

В.А.Теперман

Государство и бизнес в начале XXI в.

В статье рассматриваются основные проблемы взаимоотношений государства и делового сообщества в период после окончания неолиберальных реформ. Анализируется деятельность приватизированных предприятий и контроль над ней со стороны государственных органов, исследуются причины национализации частной собственности, показаны новые аспекты государственного предпринимательства. Особое внимание уделено современным формам взаимоотношений государственного и частного секторов и различным схемам их партнерства.

Ключевые слова: приватизация, пересмотр контрактов, национализация, государственные инвестиции, государственно-частное партнерство.

В экономической истории человечества 90-е годы XX в. вполне могут быть охарактеризованы как «десятилетие приватизации». Страны Латинской Америки приняли самое активное участие в этом всемирном процессе, во многом определяя его масштабы. Если за 1985—1989 гг. они получили от продажи государственной собственности всего 2,4 млрд долл., то за 1990—2000 гг. — уже 171,1 млрд. Однако в новом веке передача государственной собственности в частные руки резко пошла на убыль. За 2001—2002 гг. доходы от приватизации оценивались всего в 2,8 млрд долл.¹. В одних странах приватизационные программы были практически выполнены, в других их реализация была отложена, третьи, в силу в основном социально-политических факторов, вообще были вынуждены отказаться от масштабного разгосударствления.

Кардинальные изменения режима собственности потребовали столь же радикальных перемен во взаимоотношениях трех основных акторов — государства, бизнеса и потребителей по сравнению с теми, которые господствовали в регионе в период государственного дирижизма, свойственного прежней модели импортозамещающей индустриализации. Фундаментальный принцип при пересмотре роли государства сводился к ограничению сфер его деятельности, но для выполнения своих функций государство получало более мощные рычаги². Одним из важнейших направлений его деятельности в новых условиях стало взаимодействие с приватизированными

Вадим Александрович Теперман — кандидат экономических наук, директор Центра экономических исследований ИЛА РАН.

предприятиями. Нельзя не согласиться с мнением экспертов Конференции ООН по торговле и развитию, что «роль правительства в приватизационных программах не ограничивается продажей государственных активов и не кончается с ней, особенно в сфере инфраструктуры, даже в случае успешной реализации за удовлетворительную цену. Цель правительства состоит в максимизации фискальных доходов и, что, возможно, еще важнее, в достижении ожидавшегося улучшения качества услуг по низким ценам. Правительство также должно обеспечить справедливое распределение долгосрочных выгод от приватизации между государством, инвесторами, потребителями и другими членами общества»³.

«ИСПРАВЛЕНИЕ ОШИБОК»

Практически сразу после начала процессов приватизации правительствам стран Латинской Америки стало ясно, что их взаимодействие с компаниями, переданными в частный сектор, будет заключаться не только в создании «правил игры» в новых условиях и контроле над их соблюдением, но нередко носить характер прямого вмешательства в деятельность хозяйственных субъектов. В одних случаях это произошло через несколько месяцев после продажи предприятия или его передачи в концессию частному владельцу, в других — спустя десятилетие или даже более длительный срок.

В большинстве случаев приватизация выполнила поставленные перед ней задачи. Возросла рентабельность ставших частными компаний, новые владельцы, особенно, если ими стали мощные ТНК, обеспечили приток инвестиций и модернизацию производства, улучшилось, иногда кардинально, качество услуг. Однако за общими тенденциями скрывается весьма несхожая ситуация, сложившаяся в отдельных странах, отраслях экономики и тем более на конкретных предприятиях. И если бразильские сталелитейные компании успешно завоевывают мировые рынки, превращаясь в ТНК, то, например, ямайская фирма, действовавшая в той же отрасли, оказалась банкротом уже к концу 1990-х годов. Вместе с тем, в ряде отраслей в большинстве стран региона после прихода нового владельца экономическая и финансовая ситуация на предприятиях не улучшилась, а в некоторых случаях и ухудшалась по сравнению с периодом, когда они находились под государственным контролем. В связи с этим власти были вынуждены заниматься исправлением сложившегося положения и напрямую вмешиваться в производственную деятельность приватизированных компаний, хотя одна из целей разгосударствления как раз и состояла в том, чтобы ограничить масштабы прямого государственного вмешательства в экономику. Данное обстоятельство, на наш взгляд, лучше всего свидетельствует, что приватизация, как и весь комплекс неолиберальных преобразований, пока не привели в большинстве стран Латинской Америки к формированию достаточно зрелых рыночных отношений, при которых роль государства в экономике могла бы ограничиваться преимущественно законотворческой, нормативной и контрольно-регулирующей деятельностью.

Пожалуй, наиболее часто центральным и провинциальным администрациям приходилось заниматься судьбой переданных в концессию частникам предприятий, действующих в сфере водоснабжения и канализации. При этом надо иметь в виду, что активное участие частного сектора в назван-

ной сфере имело место в достаточно ограниченном числе стран Латинской Америки, в начале нового века в целом по региону услугами частных операторов пользовалось только 15% потребителей⁴.

Однако система водоснабжения и канализации имеет ряд особенностей, которые предопределили специфику ее приватизации и, следовательно, состояние после смены собственника. Во-первых, эта отрасль отличается низким уровнем рентабельности и долгими сроками окупаемости и мало привлекательна для инвесторов. Если торги по продаже телефонных и энергетических объектов привлекали десятки компаний, то в данном случае примерно на половине аукционов участвовал лишь один претендент, на условия которого было вынуждено соглашаться правительство. Во-вторых, в пределах одного города, провинции или департамента в отличие, например, от телефонии к работе приступал лишь единственный частный оператор, занимавший монопольное положение на рынке, со всеми вытекающими отсюда негативными, особенно для потребителей последствиями. В третьих, на ходе работ концессионера сказывался фактор асимметрии информации, когда новый владелец на момент заключения контракта не имел реального представления о степени изношенности сети и реальной стоимости предстоящих затрат, что в скором времени побуждало начинать переговоры о пересмотре условий сделки. Наконец, обеспечение доступа к водоснабжению имеет важнейшее социальное значение, и какие-либо действия частного инвестора, даже оправданные с экономической точки зрения, чреваты взрывом недовольства населения. Повышение тарифов на воду вызывает куда более негативную реакцию, чем, скажем, рост цен на продукцию черной металлургии. Достаточно сослаться на событие, давшее толчок переменам в отношении населения латиноамериканских стран ко всему процессу приватизации, что обусловило его достаточно быстрое затухание. Им стали беспорядки в боливийском городе Кочабамба, где в результате передачи системы водоснабжения в концессию частной компании за полгода тарифы поднялись настолько высоко, что на оплату воды должно было уходить почти $\frac{1}{4}$ доходов местных жителей⁵.

Восстание в Кочабамбе — самый крайний случай, но массовые выступления против частных операторов в водоснабжении стали типичными в новом веке, и в этих условиях правительство не может оставаться в стороне. Не удивительно, что в 1990-е годы было пересмотрено 55% приватизационных контрактов, заключенных в сфере водоснабжения и канализации⁶. В наступившем веке процесс активизировался, особенно в Аргентине, Белизе, Боливии и Уругвае.

