

МЕТОДИЧНА РЕКОМЕНДАЦІЯ З ПИТАНЬ ДПП № 2



Фіскальний контроль і муніципальні проекти державно-приватного партнерства

ПОКРАЩЕННЯ
НАДАННЯ
ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ,
РОЗВИТОК
ІНФРАСТРУКТУРИ,
НАВКОЛИШНЬОГО
СЕРЕДОВИЩА ТА
ЕКОНОМІКИ ЗА
РАХУНОК ДПП

МЕТОДИЧНА РЕКОМЕНДАЦІЯ З ПИТАНЬ ДПП №2

**ФІСКАЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ І МУНІЦИПАЛЬНІ ПРОЕКТИ
ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

КРІС ШУГАРТ
серпень 2014 р.

Дискламація

Дані, тлумачення та висновки, що містяться в цій методичній рекомендації належать виключно автору та не стосуються Програми розвитку державно-приватного партнерства (Програми розвитку ДПП), Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), що виконується компанією FHI360 або будь-кого з її партнерів. Ні Програма розвитку ДПП, ні FHI360 не гарантує достовірність інформації, що міститься в цій публікації і не несе відповідальність за наслідки її використання.

Незважаючи на те, що матеріали цієї публікації належить Програмі розвитку ДПП, розповсюдження інформації дозволено.

Усі питання щодо змісту цього документа прохання надсилати на електронну адресу Програми розвитку ДПП p3dp@fhi360.org . Усі матеріали Програми розвитку ДПП можна знайти на веб-сайті Програми www.ppp-ukraine.org англійською та українською мовами.

Зміст

ПРО ПРОГРАМУ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА	4
ПРО АВТОРА	5
АНОТАЦІЯ	6
1. ВСТУП.....	7
2. МУНІЦИПАЛЬНІ ПЛАТІЖНІ ЗОБОВ’ЯЗАННЯ, ПОВ’ЯЗАНІ З ДПП	9
3. МОЖЛИВІ ПІДХОДИ.....	11
4. РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ	21

ПРО ПРОГРАМУ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Метою Програми розвитку державно-приватного партнерства (Програми розвитку ДПП) в Україні, що впроваджується FHI 360 за фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) є розширення використання механізму ДПП в Україні та збільшення ролі фінансування приватного сектора, досвіду і сучасних технологій для поліпшення інфраструктури та якості надання державних послуг, а також навколишнього середовища. Програма надає допомогу уряду України на національному та муніципальному рівнях для поліпшення правової та інституційної бази з метою розширення можливостей окремих осіб та організацій для розробки і участі в діяльності ДПП, разом з тим підтримує реалізацію пілотних проектів ДПП. Важливо відзначити, що Програма розвитку ДПП допомагає розвинути потенціалу уряду для більш ефективної співпраці з приватним сектором у сфері будівництва або відновлення інфраструктури, поліпшення або відновлення надання державних послуг та розвитку економіки.

Програма розпочала діяльність у жовтні 2010 року і має на меті досягнення чотирьох взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих завдань, кожне з яких сприяє розвитку ДПП в Україні і повністю відповідає Стратегії співробітництва розвитку країн АМР США для України:

- 1. Створення нормативно-правової бази, що сприятиме розвитку ДПП** шляхом поліпшення законодавства, законів та підзаконних актів, які сприятимуть впровадженню ініціативи ДПП як на національному, так і на муніципальному рівнях.
- 2. Зміцнення потенціалу Мінекономрозвитку щодо підтримки ДПП**, який стане цінним ресурсом для муніципалітетів та державних установ, що прагнуть підвищити ефективність і якість надання державних послуг та розвитку інфраструктури за рахунок участі приватного сектора. Новостворений уповноважений орган з питань ДПП координує значну частину діяльності Мінекономрозвитку, направленої на підтримку ДПП.
- 3. Навчання та інформування у сфері ДПП** представників муніципалітетів з метою створення і впровадження ДПП, разом з тим поліпшення організації управління на місцях. За рахунок проведення тренінгів, семінарів, конференцій та навчальних поїздок зростає обсяг знань про ДПП на місцевому рівні. Програма розвитку ДПП демонструє, як за рахунок впровадження програм стратегічних комунікацій, що сягають широкого кола громадськості та ЗМІ, можна зробити цінний внесок в процес розвитку ДПП.
- 4. Впровадження пілотних проектів ДПП** в ключових секторах шляхом надання допомоги пілотним містам на всіх етапах підготовки проекту: від концепції до представлення пілотних проектів на ринку через прозорий та конкурентний конкурс. Отриманий практичний досвід слугуватиме подальшому удосконаленню середовища та процесів для використання ДПП в Україні.

ПРО АВТОРА



Доктор Кріс Шугарт є незалежним консультантом, який з 1994 року спеціалізується на залученні приватного сектору в інфраструктурні проекти та ДПП (серед інших пов'язаних речей). Він отримав докторську ступінь Гарвардського університету в 1998 році, захистивши дисертацію на тему угод ДПП.

Пан Шугарт працює консультантом впровадження угод ДПП, дослідник і викладач. Його основні галузі спеціалізації включають: залучення приватного сектору в інфраструктуру, державно-приватне партнерство, концесії, ВОР, і угоди на управління (у тому числі водопостачання та водовідведення); формування стимулів, цінової політики, нормативно-правової бази, систем і методик; проектне фінансування, підтримка в переговорах та судових питаннях.

Доктор Шугарт нещодавно брав участь у підготовці одного з найкращих посібників з ДПП, виступивши провідним зовнішнім радником у підготовці «Посібника до посібника» на замовлення Європейського експертного центру ДПП. Доктор Шугарт має значний досвід в укладаннях угод ДПП. Протягом п'яти років він працював в якості старшого банкіра ЄБРР (1995-2002), розробивши і залучивши фінансування до декількох ДПП, у тому числі концесії на водопостачання у Софії, водовідведення за схемою ВОР у Загребі. До цього він був одним з двох провідних радників міста Марібор (Словенія) для підготовки проекту ВОР для очисних споруд (1995–1997 рр.).

АНОТАЦІЯ

Уряди в усьому світі почали чітко розуміти, що державно-приватні партнерства (ДПП) можуть призводити до виникнення великих майбутніх фіскальних зобов'язань, які можуть бути не очевидними через те, що не обліковуються в такий же спосіб, що й звичайні зобов'язання (наприклад, державний борг). Договірні зобов'язання щодо здійснення платежів компанії ДПП протягом 20–30 років технічно не є обслуговуванням боргу, однак можуть мати подібний фіскальний ефект. У цій записці розглядаються ці проблеми, особливо в контексті *муніципальних ДПП*, обговорюються підходи, що використовуються в інших країнах, а потім даються пропозиції щодо того, яким чином Україна може почати розв'язувати ці проблеми. У записці не розглядаються ширші питання бюджетної реформи і специфічні питання бухгалтерського обліку.

