

УДК 338.23:330.322(73+71)

ПРАКТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО ИНВЕСТИРОВАНИЯ В ИНФРАСТРУКТУРУ НА ПРИМЕРЕ США И КАНАДЫ

Урумов Т.Р., Раков И.Д.

*ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт», Москва,
e-mail: turumov@nifi.ru, rakov@nifi.ru*

В статье рассмотрены основные формы государственного финансирования инфраструктурных проектов в таких развитых странах, как США и Канада. Обоснована роль государства как основного инвестора в инфраструктуру и значимость государственной поддержки для развития общественной инфраструктуры. Раскрыта страновая специфика финансирования инфраструктуры и проведена характеристика основных форм ее финансирования в рассматриваемых странах. Также в статье на примере рассматриваемых стран охарактеризована особая роль инфраструктуры для экономики страны, поскольку инфраструктура представляет собой элемент, через который инвестиции оказывают влияние на общий уровень экономической активности в стране. Важная роль государства в финансировании инфраструктуры также обоснована высоким уровнем риска, прежде всего для частных инвесторов, что в современных условиях делает роль государства еще более значимой.

Ключевые слова: инфраструктура, государственная поддержка, инфраструктурные инвестиции

GOVERNMENT INVESTMENTS IN INFRASTRUCTURE IN THE USA AND CANADA

Urumov T.R., Rakov I.D.

Financial Research Institute, Moscow, e-mail: turumov@nifi.ru, rakov@nifi.ru

The article focuses on the main forms of government investments in infrastructure projects in the USA and Canada. In the article, the government is considered to be the main investor in infrastructure and the importance of government support for the development of public infrastructure is revealed. Special attention is paid to particularities of infrastructure financing in the USA and Canada. The article also reveals serious role of infrastructure for development of national economy. Public support of infrastructure development is also important due to high level of risk for private investors. And finally, the conclusion about the determining role of government participation in infrastructure development nowadays is made.

Keywords: infrastructure, government support, infrastructure investments

Инвестиции в экономическую и социальную инфраструктуру являются одним из основных элементов развития экономики и благосостояния общества. Под инфраструктурой в данном случае подразумеваются дороги и другие транспортные объекты, производство электроэнергии и другие коммунальные услуги, различные коммуникационные системы. В условиях глобальной финансово-экономической нестабильности проблема развития инфраструктуры становится все более острой для государства [1]. Ведь инфраструктура характеризуется особой ролью в экономике страны, поскольку представляет собой «канал», по которому притекающие в инфраструктуру инвестиции воздействуют на экономическую активность как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. Государство играет важную роль в развитии инфраструктуры, и его роль сложно переоценить. Правительства многих стран активно инвестируют в инфраструктуру, причем зачастую доля государственных инвестиций либо превышает долю частных, либо государство в этих странах является единственным инвестором. Частные игроки, как правило, недо-

статочно мотивированы в финансировании инфраструктуры в связи с высокими рисками и долгосрочностью большинства инфраструктурных проектов, что значительно осложняет процесс определения рентабельности. Государство вынуждено стимулировать частный сектор осуществлять инвестиции в инфраструктуру, и одним из способов такого стимулирования является механизм государственно-частного партнерства (ГЧП). Этот механизм заслуживает особого внимания, поскольку он позволяет привлекать опыт, технологии и финансовые ресурсы предпринимательского сектора в отрасли и сферы деятельности, находящиеся в зоне ответственности государства [2]. При этом происходит оптимальное разделение рисков и ответственности между сторонами, что повышает вероятность успешной реализации инфраструктурного проекта. Однако роль государства все равно является определяющей, поскольку зачастую именно оно является основным инвестором и стимулирует частный сектор инвестировать в инфраструктуру. В этой связи представляется интересным для рассмотрения опыт таких стран, как США и Канада. Эти

страны обладают интересным опытом в сфере государственного финансирования инфраструктурных проектов и исторически развитую систему финансовой поддержки этих проектов.

США

Для привлечения частных инвестиций власти США наиболее активно используют механизм ГЧП. В 2014–2016 гг. многие штаты стали использовать те или иные формы ГЧП. Это способствовало росту числа проектов ГЧП в разных секторах. В результате через некоторое время в США наблюдался диверсифицированный пул проектов, более гибкие платежные механизмы и активное государственное участие в этих проектах. Однако несмотря на то, что ряд инфраструктурных проектов финансируется посредством использования механизма ГЧП, доля инвестиций с использованием этого механизма по сравнению с общим объемом инфраструктурных инвестиций невелика. Например, за период 2007–2013 гг. 22,7 млрд долларов государственных и частных средств было инвестировано в транспортные проекты ГЧП. Эта сумма составляет лишь 2% от общего объема капитальных инвестиций в строительство шоссе по стране за этот период [1].

