

## МИРОВОЙ КРИЗИС И РЫНОК ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ

© 2010 г. В. Варнавский

Мировой экономической и финансовый кризис затронул все отрасли и сферы современного хозяйства. Серьезно отразился он на работе производственной инфраструктуры: автомобильных и железных дорог, морских и речных портов, аэропортов, электроэнергетики, коммунального хозяйства. Инфраструктурные отрасли недостаточно адаптированы к рынку, в них рыночные отношения не имеют прочных традиций достижения равновесия за счет конкуренции, зачастую они обладают чертами естественной монополии. Во многих странах показатели их развития в кризисных условиях оказались хуже, чем экономики в целом. С началом кризиса спрос на услуги инфраструктурных отраслей существенно сократился, особенно в тех их сегментах, которые связаны с обслуживанием внешней торговли.

В некоторых странах наблюдается также серьезное снижение инвестиционной активности в инфраструктурном комплексе (например, в России, в ряде развивающихся стран). Но процесс этот не однозначен в мире и не только потому, что инвестиции в создание новой инфраструктуры в итоге создают дополнительный потребительский спрос и рабочие места, но и по причине ее стратегической и социально-экономической значимости. Имеется достаточно много стран (США, Великобритания, Республика Корея, КНР, Бразилия, Индия и др.), правительства которых увеличивают инвестиции в производственную инфраструктуру, принимают специальные меры по ее развитию в кризисных условиях.

### СОСТОЯНИЕ ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ И ПОТРЕБНОСТЬ В ИНВЕСТИЦИЯХ

Все страны мира стоят сейчас перед серьезными проблемами несоответствия уровня развития отраслей производственной инфраструктуры современным потребностям экономики и общества.

ВАРНАВСКИЙ Владимир Гаврилович, доктор экономических наук, главный научный сотрудник ИМЭМО РАН (varnavsky@imemo.ru).

В постиндустриальных экономиках с их высокой производительностью труда, автоматизацией и роботизацией, компьютерными технологиями и Интернетом анахронизмом смотрятся заторы и пробки на автомобильных дорогах, разрушающиеся мосты и эстакады, горы мусора и бытовых отходов, стареющие здания общественных учреждений. Города наступают на аэропорты, обтекая их и создавая тем самым угрозу жизни многих тысяч людей при крушениях самолетов. Выработавшие нормативные сроки коммунальные сети и инженерные сооружения водо-, тепло-, газо-, электроснабжения, канализации грозят авариями и техногенными катастрофами. Разрушение и устаревание инфраструктуры означают повышенные издержки для общества, негативно отражаются на производительности труда, эффективности, ведут к снижению конкурентоспособности национальных экономик, росту числа несчастных случаев, аварий и катастроф. Эти проблемы требуют огромных затрат на их решение.

В США, например, только в автодорожном хозяйстве недофинансирование оценивается почти в 40 млрд. долл. в год<sup>1</sup>. Американское общество гражданских инженеров (*American Society of Civil Engineers*) определяет общий объем инвестиций, необходимых для восстановления и развития инфраструктуры страны, в 1.6 трлн. долл. в течение ближайших пяти лет<sup>2</sup>.

До кризиса из-за нехватки инфраструктурных мощностей во многих странах Евросоюза ежегодно возрастало число новых инфраструктурных проектов. Особенно это было характерно для стран Восточной и Южной Европы. В них инфраструктура находится в гораздо худшем состоянии, чем в странах Западной и Северной Европы, и серьезно препятствует экономическому росту. По оценкам Европейской комиссии, потребность ЕС в инвестициях в течение ближайших 20 лет

<sup>1</sup> См.: Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships. Wash., 2006. P. 3.

<sup>2</sup> См.: Thompson C., Cullian J., Bloomsbury A., Englebretson R. The Problem is More than Money: Global Infrastructure Crisis. Wash., 2008. P. 1.

только в развитие сетевых сегментов электроэнергетики и газовой отрасли составляет около 800 млрд. евро<sup>3</sup>.

В развивающихся странах стоимость поддержания и расширения производственной инфраструктуры оценивается в 7% их ВВП, или приблизительно в 600 млрд. долл. ежегодно, в то время как сейчас расходы на эти цели составляют 3% ВВП<sup>4</sup>. По оценкам Международной финансовой корпорации (МФК), емкость рынка инфраструктурных проектов в этой группе стран на 2008–2017 гг. еще выше – 21 трлн. долл.<sup>5</sup>

Особенно высокий спрос на новую инфраструктуру предъявляют быстро развивающиеся страны Восточной Азии. Общий инвестиционный спрос (в котором доля Китая составляет 80%) электроэнергетики, телекоммуникаций, городских автомобильных дорог, железных дорог, водоснабжения и канализации в этом регионе оценивается примерно в 165 млрд. долл. в год, что соответствует 6.2% его ВВП (2.2% – на поддержание, а 4.0% – на расширение инфраструктуры)<sup>6</sup>.

