



Европейская федерация профсоюзов общественного обслуживания

Бельгия, Брюссель, Би-1000,
рю Руаяль, 45
(Rue Royale, 45
B-1000 Brussels, Belgium)
+32 2 2501080

epsu@epsu.org

www.epsu.org

www.psir.org

Контактные лица: Пенни Кларк (*Penny Clarke*), Руководитель
отдела по политике ЕС,
Дэвид Холл (*David Hall*), Директор
Отдела исследований Международного объединения работников
общественного обслуживания

**Информационное письмо ЕФПОО о государственно-частных партнерствах
(ГЧП)
«10 фактов о государственно-частных партнерствах (ГЧП)»**

Ноябрь 2011 г.

ВВЕДЕНИЕ

Настоящее информационное письмо, представленное Исследовательским центром Интернационала общественного обслуживания, посвящено серьезным финансовым и операционным трудностям, связанным с ГЧП.

Авторы данного информационного письма опираются на широкий ряд эмпирических исследований и доказательств и, в частности, приводят доказательства, полученные в рамках ответов членов парламента на запросы о ситуации с ГЧП в Соединенном Королевстве, — в этой стране зарегистрирован весьма высокий процент от общего объема европейских ГЧП; кроме того, именно в Соединенном Королевстве ГЧП появились раньше всего.

Отсюда следует очевидное заключение: ГЧП не дополняют расходы государства на общественные нужды — наоборот, эти средства тратятся на сами ГЧП.

Контекст

Еврокомиссия предлагает внедрить ряд мер по содействию развитию ГЧП. Они включают:

- Сообщение об «инновационном» финансировании, поощряющем развитие ГЧП (см. [Инновационные финансовые инструменты](#));
- предложенный Евросоюзом выпуск облигаций по проектам, с целью обеспечения гарантий для ГЧП и их финансирования (см. [Инициатива выпуска облигаций по проекту «Европа-2020»](#));
- предложение, представленное на рассмотрение Администрацией президента Польши, о недопущении включения ГЧП в бухгалтерский баланс (см. <http://www.europolitics.info/europolitics/public-private-partnership-european-model-debated-art312167-46.html>);
- законопроект о концессиях (http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/index_en.htm)

Более подробный анализ и критика ГЧП Европейской федерацией профсоюзов общественного обслуживания размещены на следующих ресурсах:

- [Новые средства спасения государством частных компаний, испытывающих новые финансовые трудности, Исследовательский центр Интернационала общественного обслуживания, 2010 г.](#)
- [Критика ГЧП, Исследовательский центр Интернационала общественного обслуживания, 2008 г.](#)
- <http://www.epsu.org/a/7661>

Глоссарий терминов

ГЧП — государственно-частное партнерство, в которое частная компания инвестирует денежные средства в обмен на осуществление государством платежей (или, в случае концессий, — за счет сборов с пользователей) в течение относительно продолжительного срока (например, 20 лет).

Концессия — тип ГЧП, которое получает доход за счет сборов с пользователей, а не за счет платежей от государства.

Институциональное ГЧП — компания, одной из долей которой владеет государство (часто — местные органы власти), а оставшимися долями — частные акционеры.

ЧФИ — «частная финансовая инициатива»; крупномасштабная программа Соединенного Королевства по ГЧП.

10 ФАКТОВ О ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНЫХ ПАРТНЕРСТВАХ (ГЧП)

1. Частный сектор не принимает на себя риск

Правила Евростата гласят, что ГЧП может не увеличивать государственный долг, если «строительный риск» и «риск отсутствия доступности» будут переданы в частный сектор. Это означает лишь то, что актив должен быть построен, а затем должен содержаться в рабочем состоянии.

Это весьма сомнительное условие: авторы доклада МВФ утверждают, что «решение Евростата о передаче риска дает существенное основание для сомнений, так как оно, скорее всего, приведет к тому, что большее количество ГЧП будет отнесено к разряду предприятий с частными инвестициями. Поэтому недавно принятое решение может побудить правительства Евросоюза обратиться к ГЧП, главным образом для того, чтобы обойти налоговые ограничения Пакта стабильности и роста»¹.