Стоит отметить, что в соглашениях о ГЧП в сфере транспортной инфраструктуры активно используются облигации. В частности, речь идет об освобожденных от налогообложения облигациях частного сектора (*private activity bonds, PABs*). В 2014 году в рамках ГЧП было выпущено таких облигаций на сумму 3 млрд долларов. В некоторых случаях инструмент PABs использовался совместно с инструментом TIFIA.

Осуществляемые различными штатами схемы финансирования инфраструктурных проектов отличаются от схем финансирования по другим проектам. Например, они часто используют заемное финансирование, а также собирают платежи за услуги (плата за проезд) и вкладывают собранные средства в развитие инфраструктуры. В дополнение федеральное правительство предоставляет гранты на строительство дорог, дорожных развязок и других видов инфраструктуры.

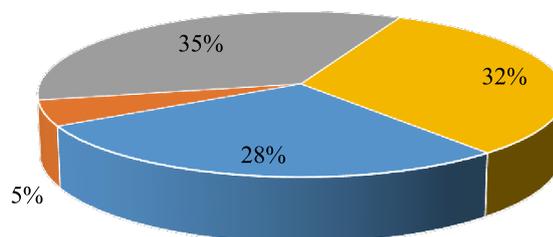
Существует ряд причин, по которым региональные и местные власти предпочитают финансировать инфраструктуру за счет заемных средств вместо того, чтобы использовать доходы от ежегодных налоговых поступлений и другие доходы. Заемное финансирование позволяет сделать инфраструктурные проекты более доступными

для региональных властей, уменьшая давление на бюджет штата. На рисунке представлены средние значения по источникам финансирования инфраструктурных проектов на региональном уровне.

В среднем штаты финансируют до 32% своих капитальных расходов за счет выпуска облигаций. На доходы от налоговых поступлений, положительного бюджетного сальдо и другие региональные доходы приходится 35%. Собственные средства, которыми располагают региональные власти, в среднем составляют лишь 5%. Средства, полученные в виде грантов из федерального центра, составляют 28%. Однако некоторые штаты выпускают облигации в небольшом объеме или совсем их не выпускают. Согласно исследованию Национальной ассоциации специалистов по бюджету штатов (*National Association of State Budget Officers, NASBO*), 22 штата формально и неформально осуществляют финансирование инфраструктурных проектов по принципу предоплаты [3]. Это значит, что для финансирования капитальных проектов они используют исключительно средства, полученные от налоговых поступлений, платежей за пользование услугами, федеральных грантов или других источников.

Финансирование инфраструктурных проектов распределено между разными уровнями государственного управления с соответствующим участием федерального, региональных и местных органов власти в зависимости от инфраструктурного сектора.

Строительство шоссе финансируется за счет средств федерального правительства преимущественно через гранты. Программа федеральной поддержки строительства автомагистралей (*The Federal-Aid Highway Program, FАHP*) финансирует до 80% расходов по инфраструктурным проектам, реализуемым как между штатами, так и в пределах одного штата. Оставшиеся 20% финансируются правительством штата. На финансирование проектов, имеющих отношение к водной инфраструктуре, федеральным правительством предоставляются низкопроцентные ссуды. В качестве примера можно привести Программу финансирования водной инфраструктуры (*Fund the Water Infrastructure Finance and Innovation Act program, WIFIA*), разработанную агентством по охране окружающей среды. Программа разработана, чтобы направить частные инвестиции в крупные инфраструктурные проекты по питьевой воде и очистке сточных вод. Займы, предоставляемые в рамках WIFIA, могут быть направлены на покрытие до 49% стоимости проекта [4].



