

УДК 316.6

Мартусевич Р. А., м. н. с., Институт анализа предприятий и рынков ГУ-ВШЭ, г. Москва

СОЦИАЛЬНО НЕПРИЕМЛЕМЫЙ КРИТЕРИЙ ВЫБОРА ПОБЕДИТЕЛЯ КОНКУРСА ЗА ИНФРАСТРУКТУРНЫЕ КОНЦЕССИИ

В конце мая 2008 г. Госдума РФ приняла во втором чтении Закон «О концессионных соглашениях», который позволит бизнесу инвестировать средства в федеральное имущество, которое нельзя приватизировать. В бизнес среде давно ждали принятия этого законопроекта. Если документ пройдет в Совете Федерации, бизнес получит доступ к автодорогам, трубопроводам, аэродромам (в том числе взлетно-посадочным полосам), электростанциям и электросетям, железнодорожному и городскому транспорту, портам (включая причальные стенки), а также объектам коммунального хозяйства, культуры и здравоохранения. В этой ситуации особое значение приобретает критерий выбора победителей будущих конкурсов за инфраструктурные концессии. Автор статьи рассуждает о сложностях этого процесса, о «подводных камнях», которые ожидают будущих концессионеров, о причинах, по которым критерий максимума концессионной платы выбирается чиновниками в качестве критерия конкурса за концессию.

Введение

Лестер Телсер был, по-видимому, первым, кто обратил внимание на проблему использования платы за право быть естественным монополистом в качестве критерия конкурса. Показывая, что неправильно отождествлять эффективность и конкурентную норму доходности, он заметил, что «[если] государство продает франшизу тому, кто предложит за нее наибольшую цену, [...] конкуренция среди фирм за привилегию получить франшизу поднимет ее цену до уровня, при котором победитель торгов сможет получить лишь

конкурентную норму доходности»¹. То есть подобные торги могут предотвратить монопольное превышение нормы доходности, но при этом не обеспечить эффективности (цена и выпуск будут установлены на монопольном уровне).

Анализируя последствия использования критерия максимума платы за франшизу, Ричард Познер предложил различать два способа определения платы за франшизу (концессионной платы), широко использующиеся на практике²:

¹ *Telser L.G. On the Regulation of Industry: A Note // Journal of Political Economy, Vol.77 No.6 (Nov. Dec., 1969), p. 937–952.*

² *Posner R.A. The Appropriate Scope of Regulation in the Cable Television Industry // Bell Journal of Economics*

• **первый**, наиболее простой, **подход** — присуждать франшизу тому, кто предложит за нее наибольший *единовременный платеж*;

• **альтернативный подход** предусматривает присуждение франшизы фирме, которая предложит выплатить властям, выдавшим франшизу, наибольшую *плату в расчете на одного пользователя или наибольший процент от валовой выручки*³.

На примере кабельного телевидения (ТВ), Познер приводит интересный экономический анализ последствий использования двух указанных им альтернатив:

«[В первом случае] участник конкурса сначала оценит потоки монопольных прибылей (если таковые будут), которые принесла бы франшиза, если бы никакой платы не вводилось. Затем он оценит капитализированную приведенную к настоящему моменту стоимость (*present value*) ожидаемых прибылей. Эта сумма есть максимальная величина, которую он заплатит за предлагаемую франшизу. Участник конкурса, который ожидает от франшизы наибольшие монопольные прибыли, подаст наибольшее предложение и получит франшизу.

Такая система изымает монопольные прибыли в пользу общества (в форме единовременного платежа, выплачиваемого властям, выдавшим франшизу), легко и дешево администрируется, но ничего не дает для [решения — *P. M.*] проблемы монополии, а наоборот лишь усугубляет ее. Тарифы для потребителей будут не меньше, чем если бы не было никаких попыток регулировать монополию кабельного ТВ [*вы-*

делено мной — P. M.]. Менее очевидно, но существует опасность, что власти будут испытывать соблазн предоставить победителю не только право проложить кабельное ТВ в дома в их юрисдикции, но и эксклюзивное право [*выделено мной — P. M.*] делать это. Добавив легальную монополию к естественной монополии франчайзи [*лица, получившего франшизу. — P. M.*], власти могут получить еще большую сумму от франчайзи, но со значительными социальными издержками: присуждение долгосрочной эксклюзивной франшизы компаниям кабельного ТВ может затормозить процесс [технологического развития], который путем изменения технологий подрывает естественную монополию.

