

Бизнес и власть: уроки пандемии

24 апреля, 11:30 Зеркало недели



Кризисы всегда лечились инвестициями в инфраструктуру жизнеобеспечения. Это давало возможность значительно снизить безработицу, укрепить внутренний рынок, создать привлекательные условия для развития бизнеса. Сегодняшний кризис не стал исключением, — мир задумался о стимулировании инвестиций в инфраструктуру. И прежде всего частных инвестиций, поскольку возможности публичных бюджетов значительно сузились.

Пандемия показала плюсы и минусы привлечения частного бизнеса для реализации долгосрочных финансово емких проектов на условиях государственно-частного партнерства (ГЧП).

Если говорить о бизнесе, реализующем такие проекты, то серьезными проблемами для него стали: нарушение графика запланированных работ, снижение платежеспособного спроса на услуги, оказываемые в рамках ГЧП, или вообще его отсутствие (например для аэропортовых проектов), сужение возможностей публичных бюджетов по своевременному обеспечению платежей в пользу частных партнеров. Конечно же, все это усложнило выполнение договоров ГЧП. Вместе с тем те же проблемы испытывает во время пандемии и бизнес, не вовлеченный в проекты ГЧП.

Среди плюсов ГЧП — закрепленные договорами взаимоотношения бизнеса и публичной власти в условиях возникновения форс-мажорных ситуаций. В качественно подготовленных договорах четко определено, каким образом корректируются обязательства сторон, если что-то пошло не так. Соответственно, проекты, реализуемые на условиях ГЧП, оказались намного более устойчивыми к кризису, нежели коммерческие. Обязательства сторон договора, по сути, не меняются, а лишь уточняются в соответствии с вновь возникшими обстоятельствами. В этом случае бизнесу не нужно взывать к государству с просьбами о помощи и терпеливо ожидать хоть какой-то реакции на них, как, например, в настоящее время это происходит с аэропортом "Борисполь". Нужно просто выполнять то, что было предусмотрено договором в случае возникновения форс-мажорных ситуаций.

Кроме того, для долгосрочных договоров, длящихся не один десяток лет, приостановка выполнения тех или иных обязательств сторон на два-три или более месяцев не так критична. Да и возможностей "подстраховаться" больше. Любой кредитор предпочтет профинансировать проект с понятной долгосрочной перспективой, нежели помогать оказавшемуся в сложной ситуации бизнесу, доходность которого сложно оценить даже в краткосрочном периоде. В итоге бизнес, работающий в рамках ГЧП, оказался намного более защищенным.

Нужно сказать, что и для государства взаимоотношения с бизнесом в рамках ГЧП оказались не слишком проблемными. Платежи публичного партнера для компенсации убытков частного партнера, предусмотренные договорами ГЧП, как правило, не носят экстренного характера. Да и потенциал для их реструктуризации в случае долгосрочных проектов высок. При этом процесс создания (модернизации) инфраструктурных объектов не останавливается, а лишь замедляется, что создает основу для получения дополнительных доходов в бюджет в среднесрочной перспективе.

Если же говорить о будущем ГЧП после пандемии, то востребованность этого механизма как инструмента обеспечения экономического роста значительно повысилась. Но при этом возросла и конкуренция стран по привлечению бизнеса в инфраструктуру.

В результате дискуссий, происходящих сегодня в международной экспертной среде, уже обозначились проблемные вопросы, на решении которых следует сосредоточиться странам, особенно с развивающимися экономиками, чтобы победить в конкурентной борьбе за частные инвестиции.

Во-первых, кризис продемонстрировал важность качества структурирования долгосрочных инфраструктурных проектов, в частности, оценки рисков в проектах ГЧП.

Сегодня бизнес не будет инвестировать в инфраструктуру без адекватного распределения рисков между партнерами, наличия работающих механизмов гарантирования рисков, возникающих по вине государственного партнера, а также четкой регламентации прав и обязательств сторон в случае возникновения форс-мажорных обстоятельств.

Не стоит надеяться на привлечение частных инвестиций в инфраструктуру и странам с высокими транзакционными издержками рассмотрения предложений о ГЧП, инициированных бизнесом. После кризиса, возникшего вследствие пандемии, отношение к таким предложениям в мире изменилось. До этого оно было сдержанным. Считалось, что бизнес, инициируя проекты ГЧП, прежде всего думает о своих интересах. Поэтому лучше ориентироваться на проекты, подготовленные публичной властью, которая "думает о народе". Что, кстати, не всегда подтверждается на практике. Сегодня стало понятно, что выйти из кризиса без участия частного бизнеса будет либо чрезвычайно сложно, либо невозможно. Рассчитывать, что потребности в критичной для экономического возрождения страны инфраструктуре можно будет покрыть лишь в рамках реализации проектов ГЧП, подготовленных публичной властью, в странах с низкой институциональной способностью государственных служащих — наивно. Опыт Украины это подтверждает. За последние четыре года государство инициировало лишь два концессионных проекта по модернизации морских портов. Учитывая огромные потребности в современной инфраструктуре, причем не только и не столько в портовой, и ограниченность бюджетного финансирования, этого крайне мало. Поэтому, если бизнес выразил свою готовность инвестировать в создание инфраструктурных объектов, востребованных обществом и

отвечающих национальным приоритетам, имеет смысл рассматривать его предложения с должным вниманием и оперативно. Увы, это невозможно сделать без надлежащей квалификации публичного сектора в сфере инфраструктурного развития, в частности на основе ГЧП, и усиления контроля за результативностью работы государственных служащих, отвечающих за эту сферу.