- Средства, полученные вследствие федерального финансирования
- Собственные средства штата
- Доходы от налоговых поступлений, положительного бюджетного сальдо и другие региональные доходы
- Средства от выпуска облигаций

*Источники финансирования инфраструктурных проектов на уровне штата (среднее значение).
Источник: National Association of State Budget Officers State Expenditure Survey, 2016*

Региональные и местные власти в США исторически использовали муниципальные облигации в качестве источника финансирования инфраструктуры. С момента введения первого федерального налога на прибыль в 1913 году процентная прибыль по муниципальным облигациям не облагалась этим налогом. Этот освобожденный от налогообложения долговой инструмент совместно со средствами, получаемыми в виде государственных грантов, способствует более активному инвестированию в инфраструктурные проекты.

На муниципальном рынке региональные и местные правительства для финансирования инфраструктурных проектов используют поступления от правительственных налогов и сборов. Муниципальные предприятия, которые предоставляют платные услуги за пользование водоснабжения и канализацией, и аэропорты могут использовать доходы, получаемые от предоставления услуг, для финансирования новых инфраструктурных проектов. Несмотря на то, что рынок муниципальных облигаций довольно значимый, многие традиционные крупные американские инвесторы, такие как пенсионные фонды, страховые компании, институциональные денежные управляющие, не участвуют на этом рынке.

Одной из основных форм муниципальных облигаций являются освобожденные от налогообложения облигации частного сектора (private activity bonds, PABs). Облигации выпускаются региональными и местными правительствами с участием частного сектора и не подлежат налогообложению. Эти облигации являются неотъемлемой ча-

стью многих соглашений о ГЧП. За период 2008–2013 гг. в среднем доля PABs составила в среднем 17% от общей стоимости проекта в рамках ГЧП. Для того чтобы облигация была освобождена от налогообложения, более 95% от дохода по облигации должно быть направлено на конкретные цели, например на инвестиции в развитие транспортной инфраструктуры. Очевидно, что в ближайшее время государство будет оставаться одним из основных источников ее финансирования.

Канада

В Канаде финансирование инфраструктуры является важным элементом экономической политики государства. Правительство Канады признает неотъемлемую связь между инфраструктурными инвестициями и сильной экономикой. Основным фактором повышения экономического роста в Канаде являются инфраструктурные инвестиции. В течение следующего десятилетия федеральное правительство планирует удвоить государственные инвестиции до 187 млн долларов США (7,5% от ВВП) [5].

К одному из самых ранних инструментов государственной поддержки в Канаде можно отнести модель государственно-частного партнерства (P3s), которая впервые для инфраструктурного проекта была осуществлена в 1997 году (Confederation Bridge) [6]. В рамках модели P3s инфраструктура остается в собственности государства, а частный сектор берет на себя риски по разработке, строительству, финансированию, управлению и обслуживанию. Федеральная поддержка P3s осуществляет-

ся в рамках различных инфраструктурных программ, например, через Строительный фонд Канады (Building Canada Fund) [7].

Стоит отдельно выделить PPP Canada Inc., созданную в 2008 году в форме crown corporation (федеральная государственная корпорация с независимым советом директоров, отчитывается перед парламентом страны [6]) для оказания поддержки инновационным государственным инфраструктурным проектам в рамках модели ГЧП [8]. Корпорация PPP Canada финансируется правительством и управляет Фондом Канады P3 (The P3 Canada Fund) в размере 1,2 млрд долларов США [9]. На сегодняшний день инвестиции корпорации составили более 1,3 млрд долларов США в 25 крупных и сложных инфраструктурных проектах, где общие капитальные затраты составили более 6,6 млрд долларов США [10].

В 2002 году было создано ведущее министерство «Инфраструктура Канады» для решения проблем в области инфраструктуры. Оно достигает поставленных перед ним задачи посредством выполнения следующих функций [11]:

- инвестирования в провинциальные, территориальные и муниципальные активы;
- участия в основных соглашениях с провинциями, территориями, муниципалитетами и частным сектором;
- разработки и реализации разумной политики.

В 2005 году в Канаде был создан Федеральный фонд нефтегазового налога (The Federal Gas Tax Fund, GTF), который обеспечивает постоянное финансирование для поддержки муниципальной инфраструктуры. Средства из фонда два раза в год направляются в территории и провинции, которые передают их в муниципалитеты. Ежегодно GTF представляет более 2 млрд долларов и поддерживает примерно 2500 проектов в Канаде [12]. Источником финансирования фонда являются ассигнования из федерального бюджета [13].

