



**Конференция Организации
Объединенных Наций
по торговле и развитию**

Distr.: General
10 February 2011
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию

**Комиссия по инвестициям,
предпринимательству и развитию**

Третья сессия

Женева, 2–6 мая 2011 года

Пункт 4 предварительной повестки дня

**Поощрение инвестиций в целях развития: передовая
практика в деле наращивания инвестиций в базовую
инфраструктуру в развивающихся странах – краткий
обзор исследовательской работы ЮНКТАД
по вопросам ПИИ в развитие инфраструктуры**

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

Инвестиции в базовую инфраструктуру являются необходимым условием экономического развития. Во многих развивающихся странах, и особенно в наименее развитых (НРС), по-прежнему остаются значительные пробелы в инфраструктуре. Наряду с внутренними государственными и частными инвестициями, иностранные вложения обычно играют важную роль в устранении этих пробелов в силу того, что зачастую иностранным инвесторам гораздо легче получить доступ к финансированию, технологиям и квалифицированным кадрам. Однако, привлекая этих инвесторов и регулируя их деятельность, директивные органы сталкиваются с серьезными проблемами.

В настоящей записке очерчен круг ключевых возможностей и проблем, связанных с прямыми иностранными инвестициями (ПИИ) в развитие инфраструктуры. Наряду с несколькими примерами страновых тематических исследований в различных инфраструктурных секторах, в записке изложен ряд важных уроков из области передовой практики разработки политики для директивных органов развивающихся стран. В заключительной части записки помещена поучительная информация для инфраструктурных транснациональных корпораций (ТНК), работающих в условиях зрелого рынка, которые могут недооценивать инвестиционные возможности в развивающихся странах.

Содержание

	<i>Стр.</i>
Введение	3
I. Использование ПИИ для улучшения инфраструктуры в развивающихся странах: возможности и проблемы	3
II. Передовая практика разработки политики: резюме выводов ЮНКТАД.....	5
А. Закладывание основ для ПИИ в развитие инфраструктуры	6
В. Содействие и упрощение притока ПИИ	10
С. Обеспечение эффективного и результативного осуществления проекта	12
III. Заключительные замечания: как избежать упущенных возможностей.....	13
IV. Вопросы для Комиссии	15
Справочная литература	15

Введение

1. В ходе пятидесятой исполнительной сессии 8 июля 2010 года Совет по торговле и развитию одобрил повестку дня третьей сессии Комиссии по инвестициям, предпринимательству и развитию, включая следующий пункт: "Поощрение инвестиций в целях развития: передовая практика в деле наращивания инвестиций в базовую инфраструктуру в развивающихся странах". В настоящем документе представлен краткий обзор исследовательской работы ЮНКТАД по вопросам ПИИ в этой области.

2. Улучшение базовой инфраструктуры, включая коммунальные и транспортные службы, является одним из непреложных условий экономического роста. Однако в развивающихся странах из-за бюджетных, финансовых и технических ограничений развитие инфраструктуры превращается в серьезную проблему. Для решения этой проблемы многие страны стали привлекать частные инвестиции, в особенности ПИИ ТНК, чтобы дополнить государственные инвестиции в рамках общих инфраструктурных стратегий¹. Тем не менее частные инвестиции в развитие инфраструктуры сопряжены со своими рисками, которые нужно снижать за счет хорошо продуманной политики, позволяющей найти баланс интересов инвесторов и принимающих стран и выработать взаимовыгодные договоренности.

3. В первой главе настоящей записки, в основу которой положен *Доклад о мировых инвестициях за 2008 год*, охарактеризованы возможности и проблемы, связанные с ПИИ в развитие инфраструктуры. Во второй главе, основанной на результатах тематических исследований ЮНКТАД по вопросам передовой практики осуществления инвестиций в целях развития, изложены важные уроки работы по привлечению ПИИ в развитие инфраструктуру и их регулированию. Завершает записку ряд заключительных замечаний, в частности о необходимости улучшения представлений ТНК об инфраструктурных возможностях в развивающихся странах.

I. Использование ПИИ для улучшения инфраструктуры в развивающихся странах: возможности и проблемы

4. Для экономического и социального развития необходимо наличие высококачественной базовой инфраструктуры, будь то энергоснабжение, водоснабжение, транспорт или телекоммуникации. Дешевый доступ к инфраструктурным услугам стимулирует промышленный рост, повышает конкурентоспособность экономики, помогает сократить масштабы нищеты, а также является для многих развивающихся стран жизненно важной составляющей достижения целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРТ).

5. Большинство развивающихся стран имеют значительные пробелы в инфраструктуре. В одном из своих исследований Всемирный банк (World Bank, 2008) пришел к выводу, что для достижения контрольных показателей экономи-

¹ Как отмечается в записке ЮНКТАД (2010 год), недавно подготовленной для третьей сессии рассчитанного на несколько лет совещания экспертов по инвестициям в интересах развития, инфраструктура является одной из областей, в которой налаживание более тесных связей с частными инвесторами может положительно влиять на динамику государственных инвестиций. В рамках настоящего обсуждения Комиссии также представлен доклад о работе упомянутой сессии.