На практике это означает, что если школа построена по ЧФИ на 30 лет, а спустя 10 лет необходимость в ее использовании отпадает, органы власти все равно должны осуществить в пользу компании платеж за следующие 20 лет, независимо от прекращения эксплуатации объекта. Это и произошло в Соединенном Королевстве с одной из школ Северной Ирландии².

Часто «риск отсутствия спроса» является более существенным, нежели «риск отсутствия доступности», и он должен быть переведен на счет частных компаний. Однако данный риск не может быть просто передан частным компаниям без взаимной выгоды. Компании всегда требуют перевода дополнительных средств перед принятием дополнительных рисков: «никто не может ожидать от стремящихся к максимальной прибыли компаний частного сектора того, что они примут на себя данный риск без компенсации; и действительно, этого и не происходит. Чем больше объем передаваемого риска, тем, вероятно, дороже обойдется его принятие. При этом передача риска не обязательно означает снижение его уровня»³.

¹ МВФ 2004 г. «Государственно-частные партнерства», 12 марта 2004 г.

<http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm>

² BBC (Бу-Бу-Си) 2007 г. «Купи сейчас, плати потом»

http://news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/politics_show/6768083.stm

³ Боурдман А. (Boardman A.) и Вайнинг А. (Vining A.), 2010 г. Оценка экономической значимости государственно-частных партнерств; из Международного руководства по государственно-частным партнерствам, издатель Грэм Эй. Ходж (Graeme A. Hodge), Карстен Грив (Carsten Greve), Энтони И. Боурдман (Anthony E. Boardman), стр. 238

<http://www.oecd.org/dataoecd/53/59/47814836.pdf>

Правительство Соединенного Королевства, несмотря на большой опыт в области ГЧП/ЧФИ, не разработало собственных методик для оценки риска и эффективной работы с договорами по ГЧП: «департаменты должны были получить богатый коммерческий опыт от использования ЧФИ, однако мы все еще наблюдаем примеры проектов и договоров, которые были разработаны при явном отсутствии понимания процессов в области коммерческой деятельности»⁴.

Бизнес-единицы ГЧП не отвечают за оценку. Они содействуют продвижению ГЧП, однако не несут ответственности за результаты.

2. ГЧП не гарантируют более выгодного расходования средств

Правила Евростата — это только способ решения вопроса о том, будут ли учтены активы и пассивы ГЧП в бухгалтерском балансе государства. Евростат не проводит оценку ГЧП с позиции эффективности вложения средств. Это два разных вопроса: «предполагают ли ГЧП более эффективное расходование средств, по сравнению с традиционными подрядчиками, — это иной вопрос, нежели вопрос о принципе бухгалтерского учета»⁵. Предложения о создании ГЧП обычно проходят процедуру оценки с использованием так называемого «инструмента сравнения для государственного сектора» перед их непосредственным утверждением, однако такая оценка подвергалась серьезной критике со стороны исследователей, аудиторов и парламентских комитетов.

Из парламентских отчетов Соединенного Королевства следует, что данная процедура оценки была проведена ненадлежащим образом, поскольку не были осуществлены необходимые мероприятия и обсуждения, и результат систематически истолковывался в пользу ГЧП: «Использование ЧФИ было основано на ненадлежащем сравнении с традиционными договорами, которые не были должным образом обсуждены»⁶; «...мы обеспокоены тем, что система оценки по критерию эффективности расходования средств трактовалась в пользу ЧФИ. Допущение о том, что при использовании модели без ЧФИ обязательно возникнет существенный перерасход средств, является одним из примеров такой трактовки. Министерство финансов должно найти способы обеспечения того, чтобы все допущения по оценке выгоды расходования средств, которые предполагают использование ЧФИ, были основаны на объективных и неоспоримых доказательствах»⁷. Государственные аудиторы Нидерландов и других стран также задаются вопросом о том, надлежащим ли образом было проведено такое сравнение.

