внутри администрации. Кроме того, муниципальные служащие сами не хотели сокращать свои рабочие места.

Arvato вышел из проекта и потребовал 4,58 миллиона евро в качестве компенсации. Применялась обычная процедура для проектов ГЧП: как согласовано в секретном тексте контракта, в случае возникновения споров договаривающиеся стороны не могут первоначально обращаться в публичный суд, а вместо этого формируют частный

арбитражный суд, который также заседает тайно. В этом случае адвокат из Берлина будет выступать в качестве частного арбитра. Наконец, внесудебное урегулирование было достигнуто в конце сентября 2013 года. Результат: муниципалитет отказался от своих требований и выплатил Arvato 535 500 евро.

Проект ГЧП, реализованный для улучшения услуг водоснабжения в Берлине. Государственный оператор - BerlinWasser Holding - был приватизирован в 1992 году в рамках общеевропейского тендерного процесса, в результате которого было учреждено ГЧП в форме совместного предприятия между городом Берлин и международным консорциумом (RWE Aqua GmbH, Allianz Capital Partners GmbH и Veolia Deutschland GmbH (ранее Vivendi из Франции)). BerlinWasser управляет 11 водопроводными станциями для водоснабжения и 7 очистными сооружениями. Соглашение, достигнутое между Берлином и консорциумом, предусматривает, что Берлин сохраняет контроль над компанией с 50,1% акций, в то время как доля в 49,9% остается за тремя частными предприятиями. ГЧП нацелено на реструктуризацию и реорганизацию компании для внедрения новых методов управления и опыта в систему водоснабжения и водоотведения, а также на привлечение инвестиций в размере до 250 миллионов евро. Кроме того, Европейский Инвестиционный Банк предоставил ссуду в размере 420 млн евро для поддержки инвестиционных потребностей компании. Во время выполнения контракта Berlin Wasser столкнулся с кризисом ликвидности из-за необходимости в большом объеме новых инвестиций, 9% процентной ставки по договорным долгам и размером концессионного вознаграждения. Эта проблема была решена посредством соглашения между землей Берлина и компанией о предоставлении гарантии долга в размере 361 млн евро, разделенных в равных долях между государством и частным партнером.

Важный урок, извлеченный из этого проекта, заключается в том, что «какими бы привлекательными ни казались условия контракта в контексте потребностей переходной экономики, оператор столкнулся с неуправляемыми условиями. Это включало тот факт, что BerlinWasser должен был платить арендную плату государственным властям за концессию на эксплуатацию системы водоснабжения и, возможно, был чрезмерно обременен социальными соображениями.

Stadtentwässerung Schwerte GmbH - оператор муниципальных сточных вод в городе Шверте, в немецкой земле Северный Рейн-Вестфалия. Она была основана как компания в 1993 году и стала первым совместным государственно-частным предприятием в этом секторе в Германии.

Наиболее важными причинами для разработки «модели Швертера» были растущие проблемы в обеспечении технических, качественных и экологических стандартов. Чтобы избежать дальнейшего повышения тарифов, в качестве возможного решения появилась помощь частного капитала и ноу-хау менеджмента в совместном предприятии ГЧП. После общеевропейского тендерного процесса, предварительного квалификационного отбора, комплексной проверки и двухлетних переговоров «Модель Швертера» была завершена. Hochtief Projektentwicklung GmbH, Philipp Holzmann AG и Heitkamp Umwelttechnik GmbH, как предприятия с международным опытом, подписали «меморандум о взаимопонимании» (рамочный договор) с муниципальными службами очистки сточных вод и городской казной.

Основные уроки, извлеченные из модели Шверте:

- Существующие структуры могут использоваться для интеграции государственных и частных сторон при условии достаточной гибкости, позволяющей каждой из них работать эффективно;
- Будущие события и намерения сторон должны быть четко проработаны, чтобы избежать недоразумений, влияющих на инвестиционные стратегии. Политических заявлений недостаточно для обеспечения достаточной уверенности;
- Обширный «меморандум о взаимопонимании» является полезной основой на предварительном этапе государственно-частных переговоров после тендерного процесса. Это помогает определить границы проекта и обязанности каждой стороны. Тем не менее, он должен сохранять достаточную гибкость, чтобы позволять переговоры и изменения.

Mülheimer Entsorgungsgesellschaft mbH (MEG) - Для участия в увеличивающемся объеме частного капитала и ноу-хау на развивающемся региональном рынке город Мюльхайм в 1994 году пригласил двух частных партнеров основать государственно-частное предприятие MSWM «Mülheimer Entsorgungsgesellschaft mbH» (MEG limited). 25,1% акций принадлежало городу. 74,9% частных акций были разделены поровну между одним международным (Trienekens AG) и одним локальным предприятием по переработке бытовых отходов. После нескольких раундов тестирования и переговоров есть два этапа MEG. Уроки, извлеченные из этого ГЧП:

- ограниченная конкуренция и концентрация на одной частной стороне на этапе разработки подразумевает риски при эффективном решении набора экономических, технических, качественных и экологических целей;
- к этим рискам относились отсутствие общественной информации, возможность увеличения затрат, обвинения в коррупции и недостаточная конкуренция для повышения эффективности и технологических усовершенствований;
- были построены новый полигон для опасных отходов и технический объект для биологических отходов, которые используются различными муниципалитетами в Рурской области и, следовательно, помогают улучшить сотрудничество между различными муниципалитетами за счет использования «простого» инструмента контрактов на обслуживание.