ческого роста и сокращения масштабов нищеты этим странам необходимо ежегодно вкладывать порядка 7–9% валового внутреннего продукта (ВВП) в создание и поддержание инфраструктуры, хотя фактическая норма инвестирования намного ниже, в пределах 3–4%. Например, в африканских странах к югу от Сахары дефицит финансирования развития инфраструктуры составляет, по оценкам, более 20 млрд. долл. в год. Аналогичные бреши обнаружены в Азии, Латинской Америке и странах Карибского бассейна.

6. Для восполнения недостающих финансовых средств развивающиеся страны все чаще стали обращаться за помощью к частному сектору. Являясь дополнительным источником финансирования, частные инвестиции также освобождают правительство от финансового риска проектов. Участие частного сектора может оказывать положительное влияние на государственный бюджет в связи с получением доходов от продаж или сдачи в аренду, или концессию государственных активов, а также уменьшением государственных оперативных расходов и капиталовложений и/или субсидий. Но несмотря на эти преимущества, в большинстве развивающихся стран половина инвестиций в развитие инфраструктуры по-прежнему приходится на государственный сектор. Это предполагает существование дополнительных возможностей для участия частного сектора в развитии инфраструктуры.

7. Наряду с усилившейся тенденцией полагаться на частный сектор, возросла также роль ПИИ инфраструктурных ТНК. В период 1996–2008 годов ПИИ составляли 28% от всех инвестиций в развитие инфраструктуры в развивающихся странах, а внутренние частные инвестиции – 23% (UNCTAD, 2010b). Обычно ТНК имеют доступ к технологиям и экспертному потенциалу более высокого уровня, а также реализуют значительный эффект масштаба. К тому же они имеют больше возможностей мобилизовать финансовые ресурсы для удовлетворения колоссальных потребностей в капитале при осуществлении крупных инфраструктурных проектов. Когда для ТНК открывается доступ к инфраструктурному сектору, увеличивается и число потенциальных инвесторов, что позволяет правительствам дороже продать активы объектов инфраструктуры или концессии.

8. Участие ТНК в развитии инфраструктуры может принимать разные формы, от полного владения в случае инвестиций в новые проекты или при приватизации объектов до заключения управленческих и лизинговых контрактов, когда от ТНК не требуется долевого вложения. В диапазоне между этими двумя экстремальными вариантами находятся концессии², которые, как правило, предполагают осуществление транснациональными корпорациями определенных капиталовложений, хотя при этом могут оговариваться сроки, по истечении которых инфраструктурные активы передаются правительству. Концессии являются основным механизмом при ПИИ в секторе инфраструктуры, и на них приходилось 62% от всех проектов, осуществлявшихся в развивающихся странах в 1996–2006 годах; за ними следуют ПИИ в новые проекты и приватизируемые объекты, по 16% в каждом случае. Управленческие и лизинговые контракты составляли 6% от общего числа проектов.

9. ПИИ открывают широкие возможности для укрепления базовой инфраструктуры в развивающихся странах, однако в связи с ними возникают и две группы принципиальных проблем. К первому типу относится привлечение инфраструктурных ТНК к осуществлению проектов. Ввиду значительной финан-

² Когда говорят о "государственно-частном партнерстве" (ГЧП), как правило, имеют в виду именно концессионные соглашения.

совой составляющей и большой продолжительности инвестиционного цикла степень связанных с этим финансовых рисков может быть весьма высокой. Необходимо предпринять активные усилия для создания стабильной общей среды, обеспечивающей жизнеспособность этих проектов.

10. Второй тип проблем связан с обеспечением соответствия деятельности инфраструктурных ТНК интересами общества. И хотя эта задача относится также и к национальным частным инвестициям, крупные инфраструктурные проекты в развивающихся странах скорее привлекут иностранные ТНК. Кроме того, с учетом их относительных размеров и возможностей доступа к наиболее полной информации, ТНК зачастую занимают на переговорах гораздо более прочные позиции, нежели правительства принимающей страны, что может ограничивать объем предъявляемых к ним требований в вопросах инвестиционных обязательств, распределения рисков и критериев эффективности. Такие обстоятельства могут сказываться и на способности регулирующих органов заставлять компании отвечать за соблюдение договорных обязательств. И хотя появление новых инвесторов может усилить конкуренцию среди компаний, оказывающих инфраструктурные услуги, существует также риск, что ТНК окажутся на рынке монополистами, имея возможность устанавливать более высокие цены или не выполнять обязательства по наращиванию инфраструктурного потенциала. Обеспечение всеобщего доступа к определенным инфраструктурным услугам может также считаться важной политической задачей, что требует дополнительного рассмотрения вопроса распределения расходов между ТНК и правительствами принимающих стран.