Альтернативный подход [...] сомнителен, так как он может привести к даже более высоким тарифам (расценкам) и меньшему выпуску, чем аукцион с единовременным платежом. Если плата основана на количестве пользователей, франчайзи будет расценивать ее как дополнительные удельные издержки (в расчете на одного пользователя). Стратегия максимизации прибыли в этом случае приведет к повышению тарифа для пользователей. Если платеж властям определяется в проценте от валовой (общей) выручки, оператор кабельного ТВ будет рассматривать его как снижение спроса на его продукцию; и снова каждый может легко убедиться, что пока оператор кабельного ТВ будет стараться максимизировать свою прибыль, он будет поднимать тарифы для пользователей. Таким образом, *результатом будут тарифы даже более высокие, чем тарифы нерегулируемого монополиста или рассмотренного выше монополиста, получившего франшизу против единовременного платежа [выделено мной — P. M.]*⁴.

Легко видеть, что анализ Познера следует логике стандартного сравнительного анализа обложения монополии двумя ти-

and Management Science, Vol.3 No.1 (Spring 1972), p. 98–129.

³ Российский Федеральный закон от 21.07.2005 №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» не уточняет, каким именно из двух представленных выше способов должна определяться концессионная плата, при ее использовании в качестве критерия конкурса, таким образом, допуская использование обоих способов.

⁴ Posner. Op. cit., p. 113–114.

пами налогов: *паушальным налогом* (аналогичен уплате концессионной платы в виде фиксированного платежа, вносимого единовременно или в виде нескольких траншей) и *потоварным налогом* (который по влиянию на объем производства и цену монополиста аналогичен определению концессионной платы в виде процента от выручки или от объема продаж).

Известный результат этого анализа, заключается в том, что при эластичном спросе и в отсутствии регулирования цен на продукцию монополиста верно следующее: (а) в отличие от потоварного налога, выплачиваемая монополистом сумма паушального налога не зависит от объема выпуска, а потому является для него элементом постоянных, а не переменных и предельных издержек; (б) выпуск и цена продукции монополиста после введения паушального налога не изменяются, тогда как введение потоварного налога ведет к сокращению выпуска и увеличению цены на продукцию монополиста, т. е. к потерям в общественном благосостоянии⁵.

В силу того, что конкурсы за концессии в отраслях естественных монополий являются конкурсами за право быть естественным монополистом, мы можем трансформировать результаты анализа Телсера-Познера в **вывод о нецелесообразности использования критерия максимума концессионной платы (МКП) в таких конкурсах** (в отличие, например, от конкурсов за концессии природных ресурсов).

На долгие годы точка зрения Познера стала устоявшимся мнением среди экономистов. Однако и практика, и новые теоретические работы ставят под сомнение нецелесообразность использования критерия МКП.

Как отмечается в публикации Всемирного Банка, «правительства часто (*вы-*

⁵ См. Гальперин В. М., Игнатъев С. М., Моргунов В. И. Микроэкономика: в 2-х т. СПб.: Экономическая школа, 1997. Т. 2. С. 126–128.

делено мной — Р. М.) основывают конкурсную процедуру на критерии наибольшей платы за концессию, выплачиваемой концессионером»⁶. Например, единовременная «плата за вход» (*entry fee*) использовалась в качестве критерия конкурса при присуждении концессии водоснабжения в Сан-Этьене (Франция). Другой вид концессионной платы — в виде ежегодных платежей (*canon, royalty*) — получил широкое распространение в качестве критерия конкурса в Испании⁷. В 2000 г. компания *Proactiva* выиграла концессию водоснабжения в г. Катамарка (Аргентина), предложив в качестве концессионной платы наибольший процент (12,5%) от ежегодной суммы выставленных счетов⁸. Есть и другие примеры.

Даже позиция Всемирного Банка, одного из ведущих консультантов правительств развивающихся стран, как минимум, противоречива. В трех его влиятельных документах — *Concession Toolkit*⁹, *Water and Sanitation Toolkit*¹⁰ и публикации Института Всемирного банка¹¹ — использование критерия МКП признается возможным (допустимым). Но если в публикации 1998 г. критерий максимального платежа правительству рассматривается, в основном, для случаев продажи/приватизации активов (недвижимого имущества или акций),

⁶ Kerf M., Gray R. D., Irwin T., Levesque C., and Taylor R. R. Concessions for Infrastructure: A Guide to Their Design and Award. Technical Paper No.389. Washington, D.C.: World Bank, 1998. P. 121.

⁷ Hall D. The Water multinationals 2002 — financial and other problems. PSIRU Report, August 2002.

⁸ Hall D., and Lobina E. Water privatisation in Latin America. PSIRU paper presented at PSI Americas' Water Conference, San Jose, Costa Rica, July 2002.

⁹ Kerf et al. Op. cit.

¹⁰ World Bank. Approaches to Private Participation in Water Services: a Toolkit. Washington D.C.: The World Bank, 2006.

