



FORUM 2009 • 26-29 May • Leipzig

TRANSPORT FOR A GLOBAL ECONOMY

*Challenges and Opportunities
in the Downturn*

ВЫВОДЫ МАСТЕРСКОЙ № 3

Стратегическое планирование и финансирование инфраструктуры транспорта

Среда 27 мая 2009 г.

Фон:

Инвестиции в транспортную инфраструктуру способствовали снижению издержек торговли и стимулировали глобализацию. Если ориентироваться на продолжение роста торговли и выгоды для более широкого круга стран, то понадобятся дальнейшие инвестиции во всем мире. Транспортная политика тоже должна адаптироваться к экономическим и структурным сдвигам, которые глобализация приносит во внутреннюю экономику, поскольку это оказывает мощное воздействие на стереотипы спроса на транспортные услуги.

Стыковочные порты и аэропорты, а также соединения, обеспечивающие бесперебойное движение грузов во внутренние районы, играют все большую роль в экономике, и с глобализацией возрастает значение крупных урбанизированных районов как высокопроизводительных центров экономической деятельности. Глобальная торговля и пассажиропотоки создали сильную напряженность в некоторых частях транспортной системы, особенно в упоминавшихся городских районах, и одной из ключевых составляющих реагирования являются инвестиции.

Финансово-экономический кризис меняет перспективы международных перевозок, он в значительной мере сказался на доступности средств для вложений в транспортную инфраструктуру. Это имеет важные последствия для оценки проектов и их финансирования. В то же время меры по ослаблению нынешнего экономического кризиса включают акцент на финансирование транспортной инфраструктуры; но как его лучше всего направить на содействие экономическому восстановлению и на его подготовку?

Мастерская рассмотрела эти проблемы, а также меры политики планирования и финансирования инфраструктуры, необходимые для обеспечения адекватной производительности и надежности транспортной сети с целью поддержать рост глобальной экономики.

Панель:

Эти краткие выводы составил Секретариат Международного Транспортного Форума в контакте с Ведущим. Секретариат весьма признателен за щедрый вклад в обсуждения со стороны панели из перечисленных ниже ораторов, но полностью принимает на себя ответственность за выражаемые здесь мнения.

- Ведущий: **Лорд Макдональд Трейдстонский**, Председатель «Макуари Кэпитал Юроп»
- **Мэтью Арндт**, Руководитель отделения автомобильного и железнодорожного транспорта, Европейский инвестиционный банк
- **Ален Боннафу**, Лаборатория экономики транспорта, Лион
- **Роберт Кокрейн**, Имперский колледж, Лондон
- **Стефан Гарбер**, Член Правления АО Дойче Бан, Германия
- **Питер Мэки**, Университет г. Лидс
- **Николас Рубио**, Директор департамента коммерческого развития и техники, «Синтра»
- **К.Л. Тхапар**, Азиатский институт развития транспорта, Индия
- **Каролин Виссер**, Международная автомобильная федерация
- **Валид Юсеф**, Директор-распорядитель, АО холдинг «Аэропорты ТАВ», Турция

Выводы:

Экономический кризис затормозил экономический рост в этом году существенно ниже уровня, которого можно было бы ожидать в соответствии с недавними тенденциями (например, в СК ниже на 7 процентных пунктов). Экономика в конечном счете вернется на прежние позиции, но для восстановления равновесия - ввиду нависающего бремени задолженности, лежащего в основе коллапса деловой активности, - понадобятся годы, и за нынешней коррекцией последует, вероятно, период вялотекущего восстановления, прежде чем вновь начнется рост. Возврат прежней тенденции займет, возможно, пять или больше лет.

Спрос на перевозки, как и возможные уровни заторов, теперь прогнозировать труднее, особенно по грузовым перевозкам, которые чувствительнее, чем пассажирские, реагируют на темпы экономического роста. По ряду причин объемы грузоперевозок снизились в большей степени, чем экономическая активность в целом. На рынке строительных материалов тяжелые последствия имел ипотечный кризис. По контейнерным и генеральным грузам сильный удар нанесла ликвидация складских запасов. И наоборот, когда наступит восстановление, новое увеличение объемов грузоперевозок, вероятно, превзойдет прогнозы, как это было и в предыдущих циклах роста.

Правительства должны быть готовы к этому восстановлению так же, как реагируют на кризис в краткосрочном плане.

Мы вступили в кризис с большим дефицитом средств на проекты транспортной инфраструктуры, которые оценивались как полезные для повышения экономического благосостояния. Сугубое отставание есть по **проектам техобслуживания**, которые особенно подходят для **расходования средств** правительствами на **стимулирование экономики**, поскольку могут осуществляться сравнительно быстро.

Заторы – еще одна цель для инвестиций, например, в планировании «Дойче Бан», и недавние исследования, например доклад Эддингтона для Министерства финансов СК, подчеркивают их большие выгоды, часто при относительно скромных затратах, для развязки напряженных участков – по сравнению с очень крупными проектами, составляющими в большинстве стран основную долю государственных программ капиталовложений в инфраструктуру транспорта. Скромные масштабы делают такие проекты развязки пробок также более подходящими для пакетов стимулирующих мер, чем **мега-проекты**. Кроме того, любой риск вложений в пропускную способность, избыточных из-за экономического кризиса, сводится к минимуму благодаря сосредоточению на пробках. Спад, может быть, и облегчил кое-где перегруженность транспортом, но восстановление, когда оно начнется, скорее всего, создаст напряженность на тех же участках. Мега-проекты, с гораздо большей вероятностью, натолкнутся на риск недостаточности спроса.