II. Передовая практика разработки политики: резюме выводов ЮНКТАД

11. В настоящей главе для правительств развивающихся стран приводятся три блока уроков, касающихся того, как ориентироваться во всех упомянутых выше возможностях и проблемах, связанных с ПИИ в развитие инфраструктуры. В основе этих уроков лежат выводы страновых тематических исследований ЮНКТАД по вопросу о передовой практике осуществления инвестиций в целях развития при этом, три из них затрагивают в первую очередь ключевые секторы инфраструктуры (электроснабжение, дороги и порты)³. Уроки имеют общий, комплексный характер и относятся к различным секторам и формам участия частного сектора (см. таблицу ниже). Любая инфраструктурная политика вне этих базовых руководящих принципов должна соответствовать специфическим характеристикам и условиям страны; какой-либо универсальной модели не существует.

Уроки передовой практики в области осуществления ПИИ в развитие инфраструктуры

Этап	Урок
Закладывание основ для ПИИ в развитие инфраструктуры	<ul style="list-style-type: none"> • разработать четкую нормативно-правовую базу до начала поступлений ПИИ; • обеспечить наличие компетентных и профессио-

³ Эти уроки почерпнуты из четырех докладов ЮНКТАД (UNCTAD, 2009a, 2009b, 2010a, 2011), в которых охвачены, в частности, следующие страны: Чили и Новая Зеландия, Перу и Австралия, Хорватия и Мозамбик, а также Нигерия.

Этап	Урок
Содействие ввозу ПИИ и упрощение соответствующих процедур	<p>нальных кадров для содействия осуществлению частных инфраструктурных инвестиций и регулирования этой деятельности;</p> <ul style="list-style-type: none"> • создать целевую группу высокого уровня, наделив ее соответствующими полномочиями для поощрения необходимых реформ; • разработать комплексный стратегический инфраструктурный план с выявлением ключевых потребностей; • работать на опережение, учитывая ожидания общества и заинтересованных сторон. • создать "задел" предварительно проанализированных коммерчески привлекательных проектов, которые можно активно продвигать; • максимально расширить круг инвесторов, допускаемых к участию в торгах; • обеспечить, чтобы в контрактах учитывались ключевые вопросы, распространяющиеся на весь срок выполнения проекта; • содействовать уменьшению политических и регулятивных рисков, с которыми сталкиваются иностранные инвесторы.
Обеспечение эффективного и результативного осуществления проекта	<ul style="list-style-type: none"> • контролировать осуществление проекта и принимать необходимые последующие меры; • разбираться в вопросах конкуренции и внимательно относиться к ним; • частные и государственные субъекты могут сосуществовать в конкурентной среде.

А. Закладывание основ для ПИИ в развитие инфраструктуры

12. **Разработать четкую нормативно-правовую базу до начала поступления ПИИ.** Вложения в инфраструктуру уникальны в силу крупных потребностей в капитале, большой продолжительности инвестиционного цикла и стационарности активов. Помимо коммерческих возможностей на рынках принимающих стран, иностранным инфраструктурным инвесторам необходимо наличие прозрачной и стабильной рамочной основы политики, подкрепленной правовым порядком. Перед тем как выделить средства на проект, компании изучают вопрос, будет ли должным образом обеспечено выполнение законов и положений контрактов, а также будут ли в них четко определены и соблюдены их права и обязанности. Это подтверждает важность наличия в стране подавляющего большинства законов, правил и институтов на момент ввоза ПИИ.

13. Переход от государственной системы к системе, включающей ТНК, требует значительных изменений существующих рамочных основ политики. Должны быть приняты новые законы для коммерциализации правительственных учреждений или приватизации государственной инфраструктуры, а также для того, чтобы оговорить предполагаемую форму выхода ТНК на рынок (например, конкретный вид концессии). Эти законы должны также коснуться государственной регулятивной концепции от конкретных требований к эффективности, установленных правительством для независимых производителей внутри государственной системы, до создания конкурентной среды, в которой несколько частных инвесторов будут бороться за потребителя. В любом случае потребуются новое регулирование для контроля за осуществлением контрактов с ТНК и обеспечения их выполнения либо для предупреждения антиконкурентной практики. Без создания таких условий с привлечением ПИИ в этот сектор возрастает вероятность конфликтов между принимающей страной и инвесторами, что может привести к не самым оптимальным для обеих сторон результатам.

14. В Чили и Новой Зеландии на момент открытия доступа для ПИИ была достаточно развита нормативно-правовая база в области электроэнергетики. Прежде всего, государственные предприятия (ГП) были разукрупнены с последующим переводом новых самостоятельных единиц на коммерческую основу. Приватизация проходила медленно и вначале только с участием отечественных инвесторов. Этот поэтапный подход позволил правительству отработать и отрегулировать свою концепцию, заложив прочный фундамент для развития инфраструктуры с опорой на ПИИ.

15. **Обеспечить наличие компетентных и профессиональных сотрудников для содействия осуществлению частных инфраструктурных инвестиций и регулирования этой деятельности.** Привлечение ТНК для предоставления инфраструктурных услуг зачастую увеличивает нагрузку на государственные органы, привыкшие работать с предприятиями государственного сектора. Для осуществления нелегких функций по планированию деятельности, проведению переговоров и осуществлению регулирования необходимо понимание правовых, экономических, финансовых и политических аспектов инфраструктурного сектора.

