

# Строительство в Африке

Пол Коллиер

**Требуется принятие принципиальных политических решений для строительства жизненно важных железнодорожных сетей на континенте, весьма хорошо для них приспособленном**

**П**РЕДСТОЯЩЕЕ десятилетие может стать для Африки перспективным с точки зрения инвестиций. На мировом уровне имеется огромный резерв доступных для вложений частных ресурсов. Перспективы в странах с развитой экономикой выглядят уныло, а в крупнейших странах с формирующимся рынком, так называемой группе БРИК (Бразилия, Россия, Индия и Китай), будущее представляется более неопределенным. Хотя Африка не изолирована от глобальных рисков, продолжение роста на этом континенте, вероятно, будет опираться на потенциал дальнейшего открытия природных ресурсов и коммерческого возделывания ее обширных недоиспользуемых сельскохозяйственных земель.

Для развития этих двух потенциальных источников роста жизненно важную роль будет играть новая транспортная инфраструктура. И главным приоритетом является классическая форма экономической инфраструктуры — железные дороги.

Континент представляет собой огромную массу земель, весьма пригодную для железных дорог. Однако за последние полвека сеть железных дорог Африки, которая никогда и не была очень развитой, еще больше уменьшилась. Даже в США, которые представляют собой огромную территорию с относительно низкой плотностью населения, имеется один километр путей на каждые 43 квадратных километра земли. По сравнению с этим Нигерия, в которой проживает одна пятая населения Африки к югу от Сахары и которая является одной из стран с самой высокой плотностью населения в регионе, имеет лишь один километр железнодорожных путей на каждые 262 квадратных километра территории. Нигерия представляет собой скорее типичный случай: за счет радикального сокращения транспортных расходов железные дороги

могут открыть обширные пространства Африки для экономических возможностей, особенно в сфере сельского хозяйства и добывающей промышленности, на которые полагаются многие страны в отношении будущего экономического роста. Континенту необходимо десятилетие массовых инвестиций в железнодорожные сети.

## Вопрос политики

Железные дороги едва ли вызывают технологические проблемы. Они представляют собой самую старую из непрерывно используемых промышленных технологий. Недостаточное развитие железных дорог в Африке по сравнению с другими регионами является главным образом следствием политического выбора. Хотя железные дороги технологически не вызывают сложностей, они связаны с политическими затруднениями, что объясняется тремя фундаментальными причинами.

- *Железные дороги являются первым примером сетевой отрасли.* Ключевой характеристикой сетевой отрасли является то, что ее операции настолько взаимосвязаны, что

# инфраструктуры



более выгодно управлять ей как единой структурой. Это требует неизбежного участия государственной политики: как управлять монопольным поставщиком услуг в общественных интересах.

- Они являются классическим примером высоких расходов на основные фонды относительно операционных расходов. Говоря в экономических терминах, предельные издержки (стоимость производства одной дополнительной единицы продукции) являются существенно ниже средних издержек. Для социальной эффективности цены должны устанавливаться близко к предельным издержкам, но для обеспечения коммерческой жизнеспособности предприятия цены должны быть не меньше средних издержек. Эта трудность в области ценообразования требует политического решения: обычно оно заключается либо в субсидировании со стороны государства, либо в перекрестном субсидировании пользователей, зависящих от дешевого железнодорожного транспорта, со стороны тех пользователей, которые не являются особенно чувствительными к ценам.

- Общая территория африканского континента разделена на столь большое число стран, что железнодорожные линии неизбежно должны быть международными, особенно в виду того, что многие из стран, для которых это будет наиболее полезно, не имеют выхода к морю. И при этом инвестиции в транснациональную сеть потенциально подвергаются риску со стороны каждого национального правительства. В самом деле, каждый раз, когда состав пересекает границу, ценный актив переходит в новую юрисдикцию.

Поскольку африканские правительства пока не разрешили эти политические вопросы, сеть железных дорог в Африке остается неразвитой.

## Организация сетевой отрасли

Железные дороги являются не единственной сетевой отраслью. Другими значимыми примерами является телефонная служба и электроэнергетика. В Африке работа телефонных сетей обычно обеспечивается частным сектором при государственном регулировании; электроэнергетика, как правило, является делом государственного сектора и управляется как государственная монополия. Сеть железных дорог может работать по любой из этих моделей. Однако в Африке государственная собственность и управление вряд ли будут наилучшим подходом для сети железных дорог. У государственных органов этих стран столько других насущных потребностей, что они не могут позволить себе финансировать огромные

расходы на строительство новой или восстановление существующей сети железных дорог. Более того, ресурсы африканских правительств уже настолько напряжены выполнением их основных функций, что выполнение периферийных задач целесообразно передать частному сектору.