¹¹ Guasch J.L. Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing it Right. Washington D.C.: The World Bank, 2004.

тогда как для использования его для концессионных проектов делается ряд оговорок (*во-первых*, признается, что, несмотря на то, что «передача концессионеру эксклюзивных прав действительно может повысить доходы бюджета, она приводит к более высоким ценам для потребителей инфраструктурных услуг»¹², во-вторых, указывается, что использование данного критерия [в виде единовременной платы за вход] «ограничивает конкуренцию в секторе»¹³), то в публикации 2004 г. этот критерий предлагается уже как *единственно рекомендуемый!* При этом чтобы усилить стимулы частных операторов к повышению собираемости платежей, некоторые консультанты¹⁴ рекомендуют привязывать концессионную плату к сумме выставленных счетов, т. е. именно тот вариант, при котором, как показал Познер, тарифы будут даже выше, чем тарифы нерегулируемого монополиста!

В связи с тем, что и практика, и новые теоретические работы ставят под сомнение нецелесообразность использования критерия МКП, в данной работе мы ставим задачу выявить причины, по которым данный критерий выбирается чиновниками в качестве критерия конкурса за концессию, и проанализировать состоятельность аргументации, приводимой в пользу критерия МКП.

Причины и факторы, призванные объяснить использование критерия МКП

Анализ Теслера и Познера приводит к выводу о *несовместимости использования критерия максимума концессионной платы и цели минимизации монопольной рен-*

*ты*¹⁵. Следовательно, использование данного критерия также несовместимо с целью сделать жизненно-важные инфраструктурные услуги более доступными (*affordable*) для наименее обеспеченных групп населения, так как при прочих равных более высокая монопольная рента означает более высокие цены, делая соответствующие услуги менее доступными для малоимущих граждан, с точки зрения их доходов и способности платить.

Принимая во внимание это обстоятельство, можно задать вопрос, почему же тогда критерий МКП достаточно часто используется на практике?

Пытаясь ответить на подобный вопрос в отношении франшиз (лицензий) на кабельное телевидение, Ричард Познер заметил, что на рынке услуг кабельного телевидения на муниципальном уровне целью регулирования было вовсе не ограничение монопольных прибылей, а более сомнительная цель получить часть этих прибылей в казну¹⁶.

Познер задается вопросом, является ли такой характер регулирования случайным и легко излечимым, или же он является осознанным результатом, внутренне присущим условиям, в которых приходится действовать органам местного самоуправления, и выбирает в качестве ответа последний вариант. Среди причин он указывает, *во-первых*, на то, что муниципалитеты всегда отчаянно ищут дополнительные источники дохода, так как федеральные власти и власти штатов оставляют им немного возможностей собрать собственные налоги, и находят в кабельных компаниях источник дополнительного дохода¹⁷.

¹² Kerf et al. Op. cit. P. 120.

¹³ Ibid.

¹⁴ См., например, Guasch. Op. cit.

¹⁵ Напомним, что отсутствие изъятия монопольной ренты и нулевая экономическая прибыль вовсе не означают отсутствия бухгалтерской прибыли и невозможности получения конкурентной доходности на собственной капитал.

¹⁶ Posner. Op. cit.

¹⁷ Таким образом, несбалансированность расходов обязательств с доходной базой местных бюд-

Во-вторых, он указывает, что, в отличие от многих других муниципальных налогов, налоги на кабельное телевидение могут быть прогрессивными. И, в-третьих, налоги на новую услугу меньше нарушают ожидания, а следовательно, вызывают меньшее политическое сопротивление, и их легче ввести, чем повысить существующие местные налоги или ввести новые налоги на существующие услуги. Кроме того, рассматриваемый им налог на кабельное телевидение более дешев с точки зрения налогового администрирования, так как его уплачивает один, максимум, несколько налогоплательщиков, в отличие, например, от многочисленных плательщиков налога на имущество или налога с продаж, которые поступают в США в местный бюджет.

И, наконец, он верно замечает, что традиция регулирования монополий на муниципальном уровне очень слаба, указывая среди причин этого низкую степень специализации и автономии в принятии решений, отсутствие выгод от экономии от масштаба в деятельности местных регулирующих органов в сравнении с теми, которые имеют возможность получать регуляторы штатов и федерального уровня.

Но вывод, к которому приходит Познер, а именно, что «муниципалитеты действительно нуждаются в дополнительных источниках дохода, и не очевидно, что в итоге существует множество объектов, более предпочтительных для налогообложения, чем кабельное телевидение»¹⁸, как аргументируется ниже, вряд ли может быть перенесен на отрасли естественной монополии, особенно, на те из них, которые относятся к так называемым «отраслям жизнеобеспечения».