16. Зачастую существующие государственные учреждения или ведомства не могут сформировать необходимый штат сотрудников для выполнения упомянутых функций. В Австралии и Перу разработкой условий конкурса по каждой концессии на строительство дорог и проведением таких конкурсов занимаются специальные ведомства по проектам. Они имеют право нанимать на работу иностранных инженеров, финансистов и юристов. При отсутствии отечественного потенциала техническая помощь международных организаций и консультативных компаний может сыграть значительную роль в предоставлении экспертных знаний для проведения инфраструктурных реформ. В процессе реформирования портового хозяйства в Нигерии Консультативный механизм Всемирного банка для государственного и частного сектора по инфраструктуре оказал помощь в финансировании международной консультативной группы, разрабатывавшей проекты нормативно-правовых изменений, и содействовал проведению торгов на получение концессий. Кроме того, например, ЮНКТАД недавно оказала помощь Вьетнаму и Гватемале в разработке плана по расширению роли зарубежных инвестиций в ключевых секторах инфраструктуры этих стран (вставка 1).

17. **Создать целевую группу высокого уровня, наделив ее соответствующими полномочиями для поощрения необходимых реформ.** Существует большое число предварительных нормативно-правовых условий для поступления частных инвестиций в развитие инфраструктуры, что требует наличия сильной политической воли и институциональной координации. Одним из способов обеспечить, чтобы реформам в сфере инфраструктуры отдавался приоритет и предпринимались все необходимые для этого шаги, является создание межведомственного органа с прямым выходом на уровень министров. В Австралии органы, отвечающие за предоставление дорожных концессий, подведомственны подкомитету Кабинета министров, в то время как в Перу соответствующее ведомство "Проинверсьон" уже имеет статус министерства. Деятельность этих учреждений подкреплялась принятием законодательства, обеспечивая им приоритет перед некоторыми регулирующими полномочиями других законов.

Вопросы инфраструктуры в ОИП ЮНКТАД

В ходе проводимых ЮНКТАД обзоров инвестиционной политики (ОИП) даются оценки законодательным, нормативным и институциональным основам страны для осуществления инвестиций и выносятся рекомендации для привлечения более значительных объемов ПИИ и получения от них максимальной пользы для национальной экономики. Помимо важнейших тенденций и политики в области ПИИ, в обзоре проводится анализ стратегических вопросов, имеющих первостепенное значение для стран-бенефициаров. Например, Вьетнам и Гватемала в рамках своих обзоров обратились с просьбой к ЮНКТАД (2008а, 2010с) провести анализ их инфраструктурной политики и дать рекомендации по увеличению роли ПИИ в этом секторе.

После стремительного роста объема промышленного производства в 1990-х и 2000-х годах к 2008 году электроснабжение во Вьетнаме превратилось в узкое место, угрожающее замедлить экономический рост и развитие. Несмотря на то, что правительство уже привлекало в ограниченных размерах ПИИ в данный сектор, ЮНКТАД предложила в два этапа реформировать его структуру для постепенного внедрения конкуренции в различных сегментах электроэнергетики. Были выработаны дополнительные оперативные рекомендации для привлечения инвесторов в этот сектор. Во Вьетнаме некоторые из этих рекомендаций были включены в долгосрочный план в качестве ориентиров для либерализации электроэнергетического сектора.

Аналогичным образом готовящийся к выпуску ОИП Гватемалы будет включать в себя анализ и рекомендации по привлечению ПИИ в электроэнергетический сектор и дорожную инфраструктуру страны. В Гватемале и раньше стимулировались частные инвестиции в сфере производства, передачи и распределения электроэнергии, но страна обратилась к ЮНКТАД с просьбой определить области для улучшения. Гватемала также стремится привлечь частных инвесторов для восстановления и расширения сети дорог. После представления обзора во время национального рабочего совещания с участием широкого круга заинтересованных сторон в 2010 году ЮНКТАД оказывает техническую помощь в осуществлении некоторых своих рекомендаций. Сюда вошли конкретные меры политики по укреплению энергетической политики страны и по повышению коммерческой целесообразности и совершенствованию процедур конкурсных торгов на участие в проектах строительства дорог.

18. Даже при наличии активных централизованных усилий по координации реформ могут возникать серьезные политические препятствия. В Нигерии, несмотря на то что в разработке плана реформы портового хозяйства страны и мобилизации ключевых учреждений было задействовано несколько органов директивного уровня, некоторые положения базового законодательства по-прежнему не поспевали за развитием событий на местах.

19. **Разработать комплексный стратегический инфраструктурный план с выявлением ключевых потребностей.** Определение приоритетных инфраструктурных проектов должно основываться на социально-экономических задачах правительства в области развития. Например, в Австралии и Перу решение вопроса о том, строительство каких дорог отдавать в концессию, всегда являлось прерогативой правительства; сами инвесторы не вправе выбирать проекты. Коммерческая жизнеспособность проекта, безусловно, является важным вопросом, но для сооружения менее прибыльных объектов, которые, однако, отвечают интересам общества, можно использовать и систему совместного участия в финансировании.

