

СКРЫТАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ



Мост имени Анри Конана Бедье, построенный в результате государственно-частного партнерства, связывает северные и южные районы Абиджана, Кот-д'Ивуар.

Эдвард Ф. Баффи, Микеле Андреолли, Бин Грейс Ли
и Луис-Фелипе Занна

Государственно-частные партнерства часто критикуют за слишком высокие затраты, но если взглянуть на экономическую картину в целом, они выглядят намного лучше

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНЫЕ партнерства по строительству и эксплуатации объектов инфраструктуры все чаще встречаются в странах с менее развитой экономикой (см. рисунок). При этом они вызывают крайне неоднозначное отношение к себе. В исследованиях на конкретных примерах делается предупреждение о том, что государственно-частные партнерства могут обходиться значительно дороже, чем традиционные государственные закупки, при которых государственные агентства строят объекты инфраструктуры самостоятельно (или поручают их строительство частным подрядчикам). Традиционные государственные закупки обычно называются *собственными инвестициями* государственного сектора.

Список дополнительных расходов, связанных с государственно-частными партнерствами, довольно обширен.

- Партнерства возлагают риск строительства на частного партнера для использования тесных связей между строительством объектов, качеством услуг и доходом, зарабатываемым партнером после начала строительства, — так, например, частные отключения уменьшают объем продаж у плохо построенных электростанций. Но частный сектор не в состоянии распределять риск так же широко, как

государственный; соответственно, выплачиваемая частному партнеру доходность обычно на несколько пунктов выше, чем процентная ставка по государственному долгу.

- Административные затраты на составление заявок и организацию аукционов на сложные долгосрочные контракты зачастую весьма высоки, а ограниченная конкуренция и сложность разработки аукционов таким образом, чтобы предотвращать сговоры, могут приводить к завышению заявочных цен.

- Сложность контрактов, невозможность предусмотреть все возможные ситуации в партнерствах, которые заключаются на 20–30 лет, и неповоротливые юридические системы часто приводят к необходимости повторно вести затратные переговоры по пересмотру первоначально заключенных контрактов.

- Даже если правительство ведет переговоры исключительно удачно и сводит затраты по приему заявок, организации аукционов и повторным переговорам к минимуму, оно не может избежать дополнительных расходов по отслеживанию исполнения частными партнерами своих обязательств.

Неполная картина

Однако сравнение затрат дает только половину общей картины. Другая половина содер-

жит все то, что привносит частный партнер: превосходный технический опыт, более широкие возможности для реализации проекта и меньшее политическое давление — например, снижающие эффективность требования найма большего количества работников, чем надо, и закупок от предпочтительных поставщиков (de Bettignies and Ross, 2004; Valila, 2005; Grimsey and Lewis, 2005). Эти преимущества выражаются в сокращении сроков строительства (Monteiro, 2005; Sarmiento, 2010) и создании лучшей, более производительной инфраструктуры — электростанций, производящих электричество без пиков и частых отключений, дорог, которые можно использовать круглый год, и портов, где погрузка и разгрузка происходит быстро. Критически важный вопрос заключается в том, компенсируют ли ускорение строительства и рост эффективности повышенные затраты. Выражаясь бюрократическим языком, обеспечивают ли государственно-частные партнерства достаточно «эффективное вложение средств»? Точнее, позволяют ли такие партнерства расходовать средства более эффективно, чем собственные инвестиции госсектора?

Обычно директивные органы отвечают на этот вопрос путем подсчета прямой отдачи по каждому из двух вариантов выполнения инвестиционных программ. Прямая отдача — это просто отдача от инфраструктуры (увеличение реального ВВП, при прочих постоянных факторах, деленное на капитальные расходы по проекту) минус либо доходность, выплачиваемая частному партнеру (включая транзакционные и административные издержки), либо проценты, уплачиваемые по внешнему долгу. При прямом сопоставлении прямой отдачи собственные инвестиции часто побеждают — инфраструктура более высокого качества, получение которой возможно в результате государственно-частного партнерства, не оправдывает дополнительных расходов.

Прямую отдачу просто понять и легко рассчитать. Однако по двум причинам она редко точно предсказывает относительную социальную отдачу. Во-первых, более частое выполнение проектов в установленные сроки государственно-частными партнерами — это большой плюс для стран с низкими доходами, страдающих от хронических узких мест на транспорте, в сфере энергетики, связи и ирригации. Когда проект обеспечивает 25-процентную отдачу и может быть профинансирован под 10 процентов, лучше завершить его как можно быстрее. Во-вторых, во многих инвестиционных программах государство стремится не только улучшить инфраструктуру страны, но и стимулировать частные инвестиции и снижать безработицу, неполную занятость и бедность. С учетом этих дополнительных целей социальная отдача государственно-частных партнерств и собственных инвестиций различается кардинально. (Социальная отдача — это увеличение национального дохода, скорректи-

рованное с учетом важности сокращения бедности для директивных органов). Поскольку государственно-частные партнерства в целом создают лучшую инфраструктуру более высокого качества, чем собственные инвестиции, они в большей степени увеличивают доходность частного капитала и спрос на рабочую силу. Соответственно, если разница в затратах не слишком велика, государственно-частные партнерства являются предпочтительными, так как они более эффективно снижают недостаточное инвестирование, безработицу и бедность.