Ирландия:

Grangegorman ГЧП: При поддержке Европейского Инвестиционного Банка (ЕИБ) в 2013 году был предложен проект ГЧП - объединение Дублинского технологического института (DIT) в единый кампус. Проект включает в себя финансирование, проектирование, строительство и обслуживание двух зданий на этом участке: Central Quad (Колледж науки и здравоохранения) и East Quad (Колледж искусств). Проект Grangegorman считается стратегическим для развития высшего профессионального образования в стране. Общая стоимость составила 253 миллиона евро, и проект был запущен в 2018 году.

Еще один проект ГЧП при поддержке ЕИБ был реализован с 2016 года, его общая ориентировочная стоимость в секторе здравоохранения составила 142 миллиона евро. Проект принадлежит Национальному Агентству По Финансированию Развития (действующему от имени министра здравоохранения и исполнительной службы здравоохранения) и включает строительство до 14 центров первичной медико-

санитарной помощи, включая размещение бригады первичной медико-санитарной помощи и услуги терапевтов. Основная выгода, которую государство ожидает получить от проекта, — это улучшенный доступ к первичной медико-санитарной помощи и социальным услугам в регионах Ирландии. Ожидается, что возможность внедрения новых моделей предоставления услуг в специально построенных учреждениях и дополнительных услуг, которые в настоящее время недоступны в этом районе, повысит эффективность и действенность стационарных и амбулаторных услуг, включая более экономичное предоставление услуг.

Схема сточных вод Дублинского региона - Станция очистки сточных вод Дублинского залива была разработана в рамках ГЧП, одного из проектов, разработанных в рамках более широкой структуры в Ирландии (2000-2006 гг.). Это ГЧП работает как проект «проектирование-строительство-эксплуатация» и частично финансируется Европейским Союзом, Фондом сплочения, Департаментом окружающей среды, наследия и местного самоуправления и городским советом Дублина, а также негосударственными пользователями. Станция очистки отвечает за очистку сточных вод, поступающих от потребителей, как бытовых, так и коммерческих, в районе Большого Дублина. Для очистки сточных вод используются реакторы периодического действия секвенирования в 2-этажной конфигурации с УФ-дезинфекцией конечных стоков для обеспечения стандартов воды для купания в Дублинском заливе. Отработанный ил, образующийся в процессе, дополнительно обрабатывается путем сочетания термического гидролиза, анаэробного сбраживания и термической сушки. Побочный продукт высушенного осадка превращается в гранулы, которые используются в качестве удобрения для сельского хозяйства. Завод Ringsend - единственное предприятие в мире, использующее эту комбинацию методов очистки.

Контракт был присужден путем публичной заявки на участие в международном консорциуме, в который входят Ascon (Ирландия), Black & Veach (Великобритания) и Anglia Water (Великобритания). Срок действия контракта на установку очистных сооружений составляет 20 лет. Подрядчику оплачивается работа завода. Муниципалитет устанавливает тарифы и собирает доходы только от внешних потребителей, поскольку домашние потребители не платят за очистку воды в Ирландии. Потребители, не являющиеся бытовыми, оплачивают тариф, который учитывает количество неочищенных сбросов. Тариф установлен на уровне, достаточном для покрытия как капитальных, так и эксплуатационных затрат. Участие в прибыли не предусмотрено. Активы остаются в государственной собственности. Затраты местных властей на эксплуатацию завода покрываются за счет доходов, получаемых от внешних потребителей, и из местного фонда, выделяемого национальным правительством. Общая стоимость проекта составила 265 миллионов евро, из которых 133 миллиона евро были выделены из Фонда Сплочения в качестве гранта.

Латвия

Один из примеров отправной точки для частных субъектов в предоставлении государственных услуг есть в Латвии. Национальное электронное удостоверение личности в настоящее время не так широко распространено и, следовательно, не стало инструментом по умолчанию для аутентификации и идентификации граждан в

Интернете. Этот недостаток компенсируется открытой политикой eID, создающей экосистему, позволяющую поставщикам частного сектора играть важную роль: таким образом, аутентификация интернет-банкинга стала де-факто инструментом по умолчанию для получения государственных услуг, предоставляя тем самым единый инструмент для общественности и частные цифровые услуги с относительно высоким уровнем охвата.