Во-вторых, кризис показал важность приоритизации инфраструктурных проектов, базируясь на оценке их социально-экономического эффекта и влияния на качество жизни людей. В условиях сужения потенциала публичных бюджетов и роста инфраструктурных потребностей критически важно осуществлять оптимальный выбор проектов, предлагаемых для реализации, в том числе и с участием частного бизнеса. Для того чтобы этого добиться, разрабатываются государственные инфраструктурные программы (так называемые pipeline of projects) и предусматриваются стимулы для привлечения к реализации включенных в них проектов частных инвестиций на условиях ГЧП.

В-третьих, мир по-иному посмотрел на развитие медицинской инфраструктуры. В последнее время практически все медицинские услуги были коммерциализированы, даже те, которые предоставлялись государственными и коммунальными учреждениями. Деньги стали "ходить за пациентом". Медицинские услуги, которые коммерциализировать было невозможно, постепенно сошли на нет. В результате практически все страны оказались беззащитными перед распространением инфекционных заболеваний. Ведь в этом случае подход привязки финансирования к количеству пациентов не работает.

Пандемия продемонстрировала, что ответственное государство должно содержать современные инфекционные клиники, лаборатории и специалистов-инфекционистов широкого профиля независимо от текущей эпидемиологической ситуации. Это, если хотите, плата за наше право на спокойствие. Подобные инфраструктурные объекты должны быть в государственной собственности. Но построить и содержать их может и частный бизнес на условиях ГЧП, получая за эксплуатацию этих объектов плату из государственного бюджета. Более того, понимая, что нынешняя пандемия, скорее всего, будет иметь не одну волну и продлится значительное время, такую инфраструктуру надо создавать оперативно. В условиях ограниченности бюджетных ресурсов важно привлечь для этого частный бизнес. Не менее важно подумать и о готовности городов к другим чрезвычайным ситуациям техногенного характера, создавая соответствующую инфраструктуру быстрого реагирования. Опять-таки, подобные объекты должны находиться в собственности государства или территориальной громады. Но привлекать к их созданию частный бизнес и можно, и нужно.

Что же происходит сегодня с ГЧП в Украине? Планирует ли государство привлекать частный бизнес к модернизации инфраструктуры? Ответы на эти вопросы повисли в воздухе.

На практике у нас и до коронавируса не проявляли особого интереса к реализации проектов ГЧП. Несмотря на наличие хорошего законодательства по привлечению частных инвестиций в инфраструктуру и на потенциальный интерес бизнеса инвестировать в долгосрочные проекты, отношение к инициативам частного бизнеса в сфере ГЧП было, мягко говоря, прохладным. На сайте Минэкономики размещено семь заключений об осуществлении ГЧП, шесть из них положительные, в том числе по двум концессионным проектам в морских портах, подготовленным по инициативе Мининфраструктуры. Оставшиеся четыре предложения инициированы бизнесом. Практически все они движутся с черепашьей скоростью. По одному из этих проектов ("Энергетический мост:

Украина—ЕС") победитель определен в начале августа 2019 года, но до сих пор не может приступить к переговорам по подписанию договора. Еще по одному, предусматривающему строительство грузового терминала в аэропорту "Борисполь", решение об осуществлении ГЧП принято в марте 2019-го. Информации о том, что сейчас происходит с этим проектом, в открытых источниках нет. Скорее всего, ничего. По остальным двум проектам, поданным в Мининфраструктуры в конце 2018 года и получившим положительные заключения, до сих пор не принято никаких решений (по закону это должно было произойти в течение трех месяцев после их инициирования). Все это свидетельствует о нежелании публичной власти разбираться в новых инновационных подходах, применяемых в рамках ГЧП, о ее склонности продолжать все делать по старинке, а также о ее неподготовленности к равноправному диалогу с бизнесом.

Планы посткризисного восстановления экономики Украины и привлечения к этому процессу частных инвестиций пока не озвучены. Ждем... Но даже в случае их появления частный бизнес, прежде чем принять решение о своем участии в этом процессе, поинтересуется успехами своих коллег, которые на свой страх и риск уже решили предложить государству услуги по модернизации инфраструктуры...