Полезным уроком может послужить Управление железных дорог Танзании и Замбии (TAZARA), построенных в 1970-х годах Китаем и обеспечивающих железнодорожное сообщение между Замбией и Танзанией. В настоящий момент TAZARA едва функционирует. Строительство магистрали — это еще не все. Требуется надлежащее управление и ее подключение к потенциальным коммерческим пользователям. Сейчас многие африканские правительства могли бы получить финансирование на постройку Китаем других таких железных дорог в обмен на концессию по добыче природных ресурсов, но выдача подобных концессий представляет собой сдачу в залог ограниченного богатства Африки, и к этому не следует подходить необдуманно.

Особые требования Африки указывают на то, что сеть железных дорог должна представлять собой регулируемую частную монополию, в которой как финансирование, так и управленческие ресурсы должны обеспечиваться частной компанией. Но регулирование создает сложности, которые могут оказаться непреодолимыми. Невозможно предусмотреть всех неожиданностей: недостаточно просто предоставить государственному органу регулирования железных дорог набор согласованных правил, подлежащих реализации на практике. Чтобы действовать в случае непредвиденных обстоятельств, у него должны быть некоторые полномочия принимать решения по собственному усмотрению. Но в условиях Африки при сложившихся схемах управления подобные дискреционные полномочия вполне могут полностью оттолкнуть частные инвестиции. Репутация региона как повсеместно коррумпированного ведет к тому, что даже в случае добросовестно принимаемых решений органа регулирования будут возникать обвинения и подозрения во взяточничестве. И если органу регулирования будет предоставлена власть устанавливать цены, которые могут разорить либо железнодорожную компанию, либо ее пользователей,



ни одна из групп не будет готова к тому, чтобы взять на себя риск, связанный с инвестициями.

К счастью, есть действенная альтернатива внутреннему органу регулирования с дискреционными полномочиями, а именно — международный совет по разрешению споров, члены которого назначаются правительствами, инвесторами и пользователями. Это стандартный механизм приведения в исполнение договоров на международном уровне, и он часто используется и иностранными инвесторами в Китае и китайскими инвесторами в Африке. История работы таких советов свидетельствует об их эффективности. Несмотря на частые заключения не в пользу правительств, наблюдаются высокие показатели выполнения принимаемых ими решений. До производства инвестиций правительство, международный инвестор в железную дорогу и ее будущие коммерческие пользователи могут согласовать взаимно приемлемый договор и закрепить его за счет включения положения о передаче споров на рассмотрение в рамках названной процедуры.



Поезд компании TAZARA, отбывающий из Дар-эс-Салама (Танзания).

## Дифференцированные цены

Как отмечалось выше, поскольку вложения в основные фонды в случае железных дорог являются столь крупными, предельные издержки оказываются существенно ниже средних. Это, как правило, служит аргументом в пользу государственной собственности, так чтобы правительство использовало налоговые поступления на субсидирование вложений в основные фонды сети, за счет чего цены для пользователей поддерживались бы на уровне, близком к предельным издержкам. Важность таких низких цен является не только гипотетической. В то время как железнодорожные сети могут открыть огромные пространства земли для коммерчески жизнеспособного сельского хозяйства, фактические размеры пригодных для использования земель обычно в высокой степени зависят от величины транспортных расходов.

Хотя ценообразование на уровне предельных издержек было бы очень полезно для развития сельского хозяйства в Африке, африканские правительства не в состоянии финансировать такую субсидию. Более того, даже если бы правительство предоставляло такие субсидии, это могло бы даже оттолкнуть инвесторов по причине ограниченного доверия к правительству в долгосрочном плане. Ни потенциальные железнодорожные компании, ни потенциальные коммерческие фермерские хозяйства не поверили бы в принимаемые правительством обязательства предоставлять субсидии в долгосрочной перспективе.

Как и в случае регулирования, здесь также есть приемлемые альтернативы: одной из них является *ценовая дискриминация*

*различных категорий пользователей*. Чувствительные к ценам пользователи могут оплачивать транспорт по ценам на уровне предельных издержек, если отрасли с более высокой нормой прибыли, которые менее чувствительны к величине транспортных расходов, платят более высокие цены. В Африке у железнодорожных сетей есть две основные категории потенциальных пользователей: добывающая промышленность и коммерческое сельское хозяйство.

Многие открываемые месторождения природных ресурсов оказываются далеко от прибрежных районов и потребуют длинных железнодорожных веток для перемещения руды в порты. Без этих связей с помощью железных дорог огромные пространства недоиспользуемых земель не будут иметь никакой коммерческой ценности. Основной экономической задачей является такая организация сети железных дорог, чтобы удовлетворить потребности и добывающей промышленности, и сельского хозяйства.