В России потребность производственной инфраструктуры в инвестиционных ресурсах настолько велика, что не поддается корректным расчетам. Согласно “Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года”, общий размер инвестиций во все отрасли транспорта может составить в течение последующих двадцати лет астрономические цифры – от 140 по энерго-сырьевому до 154 трлн. руб. по инновационному варианту развития<sup>7</sup>. В любом случае получается порядка 200 млрд. долл. ежегодно. Потребность в инвестициях в энергетическую инфраструктуру вряд ли будет меньше, если принять во внимание планы правительства по расширению электроэнергетических мощностей, газификации страны и освоению новых нефтега-

зовых провинций Восточной Сибири и Дальнего Востока, полуострова Ямал и Баренцева моря.

В современной экономике расширенное воспроизводство в инфраструктурном комплексе невозможно без инвестиций частного сектора. В конце 80-х – начале 90-х годов на Западе получила развитие концепция государственно-частного партнерства (ГЧП), которая легла в основу инвестиционных процессов в производственной, а затем и социальной инфраструктуре в большинстве стран мира. Суть ее заключается в создании государством особой институциональной среды (законодательная и нормативно-правовая база, система управления и регулирования, контрактная система), цель которой – привлечь частный сектор к строительству и эксплуатации инфраструктурных объектов, остающихся в государственной и муниципальной собственности. В ГЧП объединяются ресурсы и потенциалы двух хозяйствующих субъектов – государства в форме его собственности и бизнеса в виде частнопредпринимательских принципов хозяйствования, инвестиций, менеджмента, инноваций.

#### КРИЗИС 1997–1998 гг.

Первым испытанием для государственно-частного партнерства в инфраструктурном комплексе стал финансовый кризис 1997–1998 гг., начавшийся в странах Юго-Восточной Азии, а затем перекинувшийся на Латинскую Америку. Он серьезно отразился на выполнении инфраструктурных проектов. Потоки иностранных инвестиций резко сократились. Одни проекты были свернуты по причине падения спроса или отсутствия перспективных рынков сбыта, другие – вследствие высокой инфляции и девальвации национальных валют. Экономический спад резко уменьшил доходы компаний. Инфляция привела к более высоким затратам финансовых ресурсов. Обесценивание валюты сделало невозможным во многих проектах производить обменные процессы с иностранными валютами, выполнять международные обязательства, платить по долгам. Большое число проектов в области платных дорог, портов, аэропортов было прекращено из-за банкротств компаний-операторов, а сами дороги, перегрузочные комплексы, терминалы были национализированы и перешли на финансирование из государственных бюджетов. Наконец, часть контрактов была перезаклучена на новых условиях.

Произошел серьезный отток капитала из отраслей производственной инфраструктуры. Сокращение реальных инвестиций в 1997–1999 гг. соста-

<sup>3</sup> См.: Annex to the Green Paper “A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy”. Brussels. Commission of the European Communities. COM(2006) 105 final. P. 16.

<sup>4</sup> См.: Encouraging Public-Private Partnerships in the Utilities Sector: the Role of Development Assistance. NEPAD/OECD. Paris, 2005. P. 3.

<sup>5</sup> См.: Issue Brief: IFC Infrastructure Crisis Facility. International Financial Corporation / World Bank Group. Wash., December 2008. P.1.

<sup>6</sup> См.: *Yepes T.* Expenditure on Infrastructure in East Asia Region. <http://siteresources.worldbank.org/INTEAPINFRASTRUCTURE/Resources/855084-1137106254308/ResourceRequirements.pdf>

<sup>7</sup> Рассчитано автором по: “Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года”. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р. Приложение 4.

**Таблица 1.** Финансирование инфраструктурных проектов ГЧП в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, млн. долл., цены 2007 г.

	Автомобильные дороги	Железные дороги	Морские порты	Электроэнергетика
1995	2513	3168	2017	18194
1996	7495	5936	1810	26780
1997	9684	4599	3324	42756
1998	8126	3281	1508	23293
1999	2209	2858	2447	17990
2000	3810	1125	2002	23281

Составлено автором по данным Всемирного банка (см.: <http://ppi.worldbank.org>).