Кроме факторов, указанных Познером, анализ литературы, посвященной практике концессий, позволил выделить несколько дополнительных факторов, которые

могли бы объяснить использование критерия МКП в конкурсах за концессии. Объединив эти факторы с теми, что выявил Познер в своем анализе, обозначим их так:

- 1) макроэкономический и бюджетный кризис;
- 2) продажа прав;
- 3) скрытое налогообложение;
- 4) коррупция (использование власти в личных целях);
- 5) горе-консультанты.

В данной статье мы детально рассмотрим только первые три фактора, которые, заметим, часто сильно взаимосвязаны, так как каждый из них означает желание концедента увеличить доходы бюджета с целью снизить долги или сократить дефицит бюджета, или получить средства для решения важных социальных задач.

Макроэкономический и бюджетный кризис.

Как отмечают Менар и Ширлей в отношении сектора водоснабжения и канализации, «ключевым импульсом для реформ было сочетание проблем сектора [...] с макроэкономическим кризисом. В частности, повышение темпов инфляции в сочетании с растущим дефицитом бюджета и долгом стимулировали реформу сектора водоснабжения. Растущая инфляция снижала долю покрытия издержек тарифом, так как рост номинальных цен на услуги водоснабжения уступал темпам инфляции. В результате росли потребности сектора в бюджетных субсидиях в то время, как правительство находилось под растущим давлением обуздать дефицит бюджета»¹⁹. Действительно, как известно, практически во всех странах Латинской Америки на момент принятия решения о реформировании сектора водоснабжения правительственный долг был довольно большим. Ограниченность бюджетных ресурсов и огромные

жетов толкает местные власти на рентоориентированное поведение.

¹⁸ Posner. Op. cit. P. 124.

¹⁹ Shirley M.M. (ed). Thirsting for efficiency: the economics and politics of urban water system reform. Washington D.C.: The World Bank, 2002, p. 7.

инвестиционные потребности инфраструктурных секторов создавали острую потребность в привлечении внебюджетных инвестиционных средств. Конечно, в такой ситуации концессии многим казались спасительным выходом, позволяющим не только снизить потребности сектора в бюджетных дотациях, но и, возможно, повысить доходы бюджета, снизив остроту проблем с бюджетным дефицитом и(или) долгом.

Продажа прав является одним из способов повышения доходов бюджета. В отличие от *передачи* прав управления инфраструктурой, *продажа* прав изначально подразумевает желание получить максимальную плату за продаваемые права. Как отмечает Дэвид Холл, национальные и местные власти *обычно* ожидают от передачи систем водоснабжения в частные руки получить выгоду для собственных финансов, используя выручку от продажи [прав владения и пользования объектами инфраструктуры или эксклюзивных прав водоснабжения определенных территорий], чтобы снизить свои долги или дефицит бюджета как таковой²⁰. Используя концессионную плату в качестве критерия конкурса, они очевидным образом перестраивают логику конкурса в поиск покупателя, предлагающего наибольшую сумму платежа за получаемые права.

Кроме *продажи прав владения и пользования объектом инфраструктуры*, находящимся в публичной собственности, органы публичной власти могут повысить доходы своих бюджетов за счет установления и *продажи эксклюзивных прав* на осуществление какой-либо деятельности (например, предоставления тех или иных услуг). Этого следует всячески избегать. Серьезной проблемой здесь является то, что наличие эксклюзивных прав, как отмечал еще Ричард Познер, (а) может затруднить

развитие технологий, которые со временем ликвидировали бы естественную монополию, и (б), самое главное, необоснованно защищает концессионера от конкуренции, что опять же противоречит самой идее «конкуренции за рынок» как инструмента, позволяющего решить или существенно ослабить проблему монопольного ценообразования, став важным элементом эффективного тарифного регулирования. Особо отметим, что доходы бюджета в этом случае вырастут *только за счет* роста монопольной ренты, оплачиваемой потребителями продукции концессионера²¹.

Скрытое налогообложение. В принципе, изъятие концессионной платы имеет природу косвенного (и скрытого) налогообложения. Особенно ярко это проявляется, когда концессионная плата исчисляется в проценте от выручки²², в то время как концессионер не получает никаких формальных прав от концедента. Вспомним также анализ Ричарда Познера, приведенный в начале статьи, где очевидна аналогия между двумя видами концессионной платы и двумя видами налогообложения монополий — паушальным и потоварным. Как отмечается в отчете *PSIRU*, «фискальные причины были основным фактором в принятии правительствами и местными вла-

²¹ Именно в желании публичной власти разделить с операторами монопольные прибыли Познер усматривал одну из причин, почему в США муниципалитеты не присуждали на момент проведенного им исследования более чем одну франшизу (лицензию) на кабельное телевидение ни в одном из районов своей юрисдикции, *искусственно консервируя ситуацию монополии, и таким нехитрым образом гарантируя ей монопольные прибыли* (Posner, Op. cit.).