Большая часть оценок не является корректной, так как она не предполагает проведения сопоставления затрат и результатов при сравнении предложенного ГЧП с альтернативным использованием традиционных договоров, а также с третьим вариантом — отсутствием каких-либо действий. Такое сопоставление

⁴ 44-й отчет Комитета по контролю за расходованием государственных средств Соединенного Королевства — «Уроки, извлеченные из опыта ЧФИ и других проектов», Палата общин 1201 01, сентябрь 2011 г.

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/1201/120102.htm>

⁵ Хилд Д. (*Heald D.*) и Джорджиу Г. (*Georgiou G.*), 2010 г. «О ГЧП в условиях сокращения бюджетов» из Международного руководства по государственно-частным партнерствам, издатели Грэм Эй. Ходж (*Graeme A. Hodge*), Карстен Грив (*Carsten Greve*), Энтони И. Боурдман (*Anthony E. Boardman*), стр. 238 <http://www.oecd.org/dataoecd/53/59/47814836.pdf>

⁶ 44-й отчет Комитета по контролю за расходованием государственных средств Соединенного Королевства — «Уроки, извлеченные из опыта ЧФИ и других проектов», Палата общин 1201 01, сентябрь 2011 г.

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/1201/120102.htm>

⁷ 17-й отчет Специального комитета Министерства финансов Соединенного Королевства — «Частная финансовая инициатива», Палата общин 1146, август 2011 г. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114602.htm>.

требует учета внешних воздействий — например, последствий для сотрудников. Однако «на данный момент ни одно из государств не осуществило надлежащего с нормативной точки зрения анализа ГЧП; оценка ГЧП должна проводиться независимыми аналитиками, входящими или не входящими в состав органов власти»⁸.

В Соединенном Королевстве ожидаемые доходы от налогообложения считаются дополнительной выгодой от создания ГЧП, однако на практике надлежащего мониторинга не проводится, и многие владельцы зарегистрированы в налоговых офшорах: «Некоторые инвесторы по ЧФИ снижают свои налоговые расходы, причитающиеся к выплате Соединенному Королевству, посредством использования офшоров. Однако Министерство финансов учитывает доходы от налогообложения в своем анализе затрат и результатов для проектов ЧФИ. Министерство финансов не может сообщить нам, выплатили ли инвесторы по ЧФИ налоги на прибыль и на выручку по акциям в Соединенном Королевстве, а также были ли собраны налоги на прибыль корпораций с компаний в рамках ЧФИ. У государственного сектора недостаточно информации о прибыли, полученной инвесторами по ЧФИ, при этом надлежащего механизма долевого участия в прибыли при продаже инвесторами своих акций также не существует»⁹.

Правительства не тратят средства на мониторинг подрядчиков. Даже в Соединенном Королевстве, являющемся лидером по количеству ГЧП и срокам их функционирования, правительство не проводит систематической оценки результатов: «Систематической оценки эффективности вложения средств в операционные проекты по ЧФИ по департаментам не проводилось. Поэтому не имеется достаточного объема доказательств того, что использование частного финансирования по сравнению с другими формами договоров привело к более выгодному расходованию средств»¹⁰.