На даний час Україна займає крайню позицію в контролі за цією проблемою, настільки крайню, що проблема не виникає, оскільки муніципалітетам просто *заборонено* приймати на себе зобов'язання щодо здійснення платежів, які виходять за межі поточного бюджетного року. Це перешкоджає створенню багатьох видів потенційно вигідних ДПП. У записці наводяться аргументи на користь інших, менш крайніх, форм адекватного контролю та захисту.

Слід провести чітку межу між абсолютними зобов'язаннями щодо оплати (тобто «прямими» зобов'язаннями) і умовними зобов'язаннями (тобто платежами, що здійснюються лише в разі настання певних умов, наприклад, *мінімальна гарантія доходу* з боку муніципалітету у випадках, коли основним джерелом доходу є платежі від користувачів).

Що стосується *прямих зобов'язань*, простим (і об'єктивним) першим кроком могло би бути, якби муніципалітети почали розглядати вартість *активів*, що фінансуються компанією ДПП, як «еквівалент боргу» (незважаючи на те, хто володіє активами), і додавали цю вартість до решти муніципального боргу для цілей дотримання лімітів боргу, передбачених Бюджетним кодексом. (Оскільки тут нас хвилюють лише майбутні платежі із муніципального бюджету, вартість активів повинна бути розподілена пропорційно, якщо компанія ДПП одержуватиме частину своїх доходів від інших джерел – наприклад, користувачів).

Умовні зобов'язання ДПП – більш складна справа. Тут немає чітко визначеної міжнародної практики – окрім як заохочення ретельного аналізу та розкриття умовних зобов'язань. Пропонується, щоб в Україні умовні зобов'язання на початковому етапі не використовувалися в кількісному вимірі для цілей дотримання лімітів боргу, передбачених Бюджетним кодексом. Натомість муніципалітети повинні бути зобов'язані систематично оцінювати та документувати прогнозований майбутній ефект умовних зобов'язань (за встановленою методологією), а також підтверджувати, що муніципалітет здатний з ним впоратися.

1. Вступ

Державно-приватні партнерства (ДПП) за своїм характером ґрунтуються на багаторічних договорах, які часто укладаються строком на 20–30 років. В Україні, як і в багатьох інших країнах, виникають обґрунтовані побоювання про те, що муніципалітети, укладаючи договори ДПП, можуть брати на себе нерозважливі довгострокові платіжні зобов'язання, як прямі, так і умовні. Як резюмується в нещодавній публікації Світового банку: «Вкрай важливо визначити фіскальні зобов'язання у рамках ДПП, щоб органи влади могли зробити зважений вибір щодо того, які проекти реалізовувати у форматі ДПП»¹.

Майбутні фіскальні наслідки ДПП часто не є очевидно вираженими. У більшості країн, у тому числі в Україні, борг у рамках ДПП (тобто борг компанії ДПП) досі не включається у власний балансовий звіт². Може здаватися, що ДПП пропонують певні переваги органам влади (національним та місцевим)³, а також політикам – оскільки нові інвестиції можуть бути зроблені через ДПП часто без будь-якого впливу на борг органів влади і без жодного впливу на їх витрати (у випадку з ДПП, яке повністю фінансується споживачами без жодних витрат з боку бюджету), або ж з відстроченим впливом (у випадку, коли органи влади сплачують зі свого бюджету, однак лише після того, як починають надаватися послуги). Однак, справжній вплив на майбутні грошові потоки уряду може бути аналогічний тому впливу, який справляють інвестиції, що здійснюються самим державним сектором.

ДПП можуть нести в собі багато користі для уряду та громади, однак не слід формувати штучну прихильність до ДПП, просуваючи їх на основі ілюзорних переваг.

Виявилось, що прямі й умовні зобов'язання у рамках ДПП стали серйозною проблемою в деяких країнах: вони можуть накладати величезний фіскальний тягар, який стає очевидним лише пізніше – коли вже занадто пізно адекватно на це реагувати. Такі платежі подібні в багатьох аспектах до платежів з обслуговування боргу, навіть якщо вони не вважаються такими за нормами бухгалтерського обліку.

Один із способів часткового розв'язання проблеми в контексті муніципалітетів полягає в тому, щоб заборонити муніципалітетам організовувати ДПП, які передбачають виникнення платіжних зобов'язань, що виходять за межі поточного бюджетного року. На даний час муніципалітету в Україні заборонено брати на себе платіжні зобов'язання, окрім обслуговування боргу чи боргових гарантій, якщо пов'язані видатки не

¹ World Bank Group, *Operational Note: Implementing a Framework for Managing Fiscal Commitments from Public Private Partnerships* (2013), p. 1.

² Ця практика, ймовірно, зміниться в майбутньому в світлі стандартів, виданих Радою з міжнародних стандартів бухгалтерського обліку в державному секторі (IPSAS). Згідно зі стандартом IPSAS 32 (вперше виданий у жовтні 2011 року) ДПП повинні включатися як у дефіцит, так і в борг уряду.

³ У цьому документі термін «уряд» часто широко використовується для позначення як національного уряду, так і органів місцевого самоврядування (муніципалітетів). У деяких країнах такі органи влади називають «місцевим урядом».

передбачені в бюджеті на поточний рік. Борг та боргові гарантії не можуть перевищувати певні кількісні ліміти, що перевіряються Міністерством фінансів, однак, у принципі, такі багаторічні зобов'язання є чинними.

Відповідна частина Бюджетного кодексу (в статті 48) викладена таким чином:

3. Розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, за якими розпорядником бюджетних коштів взято зобов'язання без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених цим Кодексом та законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), є недійсними. За такими операціями не виникають бюджетні зобов'язання та не утворюється бюджетна заборгованість.

Хоча існують відмінності в думках щодо того, як правильно тлумачити це положення, на практиці воно гальмує проекти ДПП в Україні, у яких доходи компанії ДПП не залежать виключно від плати з боку користувачів, а передбачають майбутні платежі з бюджету.