²² Именно эта форма определения концессионной платы получила широкое распространение в Латинской Америке. Луис Гуаш указывает, что «ежегодные концессионные платежи (например, в секторе водоснабжения и канализации) **обычно** (выделено мной — Р. М.) определены в форме процента от суммы выставленных счетов, либо от величины собранной выручки» (Guasch, Op. cit. P. 100).

²⁰ Hall D. Water in public hands: Public sector water management — a necessary option. PSIRU Report, June 2001.

стями решения о приватизации предприятий водоснабжения. Полученная от приватизации выручка использовалась как **альтернатива налогообложению выручки** (выделено мной — Р. М.) от реализации соответствующей продукции»²³.

Во всех трех перечисленных выше случаях мотивация публичной власти достаточно понятна. В частности, привлечение частных инвестиций в инфраструктурный сектор снижает нагрузку на бюджет и, следовательно, *высвобождает* бюджетные средства, которые могут быть потрачены на решение других социальных задач, таких как образование и здравоохранение²⁴. Однако взимание концессионной платы сверх ее уровня, достаточного, чтобы покрыть затраты концедента на организацию конкурса и последующий мониторинг исполнения концессионером условий концессионного соглашения, а также экономические издержки на реконструкцию объектов инфраструктуры, иного движимого и недвижимого имущества, передаваемого концессионеру во временное владение и пользование, обязанность за реконструкцию которого остается за концедентом, (будем называть такой уровень платы «естественным») в случае приватизации управления коммунальными предприятиями, по нашему мнению, часто имеет больше недостатков, чем достоинств.

Обратимся сначала к случаю, когда путем изъятия концессионной платы сверх ее «естественного» уровня публичная власть пытается заработать нечто вроде «прибыли» и таким образом повысить доходы бюджета. Следует понимать, что, в конечном счете, эта прибыль изымается за счет потребителей товаров и услуг концессио-

нера²⁵. Однако за редкими исключениями этот путь повышения доходов бюджета представляется социально неприемлемым в инфраструктурных отраслях.

Начнем с исключений, которых мы считали три.

Первое — инфраструктурные отрасли, где имеет или может иметь место *конкуренция на рынке*. Хотя для таких отраслей экономическая теория рекомендует приватизацию производственных активов, публичная собственность на некоторые из них может сохраняться с целью, например, обеспечения надежной работы систем жизнеобеспечения и/или национальной безопасности. Очевидно, что в таких отраслях активы должны передаваться в концессию именно на основе критерия МКП с определением в контракте требований к создаваемым (реконструируемым) объектам и их содержанию/эксплуатации, а также требований в отношении качества услуг — с последующим жестким мониторингом их выполнения. Примерами таких отраслей могут быть междугородняя или городская телефонная сеть, участок автомагистрали или железной дороги в центральной части России, когда существует сопоставимое по цене и возможностям *альтернативное* средство транспорта или

²³ Lobina E., and Hall D. Public Sector Alternatives To Water Supply And Sewerage Privatisation: Case Studies. PSIRU Report, August 1999. P. 9.

²⁴ См. Perrot J.-Y., Chatelus G. Financement des infrastructures et des services collectifs. Le recours au partenariat public-privé. Paris : Presses de l'école nationale des Ponts et chaussees, 2000.

²⁵ Абсолютное же большинство практиков (как чиновников, так и их консультантов), с которыми автору удалось пообщаться, уверено, что концессионную плату платит концессионер из «собственного кармана» (например, из своей нераспределенной прибыли). И можно предположить, что, размышляя подобным образом и приглашая в небогатую развивающуюся страну иностранного концессионера, власти этой страны видели в концессионной плате нечто вроде гранта им от богатой западной страны. Это непонимание создавало угрозу как политической устойчивости самой власти, так и концессионному проекту, поскольку наступившее осознание истины (того, что в конечном счете, за все платит потребитель) могло создать у населения впечатление *обмана* со стороны иностранного концессионера, за который им приходится расплачиваться.

альтернативная не платная дорога, соединяющее те же точки.