20. Долгосрочное планирование позволяет правительству лучше координировать развитие инфраструктуры и получать оптимальный эффект. Преимущества частных вложений в системе портового хозяйства Нигерии отчасти сводятся на нет из-за увеличения заторов на подъездных дорогах, что наглядно показывает необходимость комплексного транспортного плана.

21. **Работать на опережение, учитывая ожидания общества и заинтересованных сторон.** Определенные социальные позиции и надежды, возлагаемые обществом на частные инвестиции в развитие инфраструктуры, очень сильно влияют на жизнестойкость реформ. Рост цен либо ограничение всеобщего доступа, связанные с некоторыми частными инвестициями (например, в случаях, когда правительство предоставляло услуги по цене ниже рыночной стоимости), зачастую идут вразрез с ожиданиями общественности и порождают политическое неприятие. Для предотвращения этого для потребителей услуг инфраструктуры могут быть разработаны механизмы временной компенсации в связи с резким повышением цен либо частичного субсидирования развития и использования частной инфраструктуры, особенно в отдаленных или более бедных районах. В любом случае пониманием и поддержкой со стороны общества можно заручиться благодаря определению и широкому гласному оповещению четких политических целей и критериев успеха. Для того чтобы подчеркнуть чистую выгоду проектов, результаты деятельности должны сопоставляться с ситуациями, когда инфраструктурные реформы не проводились.

22. Помимо широкой общественности и потребителей инфраструктурных услуг, частная реструктуризация инфраструктурного сектора может включать в себя значительные адаптационные издержки для заинтересованных сторон, таких как профсоюзы. Зачастую главным обоснованием проведения реформ является модернизация технологических возможностей в инфраструктурном секторе, что в свою очередь сокращает рабочие места. Поэтому основная политическая трудность заключается в устранении социальных последствий приватизации. В Нигерии достижение целей эффективности предполагало поэтапное сокращение 10 000 сотрудников в портах страны, более двух третей от общего числа. В связи с этим была создана Целевая президентская группа. После года переговоров был достигнуто соглашение о надлежащем сокращении штатов и размерах выходного пособия, что облегчило передачу хозяйственной деятельности от управления порта частным операторам.

В. Содействие ввозу ПИИ и упрощение соответствующих процедур

23. **Создать "задел" предварительно проанализированных коммерчески привлекательных проектов, которые можно активно продвигать.** Как только инфраструктурный проект признан отвечающим критериям, установленным для частных капиталовложений, правительство может предпринять шаги по уменьшению риска для иностранных инвесторов, в частности в случае инвестиций в новые проекты. Сюда входит проведение необходимых технико-экономических обоснований либо оценки возможного экологического и социального воздействия, а также при необходимости приобретение земли под проект. В Перу до того, как концессии на строительство дорог выставляются на торги для инвесторов, проводится технико-экономическое обоснование проектов. Также учитывается мнение работников Института национальной культуры Перу для подтверждения того, что проект не нанесет ущерб памятникам культуры, из-за которого в процессе строительства могли бы возникнуть задержки или иные негативные последствия. Подобные мероприятия позволяют устранить изрядную долю проектных рисков, повышая привлекательность проектов в глазах инвесторов. Как только готов портфель потенциальных проектов, можно начинать активное привлечение иностранных инвесторов, например с помощью национального агентства по поощрению инвестиций.

24. В НРС коммерческая жизнеспособность частных инвестиций в развитие инфраструктуры бывает ограничена размерами рынка, что в принципе может вынуждать правительства брать весь риск на себя и использовать традиционные модели общественных работ. Однако по окончании конфликта в Мозамбике для привлечения ПИИ в сферу инфраструктуры была успешно использована стратегия коридоров территориального развития. Этот подход рассчитан на то, что опорный проект, например крупный алюминиевый завод страны, обеспечит спрос на инфраструктурные услуги, создавая тем самым выгодные возможности для частных инвестиций.

25. **Максимально расширить круг инвесторов, допускаемых к участию в торгах.** В большинстве случаев частного инвестирования в развитие инфраструктуры правительство должно проводить конкурсные торги или аукционы, чтобы выявить инвестора, который сможет предложить самую выгодную сделку с точки зрения выполнения инвестиционных обязательств, поставки товаров и услуг, снижения цен, содействия увеличению доходов государства и т.д. Активная конкуренция на стадии подачи конкурсных заявок приносит максимальную пользу потребителям услуг инфраструктуры и правительству, в результате чего абсолютно необходимо проводить торги с минимальными барьерами, ограничивающими число участников. Зачастую эти барьеры бывают в форме требований, которым должен соответствовать участник торгов, например минимальные стандартные ограничения, связанные с размером компании или наличием опыта, или же целого ряда дорогостоящих административных процедур, которые необходимо пройти при подаче заявки. Для ограничения вероятности фаворитизма в отношении определенных участников торгов важно также обеспечить прозрачность всего процесса. Например, конкурсные торги на строительство портового терминала в Нигерии были открыты для всех иностранных и отечественных инвесторов. Было получено 110 начальных заявок, из которых 59 были признаны правомочными для строительства 13 терминалов. Отобранные из их числа участники начали переговоры с правительством, где были заключены более детальные соглашения. Этот многоступенчатый подход позволил инвесторам участвовать в начальной стадии торгов при наличии минимальных ад-

министративных барьеров. По мере продолжения конкурсных торгов оставшиеся инвесторы должны были представить более детальные финансовые и технические планы. В другом варианте, как показывает опыт работы с дорожными концессиями в Перу, правительство может частично покрывать расходы на подготовку заявок.