Еще менее удачными были итоги приватизации в области авиационных перевозок, где только чилийская компания «LAN» демонстрирует неизменный прогресс. Перевозчики Гайаны и Бразилии оказались банкротами, Боливии, Венесуэлы, Перу и Эквадора давно прекратили полеты, Аргентины, Мексики, Парагвая, Тринидада и Тобаго, Уругвая и Ямайки испытывали серьезные финансовые трудности, зачастую непреодоленные до настоящего времени. Тем не менее, в отношении к данной отрасли, состояние которой не столь тесно связано с проблемами гуманитарного развития, как в водоснабжении, в поведении правительств отдельных стран региона наблюдаются серьезные различия. Руководство Боливии, Бразилии, Венесуэлы, Гайаны, Перу и Эквадора оставило компании своих стран без поддержки, в других случаях имело место государственное вмешательство,

вплоть до перехода под государственный контроль перевозчиков Аргентины, Мексики, Тринидада и Тобаго, Уругвая и Ямайки.

Иное дело общественный пассажирский транспорт, работа которого имеет куда более важное социальное значение, чем гражданской авиации. В этой сфере итоги приватизации зачастую также оказались далекими от ожиданий. Особенно это касается автобусного сообщения, перешедшего, как правило, в ведение маломощных и финансово несостоятельных компаний. Правительства были вынуждены вмешиваться в их деятельность и чаще всего находить новых владельцев.

Конкретные формы прямого взаимодействия государства и бизнеса можно подразделить на несколько категорий. Естественно, что наиболее желательным вариантом развития событий является заблаговременное принятие мер, позволяющих компании продолжать свою деятельность с учетом критериев экономической эффективности и общественных интересов. Поэтому наиболее широкое распространение получила практика пересмотра условий приватизационных соглашений, как только выяснялось их несоответствие экономическим реалиям, с целью внесения необходимых корректив: изменение тарифов, сроков, обязанностей сторон и т.д. Как правило, при таком подходе удается избежать более глубокого и дорогостоящего государственного вмешательства за счет достижения компромисса без расторжения контрактов. В результате за период 1990—2001 гг. было продолжено выполнение 98,1% от общего числа проектов, реализующихся в развивающихся странах в области инфраструктуры, на которые приходилось 96,8% вложенных в них инвестиций (доля Латинской Америки в этих проектах превосходит половину). При этом действовало 94,2% концессий на строительство платных автомобильных дорог, 96,5% — на водоснабжение и канализацию, 92,8% — приватизированных компаний, занятых распределением электроэнергии⁷.

В более сложных случаях государству приходится идти на предоставление финансовой помощи попавшим в затруднительное положение компаниям, оно принимает на себя часть их долгов, а иногда назначает и внешнего управляющего. Такая практика не чужда принципам рыночной экономики и уже длительное время используется и в Латинской Америке, и в других регионах при санации частных коммерческих банков. Но для предприятий реального сектора, перешедших в частную собственность, она стала применяться только после приватизации.

Нередко при несостоятельности частного владельца правительствам латиноамериканских стран приходится не только отбирать у него собственность, но самим принимать участие в поисках нового инвестора. Разумеется, конкретная практика в этой сфере зависит в первую очередь от уровня развития рыночных отношений. Когда бразильская авиакомпания VASP прекратила свою деятельность, ее приобретение другой бразильской фирмой «Varig»* было осуществлено без государственного посредничества. Правительственные органы проследили только за тем, чтобы сделка соответствовала положениям местного законодательства. Иное дело Белиз, где было решено передать новому владельцу монополию в сфере водоснабжения и канализации — BWS. В этом случае правительство провело перегово-

* В 2007 г. «Varig», потерпевшая банкротство, перешла под контроль бразильской авиакомпании «Gol».

воры о выкупе с англо-голландской фирмой CASCAL, владевшей с 2001 г. свыше 82% акций BWS, договорилось об условиях оплаты и провело всю практическую работу по передаче предприятия новым владельцам. Оно не ограничилось только разработкой новой концепции, согласно которой контроль над BWS должен на этот раз остаться в руках жителей страны, но и организовало через Центральный банк подписку граждан на акции и выдачу кредита государственным Управлением социального страхования профсоюзу компании, который в итоге стал владельцем 51% всего пакета⁸.

В Аргентине только сейчас завершается длившийся более семи лет процесс ревизии не отдельных приватизационных сделок, как в других латиноамериканских странах, а пересмотр всех контрактов, заключенных центральным правительством в ходе приватизации сферы общественных услуг. Уже в период стремительного нарастания экономического кризиса в 2001 г. большинство владельцев приватизированных предприятий резко сократили масштабы инвестиций, а то и вообще прекратили выполнение своих обязательств. В начале 2002 г. было провозглашено «чрезвычайное государственное положение» (*emergencia pública*), первоначально рассчитанное до конца 2003 г. Одной из мер, принятых в рамках ЧП, стало замораживание тарифов, что крайне негативно сказалось на инвестиционной активности частных предприятий. Так, инвестиции в распределительные электрические сети в 2002—2003 гг. составили лишь 40% от среднегодового уровня 1992—2001 гг.⁹.

В феврале 2002 г. при министерстве экономики была создана специальная комиссия, целью которой являлось проведение переговоров по пересмотру приватизационных контрактов. В ходе этих переговоров анализировались выполнение инвестиционных планов, качество услуг, уплата налогов, использование кредитов, состояние задолженности компании-оператора и другие параметры его деятельности. В следующем году комиссия была преобразована в отдельное ведомство, возглавляемое министрами экономики и созданного незадолго до этого министерства планирования, государственных инвестиций и услуг. Деятельность этой организации распространялась на 12 областей общественных услуг: от водоснабжения и канализации до национальной системы аэропортов¹⁰. Число контрактов, подлежащих пересмотру, достигло 64. В ряде аргентинских провинций по решению уже местных правительств также были созданы подобные комиссии и переоформлены контракты, регулирующие деятельность приватизированных компаний, прежде всего в сфере электроэнергетики и водоснабжения, в результате чего нередко имела место смена их владельца.

Тем временем владельцы около 30 приватизированных компаний обратились в специальный Международный центр по решению инвестиционных споров (*International Centre for Settlement of Investment Disputes, ICSID*) при Всемирном банке. Аргентинские власти обвинялись не только в нарушении контрактов, заключенных с данными фирмами, но и положений межгосударственных соглашений о содействии и защите инвестиций, подписанных на правительственном уровне¹¹.

Процесс переговоров затянулся, хотя должен был закончиться к концу 2004 г. В следующем году тарифы были разморожены, энергетическим компаниям было разрешено повысить их в среднем на 15%, транспортным — на 14—18%¹². После заключения соглашений компании отзывают свои претензии из ICSID. Состояние «чрезвычайного государственного поло-

жения» неоднократно продлевалось и действовало до конца 2008 г. К началу 2009 г. почти все контракты были переоформлены, но не все они пока ратифицированы конгрессом. Действие 18 приватизационных соглашений прекращено, в двух случаях компании возвращены государству, в остальных им найдены новые владельцы.

Процесс пересмотра приватизационных соглашений явно пошел на убыль, но представляется, что в случае негативного воздействия нынешнего экономического кризиса на компании и банки, перешедшие в частный сектор, он может вновь активизироваться.

НАЦИОНАЛИЗАЦИЯ: ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРИЧИНЫ

«Высшей» формой государственного вмешательства является не столь, кстати, редкий в мировой практике временный возврат приватизированного предприятия в полную государственную собственность для кардинального улучшения его финансового состояния. Как правило, конкретные сроки при этом не оговариваются, а если и запланированы, то не соблюдаются. Так, в 1997 г. была возвращена государству Ямайская сахарная корпорация, в собственности которой находились пять крупнейших заводов отрасли. Первоначально правительство планировало санировать компанию в течение трех лет, но, несмотря на финансовые вливания, сокращение персонала и модернизацию оборудования, она остается убыточной и продолжает наращивать долг. Поняв безрезультатность своих попыток, правительство решило вновь «попытать счастья» и объявило о готовности еще раз передать сахарную промышленность в частный сектор.