Второе — ситуация, когда некая небогатая страна сталкивается с потребностью создания или значительного развития новой отрасли естественной монополии (как правило, технически сложной, капиталоемкой или инновационной). Авторы ряда работ приводят аргументы в пользу того, что социальные выгоды от факта создания/существования новой отрасли могут существенно превышать потери от монополии (потери «мертвого груза» и недопроизводство), а потому для стимулирования создания и развития таких отраслей на первом этапе их тарифы могут быть законодательно нерегулируемыми. Как отмечается в Докладе о мировом развитии Всемирного банка за 1994 г.²⁶, «хотя забота [о том, что монопольный производитель услуг может ограничивать выпуск ниже социально желаемого уровня] может быть оправдана в долгосрочной перспективе, ее не просто примирить с текущей ситуацией во многих, если не в большинстве развивающихся стран [, где] уровень производства инфраструктурных услуг на сегодняшний день настолько низок, что даже нерегулируемый монополист может быть заинтересован в расширении производства и делать это с издержками более низкими, чем были у находившегося в публичной собственности предприятия [монополиста] в прошлом»²⁷.

²⁶ *Word Bank. World Development Report 1994: Infrastructure for Development. Washington D.C.: The World Bank, 1994. P. 64.*

²⁷ Примером может служить строительство электростанций на Филиппинах, когда первые контракты раздавались практически без конкурсов. Цена, установленная первыми частными концессионерами, была высока — 13 центов за кВт/ч, в сравнении с 5 центами для станций, построенных позже на конкурсной основе. Но даже эта высокая цена была заметно ниже социальных издержек, связанных с отсутствием электричества, оцениваемых в 50 центов за кВт/ч. Подробнее см.: *Klein M. Infrastructure Concessions—To*

Хотя приведенная цитата используется Всемирным банком как аргумент в пользу приватизации объектов инфраструктуры, как нам представляется, в этом случае использование механизма концессии и концессионной платы в качестве критерия конкурса несет в себе сразу два преимущества перед приватизацией:

Во-первых, объекты инфраструктуры (созданные нерегулируемым частным монополистом-концессионером) по прошествии некоторого времени перейдут в публичную собственность, что сделает возможным впоследствии решать проблему тарифного регулирования с помощью конкурсов за право эксплуатации этих объектов²⁸.

Во-вторых, критерий концессионной платы позволит перераспределить часть монопольной ренты, получаемой естественным монополистом, в пользу государства, большинство граждан которого, по предположению, небогаты, и, укрепив таким образом бюджет, создать возможности для решения других важных социальных задач, стоящих перед данной страной.

Третье — ситуация, когда экономические потери в благосостоянии могут быть компенсированы и даже перекрыты социальными выгодами от использования изъятной монопольной ренты. Например, если концессионер будет производить *предметы или услуги престижного потребления*, а их дополнительное налогообложение будет использовано в интересах малообеспеченных слоев населения (скажем, для развития сети дорог общего пользования или систем водоснабжения в селах, малых городах или бедных пригородах крупных городов). В инфраструктурных отраслях услугами престижного потребления принято считать, например, услуги сотовой

Auction or Not to Auction? // Public Policy for the Private Sector, Note No.159, November 1998.

²⁸ См. *Demsetz H. Why Regulate Utilities? // Journal of Law and Economics, Vol.11 (April 1968). P. 55–65.*

связи **на начальном этапе развития** этого рынка (пример: Венесуэла, Россия). За счет концессионной платы, взимаемой с операторов сотовой связи, можно, например, проводить телефонизацию села, делая эту услугу доступной для большего количества граждан.

Заметим, однако, что все упомянутые выше исключения имеют **ограниченную во времени** силу действия. Систематическое же использование концедентом объектов инфраструктуры для получения прибыли (получения выручки сверх «естественного» уровня концессионной платы) в принципе неприемлемо по следующим причинам:

Во-первых, с задачей создания объектов недвижимого имущества с целью последующей продажи по максимально возможной цене либо самих объектов, либо прав их аренды, частный бизнес справляется гораздо лучше, чем органы публичной власти. А *во-вторых*, хотя государство стремится к получению доходов от принадлежащих ему активов, **главной целью** его вмешательства в отраслях естественных монополий вовсе не является зарабатывание прибыли²⁹.

Закончив обсуждать возможные исключения, следует сказать несколько слов о преимуществах и недостатках использования концессионной платы как средства скрытого косвенного налогообложения. В отличие от налогообложения, построенного на принципах всеобщности и равенства, концессионная плата — более гибкий инструмент, который позволяет избирательно облагать концессионной платой только группу потребителей продукции (услуг) данного концессионного проекта. При этом в случае одновременного внесения концессионной платы концессионер авансом платит за этих бу-

дущих потребителей, а потом возмещает свои затраты через цену (тариф) на свою продукцию или услуги. По сравнению с альтернативой типа акциза, концессионная плата, как вид налогообложения, на порядок дешевле в администрировании и имеет более высокую собираемость, близкую к 100%. Это может быть рассмотрено как одно из преимуществ концессионной платы. Но, с другой стороны, имеются следующие соображения:

Во-первых, логика избирательного налогообложения, возможно, социально приемлемая в секторах продуктов и услуг престижного потребления, а также услуг, имеющих альтернативу (близкие заменители), типа сотовой связи или платных автодорог, очевидно, **социально неприемлема** для секторов коммунальных услуг, которыми как услугами жизнеобеспечения пользуются не только богатые, но и бедные слои населения;

Во-вторых, выплата концессионной платы — есть изъятие денег³⁰. Чтобы сделать легитимным это изъятие сверх его «естественного» уровня, связанного с оправданными расходами концедента на организацию данного концессионного проекта, включая проведение конкурса, налогоплательщики (граждане страны), обычно выражающие свою волю через своих законных представителей, *предварительно должны дать согласие на такое изъятие, как это они всегда делают при введении новых налогов и обязательных платежей*. Именно поэтому все налоги и иные обязательные платежи устанавливаются через депутатов, которые пред-

²⁹ См. Якобсон Л. И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. М.: ГУ-ВШЭ, 2000.

³⁰ Кто-то может возразить, что плата по концессионному соглашению есть обязательство, добровольно взятое на себя концессионером. Но, как мы уже обсуждали выше, в конечном счете, концессионная плата выплачивается не концессионером, а потребителями его продукции/услуг, тогда как концессионер играет роль налогового агента. Но, возможно, более точным будет сравнение концессионной платы с откупам.

ставляют интересы налогоплательщиков. Обычно повышению или снижению налогов предшествует широкая общественная дискуссия или дискуссия в органе представительной власти. В случае же использования концессионной платы как критерия конкурса ни депутаты, ни сами налогоплательщики **не знают ни сумму этого квазиналога, ни его ставку до того, как собраны все конкурсные предложения.**

Еще более ухудшает ситуацию то, что концессионную плату как критерий конкурса в ряде стран могут устанавливать органы исполнительной власти вообще без участия представительной (законодательной) власти, по закону или даже Конституции, ответственной за налоговое законодательство, введение и отмену налогов. В этом случае возникает серьезная правовая коллизия: новый (квази)налог устанавливает не тот, кто по законодательству имеет на это право и несет за это ответственность. Осознание того, что такое положение — серьезная проблема, впервые произошло во Франции, где национальная Счетная палата заявила, что «концессии превратились в путь улучшения балансов муниципалитетов за счет потребителей их услуг»³¹. И с 1996 г. такая практика скрытого налогообложения, когда «плата за вход» покрывалась из тарифов (а ни за чей иной счет, кроме потребителей, она не может быть покрыта), во Франции была признана **незаконной**³².

В-третьих, среди прочего французский законодатель мог счесть несправедливой практику использования критерия концессионной платы (*entry fee*), возможно, именно по причине ее **изби-**

рательности в сравнении с общим характером налогообложения (см. выше о «преимуществах» концессионной платы). Например, в некотором городе часть системы водоснабжения могла быть отдана в концессию по критерию минимума тарифа, а другая часть, несколько позже, — по критерию максимума концессионной платы и только потому, что в тот момент мэрии срочно понадобились деньги для закрытия дефицита бюджета. В результате, жители разных частей одного города будут платить разный тариф за одинаковую услугу, причем одна часть жителей будет платить заметно больше (на величину скрытого налога), чем другая, что любой гражданин сочтет несправедливым.

В силу усматриваемой в концессионной плате природы скрытого налогообложения, применяемого при том избирательно лишь к некоторым гражданам, установление МКП в качестве критерия конкурса во многих странах, включая Россию, явно противоречит Конституции и другим законам, провозглашающим *равенство прав и обязанностей граждан*, всеобщность и равенство налогообложения. Например, Налоговый кодекс Российской Федерации (далее — НК РФ) устанавливает *исчерпывающий перечень налогов и иных обязательных платежей и определяет*, что «ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи, обладающие установленными настоящим Кодексом признаками налогов и сборов, не предусмотренные настоящим Кодексом, либо установленные в ином порядке, чем это определено настоящим Кодексом» (п. 5 ст. 3). При этом НК РФ **не предусматривает** введения каких-либо (квази)налогов по результатам конкурса за концессию, величину или ставку которого укажет в своем конкурсном предложении победитель такого конкурса.

³¹ *Cour des Comptes. Le Rapport 1997: la gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement.* Paris : Edition officielle, 1997.

³² Подробнее см.: *Hall D., and Lobina E. Private to Public: International lessons of water remunicipalisation in Grenoble, France.* PSIRU Report, August 2001.

Таким образом, все вышеперечисленные аргументы в пользу концессионной платы есть, в лучшем случае, аргументы в пользу возможности взимания фиксированной, заранее известной суммы сверх ее «естественного уровня», но никак не в пользу использования концессионной платы в **качестве критерия** конкурса. И, в любом случае, вопрос о справедливости субсидирования одних групп населения за счет изъятия монопольной ренты у других социальных групп каждый раз требует внимательного изучения и отдельного обоснования.