Как выбрать правильный подход

Но директивным органам трудно оценить, перевешивает ли социальная отдача от ускорения строительства и повышения качества инфраструктуры повышенные расходы, связанные с государственно-частными партнерствами.

Чтобы помочь им в этом, мы построили динамическую макроэкономическую модель. Наша модель позволяет отслеживать взаимодействие между государственными инвестициями в инфраструктуру, накоплением частного капитала, безработицей и реальной заработной платой. Рост объема инфраструктуры — будь то аэропорт, электростанция или ирригационный проект — увеличивает общественное благосостояние напрямую путем увеличения совокупной факторной производительности (роста объема производства, не относимого напрямую на увеличение таких факторов, как рабочая сила и капитал) и косвенно — путем стимулирования частных инвестиций и создания большего числа лучших рабочих мест. В нашей модели используются эмпирические оценки для стран с развивающейся экономикой для определения влияния инфраструктуры на совокупную факторную производительность и расчета роста реальной заработной платы при сокращении безработицы.

Благосостояние зависит от потребления сегодня, завтра и в отдаленном будущем. Для измерения совокупного увеличения благосостояния мы рассчитываем постоянный рост потребления, который приводит к такому же увеличению благосостояния, как и фактическая траектория потребления в инвестиционной программе. Например, увеличение благосостояния на 10 процентов означает, что изменяющаяся траектория потребления в инвестиционной программе увеличивает благосостояние на ту же величину, что и постоянный рост потребления на 10 процентов начиная с сегодняшнего дня.

Директивные органы должны определить точку, в которой увеличение благосостояния от государственно-частного партнерства превышает таковое от собственных инвестиций. Эта точка безубыточности зависит от многих факторов, включая социальные цели директивных органов.

Таблица иллюстрирует то, как наша модель может помочь разработчикам экономической политики делать правильный выбор.

Она показывает увеличение благосостояния от государственно-частного партнерства, деленное на увеличение благосостояния от собственных инвестиций, при различных допущениях о рынке труда, темпах строительства и доле дохода от заработной платы в увеличении дохода на душу населения. В случае собственных инвестиций мы предположили, что правительство занимает на рынке еврооблигаций под 6 процентов и что инфраструктура приносит отдачу в 16 процентов. Таким образом, прямая отдача по всем инвестициям составляет 10 процентов.

В конкурирующем государственно-частном партнерстве процентная ставка по займу — ежегодный доход, выплачиваемый частному партнеру полус

Быстрый рост

Инвестиции в государственно-частные партнерства за последние два десятилетия резко возросли, особенно в развивающихся странах.

(Инвестиции в государственно-частные партнерства, в процентах ВВП)



Источник: МВФ, данные по инвестициям и основным фондам.

Примечание. Все данные представляют собой скользящие средние значения за пять лет.

Как надо выбирать

Когда отношение увеличения благосостояния от государственно-частных инвестиций в инфраструктурный проект к увеличению благосостояния от собственных инвестиций превышает 1, разработчики экономической политики должны выбирать государственно-частное партнерство, даже если на основании прямой отдачи доходность традиционной государственной закупки будет выше.

	Разница в прямой отдаче между собственными инвестициями и государственно-частным партнерством, в процентных пунктах					Кэфф. безубыточности
	0	0,02	0,04	0,06	0,08	
Сценарий 1. Коэффициент при полной занятости, но государственно-частное партнерство обеспечивает более высокие темпы строительства	2,20	1,82	1,45	1,07	0,69	0,064
Сценарий 2. Коэффициент при безработице	1,27	1,13	1,00	0,87	0,73	0,040
Сценарий 3. Коэффициент, когда вес связанного с заработной платой дохода в благосостоянии на 50 процентов выше, чем вес среднего дохода	1,35	1,23	1,11	1,00	0,88	0,060
Сценарий 4. Коэффициент, когда вес связанного с заработной платой дохода в благосостоянии на 100 процентов выше, чем вес среднего дохода	1,38	1,28	1,17	1,06	0,96	0,072

Источник: расчеты авторов.

Примечание. Для собственных инвестиций прямая отдача принимается равной 10 процентам.

Для государственно-частного партнерства она варьируется от чистого значения в 10 процентов до 2 процентов. Прямая отдача — чистое увеличение ВВП, деленное на капитальные расходы по инфраструктурному проекту минус либо доходность, выплачиваемая частному партнеру (включая транзакционные и административные издержки), либо, в случае собственных инвестиций, проценты, уплачиваемые по внешнему долгу. Увеличение благосостояния — это постоянное увеличение потребления, вызванное инвестиционной программой. Коэффициент безубыточности — это точка, в которой увеличение благосостояния от государственно-частного партнерства превышает увеличение благосостояния от собственных инвестиций, даже если на основании прямой отдачи, по-видимому, следовало бы предпочесть собственные инвестиции.