26. Обеспечить, чтобы в контрактах учитывались ключевые вопросы, распространяющиеся на весь срок выполнения проекта. Как только заявка считается прошедшей оговоренный пороговый уровень, начинаются переговоры по более конкретным вопросам соглашения. Для ограничения будущих разногласий, которые могут вылиться в дорогостоящие судебные разбирательства или пересмотр договора, дезорганизацию работы или изъятие активов, необходимо обеспечить, чтобы все объективно предвидимые спорные вопросы были внесены в первоначальный контракт. Исчерпывающий перечень ключевых вопросов, которые могут потребовать решения, включает, в частности, следующие пункты:

- a) распределение различных рисков между инвестором и правительством;
- b) инвестиционные обязательства;
- c) уровень цен для потребителей;
- d) стандарты эффективности в оперативных вопросах;
- e) положения на случай непредвиденных изменений обстоятельств;
- f) размер отчислений правительству; и
- g) процедуры на случай последующей передачи активов правительству (при необходимости таковой).

27. И наконец, необходимый набор элементов контракта в значительной степени зависит от модели участия частного сектора, а также от режима регулирования. В Нигерии эталонные показатели эффективности не играли решающей роли в концессионных соглашениях для национальных портов, так как модель участия строилась на конкурентной борьбе между терминалами с предоставлением соответствующих стимулов инвесторам. А в контрактах, наоборот, основной акцент делался на размере отчислений операторов терминала в государственный бюджет.

28. Содействовать уменьшению политических и регулятивных рисков, с которыми сталкиваются иностранные инвесторы. Многие развивающиеся страны сталкиваются с проблемой реальной и возможной политической нестабильности и слабых правовых и регулятивных институтов. Эти страны могут с пользой для себя обязаться при возникновении разногласий между инвесторами и правительством принимающей страны передавать спор в международный арбитраж. Это можно сделать, например, путем заключения двустороннего инвестиционного договора со страной базирования или предоставления правовых и финансово-бюджетных гарантий стабильности непосредственно инвестору. Тем не менее государства должны быть осторожны при составлении подобных документов, которые в будущем могут обернуться возникновением серьезных обязательств. Хотя в мировых потоках ПИИ доля инфраструктурного сектора составляет лишь около 10%, на него приходится примерно треть всех споров, вытекающих из договоров между инвесторами и государством (ЮНКТАД, 2008 год: 164).

29. В другом варианте снижения политического риска для инвесторов можно обратиться за помощью к международным финансовым учреждениям, которые могут обеспечить доленое финансирование проекта или компенсировать инвестору потери, связанные с политическим риском. В Мозамбике по окончании конфликта Международная финансовая корпорация и Многостороннее агентство по гарантированию инвестиций сыграли важную роль в усилиях по уменьшению политического риска, с которым сталкивались инфраструктурные инвесторы при осуществлении ряда электроэнергетических и транспортных проектов.

С. Обеспечение эффективного и результативного осуществления проекта

30. **Контролировать осуществление проекта и принимать необходимые последующие меры.** Для частных инвестиций в развитие инфраструктуры обычно характерно заключение между инвесторами и правительствами договоров, отличающихся сложностью условий. Особенно это касается концессионных соглашений. Получение положительных результатов в принимающей стране зависит от усилий правительства по контролю над осуществлением проекта и обеспечению выполнения соглашений с инфраструктурными инвесторами. Для этих целей в большинстве секторов инфраструктуры правительства могут создать независимые органы. Например, в Австралии существует независимый контрольный орган, осуществляющий надзор над строительством каждой новой дороги на основании концессионных соглашений. И правительство, и инвестор назначают туда своих представителей, а контролирующий орган отвечает за набор технического персонала. Оперативные вопросы находятся под контролем правительственных отраслевых ведомств.

31. С целью оценки исполнения работы и определения областей для улучшения можно также проводить обзоры на высоком уровне. Например, в Нигерии задержки с введением в действие законодательства о создании независимой комиссии в транспортном секторе означало, что частные операторы портовых терминалов работали в условиях ограниченного надзора. Для восполнения этого пробела министр транспорта учредил комитет оценки реформ в области портового хозяйства для установления, в частности, степени осуществления инвесторами проекта, оценки работы порта и предложения областей для улучшения.

32. **Разбираться в вопросах конкуренции и внимательно относиться к ним.** В условиях, когда рынок считается достаточно крупным для поддержания конкурентной основы инфраструктурного развития, инвесторам может предъявляться меньшее количество специфических регулятивных требований. Теоретически, исправно функционирующие рынки создают нужные стимулы, побуждающие инвесторов расширять мощности, повышать качество обслуживания и снижать цены. Однако правительства все же должны осуществлять надзор в интересах анализа и поддержания высокого уровня конкуренции. В некоторых случаях может понадобиться прямое регулирование цен, в других же придется разукрупнять крупные интегрированные компании или вынуждать их сворачивать определенные направления деятельности.