Так же поступило и правительство Мексики в отношении двух крупнейших авиакомпаний, возвращенных под государственный контроль в середине 1990-х годов. В конце 2005 г. одна из них — «Mexicana de Aviación», — чей долг удалось сократить в три раза, была продана новому владельцу. Другая — «Aeroméxico» — была реприватизирована в конце 2007 г. В конце 2004 г. под государственный контроль были возвращены тринидадская авиационная фирма BWIA и ямайская «Air Jamaica». Цели операций одни и те же — сокращение долгов, выход на рентабельность, но сроки, необходимые для их достижения, на этот раз не оглашались. Уругвайская «Pluna» находилась под правительственным контролем менее одного года и летом 2007 г. была повторно приватизирована. В Аргентине с 2004 г. были ликвидированы концессии на три участка железнодорожной сети, управление ими перешло государственной организации Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria Emergente, подчиненной Секретариату транспорта, которая должна обеспечивать перевозку пассажиров до тех пор, пока не будет найден новый концессионер¹³.

Полное возвращение приватизированных компаний государству в Латинской Америке до недавнего времени могло быть проиллюстрировано немногими случаями. Самым дорогостоящим для казны мероприятием было взятие на себя мексиканским правительством обязательств 23 частных концессионеров по строительству платных шоссе дорог, которые были переданы государственному трастовому фонду, что обошлось налогоплательщикам страны в 7 млрд долл. Сумма этой операции составила около 1/3 от общей стоимости всех частных проектов в области инфраструкту-

ры, ликвидированных в развивающемся мире в 1990—2001 гг.¹⁴. В 2001 г. правительством Мексики были национализированы 27 сахарных заводов, однако, после решений судов в пользу частных владельцев их число сократилось до 13. В 2002 г. в Аргентине пересмотрен контракт на концессию сроком на десять лет угольной компании «Yacimientos Carboníferos Fiscales» (YCF) и участок железной дороги, предоставленный местной фирме в 1994 г., которая довольно быстро довела порученные ей предприятия «до ручки»¹⁵. YCF перешла в собственность центрального правительства, железная дорога — муниципалитета. Год спустя правительство Доминиканской Республики вернуло под свой контроль две электрораспределительные компании, переданные в 1999 г. испанской фирме «Unión Fenosa», поскольку та не смогла устранить перебои в подаче электроэнергии. В 2006 г. правительство Тринидада и Тобаго ликвидировало BWIA и создало на ее месте новую государственную компанию.

В Аргентине число случаев возврата приватизированных в 1990-е годы компаний в государственную собственность заметно возросло в 2006—2009 гг. Весной 2006 г. правительство страны ликвидировало концессию французской компании «Suez» в сфере водоснабжения и канализации в Буэнос-Айресе, передав функции концессионера новой государственной компании «Agua y Saneamiento Argentinos»¹⁶. Та же судьба постигла предприятия по водоснабжению, действовавшие в провинциях Катамарка и Тукуман. В 2008 г. завершилась начавшаяся в 1990 г. история с крайне неудачной приватизацией национальной авиакомпании «Aerolíneas Argentinas», несколько раз менявшей владельца, но остававшейся нерентабельной и наращивавшей задолженность. Государство вернуло ее под свой контроль, что стало уже восьмым актом национализации бывшей федеральной собственности¹⁷. Наконец, в конце указанного года имел место самый крупный акт национализации в истории Латинской Америки — созданных еще в 1994 г. частных пенсионных фондов с активами в 24 млрд долл. Тем не менее, в ходе пересмотра приватизационных соглашений власти старались воздерживаться от национализации частной собственности. Единственным исключением стала почтовая служба, переданная ранее в аренду, контракт о которой был аннулирован без возможности его заключения с новым владельцем. В других случаях на смену несостоявшимся хозяевам на уровне и центрального правительства, и провинций были найдены или подыскиваются новые, а национализация водоснабжения в Буэнос-Айресе и Катамарке была осуществлена только после того, как все попытки сохранить системы в частной собственности оказались бесплодными.

Главные причины, побуждающие правительства латиноамериканских стран в своих отношениях с приватизированными компаниями идти на крайние меры и брать их временно или постоянно под свой контроль, кроются в экономической сфере: невыполнение обязательств, убыточность, наращивание долга и т.д. Национализация же частных аргентинских пенсионных фондов была обусловлена желанием правительства увеличить свои финансовые ресурсы в условиях наступившего кризиса.

Вместе с тем, в новом веке в ряде случаев государственное вмешательство начинает определяться социальными причинами. Большинство концессий на системы водоснабжение и канализацию были отменены из-за того, что новые владельцы устанавливали тарифы, «неподъемные» для значительной части пользователей, которые реально лишались доступа к

системам водоснабжения. Именно этот факт послужил причиной отказа правительства Белиза от услуг CASCAL, которая через несколько недель после начала деятельности объявила, что стоимость подключения к водопроводной сети должна быть постепенно доведена с 80 до 1 тыс. белизских долларов¹⁸. Правительство Боливии пожертвовало самой эффективной компанией в области водоснабжения «Aguas de Illimani», имевшей концессию в городах Ла-Пас и Альто, экономическая деятельность которой приводилась в пример в исследованиях международных организаций, посвященных приватизации, но вызывала недовольство значительной части жителей бедных пригородов боливийской столицы, считавших уровень тарифов слишком завышенным. Концессионный контракт с «Aguas de Illimani» был расторгнут, на ее месте в начале 2007 г. была создана государственная компания EPSAS¹⁹.

Что касается столь распространенных ныне в России взглядов, что государство должно вернуть себе контроль над «стратегическими отраслями экономики», то подобные воззрения до недавнего времени не сказывались на политике латиноамериканских правительств по отношению к приватизированным предприятиям. Однако ситуация коренным образом изменилась в середине 2000-х годов в двух странах региона, где так называемый «левый дрейф» осуществляется в наиболее радикальной форме.

Разительные перемены имели место в Боливии, явившейся одним из лидеров приватизации, хотя именно в этой стране с экономической точки зрения крупнейшие предприятия, переданные в частный сектор, работали успешно, и лишь убыточная авиационная компания «Lloyd Aéreo Boliviano» стала одним из редких исключений на общем фоне. Инвестиции новых владельцев десяти компаний, созданных на месте пяти прежних государственных монополий, уже к началу нового века превысили 2 млрд долл., что более чем на четверть превосходило оговоренные при приватизации суммы. В нефтегазовую отрасль капвложения достигли почти 1,3 млрд, что составило 154,8% от намеченных показателей²⁰. За счет этого удалось в 4,3 раза увеличить разведанные запасы нефти и в 8,5 раза — газа, что гарантирует современный уровень извлечения энергоносителей в течение почти ста лет. Не привела приватизация и к тяжелым социальным последствиям: в десяти указанных компаниях были уволены около 500 человек, что не идет ни в какое сравнение с десятками тысяч, лишившихся работы в соседних Аргентине и Бразилии.

