

КЛЮЧЕВЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

*И.Д. РАКОВ, младший научный сотрудник,
Центр международных финансов
Научно-исследовательского финансового института
e-mail: rakov@nifi.ru*

Аннотация

В статье рассматривается опыт государственной поддержки инфраструктурных инвестиций в Великобритании. Описаны изменения в форме государственно-частного партнерства и выделены инструменты и институты, направленные на привлечение инвестиций в инфраструктурные проекты. На примере инфраструктурного проекта «Thames Tideway Tunnel» показан опыт применения инструмента многогранной поддержки. Сделан вывод о ключевой роли государства в развитии инфраструктуры.

Ключевые слова: инфраструктура, инвестиции, экономическая политика, меры государственной поддержки, Великобритания.

Важность инфраструктуры в экономике неопределима. На современном этапе ее развитие является целью устойчивого развития и фактором экономического роста. Проблема развития национальной инфраструктуры в условиях глобальной финансово-экономической нестабильности становится все более острой вследствие ограниченности инвестиционных ресурсов [1]. Инфраструктурные проекты имеют высокую стоимость, большие сроки реализации и высокие риски, которые заставляют государство выступать ключевым инвестором. Но растущие потребности в общественной инфраструктуре не позволяют государству их удовлетворить из-за бюджетных ограничений [2].

Многие страны на сегодняшний день проводят различную политику, направленную на увеличение частных инвестиций в инфраструктурных проектах. Таким образом, пред-

ставляется интересным рассмотреть опыт привлечения частных инвестиций государством в инфраструктуру Великобритании. За последнее десятилетие эта страна ввела множество изменений в механизм поддержки частного капитала в инфраструктурных проектах, начиная от формы государственно-частного партнерства (ГЧП) и заканчивая внедрением многогранной поддержки.

До последней четверти XX в. процесс финансирования инфраструктуры в Великобритании развивался по традиционной модели, которая была основана на государственных закупках и расходовании государственных средств. Но с 1980-х гг. огромное внимание стало уделяться частному финансированию. В 1992 г. правительство ввело частную финансовую инициативу – Private Finance Initiative, PFI.

PFI – это концессионное соглашение, где частный сектор несет ответственность за проектирование, строительство, финансирование и поддержку инфраструктурных активов, а финансирование осуществляется за счет доходов от управления объектом. В конце срока концессии государство получает право собственности на объект [9, с. 43].

PFI – одна из наиболее популярных форм ГЧП в Великобритании, в рамках которой реализовано более 700 проектов с капитальными затратами 54,7 млрд фунтов стерлингов [3, с. 16]. Но отсутствие прозрачности в отношении финансового результата, доходов, полученных инвесторами, и недостаточная открытость будущих обязательств перед налогоплательщиками привели к появлению нового подхода к привлечению частного финансирования в государственную инфра-

структуру и услуги, такому как Private Finance 2 (PF2) [3, с. 5].

Инициатива Private Finance 2 (PF2) была введена в 2012 г. в качестве обновленного варианта PFI, и в нее были включены следующие 5 основных пунктов [8].

1. Получение государством права вносить средства в проект на уровне миноритарных акционеров (30–49%). Сокращение доли долговых обязательств по проекту (соотношение между долгом и капиталом фиксируется на уровнях 75:25 и 80:20, а в PFI – 90:10) с целью повышения инвестиционного рейтинга проекта и снижения рисков.

2. Ускорение процесса закупок: стандартизирована документация по закупкам, ограничен период конкурентных торгов, усилен контроль за подготовкой проекта и др.

3. Спектр услуг, включенный в проекты PF2, будет сокращен. И по некоторым незначительным операциям по техническому обслуживанию (например, удаление граффити) органы власти, производящие закупки, будут иметь свободу действий.

4. Повышение прозрачности: публикация информации о будущем проекте, публикация годового отчета с подробным описанием проектной и финансовой информации и другие меры.

5. Изменение модели переносов рисков. Государственный сектор берет на себя более значительные риски. Например, риск дополнительных капитальных затрат из-за непредвиденных изменений в законодательстве возьмет на себя государство.