вило: в автодорожное хозяйство – почти 4.4 раза, в железные дороги – 1.6, в морские порты – 1.4, в электроэнергетику – почти 2.4 раза (табл. 1).

По некоторым из этих отраслей масштабы инвестиционного процесса вплоть до начала нового кризиса 2008 г. не вышли на показатели 1997 г. Так, в наиболее затянувшийся кризис попала электроэнергетика. Если в 1997 г. инвестиции в эту отрасль в рамках проектов ГЧП составили 43 млрд. долл., то в течение каждого из последующих десяти лет они не превышали и половины этой суммы.

Кроме общеэкономических характеристик (спад производства, отток иностранного капитала и др.), можно выделить две особенности глубокого кризиса в инфраструктурных отраслях в 1997–1998 гг.

**Первая.** Период инвестиционного бума в инфраструктурные отрасли в развивающихся странах 1990–1997 гг. привел к тому, что прогнозы объемов производства и, следовательно, потребностей в наращивании пропускных способностей транспортных коммуникаций, мощностей энергетических систем, экономической деятельности инфраструктурного комплекса в целом оказались завышенными.

**Вторая.** Качество проектного финансирования, бизнес-планирования, управления рисками в схемах государственно-частного партнерства оказалось низким. Долгосрочные проекты кредитовались на условиях краткосрочных займов. Ставки кредитных ресурсов были едиными независимо от специфики проектов, увеличивался риск недополучения дохода и прибыли. Проекты все в большей степени финансировались на международных рынках. Кредиторы и заемщики надеялись, что обменные курсы останутся неизменными или будут колебаться в небольших пределах, так что валютный риск рассматривался в большинстве проектов как незначительный. При финансировании проектов были использованы

новые типы финансовых инструментов (например, гарантии международных финансовых организаций) без ясного представления о возможных рисках, которые они несли с собой.

Основные последствия финансового кризиса 1997–1998 гг.

1. Возросли экономические и политические риски реализации крупных инфраструктурных проектов. Повысились соответствующие страховые премии. Если в период максимальной активности иностранного капитала в конце 1996 г. взносы по страхованию политического риска инвестиций в развивающиеся страны составляли 3–5%, то за два–три последующих года они увеличились до 7–10%.

2. Сократились сроки кредитования, а страховые периоды увеличились. В конце 90-х – начале 2000-х годов произошло уменьшение горизонтов кредитования инфраструктурных проектов до 5–7 лет против 8–10 лет в середине 90-х годов. Многие банки, раньше активно участвовавшие в финансировании инфраструктуры, перестали выдавать долгосрочные кредиты. А для проектов инфраструктуры с их высоким отложенным эффектом по отдаче от вложенных средств получение долгосрочных кредитов представляет главную проблему.

До 1996 г. страховые периоды частных фирм-страховщиков ограничивались одним–тремя годами. Ситуация существенно изменилась в конце 90-х. В период кризиса и после него срок страхования продолжительностью 10 лет становится привычным для крупных инфраструктурных проектов с длительными сроками окупаемости, что приводит к росту их стоимости.

3. Подорожали долговые обязательства. Крупные проекты в производственной инфраструктуре, связанные с существенными коммерческими рисками, столкнулись с более высокими ставками процента, чем другие, в частности краткосрочные,

проекты. Процент, равный ставке ЛИБОР<sup>8</sup> плюс 6–10%, не являлся в тот период исключительным явлением при финансировании инфраструктурных проектов.

4. Произошли сдвиги в структуре привлеченного капитала, требуемого для реализации проектов. Проекты, в структуре финансовых активов которых ранее 70% составляли кредиты, а 30% – акции, вынуждены были в большей степени привлекать акционерный капитал, на который приходилось уже 40% и более финансовых активов. По некоторым проектам доля банковского кредита упала до 50%.

5. Изменилась структура реализуемых проектов. Приоритет в финансировании стал отдаваться не новым проектам, а существующим и незавершенным объектам производственной инфраструктуры. Проявилась новая тенденция – связывание инфраструктурных проектов в “пакеты”, предоставление частному сектору комплексных контрактов (концессий), включающих объекты различного качества и доходности, часто из нескольких отраслей инфраструктуры.