все транзакционные и административные издержки — составляет 15 процентов, в то время как отдача от инфраструктуры варьируется от 17 до 25 процентов. Соответствующий диапазон для прямой отдачи в этом случае составляет от 2 до 10 процентов. При допущении об отдаче собственных инвестиций в 10 процентов сравнение только прямой отдачи явно оказывается в пользу собственных инвестиций: *разница в прямой отдаче*, разница между прямой отдачей от собственных инвестиций и прямой отдачей от государственно-частного партнерства, варьируется от нуля — когда прямая отдача от обоих составляет 10 процентов — до 8 процентных пунктов — когда прямая отдача от государственно-частных партнерств составляет 2 процента. Аргументы в пользу предпочтения государственно-частного партнерства собственным инвестициям целиком основаны на его более благоприятном влиянии на сроки реализации, частные инвестиции, рост занятости и реальную заработную плату, которые компенсируют его пониженную прямую отдачу.

Несколько сценариев

В таблице указаны результаты четырех различных сценариев. Первый сценарий предполагает полную занятость, но инвестиционные проекты в государственно-частном партнерстве достигают 50-процентной готовности на 25 процентов быстрее, чем проекты собственных инвестиций. Остальные три сценария предполагают одинаковые темпы строительства в государственно-частных партнерствах и при традиционных государ-

ственных закупках, но учитывают безработицу и разные степени влияния дохода от заработной платы и среднего дохода на благосостояние. При сценарии безработицы правительство игнорирует влияние на распределение доходов; в третьем и четвертом сценариях оно оценивает увеличение дохода от заработной платы на один доллар на 50–100 процентов выше, чем увеличение на один доллар среднего дохода домашних хозяйств.

Удивительно, но многие коэффициенты превышают 1, а это означает, что государственно-частные инвестиции увеличивают общественное благосостояние больше, чем собственные инвестиции, *даже при большой разнице в прямой отдаче*. Более высокие темпы строительства сами по себе повышают безубыточное значение разницы в прямой отдаче — то есть точки, в которой у правительства не было бы предпочтений между инвестиционными подходами — с нуля (значение при сравнении прямой отдачи, когда оба подхода приносят 10 процентов) до 6,4 процентного пункта. Другими словами, государственно-частное партнерство с прямой отдачей выше 3,6 процента увеличивает благосостояние больше, чем собственные инвестиции с доходностью 10 процентов, если учитывать темпы строительства.

В модели с безработицей и одинаковыми темпами строительства значение безубыточности варьируется в диапазоне от 4 до 7,2 процентного пункта в зависимости от отношения дохода от заработной платы к среднему доходу.

Вывод заключается в том, что при сравнительной оценке государственно-частного партнерства и собственных инвестиций разработчикам экономической политики следует учитывать не только прямую отдачу. Нельзя отрицать тот факт, что государственно-частные партнерства обходятся дороже. Но они конкурентоспособны с традиционными государственными закупками, если позволяют госсектору быстрее строить более качественную инфраструктуру. Государственно-частное партнерство, приносящее скромную прямую отдачу в диапазоне от 2 до 5 процентов, может генерировать более высокую социальную отдачу, чем собственные инвестиции, обеспечивающие прямую отдачу в 10 процентов. ■

Эдвард Ф. Баффи — профессор экономики Университета Индианы в Блумингтоне. Микеле Андреолли — научный сотрудник, Бин Грейс Ли — экономист и Луис-Фелипе Занна — старший экономист в Исследовательском департаменте МВФ.

Статья основана на Рабочем документе МВФ 2016 года тех же авторов № 16/78, «Макроэкономические аспекты государственно-частных партнерств» (Macroeconomic Dimensions of Public-Private Partnerships).

Литература:

- de Bettignies, Jean-Etienne, and Thomas W. Ross, 2004, "The Economics of Public-Private Partnerships," *Canadian Public Policy*, Vol. 30, No. 2, pp. 135–54.
- Grimsey, Darrin, and Mervyn K. Lewis, 2005, "Are Public Private Partnerships Value for Money? Evaluating Alternative Approaches and Comparing Academic and Practitioner Views," *Accounting Forum*, Vol. 29, No. 4, pp. 345–78.
- Monteiro, Rui Sousa, 2005, "Public-Private Partnerships: Some Lessons from Portugal," *EIB Papers*, Vol. 10, No. 2, pp. 73–81.
- Sarmento, Joaquim Miranda, 2010, "Do Public Private Partnerships Create Value for Money for the Public Sector? The Portuguese Experience," *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2010, No. 1, pp. 1–27.
- Valila, Timo, 2005, "How Expensive Are Cost Savings? On the Economics of Public-Private Partnerships," *EIB Papers*, Vol. 10, No. 1, pp. 95–119.