Выводы и рекомендации

В экономической науке давно доказано, что использование критерия максимума концессионной платы (МКП) в отраслях естественных монополий несовместимо с целью минимизации монопольной ренты. Так, еще Телсер убедительно показал, что торги за концессию, подразумевающие в качестве критерия конкурса *единовременные* платежи за право обладания ею, могут предотвратить монопольное повышение нормы доходности, но при этом не обеспечить эффективности. Познер дополнил анализ Телсера, указав на то, что при альтернативном подходе, когда контракт присуждается фирме, предложившей наибольшую плату в расчете *на одного пользователя или наибольший процент от валовой выручки*, тарифы будут даже более высокими, чем тарифы нерегулируемого монополиста.

Результаты анализа Телсера и Познера приводят к выводу о *несовместимости использования критерия максимума концессионной платы и цели минимизации монопольной ренты. А следовательно, использование этого критерия несовместимо также с целью сделать жизненно-важные инфра-*

структурные услуги более доступными для наименее обеспеченных групп населения, так как при прочих равных условиях более высокая монопольная рента означает более высокий тариф, делающий соответствующую услугу менее доступной для малоимущих граждан с точки зрения их способности платить.

Поиск истины в вопросе об использовании адекватных критериев выбора концессионера важен еще и потому, что, помимо привлечения частной инициативы и частного капитала, правильно организованная «конкуренция за рынок» является также весьма эффективным способом тарифного регулирования в отраслях естественных монополий³³.

В данной статье мы обсудили причины, на которые экономисты обычно ссылаются в попытках объяснить, почему использование критерия МКП получило такое широкое распространение на практике, и, усматривая в концессионной плате природу скрытого налогообложения, нарушающего принцип всеобщности и равенства, показали, что использование критерия МКП в отраслях естественных монополий, по видимому, противоречит Налоговому кодексу РФ.

В целом, не имея возможности в рамках одной публикации сравнить все возможные критерии конкурсов за концессии, здесь мы ограничимся рекомендациями, прямо вытекающими из представленного анализа: в естественно монопольных отраслях жизнеобеспечения (например, ресурсоснабжающих подотраслях коммунального хозяйства) *предпочесть критерий минимума тарифа критерию МКП, а также на законодательном уровне исключить возможность использования критерия МКП в конкурсах за инфраструктурные концессии в отраслях жизнеобеспечения.*

³³ См. Demsetz, Op. cit.

Литература

1. Гальперин В. М., Игнатьев С. М., Моргунов В. И. Микроэкономика: в 2-х т. СПб.: Экономическая школа, 1997. Т. 2.
2. Якобсон Л. И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2000.
3. Guasch J. L. Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing it Right. Washington D.C.: The World Bank, 2004.
4. Hall D. The Water multinationals 2002 - financial and other problems. PSIRU Report, August 2002.
5. Hall D., and Lobina E. Water privatisation in Latin America. PSIRU paper presented at PSI Americas' Water Conference, San Jose, Costa Rica, July 2002.
6. Perrot J.-Y., Chatelus G. Financement des infrastructures et des services collectifs. Le recours au partenariat public-privé. Paris : Presses de l'école nationale des Ponts et chaussées, 2000.
7. Shirley M.M. (ed). Thirsting for efficiency: the economics and politics of urban water system reform. Washington D.C.: The World Bank, 2002.
8. Telser L.G. On the Regulation of Industry: A Note // Journal of Political Economy, Vol.77 No.6 (Nov.- Dec., 1969), pp. 937-952.
9. World Bank. Approaches to Private Participation in Water Services: a Toolkit. Washington D.C.: The World Bank, 2006 и др.

Статья поступила в редакцию 30.04.2008

R. Martusevich,

Junior Research Fellow, Institute for Business and Market Analysis, Higher School of Economics, Moscow

SOCIALLY UNACCEPTABLE CRITERION USED TO CHOOSE AN INFRA-STRUCTURE-RELATED CONCESSION BIDDING COMPETITION WINNER

Bidding competitions organized to identify the winner that gains the right to conclude a concession agreement are one of the forms of competition for the best market share and are the most important stage of a concession project-related organizational process development. The experience gained in different countries of the world of organizing the concession bidding competitions in various infrastructure-related sectors (power supply, water supply, transportation services, etc.) is large but the experience has shown that the competition result is not always justified as the inadequate criteria are used when choosing the winner.

The article author shows the reasons why the state officials choose the maximal concession payment as the only criterion that can identify the best concession competition bidder.