3. Вариант заключения обычных договоров в государственном секторе рассматривается не всегда

На практике обычный процесс заключения договоров не является допустимым вариантом для государственного сектора, так как он привел бы к увеличению государственного долга, тогда как ГЧП этого не предусматривает. Таким образом, ГЧП остается единственной возможностью. В Соединенном Королевстве «ЧФИ слишком долго была единственным вариантом в ряде секторов, не имевших надлежащих размеров капитального бюджета для покрытия своих инвестиционных нужд. Данная проблема, по-видимому, усугубится в будущем, так как размеры капитального бюджета существенно сократятся, согласно смете расходов. Если ЧФИ является единственной возможностью, позволяющей осуществлять необходимые капитальные затраты, она будет использоваться даже в том случае, если не будет гарантировать более выгодного расходования средств»¹¹. В

⁸ Боурдман А. (*Boardman A.*) и Вайнинг А. (*Vining A.*), 2010 г. Оценка экономической значимости государственно-частных партнерств; из Международного руководства по государственно-частным партнерствам, издатели Грэм Эй. Ходж (*Graeme A. Hodge*), Карстен Грив (*Carsten Greve*), Энтони И. Боурдман (*Anthony E. Boardman*), стр. 238 <http://www.oecd.org/dataoecd/53/59/47814836.pdf>

⁹ 44-й отчет Комитета по контролю за расходованием государственных средств Соединенного Королевства — «Уроки, извлеченные из опыта ЧФИ и других проектов», Палата общин 1201 01, сентябрь 2011 г.

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/1201/120102.htm>

¹⁰ Национальная аудиторская служба Соединенного Королевства, 2011 г. «Уроки, извлеченные из опыта ЧФИ и других проектов: краткий обзор пяти отчетов по ЧФИ», апрель 2011 г. http://www.nao.org.uk/publications/1012/lessons_from_pfi.aspx

¹¹ 17-й отчет Специального комитета Министерства финансов Соединенного Королевства — «Частная финансовая инициатива», Палата общин 1146, август 2011 г. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114602.htm>.

Ирландии тот факт, что правительство поощряло ГЧП, привел к тому, что «местные органы власти отказались от результатов проведения собственной оценки эффективности расходования средств или результатов предварительных отчетов в тех случаях, в которых данные отчеты и оценки доказывали выгоду применения традиционных договоров»¹².

4. ГЧП не имеет преимуществ по завершению строительства раньше срока или снижению размеров бюджета в сравнении с обычными договорами

При создании ГЧП используются т. н. «договоры под ключ», которые устанавливают, что средства, подлежащие выплате, выплачиваются только после полного завершения строительства. Они гораздо дороже обычных контрактов: согласно отчету Европейского инвестиционного банка, договоры на строительство дорог в Европе оказались в среднем на 24% дороже обычных договоров.¹³ Если существует необходимость в передаче «строительного риска», этого можно достигнуть посредством заключения «договора под ключ» с обычным подрядчиком, без необходимости создания ГЧП на 30 лет¹⁴.

Кроме того, если принять во внимание процесс заключения договоров в целом, включая его обсуждение, зачастую сроки заключения и исполнения договоров по ГЧП оказываются гораздо протяженнее сроков по обычным договорам. В Соединенном Королевстве «не существует убедительных доказательств того, что проекты по ЧФИ реализуются быстрее или с более низкой стоимостью, чем проекты, по которым заключаются традиционные договоры. Напротив, по критерию продолжительности процесса в целом строительство по договору ЧФИ, вероятнее всего, продлится дольше из-за слишком длительного срока заключения договоров»¹⁵.

Далее, строительство — это только один из этапов ГЧП, продолжительность которого часто составляет 30 лет. Вне зависимости от условий договора, часто происходит его пересмотр, и его ожидаемая стоимость может существенно возрасти: «В Соединенном Королевстве пересмотр условий договора имел место в 33% от общего числа проектов по ЧФИ с датой подписания договоров в 2004-2006 гг. Изменения выразились в стоимости, равной 4 млн долларов по каждому из проектов в год, что эквивалентно примерно 17% от стоимости проекта»¹⁶.

5. Правила, регулирующие ГЧП, не обеспечивают полной прозрачности сделок

Частные компании настаивают на том, чтобы некоторые аспекты, относящиеся к ГЧП, в том числе, сами договоры, носили конфиденциальный характер. Например, условия договора о ГЧП на оказание услуг по водоснабжению в Берлине не

¹² Ривз И. (Reeves E). 2011 г. «Альтернативы нет: государственно-частные партнерства в ирландском секторе водоснабжения». Экономический и социальный обзор, том 42, № 1, весна 2011 г., стр. 95—111.