Помимо этого вклада, частный сектор не участвует в предоставлении государственных услуг. Исследование, проведенное Университетом Организации Объединенных Наций в декабре 2018 года¹⁷, подтверждает это предположение во всех трех странах, где проводились исследования, где информация о частном секторе, вовлеченном в предоставление государственных услуг, не могла быть подтверждена:

	Доступность			Уровень принятия		
	Латвия	Дания	Великобритания	Латвия	Дания	Великобритания
Национальный электронный идентификатор личности или другое решение eID, признанное для государственных услуг	да	да	да	15,4% (300 000) 71,8% (1,42 миллиона)	87,45 (4,9 миллиона)	2,3% (1,5 миллиона)
Официальная электронная почта	да	да	нет	0%	89%	н / д
Одноразовый принцип	Основной принцип	Для конкретных наборов данных	Для конкретных услуг	Н/д		
Национальная платформа обмена данными	да	да	Нет	Н/д		
Стандарт / руководства по удобству использования электронных услуг	Да нет	да	да	Обязательно для электронных услуг Latvija.lv	Обязательно для основных электронных услуг на всех государственных уровнях	Обязательно для всех электронных услуг центрального правительства
Есть ли процесс соответствия?	Да нет	да	да	Скрининг: Vraa (граждане	Показ: порталы. Соответствие:	Скрининг: GDS. Соответствие:

¹⁷ Подключенный правительственный подход для предоставления государственных услуг, ориентированных на клиента: сравнение стратегических, управленческих и технологических аспектов в Латвии, Дании и Великобритании; Morten / Nielsen; Декабрь 2018

				портал) Нет электронну ю scalation предвиденн ых	агентства. Пре дусматриваетс я эскалация	агентства. Пре дусматриваетс я эскалация
Национальный портал граждан	да	да	да	Ключевая платформа для информации электронных услуг центрального правительст ва, информации слабо связанной с местным уровнем	Ключевая платформа для информации и электронных услуг центрального правительства	Ключевая платформа для информации и электронных услуг центрального правительства , прямые ссылки на местный уровень
Информационн ая связь с частным сектором	Нет	Нет	Нет	н / д		

Таб. 2. Доступность и популярность ключевых инструментов электронного правительства. Источник: цитируемое издание, стр. 34.

Государственные услуги, предоставляемые гражданам, оказываются в «Единых центрах обслуживания клиентов», где муниципальные центры индивидуального обслуживания клиентов интегрировали положения об основных государственных услугах и оказывали помощь гражданам в использовании государственных электронных услуг. В 2018 году в Латвии было 72 местных и 6 региональных центров. В марте 2017 года была введена «Цифровая почта» для общения (национальным и муниципальным) между правительством и гражданином; с января 2019 года цифровая почта является обязательной для использования всеми центральными и местными правительственными учреждениями в качестве основного канала связи с гражданами и предприятиями, а также между учреждениями. Ни один из компонентов электронного правительства не был реализован с участием крупного частного сектора.

Отсутствие широко распространенного электронного удостоверения личности (eID) в Латвии компенсируется открытой политикой eID, создавая экосистему, позволяющую поставщикам частного сектора играть определенную роль: аутентификация через Интернет-банкинг стала де-факто инструментом по умолчанию для получения государственных услуг, обеспечивая тем самым единый инструмент для публичных и частных цифровых услуг с относительно высоким уровнем распространения.

В исследовательской статье делается вывод: «Все страны выиграют от более тесного сотрудничества между агентствами и на административных уровнях, а также с заинтересованными сторонами из частного сектора. Это относится к разработке

стратегии, а также к операционным партнерствам по предоставлению совместных услуг».

Литва

Услуги по трудоустройству и обучению: Услуги по трудоустройству безработным и тем, кто собирается потерять работу, были открыты для частных поставщиков благодаря введению в 2012 году системы ваучеров на неформальное и формальное обучение. Это привело к конкуренции и предоставило клиентам возможность выбора поставщиков.

Дошкольное образование: в условиях значительного роста спроса на детские сады в городах роль частных поставщиков услуг становится все более важной. Финансирование государственных и частных поставщиков отличается в пользу первых. Два законопроекта способствовали развитию конкуренции между частными и государственными поставщиками услуг путем либерализации требований к созданию детских садов в 2010 году и введения ваучерной схемы в 2011 году.

Первичная и вторичная медицинская помощь: с 1990 года государство финансировало все медицинские услуги. Однако после реструктуризации финансирование стоматологической помощи и фармацевтических препаратов было почти полностью передано частному сектору с предоставлением некоторой компенсации уязвимым группам (например, лекарства для пожилых людей). Здравоохранение - от первичного до третичного уровня - финансируется государством и предоставляется как государственными, так и частными поставщиками. Государство компенсировало лицензированным частным поставщикам утвержденные услуги на первичном, вторичном и третичном уровнях с тех пор, как они начали предоставлять эти услуги. Законодательная база для этого была создана Конституционным судом в 2013 году на основе прецедентного права.