Взрыв произошел в 2003 г., когда был выдвинут проект о транспортировке боливийского газа в Чили, что оказалось неприемлемым для большинства боливийцев из-за отсутствия прогресса в решении проблемы «возвращения выхода к морю», который Боливия потеряла еще в XIX в., потерпев поражение в войне с Чили. В мае 2005 г. был принят новый закон о нефти, который существенно расширял права государства в отрасли. Все запасы нефти и газа объявлялись государственной собственностью. Государственной компании «Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos» (YPFB), после приватизации занимавшейся исключительно заключением контрактов с частными фирмами и контролем за их исполнением, были возвращены производственные функции. Помимо роялти в 18% был введен налог в 32%. Это подтверждало на практике провозглашенный принцип, что половина стоимости производимых в стране энергоносителей должна оставаться в руках боливийцев²¹.

Давление радикалов на президента страны Хуана Эво Моралеса, пришедшего к власти под лозунгами национализации, достигло апогея в феврале 2006 г. Он обвинялся в забвении предвыборных обещаний, «предательстве», «переходе на сторону империализма», нарастали требования национализации нефти и газа без выплаты компенсации. Очевидно, во многом под нажимом «снизу» 1 мая было объявлено о национализации нефтегазовой промышленности. По декрету N 28701, в ведение YPFB перешел контроль над всей производственной цепочкой от разведки до транспортировки энергоносителей, а роль частных компаний сводится к оказанию услуг. YPFB получает от них всю продукцию и определяет объемы, цены и рынки газа. Доля отчислений в пользу государства увеличилась с 50 до 82%, оставляя в распоряжении частных фирм для осуществления инвестиционных программ и обеспечения прибыли 18% совокупного дохода. Государство приобрело контрольный пакет акций в пяти крупнейших компаниях. Ход переговоров с частными компаниями затруднило заявление Моралеса, что правительство не собирается платить за те акции, которые намеревается взять под свой контроль. Исключение сделано для двух нефтеперерабатывающих заводов, приобретенных бразильской «Petrobras» в 1999 г. Таким образом, в боливийском случае речь шла не о национализации, а об экспроприации, о недопустимости чего предупреждали частные компании²².

После длительных проволочек и с помощью определенных компромиссов боливийскому руководству удалось достичь соглашения с десятью основными добывающими компаниями. Резкий рост поступлений от нефтегазового сектора обусловил переход страны к положительному сальдо бюджета в 2006—2008 гг., чего не наблюдалось несколько десятилетий. Вместе с тем, YPFB за столь короткий срок не смогла стать эффективным оператором отрасли. Как был вынужден признать спустя год с лишним после ее этатизации министр нефтяной промышленности Боливии, этому препятствует нехватка организационного опыта и капитала²³. Неудивительно, что в 2008 г. в нефтегазовой отрасли страны были зарегистрированы самые низкие среди всех секторов экономики темпы прироста.

Таким образом, Боливия пошла по пути президента Венесуэлы Уго Чавеса. Все типы контрактов, действовавшие в нефтегазовой промышленности этой страны, к концу 2005 г. были пересмотрены. Единственной формой сотрудничества остались совместные предприятия, в каждом из которых 51% акций принадлежали государственной PDVSA. Позже доля государства в капитале была увеличена до 60%, после чего две крупные западные компании, не согласившись с новыми условиями, прекратили деятельность в Венесуэле.

В обеих леворадикальных странах процесс возврата государства в качестве предпринимателя в экономику, обусловленный, прежде всего политическими соображениями, не ограничился нефтегазовым сектором. В Боливии основные усилия были направлены на восстановление госконтроля над горной промышленностью, чего требовали радикальные элементы уже с 2003 г. Осенью 2006 г. крупнейшая в Латинской Америке оловянная шахта «Uanumí» была передана государственной компании COMIBOL, которая уже длительное время, как ранее и YPFB, занималась только подписанием контрактов с частными инвесторами. В феврале 2007 г. единственный в стране оловоплавильный завод «Vinto» был экспроприрован у швейцарского металлургического гиганта «Glencore», который обвинялся в неис-

полнении инвестиционных обязательств, а также в приобретении активов по заниженным ценам. После этого акта доля госсектора в ВВП Боливии достигла 20%, тогда как к моменту прихода Э.Моралеса к власти составляла только 6%²⁴. Однако возврат государства в добычу и переработку минералов вызвал обострение экономической, социальной и политической обстановки. И осенью 2006 г. вооруженные столкновения между шахтерами, занятыми на «Uniumi», и горняками, работавшими в кооперативах, требовавшими, чтобы их приняли на работу в госсектор, привели к человеческим жертвам. Летом 2007 г. бастовали уже работники COMIBOL, требуя повышения зарплаты, а осенью правительство было вынуждено признать, что «Glencore» все же осуществлял инвестиции и начать с ним переговоры о сумме компенсации. Возможно, что трудности, возникшие в горной промышленности, повлияли на подход руководства страны в отношении национализации. Заявленная в 2006 г. задача пересмотра всех соглашений о капитализации, заключенных в 1995—1997 гг., продолжает стоять в повестке дня, но ее выполнение идет с явным запозданием от первоначальных планов. Контрольный пакет телефонной компании ENTEL должен был быть передан государству в мае 2007 г., но это произошло годом позже. В мае 2009 г. национализована небольшая англо-испанская компания «British Petroleum Air» по снабжению топливом самолетов в 12 аэропортах²⁵. Тем не менее, и президент, и члены кабинета неоднократно заявляли о возможности перехода государству электроэнергетики, железных дорог и трех крупнейших аэропортов. Правда, в начале 2009 г. в силу наступившего финансового кризиса момент для реализации этих планов был признан неподходящим.

Еще более последовательно ведет себя руководство Венесуэлы. В начале 2007 г. Чавес заявил о необходимости возврата под государственный контроль таких стратегических отраслей, как электроэнергетика и телекоммуникации. Телефонная компания CANTV, приватизированная в 1991 г., вскоре была возвращена государству. В июне 2007 г. национализована крупнейшая электрическая компания «La Electricidad de Caracas», всегда находившаяся в частном секторе. В 2008 г. настала очередь сталелитейной и цементной промышленности. Начались переговоры о выкупе у испанского банка «Santander» его венесуэльского подразделения. Поскольку условия, предлагаемые венесуэльским правительством прежним владельцам, как правило, устраивают последних, акты национализации в этой стране не вызывают широкой негативной реакции внутри страны и за рубежом*.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО В НОВЫХ УСЛОВИЯХ

Взаимоотношения государства и бизнеса после завершения приватизационного процесса отнюдь не определяются только регулированием и его качеством. Для решения важнейших национальных задач необходимо прямое активное взаимодействие правительства и делового сообщества, нацеленное на обеспечение устойчивого развития на долгосрочную перспективу. Более того, заинтересованность государства в установлении партнер-

* Одно из немногих исключений — несогласие мексиканской компании CEMEX с предложениями Венесуэлы и ее намерение прибегнуть к международному арбитражу.

ских отношений с частным сектором, значительно усилившим свою роль в экономике, даже возрастает, поскольку оно во многом лишилось такого важного инструмента реализации макроэкономической политики, какими раньше служили государственные предприятия.

Одновременно резко снизились и масштабы государственных капиталовложений. Помимо приватизации, ставшей основным фактором их абсолютного и относительного сокращения, немаловажную роль сыграла и общая направленность экономической трансформации, проводившейся, особенно на первоначальном этапе, в соответствии с постулатами «Вашингтонского консенсуса». А они требовали проведения режима экономии и соблюдения дисциплины в государственных финансах. Дефицит консолидированного бюджета не должен превышать резервов, которые позволяют профинансировать его без применения «инфляционного налога». Это предполагает поддержание первичного профицита на уровне нескольких процентов ВВП в целях обслуживания внешней и внутренней государственной задолженности. Дефицит по текущим статьям (с учетом процентных выплат по долгам) следует удерживать в пределах не выше 3% ВВП. Другое положение «Вашингтонского консенсуса» касалось структуры государственных инвестиций. Следовало перераспределять финансовые ресурсы из сфер, куда они направлялись преимущественно по политическим мотивам, включая амбициозные проекты, в здравоохранение, образование и инфраструктуру с тем, чтобы улучшить их распределение и повысить эффективность использования²⁶.