На практиці муніципалітети в Україні часто беруть на себе зобов'язання, що виходять за межі поточного бюджетного року (наприклад, багаторічні договори на будівництво), і ніхто не заперечує їх чинність. Тому поточні положення Бюджетного кодексу можуть не бути бар'єром для багаторічних платіжних зобов'язань у рамках муніципального ДПП і для приватного партнера, який бажає довіритися такій звичайній практиці. Однак проста довіра до того, що муніципалітет виконуватиме свої зобов'язання протягом трирічного контракту на будівництво – це зовсім не те, що довіра до виконання зобов'язань муніципалітетом у рамках ДПП, яке може тривати понад 30 років – ще довго після того, як нинішні службовці муніципалітету перейдуть на іншу роботу.

Були запропоновані (і зараз розглядаються різними органами перед поданням до Верховної Ради) окремі зміни до законодавства, які дозволять укладати договори з енергообслуговуючими компаніями, в рамках яких муніципалітет зможе брати на себе зобов'язання щодо здійснення майбутніх платежів протягом періоду понад один рік. Були запропоновані ширші зміни, однак Міністерство фінансів частково не погодилося з ними, мотивуючи це можливістю зловживання більшою свободою, що призведе до неприпустимого збільшення бюджетного дефіциту.

Доки в законі відсутні зміни, що дозволяють муніципалітетам брати на себе багаторічні платіжні зобов'язання, проблема фіскального контролю над муніципальними ДПП розв'язується шляхом простої заборони таких довгострокових зобов'язань, і ідеї, викладені в цій записці, прямо не стосуються цієї проблеми. Однак, оскільки певний опір усуненню абсолютної заборони ґрунтується на тій ідеї, що це призведе до зупинки необхідного контролю та заохочуватиме зловживання, корисно визначити *інші*, менш кардинальні шляхи запобігання виникненню надлишкових довгострокових зобов'язань у зв'язку з ДПП.

Різні країни використовують різні способи для розв'язання цієї проблеми. У цьому документі розглядатимуться, на високому рівні, деякі проблеми та можливі рішення. Оптимальне рішення для певної країни залежить, зокрема, від специфіки фіскальних стосунків між центральним урядом та муніципалітетами, а також специфіки процесу бюджетування та контролю над видатками в країні.

Важливе загальне питання полягає в тому, яким чином муніципалітет має забезпечити бюджетні асигнування та фінансування майбутніх платежів, пов'язаних з ДПП. У деяких країнах (у тому числі Німеччині та Франції) використовуються бюджетні асигнування двох видів: асигнування на проведення видатків та асигнування за зобов'язаннями. Видаткові асигнування поширюються лише на поточний рік, тоді як асигнування за зобов'язаннями розповсюджуються на майбутні роки і резервують кошти на такі роки. Цей підхід, який ґрунтується на багаторічних прогнозах доходів та видатків, може бути корисним у випадку з ДПП, і може зробити майбутні наслідки ДПП більш прозорими.

Інший підхід до проблеми бюджетування полягає в тому, щоб спершу бюджетування проектів ДПП здійснювалося так, ніби це інвестиційні проекти державного сектора. Потім, після того, як бюджет був схвалений, приймається окреме рішення щодо *методу закупівлі*, де ДПП розглядається просто як один із можливих шляхів реалізації інвестиції, неважливо яким чином вона враховуватиметься в бюджеті.

Це ті проблеми, які слід враховувати в контексті ширшого процесу бюджетування в Україні, однак вони входять за обмежені рамки цього документа. У цій записці більш вузько розглядається *питання того, який тип контролю повинен здійснюватися над рішенням муніципалітету щодо укладення договору ДПП через майбутні фіскальні наслідки такого договору*. Демонструючи можливість використання інших видів контролю, ми сподіваємося, що це може зменшити опір наданню дозволу муніципалітетам брати на себе платіжні зобов'язання в контексті ДПП.

Наостанок слід зауважити, що в цій записці не розглядається весь спектр норм бухгалтерського обліку, пов'язаних з умовними зобов'язаннями. Методи контролю, що розглядаються в цьому документі можуть чи не можуть ґрунтуватися на загальноприйнятих нормах бухгалтерського обліку, однак у будь-якому разі може бути важливо враховувати національні норми бухгалтерського обліку (і звітності) при розробці та реалізації таких методів. У цьому документі ця проблема детально не розглядається.

2. Муніципальні платіжні зобов'язання, пов'язані з ДПП

Спочатку слід розглянути типи платіжних зобов'язань, які може мати муніципалітет у рамках ДПП. Приклади двох основних типів наведені нижче:

- Прямі зобов'язання
 - Найбільш простий випадок – коли муніципалітет є основним носієм зобов'язань у рамках договору ДПП, тобто прямо зобов'язаний оплатити

компанії ДПП товари та послуги, часто у випадках, коли ДПП надає послугу безпосередньо муніципалітету чи замість муніципалітету. Такі зобов'язання часто називаються «прямими»⁴.

- У рамках деяких ДПП муніципалітет зобов'язаний здійснювати щомісячні платежі зі свого бюджету на додачу до плати користувачів у випадках, коли ДПП потребує субсидій, щоб бути фінансово життєздатним. Це також є типом прямого зобов'язання.
- Умовні зобов'язання
 - Загалом, «умовний» платіж – це платіж, що залежить від настання чи ненастання непевної події в майбутньому⁵.
 - Може бути так, що платежі в першу чергу здійснюються муніципальним підприємством, а муніципалітет гарантує здійснення таких платежів. У такому випадку зобов'язання муніципалітету є *умовними* – в тому сенсі, що муніципалітет здійснюватиме оплату лише тоді, якщо цього не зробить муніципальне підприємство.
 - Деякі платежі є умовними в інший спосіб. Наприклад, у випадку з «мінімальною гарантією доходу» муніципалітет зобов'язаний здійснювати платежі для забезпечення одержання компанією ДПП визначеного мінімального доходу з урахуванням доходів, одержаних від плати користувачів. Ці платежі не фіксуються в передбачуваний спосіб заздалегідь, а залежать від того, скільки доходів вдається виручити з плати користувачів. Тому такі платежі називають ризиковими, чи умовними, платежами.
 - Важливе умовне зобов'язання пов'язане з «платежами за припинення». У випадках, коли муніципалітет одержує корисний актив, а договір ДПП був розірваний, муніципалітет, згідно зі звичайною практикою, повинен сплатити певну суму компанії ДПП, навіть якщо вина за розірвання лежить на компанії ДПП. Інакше матиме місце незаконне збагачення. Цей платіж є повністю умовним: якщо проект продовжує функціонувати до спливання свого звичайного терміну, платіж ніколи не відбудеться.

Велика проблема полягає в тому, яким чином кількісно виразити умовні платежі. Ми повернемося до цього дещо пізніше.