33. Различия в вопросах конкуренции имеются как между секторами инфраструктуры, так и внутри них. Органы по вопросам конкуренции должны располагать информацией, какие сегменты данного сектора инфраструктуры имеют характеристики естественных монополий и, следовательно, вероятнее всего нуждаются во внимании. Они могут быть "вычленены" из других сегментов,

обладающих конкурентным потенциалом. Например, в электроэнергетике, если на розничном рынке электроэнергии и в сегменте ее производства, в принципе, имеются возможности для развития конкуренции, то частные инвестиции в сегменте передачи электроэнергии, вероятно, потребуют строгого антимонопольного надзора, а возможно, и прямого регулирования цен (ЮНКТАД, 2008b: 92). В Новой Зеландии правительство предпочло оставить сектор передачи электроэнергии в собственности государства.

34. Даже в отношении сегментов потенциальной конкуренции необходимо осуществлять контроль и определять степень состязательной борьбы за рынки в этих сегментах, а также возможность изменений с течением времени. В Нигерии, например, правительство рассчитывает на то, что надлежащие результаты работы будут достигнуты благодаря конкуренции между терминалами. Соответственно при этом необходимо внимательно отслеживать тенденции развития региональных портов (например, контейнерные терминалы в Лагосе соперничают с другими терминалами в Западной Африке), слияния и поглощения между соперничающими терминалами, а также элементы сходства услуг, предоставляемых потенциальными конкурентами (например, контейнерные терминалы не конкурируют с балкерными).

35. **Частные и государственные субъекты могут сосуществовать в конкурентной среде.** Исходя из стратегических целей, страны могут неохотно идти на полную приватизацию своих инфраструктурных секторов. Сохраняя государственный контроль над естественными монополиями, правительства также могут стремиться удерживать контроль над активами некоторых конкурирующих между собой инфраструктурных сегментов. Государственные предприятия (ГП) Новой Зеландии работают наряду с иностранными инвесторами в секторах производства и розничной продажи электроэнергии, что дает положительные результаты с точки зрения конкуренции.

36. Вместе с тем существует риск возникновения прямой конкуренции ГП с ПИИ. Иностранные инвесторы придают большое значение репутации страны в установлении и применении правил, справедливым, открытым и эффективным образом регулирующих конкуренцию между государственными и частными компаниями. Развивающимся странам следует не раз подумать, в состоянии ли они гарантировать для инвесторов беспристрастный режим регулирования в рамках системы, в которой сохраняется значительная доля государственной собственности.

III. Заключительные замечания: как избежать упущенных возможностей

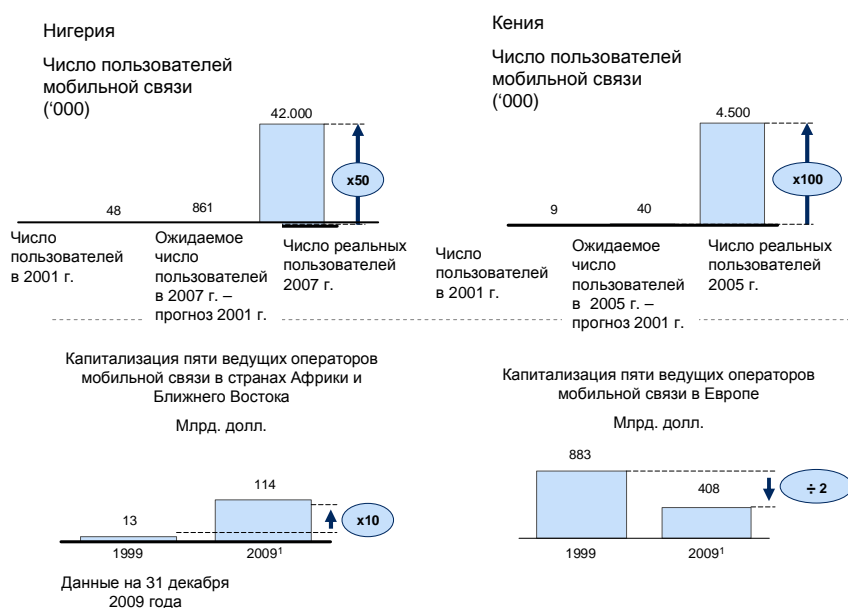
37. Инвестиции частного сектора, в том числе размещенные иностранными инвесторами, могут внести значительный вклад в развитие инфраструктуры развивающихся стран. Это также относится к НРС, куда намного труднее привлечь иностранных инвесторов. Исследования, которые лежат в основе настоящей записки, преподали ряд уроков о том, как подготовить почву для прихода иностранных инвесторов, как вести переговоры с инфраструктурными ТНК и как управлять вложениями на протяжении всего цикла инвестиций в конкретные инфраструктурные объекты.