¹³ Европейский инвестиционный банк, 2006 г. «Ожидаемые расходы на строительство в секторе автодорог Европы: сравнение государственно-частных партнерств и традиционных договоров в государственном секторе». Экономический и финансовый отчет. 2006/01. Блан-Брюд Ф. (Blanc-Brude F.), Гольдсмит Х. (Goldsmith H.) и Вялиля Т. (Väilä T.)
<http://www.eib.org/attachments/efs/efr06n01.pdf>

¹⁴ 17-й отчет Специального комитета Министерства финансов Соединенного Королевства — «Частная финансовая инициатива», Палата общин 1146, август 2011 г.
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114602.htm>

¹⁵ 17-й отчет Специального комитета Министерства финансов Соединенного Королевства — «Частная финансовая инициатива», Палата общин 1146, август 2011 г.
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114602.htm>

¹⁶ Айосса И. (Iossa E.) и Мартиморт Д. (Martimort D.), 2011 г. Распределение риска; затраты и выгоды государственно-частных партнерств, Центр экономических исследований CEPREMAP, рабочий отчет № 1104
<http://www.cepremap.ens.fr/depot/docweb/docweb1104.pdf>

разглашались до тех пор, пока не был проведен референдум, по результатам которого данные условия были обнародованы¹⁷. В Соединенном Королевстве «прозрачность полного объема затрат и выгоды проектов по ЧФИ как в государственном, так и в частном секторе нарушается департаментами и инвесторами, которые скрывают размер затрат и выгоды, объясняя это необходимостью соблюдения коммерческой тайны»¹⁸.

6. Любые конкурентные тендеры, связанные с ГЧП, не гарантируют экономию средств

Процесс проведения тендера по ГЧП является более долгим, по сравнению с обычными договорами; это создает дополнительные расходы по сделкам как для государства, так и для компаний. Сложность ГЧП означает наличие большого объема юридических и бухгалтерских издержек, которые несет и государство, и компании, при этом продолжительность процедуры проведения тендера составляет в среднем 34 месяца¹⁹. Исследование проектов на территории Европы, проведенное сотрудниками Европейского инвестиционного банка, показало, что расходы по заключению договора в среднем превышали 10% от общей стоимости каждого договора по ГЧП²⁰. Стоимость заключения договора для «Метронет» в рамках ЧФИ в Соединенном Королевстве составила всего 2,8% от стоимости проекта, однако сам проект был настолько дорогостоящим, что стоимость заключения договора достигла 455 млн фунтов стерлингов. По оценкам газеты The Financial Times [«Файнэншл Таймз»], по всем сделкам ЧФИ в Соединенном Королевстве, «консультанты и адвокаты заработали не меньше 2,8 млрд фунтов стерлингов и, возможно, значительно более 4 млрд фунтов стерлингов на консультациях по сделкам»²¹.

По причине сложности заключения договоров по ГЧП используются «обсуждаемые» процедуры или процедуры «конкурентного диалога», при этом стоимость заявки такова, что только небольшое количество компаний может позволить себе участвовать в тендере на создание ГЧП. В результате уровень конкуренции остается низким: в недавнем парламентском отчете Соединенного Королевства сообщается, что «характер ЧФИ предполагает, что конкуренция, вероятно, будет менее интенсивной, по сравнению с другими формами договоров. Мы считаем, что барьеры для участия в тендерах слишком высоки, что приводит к недостаточной конкуренции на рынке. Долгий, сложный и высокзатратный процесс умеряет аппетиты консорциумов, которые хотели бы представить свои заявки на проекты, а также означает, что в него могут быть включены только компании, которые, в случае проигрыша готовы потерять миллионы фунтов стерлингов».