⁴ Цей термін може вводити в оману. Зобов'язання може бути безумовним, навіть якщо платіж не здійснюється безпосередньо кінцевому одержувачу. Також, суворо кажучи, можна розглядати базовий платіж за послугу ДПП як *умовне* зобов'язання: він здійснюється за умови надання («експлуатаційну готовність») послуг та їх адекватність. Однак базовий платіж за товари чи послуги ДПП, як правило, вважається прямим зобов'язанням.

⁵ Це може не відповідати певним бухгалтерським визначенням умовного зобов'язання, однак є концептуально слушним та корисним для поточних цілей.

3. Можливі підходи

3.1. Огляд

У різних країнах застосовуються різні рішення для розв'язання проблем, пов'язаних з платіжними зобов'язаннями муніципалітетів у рамках ДПП. Існує спектр рішень (подібних до тих, що застосовуються до звичайних лімітів боргу) з можливими проміжними точками:

- *«Руки геть».* Зобов'язання муніципалітету вважаються справою муніципалітету; муніципалітет несе відповідальність за наслідки. Кредитори вивчають всі факти і вирішують, чи муніципалітет є кредитоспроможною стороною договору. Засобом контролю виступають ринкові механізми.

Цей підхід має сенс, лише якщо чітко зрозуміло, що центральний уряд загалом *не* «виручатиме» неплатоспроможні муніципалітети. Якщо існуватиме *пряма* гарантія того, що центральний уряд прийде на допомогу, це рішення може призвести до катастрофи.

- *Повний аналіз і розкриття інформації – поінформований вибір.* Переконайтеся в тому, що муніципалітет повністю розуміє наслідки, і що всі аспекти достатньо обговорюються в міській раді (і розкриваються публіці), а *потім* дозволяйте муніципалітету приймати рішення.
- *Кількісні ліміти.* Національний уряд встановлює тверді кількісні ліміти, що обмежують взяття муніципалітетом на себе ризиків, пов'язаних з платіжними зобов'язаннями в рамках ДПП.
- *Прямий адміністративний контроль.* Необхідність попереднього схвалення кожного договору ДПП вищим органом (наприклад, міністерством фінансів) на основі аналізу майбутнього фіскального впливу. Як варіант, така вимога може поширюватися лише на ДПП, потенційний вплив яких перевищує певний поріг.

Спосіб, у який визначається та вимірюється потенційний вплив, повинен бути визначений. Для цих цілей може використовуватися дуже груба оцінка; *об'єктивність* тут більш важлива, ніж точність.

- *Повна заборона.* Муніципалітетам не дозволяється укладати договори ДПП, в яких муніципальні платіжні зобов'язання виходять за рамки поточного бюджетного року. Це теперішня ситуація в Україні. Такий підхід звичайно запобігає надлишковим фіскальним ризикам у зв'язку з ДПП, однак відбувається це за рахунок відмови від переваг, які можуть пропонувати добре підібрані проекти ДПП.

У нижченаведених розділах більш детально розглядаються другий та третій пункти маркованого списку.

3.2 Кращий аналіз та розкриття інформації

Один із можливих підходів – переконатися, що муніципалітет повністю розуміє наслідки угоди ДПП (з відкритими дебатами в міській раді), а потім дозволити муніципалітету взяти на себе договірні зобов'язання і нести відповідальність за наслідки.

Подібна проблема виникла в ранні роки Приватної фінансової ініціативи (PFI) в Сполученому Королівстві⁶. Існуюче законодавство не давало чіткої відповіді на те, чи мають повноваження органи місцевого самоврядування укладати договори ДПП (тобто вони могли бути поза їх компетенцією і могли бути визнані недійсними судом), а банки неохоче давали позики місцевим ДПП та приймали гарантії у зв'язку з ними з боку муніципалітетів.

Проблема була вирішена після прийняття Акту про (контракти) органів місцевого самоврядування від 1997 року. Цим законом був передбачений процес «сертифікації» договорів ДПП, у рамках якого, по суті, місцева влада давала зрозуміти, що вона серйозно сприймає договір і розуміє його наслідки. Сенс у тому, що в сертифікаті, виданому місцевою радою, міститься значна кількість подробиць щодо договору, достатня для того, щоб показати, що місцева рада врахувала всі важливі аспекти, перш ніж схвалювати договір.

У англійському підході розрізняється публічне право та приватне право. Якщо договір ДПП належним чином сертифікований, його не можна оскаржити в рамках *приватного права* (наприклад, якщо банк заявляє про порушення договору), однак договір усе ще може бути оскаржений місцевими мешканцями та аудиторами в рамках провадження за *публічним правом* (судова перевірка чи аудиторська перевірка). Рішення у такій справі, однак, не зачіпає права компанії ДПП відносно місцевої влади.

Хоча англійський підхід не мав на меті розв'язати саме проблему довгострокових платіжних зобов'язань місцевої влади, буде не важко адаптувати його для цієї мети.

Існує міжнародний консенсус щодо того, що важливим способом – принаймні як перший крок – розв'язання проблеми прямих та умовних зобов'язань у зв'язку з ДПП є їх розкриття, щоб їх майбутній фінансовий вплив можна було добре зрозуміти та врахувати при плануванні та реалізації ДПП.

У вимогах, встановлених урядом щодо методів, які використовуються для аналізу та оцінки проекту ДПП, повинно йтися про те, що муніципалітети мають визначати та розкривати платіжні зобов'язання (включаючи умовні зобов'язання), які виникають у зв'язку з ДПП – і що вплив ДПП на бюджетні потреби та ресурси муніципалітету в майбутні роки повинен бути оцінений.

⁶ Британські договори PFI називалися б у багатьох країнах «ДПП», тому цей документ посилатиметься на них як на ДПП для спрощення.

Це можуть бути зокрема нижчезазначені вимоги, пристосовані до певних обставин (це лише приклад для ілюстрації):

- У техніко-економічному обґрунтуванні ДПП повинна зазначатися вартість будь-яких необхідних чи передбачених боргових гарантій з боку держави чи муніципалітету.
- У техніко-економічному обґрунтуванні ДПП повинна зазначатися, рік за роком, якщо доцільно, прогнозована вартість усіх видів впливу, які справлятиме проект ДПП на потоки до та із державної і муніципальної скарбниці. Залежно від конкретного проекту ДПП, потоки, які мають показуватися, повинні включати, серед іншого:
 - прямі зобов'язання держави чи муніципалітету перед компанією ДПП згідно з умовами угоди ДПП (чи пов'язаної угоди) на основі експлуатаційної готовності чи надання послуг;
 - умовні платіжні зобов'язання згідно з умовами угоди ДПП (чи пов'язаної угоди);
 - збори та податки, що сплачуються компанією ДПП державі чи муніципалітету.
- Вартість умовних зобов'язань та інших ризикованих вихідних потоків, зазначених вище, повинна бути наведена по пунктно і принаймні з такими різними припущеннями щодо вірогідності:
 - повний ризик чи максимальний платіж, якщо прийнятно;
 - найбільш ймовірна вартість чи очікувана вартість⁷;
 - для деяких суттєвих аспектів, якщо прийнятно, певний показник «вартісної міри ризику», що означає величину з визначеною низькою вірогідністю перевищення⁸.