Кроме того, в Великобритании работают и другие инструменты государственной поддержки инфраструктурных инвестиций, например, субсидированный доход (доступен в секторе возобновляемых источников энергии), совместное государственное инвестирование в виде собственного капитала или долга и др. [13].

В последние годы в Великобритании происходят существенные изменения в области государственной поддержки инфраструктурных проектов по следующим 4 направлениям.

1. Введение гарантийной схемы. Схема разрешает Казначейству Великобритании выдать осуществляющей инфраструктурный проект компании, безусловную и безотзывную гарантию, которая гарантирует выплату тела кредита и процентов по нему в полном объеме и

независимо от завершения проекта. Гарантия обеспечена средствами, получаемыми от гарантийного сбора, который определяется исходя из рисков и рыночной цены, установленной для этих рисков [12, с. 5–6].

Общая стоимость обязательств Казначейства по гарантиям составила 1,7 млрд фунтов стерлингов (без учета процентов) на конец 2014 г. по первым 7 выданным гарантиям, а доход по гарантийным сборам – 12,3 млн фунтов стерлингов за 2014–2015 гг. [12, с. 4].

2. Создание уполномоченного органа по инфраструктуре и проектам (Infrastructure and Projects Authority, IPA) – это центр государственной экспертизы по значимым инфраструктурным проектам, который был образован путем слияния «Инфраструктуры Великобритании» (подразделения казначейства) и уполномоченного органа по значимым проектам (Major Projects Authority) в 2016 г. IPA оказывает поддержку, необходимую для завершения проектов, путем установления процессов, стандартов и инструментов, которые необходимы правительству и промышленности для завершения значимых инфраструктурных проектов [4, с. 3–4].

3. Запуск Пенсионной инфраструктурной платформы (Pensions Infrastructure Platform, PiP). Это инвестиционная платформа, разработанная для содействия долгосрочным инвестициям в инфраструктуру Великобритании через программы пенсионного обеспечения [5]. Данная мера поддержки была запущена в 2011 г. в сотрудничестве с Национальной ассоциацией пенсионных фондов (National Association of Pension Funds (NAPF)) и Фондом по защите пенсий (Pension Protection Fund (PPF)), где в качестве учредителей выступают пенсионные фонды Великобритании [6].

PiP запустила два фонда: фонд акций ГЧП, управляемый «Dalmore Capital», и фонд, инвестирующий в солнечную энергию, под управлением «Aviva Investors» [7].

4. Введено понятие «Национальные значимые инфраструктурные проекты» (Nationally significant infrastructure projects, NSIP). Это крупные инфраструктурные проекты (в области энергетики, транспорта, воды или отходов), которые имеют упрощенный режим планирования. В соответствии с Законом о планировании 2008 г. (Planning Act 2008) для реализации проекта NSIP застройщик дол-

жен получить разрешение на строительство (development consent) от Подразделения планирования национальной инфраструктуры (National Infrastructure Planning Unit). Данное разрешение позволяет не проходить несколько отдельных согласований, в том числе разрешение на планирование [11, с. 3].

Но стоит обратить внимание на более инновационные меры финансовой поддержки в Великобритании, где государственная поддержка фокусируется не на одном каком-либо элементе или риске, а на целом спектре проектных рисков. В качестве яркого примера такой многогранной поддержки можно привести проект «Thames Tideway Tunnel».

«Thames Tideway Tunnel» – это проект по модернизации канализации в Лондоне, который заключается в прокладке туннеля длиной 25 км и диаметром 7,2 м до 65 м над уровнем моря. Стоимость проекта оценивается 4,2 млрд фунтов стерлингов [14]. Реализацию проекта осуществляет Bazalgette Tunnel Limited, которому Ofwat¹ в 2015 г. предоставил лицензию на проектирование, строительство, финансирование, эксплуатацию и обслуживание проекта.