Нидерланды

RDW:

В 2003 году Голландское Агентство По Лицензированию Транспортных Средств (RDW на голландском языке) нуждалось в улучшении надзора за транспортными средствами на дорогах в Нидерландах, мониторинга технической безопасности и повышения сбора необходимых налогов и штрафов. Эти функции ранее выполнялись несколькими организациями (например, полицией, налоговой службой по автотранспортным средствам, Министерством финансов и RDW), каждая из которых имела собственную регистрацию транспортных средств. Эти регистрации были дорогими и некачественными из-за фрагментарного характера.

Для улучшения системы RDW обратилась за помощью к частным посредникам. RDW устанавливает упрощающую ИТ-инфраструктуру в цепочке транспортных средств, доступную для всех вовлеченных организаций, включая частный сектор как автосалоны, почтовые отделения и страховые компании. Гаражи были сертифицированы для контроля технического состояния автомобилей, полиция начала использовать сеть для идентификации автомобилей, агентство по сбору платежей - для сбора штрафов, министерство - для сбора налогов, а RDW - в сотрудничестве со страховщиками - для проверки наличия страховки. Эта реконструкция сети с помощью посредников из

частного сектора значительно сократила административный персонал и бумажную работу¹⁸.

Инициатива, выдвинутая полицией Роттердама и Рейнмонда, является примером преимуществ, которые дает вовлечение широкого круга заинтересованных сторон в инновационный процесс. Разработка и внедрение ИКТ для реорганизации выдачи и обработки полицейских билетов решительно стимулировались персоналом. В их число входили 3500 сотрудников полиции, 35 сотрудников административной полиции и несколько сотрудников прокуратуры. В описании кейса говорится, что «... с одной стороны, вовлечение этих сторон привело к разработке хорошего продукта, а с другой - обеспечило поддержку проекту».

Что касается предложения коммунальных услуг, Нидерланды придерживаются другого подхода: с 2004 года, когда голландский парламент принял закон, частным компаниям запрещено предлагать услуги по снабжению питьевой водой. Однако, хотя сами компании водоснабжения остаются в государственной собственности, они передают многие услуги, такие как обслуживание клиентов и ремонт, частному сектору. Запрет не касается очистки сточных вод и канализации.

Польша

Пытаясь адаптироваться к европейским правилам обращения с отходами, городу Познань потребовалось построить электростанцию, работающую на смешанных городских отходах. В 2010 году после продолжительных консультаций с заинтересованными сторонами и сообществом городские власти решили развивать станцию через ГЧП из-за отсутствия опыта в разработке этого типа проектов и связанной с этим заинтересованности города в том, чтобы опытный партнер управлял работой станции. Частный партнер (Sita Zielona Energia) был выбран в ходе конкурентного диалога, который длился с ноября 2011 года по июль 2012 года. Контракт обязывал частного партнера проектировать, финансировать, строить, управлять и обслуживать объекты.

Стоимость проектов ГЧП оценивается в 192 миллиона долларов США. Проект частично финансируется за счет субсидии в размере 84 миллионов евро (96 миллионов долларов США) из Фонда сплочения ЕС, а оставшаяся часть финансируется за счет собственного капитала, внесенного SITA Zielona Energia, и займа без права регресса, предоставленного консорциумом трех коммерческих банков. Контракт предусматривал срок строительства 43 месяца и период эксплуатации 25 лет, начиная с момента завершения строительства. Риски строительства, технического обслуживания, эксплуатации и доступности были переданы частному сектору, и городские власти приняли на себя риск спроса.

Завод по переработке отходов в энергию официально начал работу в 2017 году, производя как электроэнергию, так и тепло. В результате 30 процентов внутренней электроэнергии города вырабатывается новым предприятием. Кроме того, завод сократил расходы города на переработку твердых городских отходов на 20 процентов,

¹⁸https://www.researchgate.net/publication/229458155_Improving_Government_service_delivery_with_private_sector_intermediaries

что привело к предполагаемой ежегодной экономии средств в размере 34 миллионов евро (38 миллионов долларов США).

Испания

В Андалусии (юг Испании) правительство Андалусии продолжало развивать электронное администрирование как инструмент для создания более современного, гибкого и активного управления. Цель состоит в том, чтобы создать современное государственное управление, основанное на клиентоориентированности и поддерживаемое множеством каналов доставки. В реализации проекта, как частный партнер, участвовали специалисты Price Waterhouse Cooper (PwC).

В Галицкой автономной области новая больница построена по схеме ГЧП. Финансовым посредником выступила Галицкая автономная администрация. Стоимость проекта составила 375 миллионов евро, контракт был подписан в 2013 году. Новая больница объединяется с Университетской больницей Виго, которая в настоящее время разбросана по разным зданиям, а старые здания используются для дополнительных целей. Частный партнер взял на себя ответственность за строительство, вводу в эксплуатацию и техническому обслуживанию больницы по 30-летнему контракту.