Україні було б корисно врахувати ці ідеї при перегляді та поліпшенні своєї нормативно-правової бази у сфері ДПП (на міністерському рівні, а не на рівні Кабінету Міністрів).

Подальші кроки в Україні можуть полягати в тому, щоб міські ради почали включати в свої рішення щодо схвалення проектів ДПП чіткі і явні твердження, які б свідчили про те, що міська рада розуміє і врахувала фіскальні наслідки прямих та умовних зобов'язань, проаналізованих та описаних у техніко-економічному обґрунтуванні ДПП. (Це аналог процедури «сертифікації», наведеної в розділі 3.2.).

⁷ Термін «очікувана вартість» використовується в своєму математичному значенні, і це визначення повинно бути включене в законодавство.

⁸ Див. подальше обговорення питання ризикової вартості на стор. 11.

3.3 Кількісні ліміти

Так само як деякі країни встановлюють кількісні ліміти на муніципальні запозичення, це можна зробити і щодо майбутніх платіжних зобов'язань у рамках ДПП. Тут постає два питання:

- Як визначити, яким буде найкраще мірило: Яка *змінна* розглядається?
- Як визначити, якими повинні бути значення критеріїв: Якою повинна *бути верхня* межа значення кожної такої змінної, перевищення якої буде заборонено для ДПП?

У чинному законодавстві України передбачений контроль муніципального боргу та боргових гарантій. Можна навести аргументи про те, що держава повинна мати такі ж види контролю стосовно муніципальних платіжних зобов'язань у рамках договорів ДПП. У відповідне законодавство можна внести зміни таким чином, щоб прями фінансові зобов'язання бюджетних організацій, що виникають у зв'язку з угодами ДПП, розглядалися так, *ніби* це боргові зобов'язання чи боргові гарантії, залежно від ситуації.

Однак це не так просто, як може здаватися на перший погляд. Основні труднощі у випадку з ДПП полягають у тому, що немає єдиної очевидної величини, що відіграє ту роль, яку відіграє «непогашена заборгованість» у випадку з кредитом. У розділах нижче досліджуються ці проблеми та різні можливі рішення.

Другий пункт маркованого списку вище – питання щодо того, як визначати кількісний ліміт – не становить значної проблеми. Фактично, не існує повністю об'єктивного способу встановлення такого ліміту; у різних країнах застосовується підхід «перевіреного правила».

3.3.1 Бухгалтерський підхід: правила ЄС

Одним з варіантів для країни могло б бути моделювання кількісних лімітів за нормами Європейського Союзу стосовно трактування боргу в зв'язку з ДПП. У ЄС ДПП не ведуть до збільшення *національного боргу* для цілей Маастрихтської угоди, доки компанія ДПП несе: (i) ризик будівництва і (ii) або ж ризик експлуатаційної готовності, або ризик попиту⁹. Уряд може прийняти рішення щодо використання подібних критеріїв при встановленні лімітів за договорами ДПП муніципалітетів.

Проблема полягає в такому. Багато передових ДПП відповідатимуть цим критеріям. Загалом ризик перевитрати коштів та затримки завершення (*ризик будівництва*) несе

⁹ «Маастрихтські критерії», яких повинні дотримуватися держави ЄС, включають державний дефіцит та ліміти боргу. Критерії, зазначені в тексті, визначені в Європейській системі інтегрованих економічних рахунків (ESA 95), а також в Європейській системі національних та регіональних рахунків (ESA 2010), яка замінить ESA 95, починаючи з вересня 2014 року.

компанія ДПП, і орган влади, як мінімум, не зобов'язаний платити, якщо не була досягнута експлуатаційна готовність послуги, або ж сплачує лише в тій мірі, в якій послуга доступна (*ризик експлуатаційної готовності*). Таким чином борг ДПП не буде включений у балансовий звіт уряду – навіть якщо ДПП передбачає обов'язкові і передбачувані платіжні зобов'язання, що поширюються на майбутнє.

Однак мета Маастрихтських критеріїв полягає не в тому, щоб допомогти країнам контролювати муніципальні зобов'язання. Застосування цих критеріїв для поточних цілей (обмеження для муніципальних ДПП) може призвести до спотворення процесу прийняття рішень муніципальними посадовими особами. Наприклад, муніципалітет може вирішити побудувати та експлуатувати міст із використанням ДПП замість традиційної державної закупівлі з фінансуванням за кошти муніципальної позики, що буде включена в балансовий звіт муніципалітету. За критеріями ЄС ДПП з будівництва та експлуатації моста, ймовірно, не передбачатиме включення боргу в балансовий звіт муніципалітету, оскільки компанія ДПП візьме на себе ризик будівництва та ризик експлуатаційної готовності. Однак платежі, які муніципалітет повинен буде здійснювати компанії ДПП (за винятком частини, що сплачуватиметься за поточне обслуговування), будуть дуже подібні до платежів з обслуговування боргу. Спосіб, за допомогою якого муніципалітет може змусити борг таким чином зникнути, – це спосіб фіскального обману.

Принаймні для цілей внутрішнього фіскального контролю уряд повинен зосереджувати більше уваги на реальному фіскальному впливі, радше ніж на правилах бухгалтерського обліку, призначених для якоїсь іншої мети.

3.3.2 Більш фундаментальні підходи

Більш привабливим може бути рішення, яке полягає в тому, щоб трактувати майбутні платіжні зобов'язання в рамках ДПП у спосіб, у який трактується обслуговування боргу. Національні уряди часто встановлюють правила щодо лімітів боргу для муніципалітетів. Чому б не застосувати такі ж правила до ДПП?

Згідно з чинним законодавством України (ст. 18 Бюджетного кодексу) муніципалітети можуть брати на себе боргові зобов'язання (у тому числі боргові гарантії)¹⁰, доки загальний непогашений борг муніципалітету не перевищуватиме прогнозний обсяг їх бюджету розвитку на наступні два роки.