В 2014 был принят план по инвестициям Правительства Канады в инфраструктуру, который называется «2014 New Building Canada Plan». В рамках плана был создан фонд (New Building Canada Fund) в размере 14 млрд долларов США для поддержки проектов национального, регионального и местного значения. Фонд включает в себя два основных элемента [14]:

- National Infrastructure Component (NIC) выделяет ассигнования на проекты, имеющие национальное значение (4 млрд долларов США);
- Provincial-Territorial Infrastructure Component (PTIC) осуществляет поддерж-

ку проектов национального, регионального и местного значения, которые содействуют экономическому росту, благоприятной экологической обстановке и усилению общин (10 млрд долларов США).

Одной из самых последних федеральных инициатив, принятых в Канаде, является План Канады по инвестиционной деятельности (Investing in Canada plan), начальный этап которого был объявлен в бюджете 2016 года. Он включал предоставление финансирования на реконструкцию, ремонт и модернизацию уже существующей инфраструктуры.

Следующий этап Плана описывается в бюджете 2017, который должен обеспечить инфраструктурные инвестиции на сумму 180 млрд долларов США в течение 12 лет. Одним из ключевых элементов Плана является финансирование инфраструктурных проектов на сумму 33 млрд долларов США в рамках двусторонних соглашений между федеральным правительством и правительством каждой провинции, территории. Финансирование будет осуществляться провинциями и территориями и включать «зеленые» проекты [15].

Кроме этого, в рамках Плана Канады по инвестиционной деятельности существует ряд других инициатив [16]:

1. Фонд смягчения последствий стихийных бедствий и адаптации (Disaster Mitigation and Adaptation Fund) (2 млрд долларов США) – это программа для поддержки инвестиций, которая смягчает нынешние и будущие климатические риски, путем строительства и укрепления построенной и естественной инфраструктуры.

2. Канадский инфраструктурный банк (Canada Infrastructure Bank) – это новый инструмент для финансирования инфраструктуры в Канаде, который ориентирован на привлечение частных и институциональных инвесторов в проекты с государственным участием или проекты, значимые для государства. Планируется инвестировать через Банк 35 млрд долларов, полученных от федерального правительства, из которых 15 млрд долларов получены в рамках инфраструктурного плана «Инвестиции в Канаде». Запуск банка, который будет учрежден в форме crown corporation [17], планируется в конце 2017 года. Он будет обладать широким спектром финансовых инструментов, включая предоставление займов, выдачу гарантий и инвестирование в акционерный капитал [18].

3. Smart Cities Challenge (300 млн долларов США на 2017 год) – инструмент по финансовой и не денежной поддержке городов и местных сообществ для преобразования в «умный город» (smart cities) [19].

Таким образом, опыт рассмотренных стран наглядно демонстрирует роль государства в сфере финансирования инфраструктуры. Государственные инвестиции как в Канаде, так и в США являются основной движущей силой для развития инфраструктуры. Однако в каждой из рассматриваемых стран имеют место свои страновые особенности. В частности, в Канаде основным инструментом поддержки инфраструктурных проектов выступает ГЧП. При этом федеральное правительство формирует политику по поддержке инфраструктуры и является главным участником в ее финансировании, который доводит средства до провинций и территорий, а потом до муниципалитетов. В США инструмент ГЧП также распространен, однако характерной особенностью использования этого инструмента являются облигации со льготными условиями налогообложения.

В условиях рыночной экономики государственная поддержка инфраструктуры становится особенно актуальной, поскольку частный сектор не заинтересован и не в силах без государственной поддержки инвестировать в развитие инфраструктурных проектов. В перспективе государство продолжит быть основным источником финансирования инфраструктуры во многих странах, как развитых, так и развивающихся, поскольку только оно в полной мере способно удовлетворить общественный спрос на пользование объектами инфраструктуры.