¹⁷ Глобальная разведка источников водоснабжения, том 12, № 3, март 2011 г., Новый барьер для RWE [Эр-Вэ-Э] в Берлине

<http://www.globalwaterintel.com/archive/12/3/general/new-hurdle-rwe-berlin.html>

¹⁸ 44-й отчет Комитета по контролю за расходованием государственных средств Соединенного Королевства — «Уроки, извлеченные из опыта ЧФИ и других проектов», Палата общин 1201 01, сентябрь 2011 г.

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/1201/120102.htm>

¹⁹ Айосса И. (Iossa E.) и Мартиморт Д. (Martimort D.), 2011 г. Распределение риска; затраты и выгоды государственно-частных партнерств, Центр экономических исследований CEPREMAP, рабочий отчет № 1104 <http://www.cepremap.ens.fr/depot/docweb/docweb1104.pdf>

²⁰ Европейский инвестиционный банк, 2005 г. Дудкин Г. (Dudkin G.) и Вялиля Т. (Väliä T.) «Затраты на оформление сделки в государственно-частных партнерствах: первый взгляд на доказательство. Экономический и финансовый отчет Европейского инвестиционного банка, 2005/03 <http://www.eib.org/Attachments/efs/efr05n03.pdf>

²¹ Financial Times, 7 августа 2011 г. «20 млрд. фунтов стерлингов налогоплательщиков потрачены на расходы по частному финансированию», Николас Тимминс (Nicholas Timmins) и Крис Джайлс (Chris Giles) <http://www.ft.com/cms/s/0/65068d1c-bdd2-11e0-babc-00144feabdc0.html#axzz1YbE1rI9m>

7. ГЧП не обеспечивают внедрения существенных инноваций в проектировании

Опыт Соединенного Королевства показывает, что ГЧП могут не обеспечивать более инновационного подхода, по сравнению с традиционными договорами: «В сфере проектных инноваций и обеспечения качества строительства были получены доказательства того, что проекты по ЧФИ являются менее новаторскими по сравнению со зданиями, на строительство которых были заключены обычные договоры. Тот факт, что компании объединяются в консорциумы для участия в тендере по проектам, также демонстрирует ограниченность выбора и конкуренции. Например, в ситуации, когда архитектурное бюро разработало оптимальную конструкцию здания, либо когда один из подрядчиков подготовил наиболее выгодное предложение, действует следующее правило: если данное бюро или данный подрядчик не входят в состав выбранного консорциума, разработанный бюро проект или подготовленное подрядчиком предложение не будут использованы»²².

8. Частный сектор не обязательно обеспечивает более высокую эффективность при проведении текущего обслуживания

Сторонники ГЧП часто характеризуют их как обеспечивающих лучшую эффективность за счет частного сектора: «Ключевым базовым обоснованием является более высокая эффективность, наблюдаемая в частном секторе»²³. Однако большой объем проведенных сравнительных исследований демонстрирует весьма противоречивую картину, из которой становится ясно, что постоянного преимущества частного сектора в отношении эффективности не наблюдается. Как подытоживает МВФ, «Большая популярность ГЧП объясняется относительно высокой эффективностью, наблюдаемой в частном секторе. В то же время, существует множество источников по данному предмету, которые демонстрируют, что данная теория не является однозначной, а эмпирические доказательства не всегда говорят в пользу данной теории»²⁴. Опыт Соединенного Королевства подтверждает указанный тезис: авторы недавнего отчета парламентского комитета заключают, что «цена финансирования оказывается существенно выше при использовании ЧФИ. Поэтому финансовая стоимость выплаты капитальных вложений инвесторов по ЧФИ оказывается гораздо выше эквивалентной стоимости выплаты прямых государственных инвестиций. Мы не получили доказательств того, что данный неэффективный метод финансирования компенсировался ощутимой выгодой от ЧФИ в области увеличения объема переданного риска. Напротив, были получены доказательства обратного»²⁵.