6. Выжили только наиболее жизнеспособные, эффективные, востребованные реальным производством инфраструктурные проекты. Правительства стали более адекватно оценивать перспективный спрос на объекты производственной инфраструктуры в своих странах. Возникла острая необходимость в квалифицированном анализе проектного финансирования, лежащего в основе финансовых схем ГЧП. Появилась потребность в разработке новых методик комплексного анализа долгосрочного развития производственной сферы и инфраструктуры.

7. Приобретен значительный опыт как успешной, так и неудачной реализации проектов инфраструктуры с привлечением ресурсов частного сектора. Многие из проектов дали хороший урок по экономике строительства, финансовым моделям, анализу чувствительности, влиянию макроэкономических факторов, потребности в стимулах, регулирующих мерах и государственной поддержке проектов ГЧП.

8. Пересмотрены некоторые положения концепции ГЧП в инфраструктуре. Под влиянием начальных успехов середины 90-х годов сформировалось неверное представление о том, что участие государства в проектах ГЧП само по себе предохраняет от неудач. Трудности, с которыми

столкнулся частный капитал на рынках развивающихся стран, вынудили обе стороны – частный и государственный сектора хозяйства – осторожнее подходить к участию в проектах. Возникли более значительные потребности в гарантировании инвестиций государством, в повышении его ответственности, особенно перед иностранными и международными партнерами.

9. Сузился круг участников проектов ГЧП. Сформировался “суперкласс” спонсоров, банкиров, инвесторов. В каждой отрасли это 15–20 транснациональных проектно-строительных компаний, финансово-промышленных групп, имеющих значительный капитал и обеспеченных мощной финансовой поддержкой государства. Ядро их составляют банки и отраслевые компании по строительству энергетических объектов, трубопроводов, аэропортов, железнодорожных и автомобильных дорог. Именно эти компании определяют стандарты и правила игры на инвестиционных отраслевых рынках и условия участия в проектах ГЧП.

Опираясь на свои капиталы, некоторые из крупнейших западных банков в период кризиса смогли осуществить экспансию на инвестиционных рынках развивающихся стран и обеспечить себе дополнительные конкурентные преимущества за счет фиксирования на предкризисном уровне и даже повышения максимальных сроков кредитования инвестиционных проектов, сохранения уровня докризисных процентных ставок и т.п.

#### КРИЗИС 2008–2009 гг.

В период между прошлым и нынешним кризисами государственно-частное партнерство в инфраструктуре активно развивалось. По оценке МФК, рекордно высокий уровень активности ГЧП в развивающихся странах наблюдался в 2007 г., когда частные компании инвестировали в инфраструктурные проекты в общей сложности 160 млрд. долл.<sup>9</sup>

Кризис в отраслях производственной инфраструктуры начался в середине 2008 г. Падение фондовых рынков, трудности на рынках капитала, снижение спроса и ухудшающиеся общеэкономические условия вынудили правительства и частных инвесторов переоценить весь массив проектов ГЧП. В результате некоторые из запланированных проектов были отложены до лучших

<sup>8</sup> Процентная ставка предложения кредитных ресурсов первоклассными банками на Лондонском межбанковском финансовом рынке.

<sup>9</sup> См.: Issue Brief: IFC Infrastructure Crisis Facility. International Financial Corporation... P.1.

времен, а начавшиеся приостановлены, реструктурированы или прекращены.

Можно выделить несколько основных тенденций развития рынка инфраструктурных проектов, часть которых в точности соответствует тому, что уже наблюдалось на этом рынке в 1997–1998 гг.

1. Заключение новых контрактов ГЧП на объектах инфраструктуры замедлилось во всех странах. Кризис на рынке кредитных ресурсов и экономический спад – два основных макроэкономических фактора, создающих трудности на пути инвестиций в инфраструктуру. В исследовании *PriceWaterhouseCoopers (PwC)*, посвященном финансированию инфраструктуры, говорится: “Рынки долговых обязательств почти замерли... Краткосрочные перспективы остаются печальными. Ожидается заключение лишь небольшого количества сделок. Многие из них уже отложены... Банковский кредит перестал быть достаточным и эффективным источником долгосрочного финансирования”<sup>10</sup>.

В отличие от 1997–1998 гг., когда отрасли инфраструктуры развитых стран практически не пострадали, сейчас они находятся в тяжелом положении. Например, в Великобритании в 2008 г. было начато 34 проекта ГЧП, а до этого каждый год заключалось как минимум 60 таких контрактов<sup>11</sup>. В Республике Корея в 2008 г. были прекращены переговоры по более чем 30% принятых к разработке инфраструктурных проектов ГЧП<sup>12</sup>.