Другой проект ГЧП был использован для улучшения услуг по управлению твердыми отходами. Государственная администрация Историко-де-Гипускоа заключила контракт с частным консорциумом на модернизацию региональной системы управления твердыми отходами, включая строительство объектов по переработке отходов, компостированию и «превращению отходов в энергию». Проект направлен на минимизацию негативного воздействия образования и удаления отходов в регионе на здоровье человека и окружающую среду. Кроме того, он направлен на сокращение использования ресурсов и содействие практическому применению пересмотренной Рамочной директивы Европейской комиссии по отходам. Проект был подписан в 2011 году на общую сумму 400 миллионов евро и был завершен в 2015 году.



Проект ГЧП для интеграции ИТ-сети в Барселоне: городской совет Барселоны хотел ускорить интеграцию и расширение своей существующей сети информационных технологий (ИТ) (оптоволоконной и Wi-Fi), которая была разделена на пять различных сетей и управлялась шестью различными компаниями, а также обеспечить более качественные, безопасные и индивидуализированные ИТ-услуги для своих нужд. Город решил реализовать ГЧП, чтобы интегрировать управление своими активными и пассивными сетями для повышения эффективности инвестиций, управления и мониторинга.

Модель совместного использования сети, лежащая в основе этого проекта, позволила частной фирме сделать предварительные инвестиции в новую и улучшенную ИТ-инфраструктуру, предоставляя Wi-Fi во всех зданиях городского совета и в точках доступа во внешней сети, среди других преимуществ.

Среди уроков, извлеченных из этого проекта ГЧП, наиболее актуальными для Проекта являются:

- Муниципальные ГЧП могут подвергаться непредсказуемым последствиям в результате решений, принимаемых другими уровнями правительства (например, центральным правительством), что затрудняет распределение на основе контрактов и управление риском изменений в законодательстве и нормативных актах;
- ИТ-проекты имеют общую, а иногда и невыгодную характеристику быстрого и постоянного развития технологий. Сообщалось, что в этом случае, возможно, было желательно включить в контракт больше ясности относительно того, как поступать с технологическими изменениями и разработками.

Администрация здравоохранения Мадрида согласилась с твердой приверженностью модели ГЧП с семью новыми больницами, построенными за рекордные два года с предполагаемыми инвестициями в 1 миллиард евро (1,2 миллиарда долларов США). Здесь есть 1800 новых коек и 600 квадратных метров дополнительных медицинских помещений.

Швеция

Государственные службы занятости: Монополия государственных служб занятости закончилась в 1993 году. Возникли частные агентства по трудоустройству, и обучение на рынке труда стало передаваться частным провайдером в рамках активной политики на рынке труда.

Муниципальные услуги по уходу на дому: в 1990-е годы произошла приватизация и аутсорсинг путем закупки услуг у частных поставщиков. В некоторых муниципалитетах после того, как потребности в уходе были определены и признаны местными властями, пожилые люди могут выбирать между внутренними государственными поставщиками и частными поставщиками услуг по уходу на дому.

Дошкольное образование и обязательные школы: в 1992 году была введена система ваучеров, способствовавшая включению частных начальных и полных средних школ в сектор образования с государственными субсидиями. В 1995 году новый закон позволил местным органам власти заключать контракты с частными детскими садами. Право

выбора школы или дошкольного учреждения перешло от органов государственной власти к отдельным семьям. Эта система несколько усилила конкуренцию между школами как за набор учеников, так и за учителей.

Опыт шведской полиции: В 2011 году Швеция подписала контракт с Thales на управление процессом непрерывной доставки (включая решение для регистрации в реальном времени в Швеции) для производства всех защищенных удостоверений личности, проездных документов и услуг по выдаче. В частности, контракт, подписанный с местными властями, включает программное обеспечение для регистрации данных заявителей, а также регистрационные киоски для мгновенного получения их фотографий, отпечатков пальцев и электронной подписи. Thales предоставляет услуги по выдаче документов, которые обеспечивают персонализацию документов на своих объектах, расположенных в районе Стокгольма. Примечательно, что одинаковая инфраструктура и процедуры используются как для национальной карты eID, так и для электронного паспорта и водительских прав. Эта модель позволяет сэкономить на оборудовании, процессах, системах и обучении персонала.

Все страны

Компания Thales¹⁹ сделала интересное предложение для программ национальной идентификации. Управление идентификации устанавливает идентификацию гражданина, выдает гражданские удостоверения личности, водительские права или паспорта и соблюдает обязанность заботиться и защищать эту информацию; это прекрасные примеры ответственности, связанной с правом государства на суверенитет. Разработка безопасных и надежных систем управления идентификацией становится все более сложной с технической точки зрения и требует все более значительных инвестиций.

Колл-центры, специализирующиеся на предоставлении государственных услуг, как известно, проходят испытания в таких странах, как Соединенные Штаты (центр обработки вызовов для услуг по доставке электроэнергии) и Объединенные Арабские Эмираты.