9. Частный сектор не может привлекать средства более выгодно, чем государство

Государство почти всегда может привлечь капитал за меньшую стоимость, нежели частный сектор. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) подтверждает, что «стоимость капитала частного партнера, как правило, является

²² 17-й отчет Специального комитета Министерства финансов Соединенного Королевства — «Частная финансовая инициатива», Палата общин 1146, август 2011 г. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114602.htm>

²³ Боурдман А. (*Boardman A.*) и Вайнинг А. (*Vining A.*), 2010 г. Оценка экономической значимости государственно-частных партнерств; из Международного руководства по государственно-частным партнерствам, издатели Грэм Эй. Ходж (*Graeme A. Hodge*), Карстен Грив (*Carsten Greve*), Энтони И. Боурдман (*Anthony E. Boardman*), стр. 238 <http://www.oecd.org/dataoecd/53/59/47814836.pdf>

²⁴ МВФ 2004 г. Государственно-частные партнерства. 12 марта 2004 г. <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm>

²⁵ 17-й отчет Специального комитета Министерства финансов Соединенного Королевства — «Частная финансовая инициатива», Палата общин 1146, август 2011 г. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114602.htm>

более высокой, нежели стоимость капитала, привлеченного государством», а МВФ заявляет, что «если для ГЧП привлекаются частные средства, которыми заменяются государственные займы, в большинстве случаев финансовые затраты увеличиваются»²⁶. В странах, находящихся на пике кризиса, частный сектор не может привлекать средства через ГЧП за более низкую стоимость, чем государство, так как доход ГЧП зависит от платежей из бюджета.

Разница в стоимости является существенной. По оценкам представителя частных компаний в Соединенном Королевстве, которые являются участниками ГЧП, в среднем превышение стоимости привлечения капитала в частном секторе по сравнению с обычным займом составляет 2,2 процента в год. По расчетам газеты *The Financial Times*, это означает, что налогоплательщики в Соединенном Королевстве «платят существенно больше 20 млрд фунтов стерлингов в качестве дополнительных расходов по займу — данная сумма эквивалентна стоимости строительства более 40 новых крупных больниц — по 700 проектам, которые сменяющие друг друга правительства приобретают в соответствии с частной финансовой инициативой»²⁷.

Кризис усугубил проблему, в частности, в Соединенном Королевстве: «Разница между прямым государственным финансированием и стоимостью данного финансирования существенно возросла с начала финансового кризиса. Существенный рост финансовых затрат в частном секторе означает, что метод финансирования по ЧФИ в настоящее время представляется чрезвычайно неэффективным. Недавно полученные данные подтверждают, что средневзвешенная стоимость капитала по ЧФИ в два раза превышает стоимость государственных ценных бумаг»²⁸.

10. ГЧП не обязательно решат проблемы экономического кризиса в соответствующих странах

Не существует доказательства того, что страны, которые чаще всего прибегают к созданию ГЧП, менее подвержены финансовым проблемам. Согласно данным Европейского инвестиционного банка, в пятерку стран, являющихся лидерами по количеству ГЧП в последние годы, входят Греция, Ирландия, Португалия, Испания и Соединенное Королевство²⁹.

В случае Португалии, в пакете документов МВФ/ЕС имеются упоминания ГЧП, однако данное упоминание, скорее, относится к существенной части проблемы, а не к ее решению. В соответствующем Письме о намерениях Португалия принимает на себя обязательство следующего содержания: «Мы предпримем комплексную ревизию ГЧП и концессий для снижения уровня финансовой уязвимости правительства. ГЧП налагают на правительство существенные финансовые обязательства, при этом раскрывая его слабые стороны в плане эффективности управления заключенными договорами», а также обязуется провести анализ, который «позволит оценить объемы ревизии договоров ГЧП или концессий с целью

²⁶ МВФ 2004 г. Государственно-частные партнерства. 12 марта 2004 г. <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm>