В развивающихся странах с июля 2008 г. по март 2009 г. были подписаны контракты и открыто финансирование по 147 проектам ГЧП с инвестициями на сумму 55 млрд. долл., что представляет собой снижение по числу проектов на 30% и на 15% по объему инвестиций по сравнению с соответствующим периодом 2007–2008 гг.<sup>13</sup> Особенно сильное сокращение активности на этом рынке наблюдалось во втором полугодии 2008 г., когда число заключенных контрактов уменьшилось на 35% и привлеченного объема инвестиций – на 32%.

Количество проектов, достигших стадии окончания переговоров, подписания контрактов

и открытия финансирования, в первом квартале 2009 г. уменьшилось на 23% по сравнению с тем же периодом 2008 г. Правда, суммарный объем инвестиций, привлекаемых в эти проекты, составил 25 млрд. долл., что на 35% больше. Однако такой скачок инвестиционной активности объясняется не зародившейся на волне кризиса новой тенденцией, а конъюнктурными обстоятельствами – подписанием нескольких крупных контрактов (на сооружение электростанций в Бразилии<sup>14</sup> и др.).

Наиболее сильно от кризиса пострадали транспорт и коммунальный сектор. В первой из этих отраслей снижение составило: 50% по привлечению инвестиций и 40% по числу проектов<sup>15</sup>. В водоснабжении и канализации снижение по уровню инвестиций было равно 37%, а по числу проектов – 60%.

2. Проекты, начатые до финансового кризиса, испытывают трудности, порой серьезные, но не прекращаются. Это объясняется сохраняющимся перспективным спросом и потенциально высокими финансовыми, политическими и иными издержками для стороны, заявившей о выходе из проекта, особенно если инвестиции застрахованы от политических рисков в международных финансовых организациях.

По данным Всемирного банка, в развивающихся странах в 2008–2009 гг. на различных стадиях разработки находились 522 новых инфраструктурных проекта ГЧП:

- 133 подписанных контракта;
- 203 контракта, по которым заключены договора финансирования и открыты кредитные линии;
- 101 подписанный контракт, по которым не открыто финансирование;
- 85 проектов на стадии проведения тендеров<sup>16</sup>.

Из-за кризиса был остановлен только один проект и прекращены на этапе тендера, подписания контракта или поиска инвесторов еще четыре (менее 1% общего числа проектов).

С нашей точки зрения, нет особых оснований полагать, что в дальнейшем в массовом порядке

<sup>10</sup> *Abadie R.* Infrastructure Finance: Surviving the Credit Crunch. PriceWaterhouseCoopers. L., December 2008.

<sup>11</sup> См.: *Timmins N.* Downturn Takes Toll on PFI Deals // *Financial Times*. 13.01. 2009.

<sup>12</sup> См.: *Burger P., Tyson J., Karpowicz I., Coelho M.D.* The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships. IMF Working Paper. Wash., July 2009. P. 16.

<sup>13</sup> См.: *Assessment of the Impact of the Crisis on New PPI Projects – Update 3.* World Bank Group. Public-Private Infrastructure Advisory Facility. Wash., June 2009. P. 2.

<sup>14</sup> Речь идет о строительстве двух гидроэлектростанций в Бразилии: в муниципалитете Жирау (штат Алагоас) и в г. Сан-Антонио (даты подписания финансовых соглашений – февраль и март 2009 г., стоимость проектов 4.2 и 5.7 млрд. долл. соответственно).

<sup>15</sup> См.: *Assessment of the Impact of the Crisis on New PPI Projects – Update 3...* P. 3.

<sup>16</sup> См.: *Ibid.* P. 7.

**Таблица 2.** Пересмотренные концессии в странах Латинской Америки, 1988–2004 гг.

	Доля пересмотренных концессионных договоров в их общем числе, %	Длительность периода между заключением концессии и ее пересмотром, лет
Транспорт	69	2.9
Электроэнергетика	21	2.1
Водоснабжение	81	1.3
Инфраструктура в целом	54	1.8

Источник: *Guasch J.L. Negotiating and Renegotiating Infrastructure PPPs and Concessions: Key Issues for Policy Makers. International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships. Budapest, 07–08.03. 2007.*