Консалтинговая компания PriceWaterhouseCoopers (PwC) создала в 2007 году Центр исследований государственного сектора (PSRC), внутреннюю службу, которая генерирует идеи, позволяющие осуществлять совместный обмен идеями и помогать в разработке и предоставлении эффективных решений в сфере оказания государственных услуг. Основываясь на идеях и выводах, полученных от PSRC, PwC реализовала или поддержала выполнение нескольких контрактов, направленных на модернизацию или внедрение инноваций в сфере предоставления государственных услуг.

Поскольку ГЧП не идеально подходят для основных государственных услуг, предоставляемых населению, в настоящее время тестируются другие формы партнерства государственного и частных секторов, совместных услуг и аутсорсинга.

¹⁹<https://www.thalesgroup.com/en/markets/digital-identity-and-security/government/identity/public-private-partnerships>

6. Выводы и уроки

Новая философия предоставления государственных услуг отражается в общем переходе от эффективности и продуктивности государственных услуг к принципам управления, открытости, прозрачности и участия частных и неправительственных субъектов в совместном создании общественной ценности. С точки зрения предоставления общественных услуг это выражается в совместном использовании данных, единовременном принципе, объединении администраций, стандартах взаимодействия, общих платформах ИКТ и разработке инновационных услуг, адаптированных к индивидуальным потребностям или предназначенных для уменьшения административного бремени или услуг.

В государствах-членах Европейского Союза многие реформы и модернизации системы предоставления государственных услуг осуществляются при финансировании из Европейского Фонда Регионального Развития (ЕФРР). Участие частного сектора в предоставлении услуг посредством государственных закупок ограничено. Финансирование ЕФРР требует от государственных агентств чтобы они к 2020 году обеспечили цифровые услуги, связанные с бизнесом и государственным управлением / должностными лицами в размере 90%, а услуги, ориентированные на граждан, достигли 50% порога использования цифровых технологий.

За исключением некоторых секторов (здравоохранение, образование, водоснабжение и санитария, управление тюрьмами), метод ГЧП не использовался для модернизации или улучшения предоставления государственных услуг в государствах-членах Европейского Союза. Более того, ЕЭК ООН рекомендует с осторожностью использовать ГЧП, поскольку ГЧП могут привести к относительно дорогостоящим методам финансирования и могут привести к увеличению затрат для государственного сектора, если предварительные инвестиционные затраты и последующие потоки доходов (доходность инвестиций) не оценены должным образом. Это особенно актуально для стран с более слабым техническим, институциональным и переговорным потенциалом). Риски включают высокие финансовые обязательства или трудности с оценкой стоимости гарантий (ЮНКТАД, 2015, Основы инвестиционной политики в интересах устойчивого развития. Организация Объединенных Наций: Нью-Йорк и Женева).

ЕИБ также предостерегает от использования ГЧП и подчеркивает важность распознавания и принятия решений, когда проблемы слишком велики для того, чтобы конкретный проект мог быть закуплен в качестве ГЧП. Такой подход гарантирует, что ГЧП используются только там, где они действительно могут принести наибольшую выгоду с учетом связанных затрат по сравнению с альтернативными формами реализации проекта.²⁰

Содействуя вкладу частного сектора в нужный сектор и правильным шагам в этом процессе, государственный сектор может улучшить качество предоставления услуг, а также высвободив ресурсы, чтобы сосредоточиться на суверенной деятельности. Кроме того, гибкость частного сектора в развертывании ресурсов и ускорении процессов может

²⁰ Исследование дошкольного образования: Мотивации и проблемы ГЧП для государственного сектора. Почему (нет) и как ». Октябрь 2015

помочь создать механизмы предоставления услуг, которые соответствуют потребностям клиентов.

Если ГЧП тестируется или внедряется, группам государственного сектора потребуются дополнительные возможности, если они хотят эффективно управлять этими отношениями. Развитие таких компетенций является важным элементом стратегии изменения культуры и требует значительного внимания к постоянному обучению.

Из-за их размера для большинства из 134 государственных услуг, предоставляемых центрами государственных услуг в Узбекистане, метод ГЧП не подходит. Поскольку это базовые услуги с невысокой сложностью и относительно низкими затратами, участие частного эксперта возможно посредством государственных закупок. Исключения составляют коммунальные услуги, уступки в которых возможны при наличии и заинтересованности частных агентов. Это должно быть дополнительно изучено командой проекта ПРООН путем организации обсуждений как с Агентством государственных услуг, так и с представителями частного сектора (банки, другие финансовые инвесторы, Торгово-промышленная палата Узбекистана и т. д.).