²⁷ *Financial Times*, 7 августа 2011 г. «20 млрд фунтов стерлингов налогоплательщиков потрачены на расходы по частному финансированию», Николас Тимминс (*Nicholas Timmins*) и Крис Джайлс (*Chris Giles*) <http://www.ft.com/cms/s/0/65068d1c-bdd2-11e0-babc-00144feabdc0.html#axzz1YbE1rl9m>

²⁸ 17-й отчет Специального комитета Министерства финансов Соединенного Королевства — «Частная финансовая инициатива», Палата общин 1146, август 2011 г. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114602.htm>

²⁹ Европейский инвестиционный банк, 2010 г. Кэппелер А. (*Kappeler A.*) и Нимоз М. (*Nemoz M.*) «Государственно-частные партнерства в Европе — до начала и во время недавнего финансового кризиса». Экономический и финансовый отчет 2010/04, июль 2010 года. www.eib.org/epcc/resources/efr_epcc_ppp_report.pdf

снижения финансовых обязательств правительства»; в то же время, Португалия должна «приостановить создание любых новых ГЧП и крупных инфраструктурных проектов». Общая структура ГЧП и подходы к ним должны быть пересмотрены: «Юридическая и институциональная база для оценки и заключения договоров по ГЧП или концессиям, а также мониторинг их исполнения также должны быть пересмотрены и усовершенствованы под надзором Министерства финансов и при содействии сотрудников, направленных ЕС и МВФ, до конца 2012 года. Мы не будем заключать новые договоры по ГЧП или концессиям на уровне центральных или местных органов власти, по крайней мере, до завершения данных ревизий и проведения юридических и институциональных реформ»³⁰. В первой редакции пересмотренного пакета документов МВФ отмечает, что одно из ГЧП Португалии к настоящему моменту потерпело неудачу, и призывает Португалию остановить создание ГЧП региональными и местными органами власти³¹.

Но вместо того, чтобы извлечь больше выгоды из ГЧП, органы государственной власти избегают дальнейшего создания ГЧП и даже повторно национализируют уже существующие партнерства: «Организации, которые имеют возможность выбора других способов финансирования, все чаще выбирают отказ от использования ЧФИ и даже возвращают ЧФИ обратно в состав государственных предприятий. Стоимость займов организации «Транспорт для Лондона» (*Transport For London*) выше, чем стоимость займов правительства, однако данное учреждение заявляет, что даже при таком положении вещей создается более высокая эффективность расходования средств, по сравнению с возможностью использования ЧФИ»³².

Парламентский комитет Соединенного Королевства настоятельно рекомендует, чтобы правительство Соединенного Королевства утвердило соответствующую программу, в том числе, меры по передаче финансирования имеющихся ГЧП, с существенным *снижением* расходов: «Министерству финансов необходимо рассмотреть возможность использования более крупных объемов прямого государственного займа для финансирования новых инвестиций. Наиболее простым способом принятия на себя текущих договоров о ГЧП для правительства является выкуп долга (а также, возможно, акционерного капитала), после завершения этапа строительства. Это приведет к увеличению общего уровня государственного долга, но не структурного дефицита, при этом будет происходить обслуживание явного государственного долга, вместо скрытого долга по ЧФИ, что является более приемлемым. Каждое снижение ставки долга по ЧФИ в 40 млрд фунтов стерлингов на один процент позволит экономить 400 млн фунтов стерлингов ежегодно»³³.

³⁰ МВФ 2011 г. Португалия: Письмо о намерениях, 17 мая 2011 г. <http://www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/051711.pdf>

³¹ МВФ 2011b [Португалия: Первая ревизия по расширенному соглашению](#)

³² 17-й отчет Специального комитета Министерства финансов Соединенного Королевства — «Частная финансовая инициатива», Палата общин 1146, август 2011 г. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114602.htm>

³³ 17-й отчет Специального комитета Министерства финансов Соединенного Королевства — «Частная финансовая инициатива», Палата общин 1146, август 2011 г. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114602.htm>