будут прекращаться уже реализуемые инфраструктурные проекты. Весь опыт ГЧП в производственной инфраструктуре и ход кризиса 1997–1998 гг. свидетельствуют, что крупные, дорогостоящие проекты трудно не только запустить, но и остановить. До принятия решения об их начале проводятся разнообразные дорогостоящие исследования, составляются технико-экономические обоснования и проектно-сметная документация (например, стоимость разработки проектной документации по проектам “Комплексное развитие Южной Якутии” и “Урал Промышленный – Урал Полярный”, финансируемым из Инвестиционного фонда РФ, составляет 10 млрд. и 33 млрд. руб. соответственно), разрабатываются бизнес-модели и финансовые схемы, учреждаются специальные компании проектного финансирования, привлекаются инвесторы. Строительство длится годы, а возврат инвестиций – десятилетия. Но если принято решение о начале проекта, в него вложены деньги, то и остановить его также трудно без существенных экономических, финансовых, социально-политических и иных последствий для государства, бизнеса и общества.

3. Увеличивается число проектов, которые испытывают трудности с финансированием. В обзоре, подготовленном PwC в январе 2009 г. на основе анализа деятельности более чем 20 ведущих банков Великобритании, работающих на рынке проектов ГЧП, показано, что активность банков в кредитовании проектов снижается, структура кредитов меняется в сторону уменьшения доли долгосрочных ссуд и увеличения удельного веса кратко- и среднесрочных кредитов<sup>17</sup>. Длинные деньги предоставляются только сильным в финансовом отношении клиентам. Частные компании, выполняющие долгосрочные контракты и концессии (сроком 20 и более лет), вынуждены

прибегать к заимствованиям на более короткие сроки, что приводит к повышению рисков перефинансирования.

Из 522 инфраструктурных проектов ГЧП (выборка Всемирного банка за 2008–2009 гг.), успешно выполнялись 389 проектов (75%). Трудности с открытием финансирования по уже подписанным контрактам испытывают десятки проектов. Задержки с выполнением сроков по открытию финансирования коснулись 27 проектов из-за кризиса и 12 проектов – по другим причинам. Потенциально еще 56 проектов находились под угрозой приостановки, из них 36 – из-за отсутствия финансовых источников. В целом дефицит средств для открытия финансирования 100 проектов ГЧП оценивался в 67 млрд. долл. Для сравнения: в 2007 г. инвестиции в новые проекты ГЧП составили 73 млрд. долл.

4. Пересмотр условий контрактов ГЧП в производственной инфраструктуре может затронуть до 50% действующих проектов. Пересмотр контрактов – достаточно типичное явление для инфраструктурных проектов, выполняемых частными компаниями по договорам с государством. По оценкам, в странах Латинской Америки пересмотру в процессе реализации были подвергнуты более 50% инфраструктурных концессий, причем многие из них – вскоре после заключения договоров (табл. 2).

Сейчас перед угрозой пересмотра условий контрактов стоит примерно 25% проектов ГЧП, выполняемых в развивающихся странах. Кроме того, в стадии подготовки к подписанию находятся 133 новых контракта, которые в течение ближайшего года предъявят спрос на инвестиции в размере более 60 млрд. долл. Если кризис затянется, а новые проекты будут давить на финансовые рынки, предъявляя дополнительный спрос на инвестиции, то реструктуризация проектов неизбежна и доля пересмотренных контрактов может возрасти до 50% их общего числа.

<sup>17</sup> См.: *Davies P. A Review of Lending Appetite for Public Private Partnership Financings. PricewaterhouseCoopers. L. January 2009.*

Высокий процент пересмотренных контрактов ГЧП объясняется не злым умыслом чиновников или предпринимателей, а сложностью природы гражданско-правовых отношений на объектах производственной инфраструктуры, когда собственником выступает один субъект экономических отношений – государство, а инвестором – другой, частный сектор. Громоздкость проектов ГЧП, неразвитость институциональной среды, низкий уровень компетенции, управленческих навыков и должного опыта у представителей органов власти в составлении соответствующих договоров предопределяют высокую долю пересмотренных контрактов.

Кроме того, нужно учесть, что государственно-частное партнерство в производственной инфраструктуре достаточно молодо. Оно зародилось менее двух десятилетий назад. По мере накопления опыта число несостоятельных контрактов, которые досрочно прекращаются или пересматриваются в процессе выполнения, будет сокращаться.

5. Роль государства в преодолении кризиса в отраслях инфраструктуры является ключевой. Даже в условиях кризиса государство может многое сделать для стабилизации ситуации в инфраструктурном комплексе, снижения рисков и дальнейшего развития ГЧП. Конкретные действия правительства могут включать широкий спектр мер от изменения уже подписанных контрактов в сторону повышения гарантий бизнесу до принятия специальных решений, стимулирующих новые проекты ГЧП. Можно выделить два направления деятельности государства по активизации ГЧП в инфраструктуре – меры бюджетно-кредитной политики и формирование новых институтов по финансированию инфраструктуры. Вот некоторые примеры.