7. Рекомендации / концепция ознакомительной поездки

Чтобы изучить возможные подходы, подходящие для вовлечения частного сектора в предоставление современных государственных услуг в Узбекистане, команда проекта должна начать с изучения существующих примеров и опираться на уроки, полученные в странах ЕС. Для этого предлагается ознакомительная поездка. Ознакомительная поездка должна включать:

- Обсуждения на нормативном уровне (Министерство финансов или Министерство экономики);
- Обсуждения на оперативном уровне (рабочие группы ГЧП или аналогичные органы);
- Посещение действующих совместных проектов с обсуждением практических аспектов (как с государственными партнерами, так и с частным инвестором / оператором).

Основываясь на примерах, подробно описанных в главе 5, ознакомительные поездки должны включать обсуждения и поездки в Германию, Францию и Испанию. Основная рекомендация - узнать у государственных органов о проблемах, возможностях и уроках, извлеченных из реализации как успешных, так и неудачных проектов ГЧП.

Предложение об ознакомительной поездке по участию частного сектора в предоставлении государственных услуг для проекта ПРООН

“ Совершенствование предоставления государственных услуг и повышения уровня управления в сельских районах Узбекистана ”

В результате анализа в отчете об исследовании основной рекомендацией является организация ознакомительной поездки, чтобы изучить опыт стран-членов ЕС в привлечении частных компаний к улучшению предоставления государственных услуг.

На основе анализа, представленного в Резюме исследования «Лучшие практики государственно-частного партнерства в предоставлении государственных услуг», Консультант предлагает группе организовать ознакомительную поездку в две страны, среди которых Германия, Франция и Испания, где специалисты из национальных или местных государственных учреждения смогут рассказать о своем опыте, проблемах и достижениях, связанных с партнерством с частным и некоммерческим секторами для внедрения инноваций и повышения эффективности предоставления общественных товаров и услуг.

Ожидаемые достижения и цели ознакомительной поездки

Ознакомительная поездка внесет вклад в следующие ожидаемые достижения: В рамках Мероприятия 3.4 проекта будет определена подходящая форма государственно-частного партнерства (ГЧП) для предоставления государственных услуг, и рабочая модель этой формы будет опробована в Узбекистане.

Ознакомительная поездка направлена на повышение осведомленности лиц, определяющих политику, лиц, принимающих решения, и ответственных исполнителей по оперативным вариантам, а также повышение их потенциала для использования инструментов принятия решений для облегчения тестирования проекта ГЧП при предоставлении государственных услуг в Узбекистане. It will:

- Ознакомить участников с успешным опытом в области разработки, продвижения и реализации проектов ГЧП в сфере предоставления государственных услуг;
- Познакомить участников с успешным или неудачным опытом реализации ГЧП в сфере предоставления государственных услуг, способствуя извлечению уроков и лучшей подготовке пилотных проектов ГЧП в предоставлении государственных услуг в Узбекистане.

Германия:

Дата	Мероприятие	Контактная информация	Интернет сайт
1 день			
	Прибытие в Берлин из Ташкента, размещение в гостинице.		
2 день			
9:30 - 11:00	Объект: BerlinWasser Holding <i>Цель: разбирается в проблемах и возможности по доставке воды поставка услуг через ГЧП.</i>	Neue Jüdenstraße 1, 10179 Берлин Телефон: 030 814680	https://www.berlinwasser.de/content/language2/html/index.php
11:00- 11:30	Перерыв / Поездка на следующую встречу	-	
11:30 - 13:00	Объект: посетить водопровод объекты; обсуждения на сайте	Берлин - Водоснабжение	https://www.berlinwasser.de/content/language2/html/index.php
13:00 - 14:00	Обеденный перерыв	-	
14:00 - 15:30	Объект: Veolia Deutschland GmbH Цель: обсуждение с частный партнер в ГЧП	Unter den Linden 21 10117 Берлин Тел .: +49 (0) 30-2062956-0	https://www.veolia.de/kontakt#no-back
16:00	Поездка в Дюссельдорф		www.bahn.de
3 день			
10:00 - 11:00	Объект: Министерство финансов земли Северный Рейн-Вестфалия	Jägerhofstraße 6 40479 Дюссельдорф	https://www.finanzverwaltung.nrw.de/de/ppp-task-force
11:00 - 12:15	Поездка в Mülheim an der Ruhr		

12:15 - 14:00	Объект: <i>Mülheimer Entsorgungsgesellschaft mbH</i>	Pilgerstraße 25, 45473 Mülheim an der Ruhr Телефон: 0208 996600	https://www.mheg.de/
14:00 - 14:00	Обеденный перерыв		
14:00 - 15:00	Объект: RWE (унаследовала интересы RWE Acqua)	Am Schloß Broich 1, 45479 Mülheim an der Ruhr Телефон: 0208 4433710	https://www.group.rwe/en
15:00 - 16:00			
4 день			
09:00 - 10:30	Объект: Stadtentwässerung Schwerte GmbH	Liethstraße 36, 58239 Schwerte Телефон: 02304 203200	https://www.stadtentwaesserung-schwerte.de/
10:30 - 12:00	Поездка в Гютерсло		www.bahn.de
12:00 - 13:00	Объект: Arvato direct services GmbH	An der Autobahn 300, 33333 Гютерсло	
13:00 - 17:00	Поездка в Вюрцбург		
5 день			
09:30 - 11:00	Ратуша Вюрцбурга	Rückermainstraße 2 97070 Вюрцбург Тел: 09 31 / 37-0	https://www.wuerzburg.de/