Список литературы

1. Гольшев Г.А. Развитие инфраструктуры с использованием концессионных и долгосрочных инвестиционных контрактов / Г.А. Гольшев // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2014. – № 1. – С. 101–110.
2. Литвяков С.С. Развитие инструментов финансирования проектов ГЧП в сфере транспортной инфраструктуры в России / С.С. Литвяков // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2013. – № 4. – С. 101–108.
3. Statement to the House, Committee on Transportation and Infrastructure [электронный ресурс] // Overview of Public and Private Partnerships in Highway and Transit Project, Panel: [сайт] 2014. – URL: <https://transportation.house.gov/calendar/eventsingle.aspx?EventID=370773> (дата обращения: 16.11.2017).
4. Capital Budgeting in the States [электронный ресурс] / National Association of State Budget Officers, 2014. URL: <https://higherlogicdownload.s3.amazonaws.com/NASBO/9d2d2db1-c943-4f1b-b750-0fca152d64c2/UploadedImages/Reports/Capital%20Budgeting%20in%20the%20States.pdf> (дата обращения: 16.11.2017).
5. Unlocking Canada's Future Growth Through Infrastructure [Электронный ресурс] / Ishi K. [et al.] // IMF. Дата обновления: 13.07.2017. – URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/07/12/NA071317Unlocking-Canadas-Future-Growth-Through-Infrastructure> (дата обращения: 16.11.2017).
6. PPP Canada's role in building infrastructure [Электронный ресурс] // Centre for Public Impact: сайт. Дата обновления: 06.04.2016. – URL: <http://www.centreforpublicimpact.org:8081/case-study/ppp-canada/> (дата обращения: 16.11.2017).
7. Infrastructure Spotlight: Improving Canada's Infrastructure through Public-Private Partnerships [Электронный ресурс] // Infrastructure Canada: сайт. 2012. – URL: http://www.infrastructure.gc.ca/alt-format/pdf/P3_eng.pdf (дата обращения: 16.11.2017).
8. About Us [Электронный ресурс] // PPP Canada: сайт. – URL: <http://www.p3canada.ca/en/about-us/> (дата обращения: 16.10.2017).
9. 2013 Spring Report of the Auditor General of Canada. Chapter 10—Advance Funding—P3 Canada Fund [Электронный ресурс] // The Office of the Auditor General of Canada: сайт. URL: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201304_10_e_38195.html (дата обращения: 16.11.2017).
10. The P3 Canada Fund [Электронный ресурс] // PPP Canada: сайт. – URL: <http://www.p3canada.ca/en/p3-canada-fund/the-p3-canada-fund/> (дата обращения: 16.11.2017).
11. Info Source [Электронный ресурс] // Infrastructure Canada: сайт. Дата обновления: 30.10.2014. URL: <http://www.infrastructure.gc.ca/infosource/infosource2014-eng.html> (дата обращения: 16.11.2017).
12. The Federal Gas Tax Fund [Электронный ресурс] // Infrastructure Canada: сайт. Дата обновления: 20.07.2017. URL: <http://www.infrastructure.gc.ca/plan/gtf-fte-eng.html> (дата обращения: 16.11.2017).
13. The Gas Tax Fund: Chronology, Funding and Agreements (In Brief) / Dupuis J. Ottawa: Library of Parliament, 2016. No. 2016-99-E. – URL: <https://lop.parl.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2016-99-e.pdf>.
14. The 2014 New Building Canada Fund: Focusing on economic growth, job creation and productivity [Электронный ресурс] // Infrastructure Canada: сайт. Дата обновления: 17.05.2016. URL: <http://www.infrastructure.gc.ca/plan/nbcf-nfcc-eng.html> (дата обращения: 16.11.2017).
15. Investing in Canada Plan [Электронный ресурс] // Infrastructure Canada: сайт. Дата обновления: 18.08.2017. URL: <http://www.infrastructure.gc.ca/plan/about-invest-apropos-eng.html> (дата обращения: 16.11.2017).
16. Investing in Canada Plan: Integrated Bilateral Agreement Letters – Ontario. Infrastructure Canada. Дата обновления: 06.07.2017. URL: <http://www.infrastructure.gc.ca/alt-format/pdf/plan/letters-lettres/pt-on-eng.pdf> (дата обращения: 16.11.2017).
17. Canada Infrastructure Bank [Электронный ресурс] // Infrastructure Canada: сайт. Дата обновления: 01.08.2017. URL: <http://www.infrastructure.gc.ca/CIB-BIC/index-eng.html> (дата обращения: 16.11.2017).
18. BILL C-44. An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 22, 2017 and other measures [Электронный ресурс] // Parliament of Canada: сайт. URL: <http://www.parl.ca/DocumentViewer/en/42-1/bill/C-44/first-reading/enH12005> (дата обращения: 16.11.2017).
19. Welcome to Canada's Smart Cities Challenge [Электронный ресурс] // Infrastructure Canada: сайт. Дата обновления: 02.06.2017. URL: <http://www.infrastructure.gc.ca/plan/cities-villes-eng.html> (дата обращения: 16.11.2017).