Добыча природных ресурсов требует железных дорог и портов. Если бы не было сельскохозяйственных пользователей, добывающие компании могли бы финансировать сеть железных дорог за счет части высоких прибылей, приносимых добычей сырья. Если же эти железнодорожные линии обслуживают одновременно сельское хозяйство и пользователей, занимающихся добычей ресурсов, сельское хозяйство должно оплачивать только предельные издержки на работу этой сети. По существу, различия в рентабельности добывающей промышленности и сельского хозяйства создают потенциал для ценовой дискриминации между ними.

Добывающие компании, стремящиеся к освоению богатых ресурсами земель, предлагали создать такие железные дороги, хотя вряд ли эти компании будут приветствовать многофункциональное использование сети железных дорог или стремиться к этому. Шахты привыкли получать специализированные услуги. При ценах для сельскохозяйственных пользователей на уровне примерно предельных издержек, создаваемые для добывающей компании необходимостью обслуживать других пользователей, будут сильно перевешивать выгоды от дополнительных доходов. Однако для правительств сеть железных дорог с различными группами пользователей является очень желанной. В свете волнений на севере Африке особое значение по всему континенту стала приобретать срочная задача создания рабочих мест.

Современная добывающая промышленность, которая становится все более капиталоемкой, создает небольшое количество рабочих мест и часто негативно сказывается на окружающей среде. Вследствие этого местное население может ожидать весьма небольших прямых выгод от одной только деятельности по добыче природных ресурсов. В то время как коммерческое сельское хозяйство может создавать как массовую занятость с выплатой заработной платы, так и возможности для мелких фермеров, то есть может сказываться на большом количестве людей, которым будет выгодна сеть железных дорог, коммерческая жизнеспособность которых обеспечивается добычей природных ресурсов.

## Кто будет управлять железной дорогой?

Такая многопользовательская железнодорожная инфраструктура, хотя и является привлекательной, требует значительного организационного потенциала. Кто будет управлять ей? Как отмечалось выше, *обеспечение работы железной дороги, устанавливающей свои цены для сельскохозяйственных пользователей на уровне предельных издержек, будет выходить за рамки основной деятельности и естественного интереса добывающей компании*. Соответственно, даже если добывающая компания предоставляла такие услуги железнодорожных перевозок, фермеры, вероятно, не доверяли бы ей в силу побочного характера этой деятельности для добывающей компании. Более того, вряд ли все залежи природных ресурсов будут открыты одновременно. А единая железнодорожная компания, по существу, получила бы эксклюзивное право на любые неоткрытые минеральные ресурсы. Другие добывающие компании вряд ли стали бы в таких

условиях вести дальнейшую разведку, если им пришлось бы зависеть от единственной железнодорожной компании для перевозки их руды. В этих условиях у правительства оказалась бы существенно более слабая позиция в будущих переговорах относительно концессий на добычу.

Однако, как уже говорилось, государственный контроль, вероятно, также не является хорошим решением. *Вызывающим наибольшее доверие вариантом представляется выбор коммерческого оператора из числа третьих сторон, специализирующегося на вопросах инфраструктуры, но не имеющего материальных интересов в добывающей промышленности.* Все контракты в сфере железных дорог должны включать договоры с правительством и коммерческими пользователями, исполнение которых обеспечивалось бы обращением в совет по урегулированию споров и которые предусматривали бы дифференцированные цены. Такого рода договор мог бы обеспечить, чтобы разность между средними и предельными издержками покрывалась высокими прибылями от добычи природных ресурсов, а сельскохозяйственные пользователи оплачивали лишь предельные издержки.

Такие контракты могут создать базовую защищенность, необходимую железнодорожной компании для привлечения достаточных средств на строительство сети железных дорог, обеспечивая возврат начальных инвестиций за счет дохода, создаваемого добывающими компаниями. С другой стороны, это будет гарантией последовательной и свободной от политических мотивов работы железных дорог для добывающих компаний, а коммерческим фермам тем самым будет гарантирован дешевый транспорт до рынков сбыта.

### Международная железнодорожная линия

Во многих случаях железнодорожные пути в Африке должны пересекать национальные границы. Например, Южному Судану, Уганде, Руанде, Бурунди, Замбии, Малави и восточной Демократической Республике Конго — всем этим странам необходима железнодорожная связь с берегом Восточной Африки — через Кению, Танзанию и Мозамбик. Точно также, наиболее эффективный путь до побережья из восточной Гвинеи, обладающей разнообразным ценным минеральным сырьем, лежит через Либерию. Но за последние полвека правительства этих стран не смогли обеспечить достаточно длительного политического сотрудничества, чтобы добиться работы таких международных линий.