С принятием в конце 1990-х годов — начале нового века законов о фискальной ответственности в Аргентине, Бразилии, Колумбии и ряде других стран региона на пути увеличения государственных расходов были поставлены еще более жесткие барьеры. Кстати сказать, при всей критике в адрес «Вашингтонского консенсуса» его установка на недопущение перерасхода государственных средств оказалась правильной. Об этом лучше всего говорит печальный опыт некоторых малых карибских государств (Антигуа и Барбуда, Белиз, Гренада, Доминика, Сент-Китс и Невис), проводивших в минувшем десятилетии политику неконтролируемого роста государственных инвестиций в целях стимулирования экономического роста и решения социальных задач. В итоге в начале наступившего века они оказались в состоянии глубокого экономического кризиса и превратились не только в региональных, но и мировых «лидеров» по коэффициенту государственный долг/ВВП. К середине 2000-х годов все перечисленные страны входили в десятку развивающихся государств, где данный показатель был наиболее высоким, а Сент-Китс — Невис (190,2%) занял первое место²⁷. Напомним, что выход соотношения государственного долга с ВВП за рамки 60% считается опасным с точки зрения поддержания равновесия в экономике. Неудивительно, что и эти страны, хотя и с десятилетним лагом по сравнению со своими крупными соседями, стали сокращать масштабы государственных расходов.

Принципиально иная картина наблюдается в крупных странах Латинской Америки, где роль государства в экономической жизни кардинально изменилась, а масштабная приватизация государственной собственности означала существенное снижение роли государства в качестве непосредственного субъекта инвестиционной деятельности. В Мексике, например, где до приватизации государство обеспечивало до половины суммарных кап-

вложений, по итогам 2008 г. его доля сократилась до 22,6%. При этом удельный вес капитальных затрат в общих расходах консолидированного бюджета равнялся только 13,4%²⁸. В Аргентине с конца 1980-х годов государственное участие в капитальных вложениях сократилось более чем в три раза и колебалось в минувшее десятилетие на уровне 10—12%, хотя при президентстве Н.Киршнера и К.Фернандес де Киршнер возросло до 16—17%. Тем не менее, и в Аргентине уменьшается доля инвестиционной составляющей в бюджете, в 2008 г. она равнялась лишь 11,8% его расходной части²⁹.

Масштабы проведенной приватизации определяют и распределение вложений между основными структурами госсектора. В странах, где число государственных предприятий незначительно, основная нагрузка в финансировании капитальных затрат ложится на правительство. Так, в Аргентине удельный вес государственных предприятий в общем объеме государственных инвестиций сократился с 75,8% в 1984—1988 гг. до 16,4% уже в 1993—1996 гг.³⁰. В настоящее время из-за незначительного числа предприятий реального сектора с мажоритарным участием центрального правительства эта категория в бюджете вообще не выделяется.

Принципиально иная картина наблюдается в Тринидаде и Тобаго, где в полной или мажоритарной собственности государства сохранилось 37 предприятий, что немало для страны с населением в 1,3 млн человек. На эти предприятия в 2006—2007 финансовом году приходилось 52,6% капитальных расходов нефинансового госсектора. Правительство обеспечило 43,1%, остальное — государственные организации, под чьим управлением находятся наземный транспорт, электроэнергетика, водоснабжение, порты и аэропорты³¹.

Хотя тенденция к снижению роли государства в качестве непосредственного субъекта хозяйственных отношений и относительно сужению инвестиционного поля его деятельности имеет долгосрочный характер, она не является прямолинейной. Значение государственных инвестиций особенно возрастает в периоды экономических спадов. Так, в Мексике в период существенного замедления темпов экономического роста в 1999—2003 гг. капвложения государственного сектора в постоянных ценах 1993 г. увеличились более чем в 1,8 раза, тогда как частного — только на 3,8%³². После выхода страны из состояния спада с 2004 г. вновь наблюдался опережающий рост частных инвестиций. В 2008 г. тенденция опять поменялась: государственные инвестиции возросли на 15,8%, частные — лишь на 2,1%³³. В Перу соотношение государственных инвестиций с ВВП, равное в 2006 г. всего 2,8%, возросло в 2008 г. с началом кризиса до 4,4%, а в 2009 г. должно увеличиться до 4,9%³⁴.

Произошло изменение отраслевой ориентации капитальных расходов государства. Поскольку многие сферы промышленности перешли в частные руки, главной областью государственных капвложений в экономически более развитых странах региона стала физическая и социальная инфраструктура. Например, в Аргентине в бюджете на 2008 г. на цели социального развития направлено 36,0% капитальных расходов консолидированного бюджета, на модернизацию транспорта — 34,6, обеспечение электроэнергией — 17,1, тогда как на промышленность — 1,2%, а сельское хозяйство — всего 0,1%³⁵.

Одновременно происходит перемещение деятельности государства в сферу поддержки слабых звеньев реальной экономики, в частности малого и среднего бизнеса, оказавшегося в наиболее тяжелом положении в ус-

ловиях рыночного реформирования; на реализацию природоохранных экологических проектов, не являющихся сферой интересов частного бизнеса; на решение социальных задач, включая поддержку малообеспеченных слоев населения (строительство жилья, организация системы профессионального обучения и т.д.). Но государственных инвестиций на эти цели катастрофически не хватает, что явилось первым фактором, вызвавшим к жизни новые формы взаимодействия государства и частного сектора, о которых речь пойдет ниже.

Вторым фактором, предопределившим распространение данных форм, стало преобразование деятельности государственных предприятий. При общем уменьшении их общего числа во многих странах региона они продолжают играть важную роль в экономике. Даже в Аргентине — несомненном региональном лидере по масштабам разгосударствления — в ряде отраслей значение государственных предприятий сохраняется, а в некоторых и увеличивается. Хотя в стране на центральном и провинциальном уровне осталось всего семь государственных предприятий в сфере производства электроэнергии, за счет двух крупнейших ГЭС и атомных станций они обеспечивают свыше 30% всего производства. Аналогичную долю занимают они в Перу, а в Бразилии государственная генерация превосходит уже 60%, федеральному правительству и правительствам штатов принадлежит и более 60% линий электропередач.

В новых условиях государство прилагает немало усилий для того, чтобы принадлежащие ему предприятия производили товары и услуги на приемлемом с общественной точки зрения уровне эффективности, что возможно только при создании конкурентной среды. Поэтому одним из главных направлений по реформированию государственного сектора стала демонаполизация. Этот процесс, начатый еще в период подготовки к приватизации, первоначально рассматривался как один из этапов на пути передачи государственных предприятий в частные руки. Однако в ряде стран он приобрел самостоятельно значение. В Уругвае, например, где правительственные планы разгосударствления ряда отраслей были отвергнуты на трех национальных референдумах, демонаполизация в каком-то смысле заменила приватизацию в качестве меры повышения конкуренции³⁶.