Из 787 млрд. долл., выделенных правительством США на вывод экономики из кризиса, 43 млрд. долл. будет направлено в энергетику, 111 млрд. долл. – в инфраструктуру и науку, из которых 27 млрд. долл. пойдут на строительство автомобильных дорог<sup>18</sup>. Кроме того, администрация президента Б. Обамы планирует создать Национальный банк по рефинансированию инфраструктуры (*National Infrastructure Reinvestment Bank*), в числе основных задач которого будет привлечение частных инвестиций в проекты ГЧП.

Казначейство Великобритании, обеспокоенное состоянием государственно-частного парт-

нерства в стране, в марте 2009 г. учредило особый фонд (*Treasury Infrastructure Finance Unit*) по кредитованию проектов ГЧП, которые испытывают сложности в привлечении частных средств<sup>19</sup>.

Во Франции на период кризиса введены специальные меры для стимулирования проектов ГЧП, включенных в экономический план правительства (так называемый *Plan de relance*). Меры эти, в частности, предусматривают: дополнительные налоговые льготы; государственные кредиты банкам в целях последующего кредитования ими из этих средств частных компаний, занятых в проектах ГЧП, по более низким в сравнении с рыночными процентным ставкам; правительственные ссуды частным партнерам на реализацию проектов ГЧП до открытия банками кредитных линий. На эти цели правительство выделяет 10,5 млрд. евро<sup>20</sup>.

Правительство Республики Корея в целях борьбы с финансовым кризисом приняло пакет мер по финансовому стимулированию экономики, более 15% инвестиций которого пойдут на проекты ГЧП<sup>21</sup>. В числе этих мер:

- установление более низких требований к размеру собственного капитала партнеров из частного сектора (5–10%);
- для крупномасштабных проектов – повышение до 50% верхней границы общего объема кредитов, на которые могут распространяться гарантии Фонда гарантирования кредитов в инфраструктуру (*Korean Credit Guarantee Fund*);
- помощь в привлечении новых акционеров (для некоторых проектов);
- разделение риска процентной ставки с концессионерами.

Правительство Китая в ноябре 2008 г. приняло план по стимулированию внутреннего спроса из 10 пунктов, два из которых направлены на ускоренное развитие инфраструктуры – сельской и транспортной<sup>22</sup>. Общая сумма предполагаемых инвестиций составляет 585 млрд. долл. Весь план реализуется на условиях ГЧП: бюджет правительства страны выделит 145 млрд. долл., остальные

<sup>19</sup> См.: [http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp\\_tifu\\_index.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_tifu_index.htm)

<sup>20</sup> См.: *Hall D.* A Crisis for Public-Private Partnerships (PPPs)? L., January 2009. P. 4.

<sup>21</sup> См.: *Burger P., Tyson J., Karpowicz I., Coelho M.D.* Op.cit. P. 18.

<sup>22</sup> См.: *China Plans 10 Major Steps to Enlarge the Domestic Demand with 4 Trillion Yuan Investment // China Financial Daily.* 10.11.2008.

<sup>18</sup> См.: <http://www.recovery.gov/?q=content/investments>

средства будут предоставлены крупнейшими госкомпаниями, государственными инвестиционными фондами, а также местными властями.

Бразильский Национальный банк развития (*BNDES*) по решению правительства и под его гарантии в январе 2009 г. выделил дополнительные финансовые средства для инвестиций в инфраструктуру и добывающие отрасли (в первую очередь в геологоразведку) в размере 42.6 млрд. долл.<sup>23</sup>

Правительство Индии приняло ряд решений по активизации ГЧП через государственную компанию по финансированию инфраструктуры *India Infrastructure Finance Company Ltd (IIFCL)*. Основными инструментами стали: содействие привлечению долгосрочных инвестиций за счет субординированных кредитов; повышение доли частных инвестиций, страховые взносы по которым подлежат возмещению из бюджета, с 10 до 20% их общего объема; увеличение срока концессии на 5–10 лет; рост государственного финансирования на 15%; выпуск ценных бумаг, не облагаемых налогом, на 6 млрд. долл. для финансирования проектов, инвестиционная емкость которых оценивается в 15 млрд. долл.<sup>24</sup>