Сравнительно мало затрагивались в дискуссиях краткосрочные стимулирующие расходы, так как инвестиции в основную транспортную инфраструктуру отличаются долгосрочным характером. Если заглянуть вперед, то кризис обострит существующий **дефицит средств**. Грядущее сжатие налоговых поступлений затруднит изыскание правительствами средств для вложений в инфраструктуру. Финансовый кризис сужает доступный в краткосрочном плане объем частного финансирования, но правительства могут предпринять шаги для лучшего использования частных инвестиций.

Высококачественная экономическая экспертиза сейчас важна, как никогда. Нехватка средств предполагает, что минимальную норму рентабельности инвестиций при оценке проектов нужно повысить. Преимуществом этого будут отсеивание проектов и сохранение только тех, которые сулят наибольшее возмещение затрат. При низких нормах окупаемости, применявшихся в последние годы, прошли обоснование для финансирования слишком многие проекты, а вопрос о том, в какие из них инвестировать, оставался на более волевое политическое усмотрение. Исследование для Форума (Боннафу, 2009 г.) подсказывает, что при планировании программы инвестиций ранжирование проектов по внутреннему коэффициенту рентабельности, а не просто по социально-экономической отдаче, в итоге выгоднее для благосостояния, причем этот эффект усиливается во времена финансово-экономического кризиса.

Кризис удорожает частный капитал, а это повышает значение верного понимания конструкции государственно-частных партнерств. Прежде всего, правительствам следует обеспечить мощные **стимулы эффективности ГЧП** посредством распределения рисков. Наиболее громкие провалы ГЧП случались там, где финансовые консорциумы обладали недостаточным капиталом, от них не требовалось представить гарантии от фирмы-учредителя и им позволяли отдавать строительство в субподряд скорее «своим», чем на конкурентной основе. Никакое чисто частное инвестирование не согласится с такими изъятиями. Когда рискуют активами, это придает ГЧП рациональность и эффективность.

В то же время правительствам, возможно, удобнее, чем частным партнерам, взять на себя риск, связанный со спросом, на случай, если прогнозы ВВП, заложенные в основу проектов, окажутся неточными. Частное инвестирование можно облегчить прозрачными схемами принятия этого **риска, связанного со спросом**, - например, оговорив в контракте пропускную способность, а не возмещение капиталовложений пропорционально транспортным потокам. В основном усилия надо направлять на демонстрацию реалистичности прогнозов ВВП и транспортных потоков, и порядок

рефинансирования проектов в случае спадов спроса надо внести в контракт, а не принимать специальные решения при ухудшении ситуации.

ГЧП должны демонстрировать нужное **соотношение затрат и выполняемых работ**. Поэтому преимущества ГЧП в организации эффективных консорциумов для финансирования и управления проектом должны перевешивать премию за риск, требуемую частным капиталом.

У ГЧП относительно недолгая предыстория. В СК, где на сегодня наиболее широко применяется этот подход, было профинансировано за последнее десятилетие 640 проектов с суммарными инвестициями в 64 миллиарда фунтов стерлингов. Еще предстоит в существенном объеме привлечь в ГЧП, занимающиеся транспортной инфраструктурой, некоторые **потенциальные источники средств**, в частности пенсионные фонды и страховые фонды, чья заинтересованность в долгосрочном возмещении и небольшом риске совпадает с характеристиками инвестиций в транспортную инфраструктуру. Суверенные накопительные фонды – еще один потенциальный источник увеличения инвестиций в инфраструктуру, и Китай, Индия, Малайзия и ряд других бурно растущих экономик располагают крупными валютными резервами, часть которых можно было бы использовать вторично в инфраструктурных фондах. **Сборы с пользователей автодорогами** привели частный капитал в этот сектор, и, заглядывая в будущее, мы можем ожидать повышения интереса к платным дорогам.

Результатом кризиса стали дефицит активов и задолженность. Рынки капитала для финансирования инфраструктуры в настоящее время отсутствуют, и единственным источником средств являются банки. В этом году гораздо меньше, чем обычно, количество **банков** откликается на запросы о синдицированном финансировании для ГЧП (в типичном случае 10, а не более привычные 30). Британское правительство взялось облегчить образование консорциумов по ключевым проектам через отделение инфраструктурных финансов Министерства финансов, действующее фактически как банк. Одна из основных особенностей этой интервенции - ее стратегия выхода, исключая конкуренцию государства с банками при ослаблении кризиса. Некоторые другие правительства реагировали на кризис введением лимита регулятора на возможные ссуды банками исполнителям отдельных проектов вне зависимости от качества инвестиций. При более целенаправленном подходе можно было бы управлять рисками и избегать усиления кризиса кредитования. **Европейский инвестиционный банк** отвечает на кризис увеличением объема предпочтительных ссуд и участия в инфраструктурных инвестициях, а Европейская Комиссия создала систему гарантирования ссуд для стратегических международных проектов.

Приватизация – еще один способ привлечь частные активы к инвестированию транспортной инфраструктуры. За последние десятилетия были приватизированы активы транспортного сектора на сумму в триллион долларов. Есть потенциал и дальнейшей приватизации, например аэропортов.

Либерализация, в более общем плане, породила экономический рост. **Протекционизм** как реакция на экономический кризис сдерживал бы восстановление, с тяжелыми последствиями для работы транспорта. Напротив, дальнейшая либерализация (больше соглашений об открытом небе, свободный режим автомобильного и морского каботажа, и т. д.) дала бы экономике долговременный стимул.