В такой важной области экономики, как электроэнергетика, до начала 1990-х годов государственная монополия являлась правилом. Сейчас она стала исключением и сохранилась лишь в отмеченных ранее странах, мало продвинувшихся на пути рыночных преобразований: Антигуа и Барбуда, Гаити, Парагвай, Суринам, а также в Венесуэле, где планы приватизации электростанций были отменены после прихода к власти президента Чавеса. В других же сложилась принципиально новая ситуация, связанная с установлением ранее отсутствовавших прямых связей между государственными и частными компаниями. При этом в Аргентине, Бразилии, Колумбии, Мексике, Перу и ряде других стран государственные компании не имеют никаких преимуществ над частными и вынуждены бороться за свое место на оптовом рынке продаж электроэнергии «на равных» с частными конкурентами. Естественно, что такая конкуренция способствует росту эффективности деятельности госкомпаний. В частности, подавляющее большинство бразильских электростанций, оставшихся под контролем государственного холдинга «Eletrobras» или правительств штатов, обеспечивают рентабельность производства.

Другим направлением преобразования государственных предприятий стала инкорпорация, связанная с их преобразованием в акционерные общества открытого типа. Если в Бразилии подобные предприятия уже длительное время функционировали в форме АО, то для большинства других стран региона инкорпорация стала новым явлением. Она предполагает ликвидацию государственных субсидий и переход на принципы самокупаемости и самофинансирования. В частности, в Перу государственные компании, созданные в 90-х годах в отличие от более ранних, рассматриваются как субъекты не публичного, а частного права, ряду из них по статусу запрещено получение бюджетных средств и государственных субсидий. Сумма их чистой прибыли существенно увеличилась, достигнув рекордного показателя в 1674,5 млн солей (около 500 млн долл.) в 2005 г.³⁷. Доходность от деятельности во все большей степени определяется уровнем тарифов, таким образом, усиливается степень автономии принадлежащих государству предприятий, зависящих ныне от результатов собственной работы, а не от бюджетных вливаний. Этому способствуют и новые правила руководства ими. Президенты компаний, до недавнего времени назначавшиеся исполнительной властью, ныне все чаще избираются общим собранием акционеров. В ряде стран в законодательство вводятся нормативы, защищающие директоров и высший управляющий персонал от смещения с должности по политическим мотивам.

Переход на коммерческие принципы деятельности достаточно активно практикуется и там, где процесс приватизации не получил широкого распространения. Например, в Парагвае крупнейшие государственные предприятия вместо намечавшейся ранее приватизации были преобразованы в АО. Железнодорожная компания FEPASA, первой из них подвергшаяся реорганизации, после 2003 г. не получает средств из госбюжета. В 2006—2007 гг. другие госпредприятия, после прохождения процедуры внешнего аудита, перешли на новые принципы функционирования, повысившие их финансовую и оперативную самостоятельность.

Наконец, немаловажным фактором роста эффективности становится повышение степени прозрачности деятельности, ранее не подлежавшей должному контролю. Так, летом 2008 г. Национальная ассамблея Никарагуа приняла закон о транспарентности государственных предприятий, которые теперь должны подавать отчетность о своей деятельности законодателям и подвергаться внешнему аудиту³⁸. Исключение из общих правил являет собой Венесуэла, где нефтяная госкомпания PDVSA перестала предоставлять данные международным рейтинговым агентствам.

ОТ ПРИВАТИЗАЦИИ К ПАРТНЕРСТВУ

Преобразование государственных компаний объективно способствует активизации таких организационных форм взаимодействия с частным сектором, как заключение между ним и государственными предприятиями контрактов на услуги и на управление. Различия между двумя видами контрактов носят скорее технический, чем принципиальный характер. Сервисные контракты имеют срок от года до пяти, на управление — от пяти до десяти. При первом виде контракта оплата производится государством вне зависимости от результата, во втором — за счет сэкономленных частным оператором средств. В первом случае все обязательства по отношению к персоналу сохраняются за

государством, во втором права оператора оговариваются в контракте. Однако в обоих случаях финансирование инвестиционных программ, расходов на поддержание инфраструктуры и оборотных средств продолжает осуществляться государством, оно же определяет тарифную политику³⁹.

Способствуя повышению, подчас весьма быстрому, рентабельности предприятий государственного сектора, контракты на услуги и управление не способны повлиять на решение такой важной проблемы, как дефицит средств для инвестиций как у отдельных госпредприятий, так и государства в целом. Так, в гайанской водной компании GWI, преобразованной в 2002 г. из государственного агентства WASA и заключившей в 2003 г. контракт на управление с британской «Seven Trent Water Ltd», рентабельность за два года возросла на 46%. Однако, 45% воды не доходит до потребителей из-за изношенности трубопроводов. Вследствие этого по истечении срока контракта было принято решение не продлевать его⁴⁰.

Для выхода из трудных ситуаций, порождаемых нехваткой финансовых ресурсов, с начала 1990-х годов стало использоваться партнерство государственного и частного сектора при осуществлении капиталовложений в отдельные сектора хозяйства, прежде всего в инфраструктуру (Public Private Partnership, PPP). Средства частных компаний привлекаются к строительству и модернизации объектов, которые затем передаются в управление этим компаниям на оговоренный в контракте срок. По истечении срока объекты могут или переходить в собственность государства, или оставаться в управлении частного владельца. Подобное сочетание призвано способствовать решению ряда задач: компенсировать нехватку у государства финансовых ресурсов на строительство и содержание объектов энергетики, транспорта, связи; привлечь частные капиталы в производственный сектор путем создания гарантированных рынков сбыта и уменьшения степени риска капиталовложений; создать механизмы долгосрочного сотрудничества государственного и частного секторов*.

Достаточно длительную историю взаимодействия государства и частного сектора в инвестиционном процессе имеет Чили, где закон «О концессиях» был принят в 1996 г. Этот законодательный акт определяет права и обязанности сторон, механизмы разрешения конфликтов между ними и порядок организации конкурсов. При министерстве общественных работ созданы два подразделения, одно из которых осуществляет контроль над выбором проекта и проведением торгов на его реализацию, а другое — над ходом строительства и управлением объектом после его завершения. В случае неудовлетворительного выполнения концессионером его обязательств государство имеет право прекратить действие контракта и объявить на данный объект новые торги. Для гарантии частных инвесторов от возможных рисков учрежден специальный фонд развития инфраструктуры, ныне действующий в рамках государственного бюджета. Годовой объем государственных гарантий ограничен 1 млрд долл., но на практике на эти цели расходуется значительно более скромная сумма, эквивалентная 0,25% ВВП.

Опыт PPP в условиях Чили оказался весьма успешным. За счет него уже во второй половине 1990-х годов без нарушения состояния государствен-

* Впервые подобного рода схемы зародились в Великобритании в 1970-х годах, а в следующем десятилетии стали распространяться и в других странах ОЭСР.

ных финансов и наращивания государственного долга в инфраструктуру были привлечены средства на сумму в 11 млрд долл., что равно 20% ВВП по состоянию на 1993 г. В 2002 г. руководство страны заявило о прекращении процесса приватизации и обеспечении необходимых для развития хозяйства инвестиций, в первую очередь за счет партнерства государственного и частного секторов. К середине 2000-х годов по этой схеме в Чили осуществлялось 44 проекта с суммарными инвестициями в 5,7 млрд долл., что эквивалентно 6% ВВП 2004 г. Из них 19 было связано с шоссейными дорогами, 10 — с аэропортами, 6 — с городскими транспортными магистралями⁴¹. В 2009 г. планируется проведение торгов на реализацию еще 22 проектов.

