

Реализация инфраструктурных проектов в рамках государственно-частного партнерства



Автор:

Андрей Пушкин,
Управляющий партнёр
Tensor Consulting Group



Ежегодные потери российской экономики от плохого состояния дорог и недостаточного уровня их развития превышают 1,8 трлн. руб., или более 2% ВВП. Плохая дорожная инфраструктура приводит к тому, что транспортная составляющая в себестоимости продукции в России достигает 20%, тогда как в развитых странах этот показатель не превышает 8%. Если в Европе средняя скорость перемещения грузов равна 1000 км в день, то в России не более 300 км. Наконец, себестоимость автомобильных перевозок в России в 1,5 раза выше, чем в странах ЕС, а расход топлива превышает европейский на 30%.

Россия имеет самый низкий показатель среди 10 ведущих экономически развитых стран:

- по насыщенности автодорогами на кв. км территории;
- по количеству аэропортов;
- по уровню развития железнодорожной сети.

Ответом на этот вызов должна была стать "Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года" принятая в 2005 году.

Этой стратегией на ближайшие 10 лет предусматриваются дальнейшие преобразования, направленные на развитие транспортной системы в рамках концепции устойчивого развития, создание надежных транспортных связей между субъектами Российской Федерации. В указанный период должны быть реализованы следующие меры стратегического характера:

- создание максимально благоприятных условий для привлечения негосударственного капитала к строительству и эксплуатации новых транспортных объектов;
- сокращение сферы тарифно-ценового регулирования;
- расширение круга категорий объектов транспорта, не имеющих ограничения на нахождение в частной собственности;
- реализация в полной мере принципа устойчивого развития в части снижения экологического воздействия транспорта.

Помимо этого предусмотрено что обязательным условием реализации транспортной стратегии Российской Федерации является создание стабильной системы финансирования, учитывающей особенности транспорта как инфраструктурной отрасли.

В частности, необходимо:

- создание системы финансирования инфраструктуры со среднесрочным горизонтом планирования ассигнований;
- гарантированное выполнение государством принятых на себя финансовых обязательств на среднесрочный период;
- изменение структуры финансирования транспорта в системе "государство-инвестор-пользователь" в направлении увеличения доли пользователей и инвесторов на основе расширения механизмов государственно-частного партнерства (концессии, схемы "построил-используй-передай", долгосрочной аренды), а также других механизмов привлечения инвестиций.

Однако за прошедшие пять лет - треть от срока реализации этого программного документа - ни один из ее амбициозных лозунгов реализован не был. Мобильность

граждан не растет, смертность в ДТП не падает, объем транзитных перевозок по-прежнему далек от заявленных цифр, а торговые суда все также выбирают чужой флаг. Пока взвешенной транспортной политики у России попросту нет.

В настоящее время Россия остро нуждается в модернизации и создании новой транспортной инфраструктуры с применением инновационных технологий: нужны новые железные дороги и портовые терминалы, автомобильные магистрали и развязки.

Реализация таких масштабных проектов возможна только при поддержке государства и взаимодействия с бизнесом на условиях государственно-частного партнерства. Международные инвесторы, строительные компании и финансовые организации готовы оказать содействие в реализации этих проектов.

Однако необходимо выработать общие правила взаимодействия государства с бизнесом.

И прежде всего государство должно дать ответ на вопрос – в каких формах предполагается участие частных организаций в развитии транспортной составляющей российской экономики, какие обязательства будут возложены на каждую из сторон.

Варианты реализации механизмов ГЧП в ходе развития транспортной инфраструктуры

Растущее понимание необходимости вливания огромных средств в инфраструктуру городов и регионов России и осознание недостаточности объемов бюджетных инвестиций заставляет государство искать альтернативные механизмы финансирования инфраструктурных расходов. Одним из таких механизмов является финансирование общественно востребованных инвестиционных проектов на принципах государственно-частного партнерства.

Следует сказать, что ГЧП является инструментом экономической и, говоря шире, государственной политики развитых стран мира, появление которого стало результатом длительной эволюции отношений, с одной стороны, государства и, с другой стороны, гражданского общества, его отдельных корпораций. В странах Запада удалось установить более или менее паритетные отношения власти и бизнеса, регламентировать данного рода равенство законодательно и институализировать их в виде социальных и политических норм взаимодействия.