Проблема в розширенні цього положення на ДПП полягає в тому, що не очевидно, як визначати, яким повинен бути «еквівалент боргу» для платіжних зобов'язань у рамках ДПП в усіх випадках – в основному з причин, описаних нижче.

¹⁰ Однак муніципальні боргові гарантії перед міжнародними фінансовими установами виключені з розрахунку.

Одна із причин полягає в тому, що саме компанія ДПП бере на себе борг і одержує фінансування від акціонерів. Зобов'язання ДПП передбачають потік *платежів* у майбутньому; відсутній визначений еквівалент початкової вартості непогашеного «боргу» – відсутня *номінальна вартість* – як у випадку з кредитом. Буде можливим враховувати лише борг, який взяла на себе компанія ДПП, однак цього буде недостатньо, оскільки зобов'язання державного органу включають надання відшкодування акціонерам компанії ДПП, а також кредиторам.

Найбільш вірним фінансовим рішенням буде капіталізувати ці майбутні платежі з використанням відповідної ставки дисконту для одержання «приведеної вартості», яка буде мірилом непогашених зобов'язань на даний час. Однак це додає певних ускладнень і тому вимагатиме більш детальних правил. Більше того, зараз відсутній міжнародний консенсус у тому, що капіталізація майбутніх платежів у рамках договору ДПП для одержання єдиної цифри приведеної вартості зобов'язань ДПП є найкращим способом розв'язання проблеми¹¹.

Ще однією проблемою є те, що вищезазначений метод капіталізації потребуватиме певного вдосконалення. Повинна враховуватися лише та частина майбутніх платежів, яка відображає капітальні інвестиції (у тому числі пов'язане фінансування, як боргове, так і власний капітал). Частина майбутніх платежів у рамках угоди ДПП, яка відображає поточні витрати на експлуатацію та обслуговування, не повинна включатися. Причина – використання *подібного для подібного*. Борг та власний капітал використовуються (чи повинні використовуватися) для капітальних видатків. Однак плата за послугу в ДПП включає покриття як основного капіталу, так і витрат компанії ДПП на експлуатацію та обслуговування інфраструктури для надання державних послуг. Таким чином, єдиною частиною капіталізованих майбутніх платежів ДПП, які повинні включатися як *еквівалент муніципального боргу*, є та частина, що відповідає капітальним витратам.

У деяких ДПП, де плата за послуги складається з компонентів, буде чітко видно, що йде на «покриття капіталу» (відшкодування кредиторам та акціонерам). Однак не всі ДПП настільки заглиблюються в деталі у своїх механізмах оплати.

Отже, найпростішим та найбільш об'єктивним рішенням стосовно прямих зобов'язань буде, напевно, використання для наших цілей вартості *активів*, профінансованих компанією ДПП. Звичайно, реалізація вимагатиме належного фінансового обліку та звітності з боку компанії ДПП. Можна сперечатися про те, що це не зовсім вірно концептуально¹², однак більша об'єктивність та легкість визначення повинні

¹¹ Наприклад, у публікації МВФ від 2006 року йдеться про недоліки «трактування приведеної вартості майбутньої плати за послуги урядом у рамках договорів ДПП як зобов'язання», оскільки такий підхід має «незначні перспективи бути швидко сприйнятим бухгалтерами чи статистиками» (IMF, *Public-Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk*).

¹² Компонент покриття капіталу, який муніципалітет сплачує компанії ДПП, включає рентабельність капіталу, а також рентабельність боргового капіталу, причому власний капітал дорожчий ніж борговий, а обидва з них (в контексті «проектного фінансування»), ймовірно, дорожчі ніж борг перед урядом. Тому

переважити будь-які недоліки в концептуальному плані. Це може бути доцільно як перше рішення, запроваджене країною, з можливістю вдосконалення пізніше після набуття досвіду.

Слід відзначити, що такий підхід добре підходить до процесу бюджетування, що складається з двох кроків, як описувалося вище (див. стор. 3). Якби муніципалітет фінансував актив самостійно за допомогою прямого кредиту, величина муніципального боргу дорівнювала б вартості активу (включаючи капіталізовані відсотки під час будівництва).

3.3.3 Умовні зобов'язання

Найскладнішою проблемою є те, яким чином оцінювати *умовні* платіжні зобов'язання – зобов'язання, які виникають лише за умови настання певних обставин (наприклад, коли доходи, які приносить плата від користувачів, нижчі за визначений рівень).

На міжнародному рівні точаться активні дискусії щодо цієї проблеми – як в контексті боргу, так і, більш нещодавно, в контексті ДПП. Здається вже занадто консервативно оцінювати всі ці умовні зобов'язання за їх *максимальним* рівнем ризику (тобто найгірший випадок, що може трапитися). Однак відсутній консенсус щодо правильного підходу; і в будь-якому разі в більшості підходів передбачаються детальні правила щодо прийняття рішень і відносно складні засоби кількісного аналізу.

Простий приклад: припустимо, що муніципалітет погоджується, що в договорі ДПП щодо звалища твердих відходів доходи компанії ДПП не повинні опускатися нижче 100 000 грн. на рік, і що муніципалітет компенсуватиме будь-яку нестачу доходів від користувачів з муніципального бюджету. Тепер також припустимо, що аналіз ризиків показує, що існує лише 20 % ймовірність того, що в певний рік доходи від плати користувачів впадуть нижче 100 000 грн., тому очікується, що гарантія доходів не знадобиться зовсім у чотирьох роках з п'яти. А в ті роки, коли вона знадобиться, скільки потрібно буде платити? Малоімовірно, що всі 100 000 грн. потрібно буде сплачувати в кожен з цих років.

Якщо умовне зобов'язання оцінюватиметься за величиною його максимального ризику (чи максимальних збитків)¹³, це означатиме, ніби муніципалітет зобов'язується сплачувати 100 000 грн. щороку. Це, здається, забагато. Проблема полягає в тому, що не існує легкого правила для розрахунку більш слушної цифри.

Іншою крайністю буде не враховувати умовні зобов'язання взагалі для цілей дотримання кількісних лімітів, оскільки не існує чіткого та об'єктивного способу оцінити

борговий еквівалент для уряду, ймовірно, буде більшим, ніж якщо б актив фінансувався через запозичення уряду.

¹³ В контексті позикових гарантій та подібних інструментів термін «номінальна вартість» часто використовується для позначення повної величини ризику. Однак, умовні зобов'язання в ДПП часто не мають прямо визначеної номінальної вартості. Таку вартість зазвичай необхідно розрахувати.