Свои особенности имеет практика партнерства государственного и частного сектора в Мексике, где оно интенсивно развивается в электроэнергетике. В отличие от Чили, где данная отрасль практически полностью приватизирована, мексиканская Конституция закрепляет ее за государством. Однако для восполнения нехватки государственных инвестиций с конца 1990-х годов допущена деятельность независимых производителей. Основную часть производимой энергии они продают государственной Федеральной электрической комиссии по контрактам, срок которых составляет чаще всего 25 лет. Федеральная электрическая комиссия планирует за счет привлечения инвестиций независимых производителей за период до 2012 г. увеличить установленную мощность электростанций в стране на 24,8 тыс. МВт. Характерно, что за 2000—2008 гг. частные инвесторы вложили в развитие электроэнергетики значительно больше средств, чем государственная Федеральная электрическая комиссия.

Разделение затрат и ответственности между государством и частными компаниями при реализации инвестиционных объектов наблюдается в последние годы и в практике Ямайки. Речь идет прежде всего о совместном сооружении объектов транспортной и социальной инфраструктуры: дорог, школ, мостов и аэродромов. Прямые бюджетные затраты составляют не более 20% совокупных расходов на их возведение или реабилитацию. Около трети расходов на совместные проекты были включены во внутренний долг, а ответственность за погашение остальной суммы взяли на себя партнеры из частного сектора⁴².

В Бразилии главным партнером частного сектора в рассматриваемой форме взаимодействия выступает государственный Национальный банк социально-экономического развития, за счет средств которого может покрываться до 70% от стоимости проекта. Однако до недавнего времени банк финансировал не сами проекты, а компании их осуществлявшие. В конце 2004 г. в развитие закона о концессиях от 1995 г. принят специальный закон N 11.079 о партнерстве государственного и частного сектора в развитии инфраструктуры. Его действие распространяется на контракты сроком от 5 до 35 лет и на сумму не ниже 30 млн реалов. Предусматривается раздел рисков между государственными и частными участниками, обязательные гарантии, возмещение со стороны государственных администраций в виде кредитов и в иной форме. По новому закону частным сектором должно быть обеспечено не менее 30% от суммарного объема необходимых инвестиций. Все штрафные санкции распределяются между органами государственной администрации и частным оператором в соответствии с их обязательствами. Для реализации проекта создаются акционерные общества открытого типа, чьи ценные бумаги допущены к обращению на рынке,

государственным администрациям запрещено иметь в них мажоритарный пакет акций с правом голоса⁴³.

В следующем году был создан специальный комитет для контроля за реализацией проектов в рамках PPP с участием представителей администрации президента, министерств финансов и планирования, предпринимательских кругов и общественных организаций, а в 2006 г. в устав банка внесены поправки, дающие ему возможность финансировать не только компании, но и непосредственно осуществление проектов. Федеральное правительство выбрало четыре приоритетных проекта, однако контракт был подписан на реализацию только одного из них — строительство дороги в штате Пернамбуко стоимостью в 400 млн реалов.

Лидерами в осуществлении программ ассоциации государства и бизнеса в условиях Бразилии оказались отдельные штаты страны. В штате Сан-Пауло соответствующий закон был принят на полгода раньше, чем на федеральном уровне, а при казначействе штата создано специальное подразделение, призванное обеспечить государственные гарантии частным операторам. Для руководства проектами в рамках PPP учреждены принадлежащие правительству штата компании: «Companhia Paulista de Parcerias» и «Companhia de Concessões Rodoviárias». Именно в названном штате началась практическая реализация первого в Бразилии проекта в рамках PPP — строительство четвертой очереди метро протяженностью в 12,8 км. Оно, как и закупка вагонов, осуществляется за счет средств штата. Частный оператор обязан в течение 30 лет обеспечивать функционирование линии, получая в качестве возмещения своих услуг плату за проезд. В случае неисполнения правительством штата своих обязательств или запоздания с пуском линии в эксплуатацию компании гарантируется компенсация в сумме около 30 млн долл. Согласно контракту на расширение платной автострады, заключенному правительством штата Минас-Жераис, частный концессионер в течение 25 лет будет получать помимо платы за проезд ежегодно 7,9 млн реалов (свыше 4 млн долл.). Заключен контракт по программе PPP, разработанной в штате Байя: компания «Odebrecht» обязалась модернизировать систему канализации в г. Сальвадор и управлять ею в течение 18 лет. Законы, регулирующие партнерство государственного и частного сектора, приняты также в штатах Рио-Грандо-до-Сул, Санта-Катариана, Гойяс и Сеара.

Строительство первого объекта в рамках PPP в Аргентине — платного моста через Парану было осуществлено в 1998—2003 гг. 48% финансирования было обеспечено центральным правительством, 35% — консорциумом в составе фирм Аргентины, Германии и Италии, остальное — двумя кредитами МАБР. На 25 лет ответственность за функционирование моста перешла к консорциуму, который за свои услуги и возмещение затрат на проектирование и строительство получает плату за проезд⁴⁴. Рамочный закон о PPP в этой стране принят в 2001 г. В отличие от Бразилии, схемы сотрудничества государственного и частного секторов могут осуществляться не только в виде акционерных обществ, но в любых других формах хозяйственной ассоциации, предусмотренных национальным законодательством. Для оценки конкретных проектов создана специальная комиссия в составе представителей министерств экономики и планирования, государственных инвестиций и услуг⁴⁵. Отобраны первые проекты в сфере дорожного строительства, предназначенные для реализации по схеме PPP.

В Перу для усиления прозрачности при реализации проектов, осуществляемых совместно государственным и частным сектором, в 2005 г. введены новые правила отчетности по государственным обязательствам, связанным с их исполнением. Объем государственных гарантий, предоставленных частному сектору в рамках PPP, эквивалентен 1,5% ВВП, что значительно выше, чем в Чили. В 2006 г. был внедрен в практику специальный финансовый инструмент, служащий для гарантии частных участников проекта, — Годового сертификата признания платежей на сооружение объекта (Certificado anual de Reconocimiento de Pago Anual por Obra, CARPAO). На период 2006—2010 гг. сумма эмиссии ограничена 2,8 млрд долл., что менее 1% 2007 г.⁴⁶.

Ценные дисконтные бумаги частный исполнитель проекта получает по завершению каждого этапа проекта. По мнению разработчиков, использование ценной бумаги, котирующейся на фондовом рынке, позволяет фирме-участнику осуществлять затраты из собственных средств только на первом этапе, а затем обеспечивать заимствования на рынках капитала, используя CARPAO в качестве обеспечения. В 2006 г. было начато выполнение первого проекта по схеме PPP — реабилитация платного шоссе на севере страны, главным исполнителем которого стала бразильская фирма «Odebrech», разместившая в США свои ценные бумаги, в качестве гарантии платежей по которым использовались CARPAO⁴⁷.

Если в настоящее время число государственных предприятий, предназначенных для приватизации в Латинской Америке, ограничивается единицами, то количество объектов, намеченных для реализации в рамках партнерства государственного и частного секторов, доходит до нескольких десятков. Далеко не все проекты воплощаются в жизнь. Явно прослеживается тенденция смены традиционных механизмов приватизации более гибкими и приемлемыми по социально-экономическим соображениям схемами PPP. Опыт последних лет показал, что не существует жесткого противостояния между частным и государственным секторами. Эффективное взаимодействие двух секторов в целях обеспечения устойчивого развития всего общества, контуры которого начинают вырисовываться в латиноамериканских странах, способно в перспективе стать решающим фактором модернизации и трансформации региона.