Франция

Дата	Деятельность	Контактная информация	Интернет сайт
1 день			
	Прибытие в Париж из Германии, размещение в гостинице		

2 день

09:30 - 10:30	Объект: Министерство социальных дел и здравоохранения <i>Цель: изучить проблемы и возможности управления электронной медицинской карты.</i>	14 Avenue Duquesne, 75350 Париж Телефон +33 1 40 56 60 00	https://solidarites-sante.gouv.fr/
10:30 - 11:30	Перерыв / Поездка на следующую встречу	-	-
11:30 - 12:30	Объект: Профессиональная ассоциация Lessis	72 av Henri Barbusse 94310 ОРЛИ Тел .: +33 6 73 59 57 53	http://www.lesiss.org/445_p_22215/who-are-we.html
12:30 - 14:00	Поездка на следующую встречу / перерыв на обед	-	-
14:00 - 15:00	Объект: <i>Thales International</i>	La Defence, Париж	https://www.thalesgroup.com/en
15:00 - 15:30	Перейти на следующую встречу	-	-
15:30 - 16:30	Объект: PriceWaterhouseCoopers	Neuilly-sur-Seine, Франция +33 1 56 57 58 59	https://www.pwc.fr/
16:30	Поездка в Нор-Па-де-Кале	-	-

3 день

10:00 - 11:00	Объект: Мэрия - Нор Па-де-Кале (широкополосная инфраструктура ГЧП)	42 Rue Alfred Lefevr, 62670 Мазенгарб Тел .: +33 3 21 72 78 25	http://ville-mazingarbe.fr/
11:00 - 12:00	Пример управления и использования широкополосного доступа	-	-
12:15 -	Путешествие в Сен-Ди-де-Вогезы	-	-

4 день

09:00 - 11:00	Объект: Мэрия - Сен- Ди- де-Вогезы (партнер аквапарка)	Place Jules Ferry, 88100 Saint- Dié -des-Vosges Тел: +33 3 29 52 66 66	http://www.saint-die.eu/
11:30 - 12:00	Aquanova America	50 Quai de la Résistance, 88100 Saint-Dié-des-Vosges Тел: +33 9 71 00 88 00	https://aquanova-america.fr/
13:00	Обед и путешествие к следующему пункту назначения.		

Испания

Дата	Деятельность	Контактная информация	Интернет сайт
1 день			
	Прибытие в Мадрид, размещение.		
09:30 - 10:30	Министерство здравоохранения	Paseo del Prado, 18, 28014 Мадрид	https://www.mschs.gob.es/
11:00 - 11:30	Больница Инфанта Леонор – ГЧП в Здравоохранении	Av. Gran Vía del Este, 80, 28031 Мадрид Тел.: +34 911 91 80 00	https://www.comunidad.madrid/hospital/infantaleonor/
12:30 - 13:30	DIF Capital Partners (Партнер ГЧП)	Calle Velazquez 123, 4º Planta, 28006 Мадрид	www.dif.eu
13:30 - 14:30	Обед		
15:00 - 16:00	Министерство окружающей среды	Plaza de San Juan de la Cruz, s/n Мадрид,	https://www.miteco.gob.es/es/
16:00	Поездка в провинцию Гипускоа		

2 день

09:30 - 10:30	Мэрия Сан-Себастьяна	Ijentea Kalea, 1, 20003 Donostia, Gipuzkoa Тел.: +34 943 48 10 00	https://www.donostia.eus/
11:00 - 12:15	Gipuzkoako Hondakinen Kudeaketa, S.A. GHK (завод по обращению с твердыми отходами)	Ibaiondo Industrialdea 27-3.solairua - Orbegozo eraikina - 20120 Hernani Gipuzkoa Тел.: _34 943 50 49 50	www.ghk.eus
12:15	Обеденный перерыв и поездка в Барселону.		

3 день

09:30 - 11:00	Мэрия Барселоны (для нескольких проектов ГЧП)	Pl. de Sant Jaume , 1, 08002 Барселона	https://www.barcelona.cat/ca/
10:30 - 12:00	Общественные места и учреждения, получающие выгоду от проекта ГЧП		
12:00 - 13:00	Программа Telecare в Барселоне		
13:00 - 14:00	Обеденный перерыв		
14:00 - 15:00	Уход за пляжами в столичной зоне Барселоны	Администрация столичной зоны Барселоны	

День 4

09:30	Если будет сочтено необходимым, можно будет посетить больше проектов ГЧП в провинциях Андалусия и Галисия.		
-------	--	--	--