Если железнодорожная линия является международной, вопросы ценообразования становятся более сложными. Например, *природные ресурсы могут быть в одной стране (в конечной точке путей), а большая часть сельскохозяйственных земель, приобретающих коммерческую ценность — в другой.* Более того, поскольку значительная часть производства (руда или сельскохозяйственная продукция) направляется на экспорт, монопольное положение порта дает правительству прибрежной страны возможность свести на нет действие договора о ценах, ограниченного платой за железнодорожные перевозки, за счет чрезмерного повышения портовых сборов. Еще одна сложность возникает вследствие того, что подвижной состав постоянно пересекает границы. *Если не установлено согласованного подхода к использованию средств правовой защиты, локомотивы и вагоны не смогут использоваться в качестве залога для получения кредитов,* что приведет к излишнему повышению стоимости финансирования. И наконец, *поскольку перевозимые по железной дороге товары пересекают национальные границы, они подвержены опасности задержек вследствие медленных или хищнических таможенных процедур.* Соответственно, правительства должны взять на себя вызывающие доверие обязательства поддерживать свободу перемещения транзитных товаров.

Для обеспечения коммерческой жизнеспособности международной железнодорожной линии вопрос рисков для инвесторов и пользователей должен быть решен с самого начала переговоров. По существу, участвующие в проекте правительства должны заранее договориться об ограниченной, но четко

оговоренной степени объединения суверенитета. Должно быть создано международное управление железной дороги, имеющее достаточные полномочия вести вызывающие доверие переговоры с железнодорожной компанией и ее коммерческими пользователями. Очевидно, что решение о создании таких органов выходит за рамки полномочий министров транспорта и может приниматься лишь президентами и парламентами.

### Перспективы

После полувека забвения вызывает соблазн решить вопрос о необходимых железнодорожных инвестициях, подавляясь предложениям добывающих компаний. Хотя это, без сомнений, приведет к строительству железных дорог, но ценой возникновения двух первоначально скрытых проблем. Если одна конкретная добывающая компания владеет сетью железных дорог, другие добывающие компании не будут склонны ставить себя в зависимость от нее, что даст строителю сети огромные преимущества в переговорах относительно открываемых в будущем месторождений полезных ископаемых. Правительства, как правило, сосредоточены на решении вопросов краткосрочного плана, тогда как добывающие компании научились мыслить долгосрочной перспективой. Кроме того, добывающие компании практически не имеют интереса в предоставлении железных дорог различным пользователям. Они склонны рассматривать приносящих низкие доходы сельскохозяйственных пользователей как лишнее неудобство. Правительства же, наоборот, имеют огромный интерес в том, чтобы обеспечить обслуживание железнодорожными сетями разнообразных пользователей. В ходе переговоров добывающие компании, без сомнений, будут говорить о своей готовности предоставлять комплексное железнодорожное обслуживание всем желающим, но впоследствии правительства могут оказаться в безвыходном положении, если добывающая компания обнаруживает так называемые фундаментальные причины, которые, по ее словам, не позволяют построить многофункциональную железную дорогу.

В стремлении договориться с добывающими компаниями африканские правительства рискуют упустить историческую возможность принципиально изменить транспортные артерии континента. Прошлые безвыходные ситуации в обеспечении железнодорожных перевозок объяснялись не недостатком финансирования, а ненадлежащей политической организацией процесса. Поскольку железные дороги являются сетевыми отраслями, невозможно обеспечить их надлежащее функционирование за счет конкуренции, но невозможно это сделать (вследствие проблем управления в Африке) и за счет регулирования. Решение состоит в заключении контрактов, подпадающих под юрисдикцию советов по урегулированию споров. Поскольку железные дороги связаны с высокими издержками на основные фонды, для обеспечения социальной эффективности потребуются субсидирование чувствительных к ценам пользователей. Такое субсидирование не может финансироваться страдающими от дефицита наличных средств правительствами, но оно может быть обеспечено за счет дифференциации цен. В Африке железнодорожные магистрали должны быть международными, что может вести к спорам между странами и задержаниям подвижного состава и грузов, что будет сдерживать частные инвестиции. Но эти риски можно преодолеть за счет создания наднациональных железнодорожных управлений с полномочиями по принятию решений.

Сегодняшнее поколение политических лидеров Африки имеет возможность привнести открытость в физическую географию региона. Для этого им потребуется принять непростые решения, и ставки для экономического благосостояния региона очень высоки. Но кто предупрежден, тот вооружен. ■

*Пол Коллиер — профессор экономики и директор Центра исследований экономики стран Африки в Оксфордском университете.*