Государственная финансовая поддержка проекта «Thames Tideway Tunnel» предоставляется на покрытие исключительных рисков проекта (с низкой вероятностью возникновения и с высокой стоимостью), которые частный сектор не может покрыть [10, с. 9]:

- превышение стоимости проекта; при превышении стоимости проекта более чем на 30% Bazalgette предоставляют дополнительный капитал либо закрывают проект с выплатой компенсации;

- неблагоприятная ситуация на рынке капитала; в случае отсутствия доступа к рынкам долгового капитала из-за экономических и политических событий государство может предоставить кредит Bazalgette;

- гарантия от убытков, потерь; предоставляется компенсация на покрытие требований по страхованию гражданской ответственности (травмы, нанесенный ущерб имуществу) при условии превышения страховых лимитов компании или когда страхование не доступно;

- компенсация за прекращение проекта; государство обязуется выплатить компенсацию инвесторам при закрытии проекта;

- соглашение о предоставлении специального управления (Special administration); если Bazalgette вступит в специальное управление и останется там в течение 18 месяцев, то правительство обязуется выдвинуть предложение о покупке данной компании или предоставить компенсацию инвесторам.

Таким образом, опыт Великобритании продемонстрировал, что государство активно формирует механизм государственной поддержки привлечения частных инфраструктурных инвестиций в последние десятилетия. В это время в Великобритании были внесены существенные изменения в формат государственного-частного партнерства, внедрена схема предоставления государственных гарантий, создан орган государственной власти, ответственный за инфраструктурные проекты, предоставлена возможность получения долгосрочного капитала через программы пенсионного обеспечения и др.

Отдельно стоит отметить опыт Великобритании в применении более инновационных мер поддержки привлечения капитала в инфраструктурные проекты, которые представлены многогранной государственной поддержкой и были апробированы при строительстве туннеля под Темзой.

Все эти изменения наглядно демонстрируют, что рыночными силами невозможно осуществить реализацию инфраструктурных проектов, и государство на сегодняшний день остается ключевым игроком в инфраструктурных отраслях.

Библиографический список

1. Оценка социально-экономической эффективности инфраструктурных проектов / Алаев А.А. [и др.] // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. №. 4. С. 41–52.

2. Гольшиев Г.А. Развитие инфраструктуры с использованием концессионных и долгосрочных инвестиционных контрактов //

¹ Организация, созданная в 1989 г. как независимый экономический регулятор в области водоснабжения и водоотведения Англии и Уэльса.

Научно-исследовательский финансовый институт. 2014. № 1. С. 101–110.

3. A new approach to public private partnerships. 2012. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf

4. About the IPA // Infrastructure and Projects Authority, Cabinet Office, and HM Treasury. 2017. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/636497/IPA_Narrative_document_WEB.pdf

5. About us // The Pensions Infrastructure Platform. 2016. URL: <http://www.pipfunds.co.uk/about-us/>

6. Government welcomes first injection into Pensions Infrastructure Platform. 2012. URL: <https://www.gov.uk/government/news/government-welcomes-first-injection-into-pensions-infrastructure-platform>

7. Interview: Mike Weston – Pension Infrastructure Platform // IPE. 2016. URL: <https://www.ipe.com/analysis/interview-mike-weston-pension-infrastructure-platform/www.ipe.com/analysis/interview-mike-weston-pension-infrastructure-platform/10011291.fullarticle>

8. Mackenzie L. «PF2» – a new approach to public private partnerships in England? // Lexology. 2012. URL: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=0db7041b-fded-46f0-a6f5-4e598d5c7f38>

9. OECD. Private Financing and Government Support to Promote Long-term Investments in Infrastructure. 2014.

10. Smith L. Planning for Nationally Significant Infrastructure Projects // Briefing papers Number 06881. 2017. URL: <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06881/SN06881.pdf>

11. Review of the Thames Tideway Tunnel: Report by the Comptroller and Auditor General. 2017. URL: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/03/Review-of-the-Thames-Tideway-Tunnel.pdf>

12. UK Guarantees scheme for infrastructure: Report of Comptroller and Auditor General // National Audit Office. HM Treasury. London: National Audit Office, 2015. URL: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/01/UK-Guarantees-scheme-for-infrastructure.pdf>

13. Vernon P., Payne K. UK Infrastructure: Innovations in government support // Ashurst. 2016. URL: https://www.ashurst.com/Ashurst/DownloadPDF?id=13be798221fd4430bfc48d87a924993a_en

14. What Is The Thames Tideway Tunnel? // Londonist. 2017. URL: <https://londonist.com/2015/08/what-is-the-thames-tideway-tunnel>