38. Однако при этом нужно еще решить одну из серьезных проблем, а именно убедить потенциальных инвесторов на системном уровне в существовании

значительных и растущих возможностей инфраструктурного развития в странах с низким уровнем доходов.

39. Развитие системы мобильных телекоммуникаций в Африке является типичным примером упущенных возможностей для инвестиций в инфраструктуру развивающихся стран, в частности для ТНК зрелых рынков. В 1990-е годы иностранные компании рассматривали возможности инвестиций в этот сектор в Африке с некоторым сомнением. На территории всего континента на 100 жителей приходилось менее 0,5 стационарной линии, что составляет 1% от общеевропейского уровня. В порядке иллюстрации стоимость мобильного соединения в Судане составляла примерно 750 долл., что в 27 раз превышало цены в Германии в тот же период. В 2001 году в Нигерии было 48 000 пользователей мобильной связи и на тот момент сделанные прогнозы роста говорили о том, что к концу 2007 года их число увеличится до 860 000 человек. На самом деле к этому времени в Нигерии было уже свыше 40 млн. пользователей, и с тех пор их стало более 60 миллионов. Аналогичным образом, в 2001 году в Кении насчитывалось менее 10 000 пользователей мобильной связи, и к 2005 году прогнозировался рост до 40 000. Фактически в 2005 году в Кении было уже более 4,5 млн. пользователей, а в настоящий момент насчитывается более 16 млн. абонентов (см. диаграмму ниже).

Мобильные телекоммуникации в Африке: упущенные возможности ТНК стран со зрелым рынком



40. Эти данные наглядно демонстрируют, что возможности инфраструктурных отраслей и предоставляемых ими услуг могут серьезно недооцениваться транснациональными корпорациями, что тормозит расширение инвестиционных потоков. Продажа компании "Заин Африка" во втором квартале прошлого года индийской компании "Бхарти Эртел" за 10,7 млрд. долл. показывает, как много потеряли ТНК стран со зрелым рынком из-за своей ошибочной оценки

возможностей капиталовложений в регионе, – в то время как уровень капитализации их рынка сократился с 1999 года по 2009 год наполовину⁴, у их африканских и ближневосточных конкурентов он вырос в десять раз. В связи с тем, что большую часть инвестиций в развитие инфраструктуры по-прежнему осуществляют такие ТНК стран со зрелым рынком, основная задача состоит в том, чтобы продемонстрировать этим инвесторам существующие возможности для роста.

IV. Вопросы для Комиссии

41. Предлагаются, в частности, следующие вопросы для Комиссии:

a) Как могут развивающиеся страны эффективно подготовить почву для инвестиций частного сектора, включая ПИИ, наряду с инвестициями государственного сектора?

b) В каких других формах может проявляться роль официальной помощи в целях развития в стимулировании частных инфраструктурных инвестиций?

c) Каковы долговременные последствия привлечения инвестиций частного сектора, включая ПИИ, для развития базовых инфраструктурных отраслей?

d) Какие действия должны предпринять развивающиеся страны, и особенно НРС, чтобы сделать возможности развития инфраструктуры, включая базовые инфраструктурные отрасли, реальными для иностранных инвесторов?

Источники

UNCTAD (2008a). *Investment Policy Review: Viet Nam*. United Nations publication. Sales No. E.08.II.D.12. New York and Geneva.

UNCTAD (2008b). *World Investment Report 2008: Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge*. United Nations publication. Sales No. E.08.II.D.23. New York and Geneva.

UNCTAD (2009a). *Best Practices in Investment for Development: How to utilize FDI to improve infrastructure - electricity: Lessons from Chile and New Zealand*. United Nations publication. Sales No. E. 09.II.D.13. New York and Geneva.

UNCTAD (2009b). *Best Practices in Investment for Development: How to utilize FDI to improve transport infrastructure - roads: Lessons from Australia and Peru*. United Nations publication. Sales No. E. 09.II.D.14. New York and Geneva.

UNCTAD (2010a). *Best Practices in Investment for Development: How Post-Conflict Countries can Attract and Benefit from FDI: Lessons from Croatia and Mozambique*. United Nations publication. Sales No. E. 10.II.D.18. New York and Geneva.

⁴ В этом контексте стоит отметить, что в 2009 году рынок акций все еще восстанавливался после финансового кризиса. Однако эти потрясения оказали воздействие на ТНК стран как со зрелыми, так и формирующимися рынками.

UNCTAD (2010b). Partnering public and private investment for development. Note by the UNCTAD secretariat for the third session of the Multi-year Expert Meeting on Investment for Development. TD/B/C.II/MEM.3/8, Geneva. 23 November.

UNCTAD (2010c, forthcoming). *Investment Policy Review: Guatemala*. United Nations publication. New York and Geneva.

UNCTAD (2011, forthcoming). *Best Practices in Investment for Development: How to utilize FDI to improve transport infrastructure - ports: Lessons from Nigeria*. United Nations publication. New York and Geneva.

World Bank (2008). “Infrastructure”, Issue Briefs, available at <http://go.worldbank.org/RH47ODDVB0>.