їх з цією метою. Це фактично будуть елементи рівня «виноски», що вимагатимуть розгляду на кількісній та оціночній основі.

Ще одне рішення полягає у виключенні умовних зобов'язань у рамках ДПП із суворих кількісних лімітів із зазначенням замість цього, що визначення того, чи умовне зобов'язання є прийнятним, буде зроблене спільно з оцінкою таких аспектів ДПП вищим органом. Сенс цього полягає в тому, що на вищому рівні наявна більша компетентність для оцінки важливості умовних зобов'язань, яка може передбачати (або не передбачати) проведення ретельного кількісного аналізу ризиків.

Проміжний варіант, підказаний нормами Міжнародних стандартів бухгалтерського обліку в державному секторі (IPSAS), може полягати в тому, що, якщо вірогідність оцінюється на рівні понад 50 %, повинна зазначатися повна вартість умовного зобов'язання; інакше воно може фігурувати як елемент рівня виноска.

Більш ретельний підхід полягає в класифікації умовних зобов'язань із застосуванням дещо більшої точності на основі п'ятих рівнів вірогідності: дуже висока, висока, середня (тобто рівні шанси), низька та дуже низька. Кожній з цих категорій вірогідності присвоюється приблизна кількісна величина (наприклад, 90 %, 70 %, 50 %, 30 % та 10 % відповідно). Після цього прогнозовані значення розраховуються у звичайний спосіб, шляхом множення максимального значення на відповідний показник вірогідності. Це, звичайно, наближений метод, однак він певною мірою кращий, ніж або ж повне ігнорування умовних зобов'язань, або зазначення їх повної вартості, і, зважаючи на чинники невизначеності, він загалом є тією межею, після якої вже настає царина *ілюзорної* точності.

В обставинах, в яких здається виправданим рух у напрямку до більшої кількісної точності, існує низка підходів для більш точної оцінки умовних зобов'язань, однак не всі з них можуть бути легко застосовані до ДПП. Математично складні методи, такі як оцінка варіантів, мають обмежену можливість для використання¹⁴. Метод моделювання ризиків (більш точно, метод моделювання «Монте-Карло») підходить набагато більше, однак для правильного його застосування необхідна професійна компетентність, і навіть після цього він фактично ґрунтується на використаних припущеннях.

У разі, якщо можна розрахувати точну інформацію щодо вірогідності, гарним підходом буде вимірювання «вартісної міри ризику» (або «міри ризику грошового потоку»). Це величина, для якої існує лише невелика попередньо визначена вірогідність (наприклад, 1 % чи 5 %) перевищення вартості. Добре, що в такому показнику враховується *вірогідність* того, що подія трапиться. Проблема полягає в тому, що для проведення аналізу ризиків за методом «Монте-Карло», а також для уникнення

¹⁴ Оцінка варіантів може, ймовірно, використовуватися для оцінки непередбачуваних факторів з використанням добре зрозумілих фінансових змінних, таких як гарантії обмінного курсу.

опортуністичного маніпулювання результатами, необхідна висока компетентність та наявність тверезих суджень.

У світлі потреби в більшій компетентності можна уявити інші типи правил. Наприклад, одним з варіантів може бути те, що, якщо повна величина умовного зобов'язання перевищує визначений поріг (який може бути виражений у відсотках до доходів муніципального бюджету, радше ніж абсолютним числом), тоді орган вищого рівня повинен оцінити очікувану вартість та вартісну міру ризику для цілей встановлення загальних верхніх порогів ДПП з використанням більш складного аналізу. Однак, якщо повна величина не перевищує такий поріг, муніципалітету буде дозволено проводити свою власну оцінку, яка має базуватися на обґрунтованому поясненні, а також може бути частково кількісною і частково якісною (як у вищезазначеному методі з використанням п'ятиступеневої класифікації – див. стор. 18).

Існує складна проблема в обліку умовних зобов'язань з використанням очікуваної вартості, коли: (i) наявні лише кілька елементів (через що ризику не можна диверсифікувати у великому масштабі); і (ii) результат є категорично двояким за своїм характером (або ж ви зовсім не платите, або ви платите максимальну вартість, з низькою вірогідністю якогось проміжного стану). За цих обставин використання максимальної величини ризику часто є виправданим рішенням.

Яким би не був застосований метод, важливо уникати подвійного врахування умовних зобов'язань. Це може легко трапитися у випадку з платежами за припинення. Якщо муніципалітет здійснює платежі за експлуатаційну готовність на періодичній основі, а ДПП достроково припиняється, що призводить до утворення великої суми платежу за припинення, приведена вартість обох із цих платежів може не бути дуже відмінною – оскільки платежі за припинення часто призначені для охоплення (принаймні частково) чистої приведеної вартості майбутніх грошових потоків компанії, яких більше не буде. Через це буде неправильно в такому випадку включати як повне пряме зобов'язання щодо платежів за експлуатаційну готовність, так і умовне зобов'язання щодо платежів за припинення.

Отже, в принципі, трактування урядом умовних зобов'язань у зв'язку з ДПП повинно ґрунтуватися на таких же принципах, що застосовуються до трактування ним умовних зобов'язань інших видів: гарантій за кредитами, гарантій обмінного курсу, страхування з боку уряду, юридичних позовів проти уряду тощо. Однак, якщо уряд не має належної та систематичної політики для кількісного визначення та звітування щодо умовних зобов'язань взагалі (як у випадку з Україною), рух у цьому напрямку в обмеженій сфері ДПП може бути гарним початком.

3.3.4 Глобальні ліміти боргу чи ліміти, пов'язані з ДПП

У принципі, найкращим підходом було б поєднання вартості боргу від прямого запозичення з боку муніципалітету та боргового еквіваленту зобов'язань ДПП – якщо використовувати загальну систему показників. Муніципалітети в такому випадку

повинні будуть забезпечувати баланс між традиційними державними закупівлями та ДПП без фіскальної схильності до того чи іншого підходу.

Наприклад, згідно з законами штату Меріленд, США, Раді суспільних робіт не дозволяється схвалювати ДПП, якщо це призведе до перевищення штатом своїх загальних лімітів «доступності боргу» (боргових лімітів).

Однак, зважаючи на загальну тенденцію урядових органів та муніципалітетів не надавати достатньої уваги майбутнім платіжним зобов'язанням, пов'язаним з ДПП, деякі країни вважають ризик неналежної поведінки більшим для ДПП, ніж для звичайного боргу, і тому встановили спеціальні ліміти для ДПП (див. приклади в наступному розділі). Недоліком цього є те, що деякі муніципалітети можуть після цього реалізовувати ДПП у межах ліміту просто для того, щоб залишити більше фіскального простору для одержання дозволу, беручи на себе більш прямий муніципальний борг. Це не є належним обґрунтуванням для обрання формату ДПП.