А что же Россия? Наша страна как всегда идет своим путем. Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 г. содержит много слов о поддержке инфраструктурных проектов, но на деле не предусматривает дополнительного финансирования таких проектов. Более того, расходы по линии Министерства транспорта в 2009 г. сокращены на 29% по сравнению с бюджетными проектами, заложенными в федеральном законе “О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов”. Правительственным постановлением № 631 от 30 июля 2009 г. принято решение о возврате в бюджет 65 млрд. руб., ранее выделенных Фонду содействия реформированию ЖКХ. Из 21 инвестиционного проекта, по которым в 2007–2008 гг. были приняты решения правительства о выделении средств Инвестиционного фонда, только шесть финансируются в соответствии со сроками и объемами, указанными в паспортах проектов. Остальные проекты либо реструктурированы с увеличением сроков реализации, либо переведены из ГЧП на

100%-ное бюджетное финансирование. Два проекта фактически свернуты. Профицит государственного бюджета, наблюдавшийся до апреля 2009 г., также усугубляет негативные явления в воспроизводственных процессах в инфраструктурных отраслях, в значительной степени зависящих от бюджетной политики. Согласно данным Росстата, консолидированный бюджет страны в январе–апреле 2009 г. был сведен с положительным сальдо: доходы – 4156 млрд. руб., расходы – 4141 млрд.<sup>25</sup>

\* \* \*

Инвестиционные проекты в производственной инфраструктуре, реализуемые по схемам ГЧП, оказались уязвимыми перед финансовым и экономическим кризисом, что обусловлено сложной природой этого экономического явления, наличием в каждом партнерстве разнонаправленных интересов, высокими рисками. Разрабатываемые, осуществляемые, планируемые проекты и программы развития инфраструктуры подвергаются испытаниям по различным направлениям. Это – падение спроса на услуги инфраструктурных отраслей, снижение доступности и повышение стоимости кредитов, слабо прогнозируемые и просто неожиданные колебания валютных курсов.

В условиях кризиса процесс ГЧП в инфраструктуре характеризуется разнонаправленными тенденциями. С одной стороны, уменьшается число новых контрактов, больше становится приостановленных проектов. Конкуренция за финансовые ресурсы обостряется, все большее число проектов попадает под давление кризиса. Если трудности с финансированием продолжатся и далее, то следует ожидать дальнейшего досрочного прекращения проектов ГЧП. С другой стороны, пока практически нет проектов, которые, начавшись, были бы свернуты по причине мирового финансового и экономического кризиса. Правительства многих стран стремятся сохранить темпы развития новых объектов производственной инфраструктуры на основе ГЧП, которые были характерны для середины 2000-х годов, используя для этого разнообразные инструменты. И дело здесь не только в том, что инфраструктурные проекты создают дополнительный спрос, в том числе потребительский. Главным фактором особого внимания правительств к ГЧП является то, что производственная инфраструктура рассматрива-

<sup>23</sup> См.: New Private Infrastructure Projects in Developing Countries Continue to Take Place but Projects are Being Affected by the Financial Crisis. World Bank. Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF). Wash., 05.03.2009. P. 5.

<sup>24</sup> См.: Ibidem.

<sup>25</sup> См.: Краткосрочные экономические показатели Российской Федерации. Росстат. Июль 2009 г. С. 56, 63.



ется ими как важнейший инструмент повышения конкурентоспособности и эффективности национальной экономики.

Прежде чем снова возрастут инвестиции в отрасли производственной инфраструктуры, должны восстановиться фондовые рынки и увеличиться спрос на услуги этих отраслей. Если экономический и финансовый кризис затянется, то чрезмерное увлечение инвестициями в производственную инфраструктуру может привести к структурным диспропорциям, преодоление которых потребует больше ресурсов, чем их пошло на создание объектов. В этом плане государственная инвестиционная политика должна быть сбалансированной и хорошо просчитанной на перспективу – финансировать имеет смысл только

жизнеспособные, высокоэффективные проекты, имеющие гарантированные рынки потребления услуг.

Проводимой бюджетной политикой российское правительство сдерживает воспроизводственные процессы в инфраструктурном комплексе, а не наращивает их, как это делают большинство стран мира. Такая жесткая, рестрикционная политика не способствует выходу экономики страны из кризиса и, более того, усугубляет кризисные явления вследствие снижения государственного спроса на инфраструктуру.

**Ключевые слова:** финансовый и экономический кризис, производственная инфраструктура, инвестиционный процесс, государственно-частное партнерство.