Переход на новую модель развития, связанный с кардинальным изменением экономических функций государства, стал возможным только благодаря резкому сокращению объемов государственной собственности в ходе приватизационных процессов, развернувшихся в регионе с середины 1980-х годов. И хотя в одних латиноамериканских странах они коснулись единичных производственных и финансовых предприятий, а в других охватили практически весь хозяйственный комплекс, в целом по региону налицо радикальное преобразование отношений собственности.

В новом столетии страны региона активизировали усилия по приспособлению модели развития к своим социально-экономическим потребностям. Этому способствует и пересмотр многих, недавно казавшихся незыблемыми постулатов «Вашингтонского консенсуса» в глобальном масштабе. Свидетельством серьезных изменений в мире в подходах к парадигме раз-

вития стало предложение Джозефа Штиглица (в его бытность главным экономистом Всемирного банка) о переходе к «поствашингтонскому консенсусу». Критикуя сторонников «Вашингтонского консенсуса», он указывал, что предложенные для решения конкретных задач кризиса 1980-х годов в Латинской Америке инструменты «не могли быть единственным или хотя бы центральным элементом политики, направленной на решение проблем в иной ситуации»⁴⁸.

В латиноамериканском регионе смещение приоритетов в стратегии развития определенно прослеживается после 2000 г., когда на свет появился доклад очередной сессии ЭКЛАК «Социальное равенство, развитие и гражданское общество». В нем эксперты этой организации дали многомерное видение процесса модернизации и предложили разделить реформы второго (институциональные) и третьего (социально адаптированные) поколений⁴⁹. Явно проявляется стремление соблюсти баланс между неolibеральными моделями роста и кейнсианским наследием. Не ставя под сомнение позитивные результаты, достигнутые рыночной экономикой, специалисты ЭКЛАК считают, что настал момент поворота от прежней формулы «больше рынка, меньше государства» к новой — «заметное улучшение государственного управления», включая повышение «качества» государственных интервенций на рынок при возникновении такой необходимости. Крайне важно достичь нового баланса между частной инициативой и государственными интересами на основе равных возможностей и принципа социальной солидарности. На такой теоретической базе почти во всех странах Латинской Америки происходит поворот в практической деятельности от приватизации, которая фактически противопоставляла одну форму собственности другой, к их взаимодействию путем реализации проектов в рамках партнерства государства и частного сектора. Это лишний раз подтверждает, что в последние годы корректировка модели социально-экономического развития в латиноамериканских странах осуществляется с учетом не только объективных потребностей развития самого региона, но и новых тенденций, пробивающих себе дорогу в мире, поскольку различные механизмы партнерства прошли апробацию в развитых государствах.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Capítulos. Caracas, 1996, N 45, p. 171; Estudio económico de América Latina y el Caribe 2000—2001. Santiago de Chile, 2001, p. 51; CEPAL. La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2001, p. 43; 2002, p. 49.

² S.H.B u r k i, S.E d w a r d s. Dismantling the Populist State. The Unfinished Revolution in Latin America and the Caribbean. The World Bank. Washington, 1996, p. 25.

³ United Nations Conference on Trade and Development. Investment Policy Review of Ecuador. Geneva, June 2001, p. 68.

⁴ V.F o s t e r. Ten Years of Water Service Reform in Latin America: Toward an Anglo-French Model. Washington, 2005, p. 1.

⁵ E.D.L o b i n a. Problems with Private Water Concessions: a Review of Experience. Greenwich, 2003, p. 14.

⁶ C.H a r r i s. Private Participation in Infrastructure in Developing Countries Trends, Impacts, and Policy Lessons. Washington, 2003, p. 8.

⁷ Ibid., p. 10.

⁸ Amandala. Belize City, 23.II.2006.

⁹ Ente Nacional Regulador de la Electricidad. Informe anual 2003. Buenos Aires, p. 6.

¹⁰ Boletín Oficial. Buenos Aires, 3.VII.2003.

- ¹¹ IMF. Country Report N 236/05. Washington, July 2005, p. 14.
- ¹² Ibid., p. 4.
- ¹³ Boletín oficial, 25.VI.2004, p. 6; 23.V.2007, p. 16.
- ¹⁴ C.H a r r i s. Op. cit., p. 10.
- ¹⁵ Boletín Oficial, 14.VI.2002.
- ¹⁶ Clarín. Buenos Aires, 22.III.2006.
- ¹⁷ Financial Times. London, 21.VII.2008.
- ¹⁸ E.D.L o b i n a. Op. cit., p. 11—12.
- ¹⁹ Los Tiempos. Cochabamba, 4.I.2007.
- ²⁰ IMF Country Report N 05/139. Washington, April 2005, p. 41.
- ²¹ Gazeta oficial de Bolivia. La Paz, N 2749, 17.V.2005.
- ²² В.А.Т е р м а н. Боливийский путь. — Нефть и капитал. М., 2006, с. 126—128.
- ²³ La Razón. La Paz, 4.VII.2007.
- ²⁴ Ibid., 22.VII.2007.
- ²⁵ Los Tiempos, 2.V.2009.
- ²⁶ The Political Economy of Policy Reform. Washington, 1994, p. 17—19, 25—28.
- ²⁷ IMF. Country Report N 07/96. Washington, March 2007, p. 7, 36.
- ²⁸ Banco de México. Informe anual 2008. México, 2009, p. 56, 120.
- ²⁹ Oficina nacional de presupuesto. Composición del gasto. Buenos Aires, 2007, capítulo I.
- Planilla N 1.
- ³⁰ Ministerio de Economía. Plan de inversión pública. Período 2003—2005. Buenos Aires, 2002, t. I, p. 30.
- ³¹ IMF Country Report N 08/36. Washington, January 2008, p. 24.
- ³² Рассчитано по: Banco de México. Informe anual 2004.
- ³³ Banco de México. Informe anual 2008, p. 120.
- ³⁴ IMF. Country Report N 09/40. Washington, February 2009, p. 36.
- ³⁵ Рассчитано по: Oficina nacional de presupuesto. Composición del gasto.
- ³⁶ D.K a u f m a n n, K.A a r t, M.M a s t r u z z i. Politicization of Public Services. Washington, 2005, p. 216.
- ³⁷ FONAFE. Estados consolidados del FONAFE y de las empresas bajo su ámbito de supervisión 2005. Lima, 2006, p. 43.
- ³⁸ IMF. Nicaragua: Letter of Intent and Technical Memorandum of Understanding. Washington, 28.VIII.2008, p. 9.
- ³⁹ G.Y e p e s. The Role of the Private Sector as Manager or Financier. Bridgetown, 2004, p. 3.
- ⁴⁰ Guyana Chronicle. Georgetown, 13.II.2007.
- ⁴¹ IMF Country Report N 05/316. Washington, September 2005, p. 31—41.
- ⁴² Ministry of Finance. Ministry Paper N 20. Kingston, April 15, 2004.
- ⁴³ Diário oficial de União. Brasília, 31.XII.2004.
- ⁴⁴ International PPP Case Studies Report. Washington, 2007, p. 4—30.
- ⁴⁵ Diário oficial. Buenos Aires, 16.VIII.2005.
- ⁴⁶ IMF Country Report N 08/28. Washington, January 2008, p. 51.
- ⁴⁷ Perú: Reporte Preinversión. Lima, 2007, p. 4—5.
- ⁴⁸ J.S t i g l i t z. More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus. WIDER Annual lecture. Helsinki, January 7, 1998, p. 3.
- ⁴⁹ Equidad, desarrollo y ciudadanía. CEPAL. Vigesimoctavo período de sesiones. México, 2000.