3.3.5 Запаси і потоки

Ще одна проблема – чи повинні бути встановлені ліміти лише щодо еквіваленту боргу платежів ДПП, чи також щодо самих річних платежів ДПП – проблема *запасів і потоків*.

Можна стверджувати, що ліміти повинні застосовуватися як до запасів, так і до річних потоків. Певна величина еквіваленту боргу (чи вартість активу) матиме тим більший грошовий потік для муніципалітету в короткостроковій та довгостроковій перспективі, чим коротшим буде строк ДПП – оскільки платежі на покриття капіталу, що мають здійснюватися компанії ДПП, потрібно буде вмістити в коротший період.

Кілька прикладів (із нещодавньої публікації МВФ)¹⁵:

- *Верхній поріг запасів*
 - Угорщина – номінальна вартість нових довгострокових зобов'язань в будь-який єдиний рік не може перевищувати 3 % від загальних доходів державного бюджету.
 - Перу – приведена вартість усіх умовних і безумовних зобов'язань у рамках проектів ДПП не може перевищувати 7 % від ВВП.
- *Верхній поріг потоку*
 - Бразилія – поточні витрати із договорів ДПП не можуть перевищувати 3 % чистого поточного доходу.
 - Ель-Сальвадор – приведена вартість усіх кількісних твердих і умовних майбутніх чистих платежів, пов'язаних з ДПП, не може перевищувати 5 % ВВП.

¹⁵ Katja Funke, Tim Irwin, and Isabel Rial, *Budgeting and Reporting for Public-Private Partnerships* (International Monetary Fund, March 2013).

Звичайно, подібні обмеження повинні бути належним чином сформульовані, щоб застосовуватися до муніципальних фінансів.

4 РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

Звичайно, необхідне подальше обговорення всіх проблем, перш ніж Україна прийме яке-небудь рішення щодо того, як здійснювати належний контроль над муніципальними фінансовими зобов'язаннями, пов'язаними з ДПП, – за умови, що та крайня форма контролю, яка існує зараз (тобто відсутність багаторічних фінансових зобов'язань взагалі), буде пом'якшена. Тим не менше, буде корисно окреслити орієнтовні методи, які можна розглядати як перший крок.

Що стосується *прямих зобов'язань* муніципалітету, які виникають у результаті угоди ДПП (тобто платіжні зобов'язання, єдиною умовою яких є наявність послуг в необхідній кількості та необхідної якості), рекомендується, щоб муніципалітет розглядав вартість активів, профінансованих компанією ДПП, як «еквівалент боргу», і включав таку вартість у муніципальний борг для цілей дотримання лімітів, встановлених Бюджетним кодексом. Якщо компанія ДПП одержуватиме лише частину своїх доходів від муніципалітету, а іншу частину – з інших джерел (наприклад, від користувачів), то вартість активів повинна розподілятися пропорційно. Також буде необхідно визначити правила щодо того, яким чином вартість активу, для цієї мети, зменшуватиметься з часом.

Як відзначалося на стор. 9, перевага цього методу – в його відносній простоті та об'єктивності. Таким чином, це гарна відправна точка. Це чітке послання про те, що муніципалітет не може змусити борг зникнути, просто створивши ДПП замість того, щоб взяти прямий кредит для будівництва інфраструктури, і це цінний урок.

Що стосується *умовних зобов'язань* (див. розділ 3.3.3), рекомендується, щоб під час початкового періоду умовні зобов'язання, що виникають у результаті ДПП, не включалися в розрахунок боргу для цілей дотримання кількісних лімітів, передбачених Бюджетним кодексом. Натомість, основна увага повинна бути приділена адекватному аналізу та розкриттю інформації з боку муніципалітету до підписання угоди ДПП (див. розділ 3.2). Основна причина полягає в тому, що важливо здобути досвід в оцінці кількісного впливу умовних зобов'язань та переконатися, що методи є слухними і компетентно застосовуються, перш ніж використовувати результати для цілей обов'язкових кількісних лімітів.

У техніко-економічному обґрунтуванні ДПП повинні визначатися всі умовні зобов'язання муніципалітету в рамках ДПП і, спочатку, надаватися максимальні величини ризику за кожним із них на кожен рік. Муніципалітет повинен бути впевнений, що він зможе знайти спосіб сплатити необхідну суму за кожним елементом (навіть хоча це може бути дуже складно) протягом, скажімо, будь-яких двох послідовних років, якщо певний ризик матеріалізується в максимальній своїй величині в обидва такі роки.

Після цього *очікувана вартість* умовних зобов'язань оцінюються за кожним елементом та за кожен рік, а потім підсумовується за кожен рік. Для кількох елементів можна провести певний ретельний кількісний аналіз ризиків. Однак для багатьох елементів пропонується метод, окреслений на стор. 18, у якому проводиться *кількісна* оцінка (тобто ризик вважається *дуже високим, високим, середнім, низьким чи дуже низьким*), а потім попередньо визначені величини вірогідності використовуються для розрахунку приблизної величини очікуваної вартості.

Муніципалітет повинен бути впевнений, що він буде в змозі сплачувати одержані в результаті суми, рік за роком, зі своїх бюджетних ресурсів на сталій основі (оскільки це очікувані величини) без шкоди іншим звичайним видаткам¹⁶.

Цей метод, сам по собі, не дає повну гарантію того, що муніципалітет зможе виконати всі свої умовні зобов'язання, оскільки вони за своїм характером є ризиковими (подібно до того, як існує певна вірогідність, хоча й незначна¹⁷, того, що п'ять разів підряд випаде одна і та ж сторона монети), однак він повинен слугувати освітнім засобом, щоб виробити в муніципалітетів звичку аналізувати умовні зобов'язання, що виникають у зв'язку з ДПП, а також серйозно і систематично їх враховувати. Систему контролю можна модернізувати на основі кількох років досвіду та зворотного зв'язку.

¹⁶ Дотримуючись обсягу цієї записки, ця рекомендація не дає відповіді на питання, яким чином умовні зобов'язання у зв'язку з ДПП повинні враховуватися при *бюджетуванні*. У деяких країнах, наприклад, бюджет містить окремий рядок щодо «умовних зобов'язань». Або ж може бути створений і підтримуватися на достатньому рівні фонд оплати умовних зобов'язань.

¹⁷ Вірогідність 3,1 % у цьому прикладі.