В России подобный опыт исторически устойчивого партнерства власти и бизнеса отсутствует, хотя ГЧП в форме концессий, акционирования и др. широко использовались в период самодержавия для модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры городов, строительства и эксплуатации железных дорог, развития металлургии и т.д. Концессии существовали и советской России периода НЭПа, однако весомого вклада в развитие экономики они не внесли, а впоследствии были упразднены.

Для правильного применения данного механизма необходимо его правильное и однозначное понимание.

До настоящего времени российским законодательством данная задача не решена, что дает простор для самостоятельного творчества региональных и местных законодателей. Однако это влечет за собой необходимость единого теоретического определения ГЧП.

В теории выделяют три разновидности государственно-частного партнерства:

1) привлечение частного партнера в предприятия, контролируемые государством, допускающее продажу как миноритарного, так и контрольного пакета акций,

2) соглашения, по которым государство обязуется закупать у частного партнера предоставляемые им высококачественные услуги на долгосрочной основе. Движущей силой таких соглашений является признание за частным сектором преимуществ в области финансового менеджмента и управления производством. Такие соглашения заключаются на основе концессионных или франчайзинговых механизмов и, как правило, включают не только обязательство частного партнера по оказанию определенных услуг, но и его ответственность за поддержание и реновацию передаваемых ему активов, а также создание новых активов, необходимых для

поддержания качества предоставляемых услуг,

3) партнерские соглашения, в которых опыт частного партнера и его финансовые возможности являются жизненно важными для проекта, предполагающего использование коммерческого потенциала государственных активов.

В мировой практике наиболее известной формой кооперации является организация государственно-частного партнерства, в котором частный консорциум на основе контракта с государством берет обязательства по разработке, финансированию, созданию и управлению активом с целью производства определенных общественно необходимых благ. Государство в свою очередь гарантирует на протяжении определенного периода времени поддержание условий для реализации соответствующих услуг (продуктов) и выплачивает вознаграждение, величина которого определяется контрактом.

Очевидным достоинством такого «разделения труда» для государства является отсутствие необходимости отвлечения из бюджета значительных средств на протяжении всего срока создания актива. Кроме того, в идеале частный инвестор берет на себя обязательства по долгосрочному управлению созданным активом, избавляя государство от затрат и хлопот по его содержанию.

В российском законодательстве предусмотрены следующие механизмы ГЧП:

Особые экономические зоны (ОЭЗ) – предусматривающие формирование точек роста на специально выделенных территориях за счет привлечения инвестиций на льготных условиях. Механизм ОЭЗ предполагает преференции по трем направлениям: налоговые и таможенные льготы, государственное финансирование инфраструктуры, снижение административных барьеров.

Однако в России определена слишком жесткая типизация ОЭЗ предусмотренная отдельным законом, что сильно ограничивает возможности формирования эффективных кластеров. Имеющееся законодательство не позволяет формировать такие естественные цепочки. Кроме того по мировым меркам российские ОЭЗ обладают относительно малыми налоговыми льготами, поэтому не очень привлекательны для глобальных инвесторов. Фактически, государство снижает только региональные и местные налоги, что делает этот инструмент менее интересным для субъектов федерации.

Стоит отметить, что законодательство никак не регламентирует отбор резидентов (инвесторов) в создаваемую особую экономическую зону и распределение между ними земельных участков. Это создает почву для коррупции и вызывает недоверие у потенциальных инвесторов. Причем никаких формальных гарантий и преимуществ не имеют даже инвесторы, подписавшие соглашение о намерениях на стадии разработки заявки.

Помимо федеральных ОЭЗ следует упомянуть и идею особых экономических зон регионального и муниципального уровня. Как отмечалось выше, основные налоговые льготы федеральное законодательство об ОЭЗ предполагает предоставлять за счет региональных и местных бюджетов. Основной вклад федерального центра – софинансирование строительства инфраструктуры и таможенные льготы. Кроме того, ОЭЗ федерального типа имеют более сильную имиджевую компоненту. Таким образом, регионы могут без существенных потерь самостоятельно создавать ОЭЗ, для чего нет необходимости побеждать на федеральном конкурсе. Это наиболее актуально для проектов, не подразумевающих больших вложений в базовую инфраструктуру, крупных закупок импортного оборудования и уже имеющих потенциальных инвесторов.

Инвестиционный фонд Российской Федерации. Данный инструмент создан для реализации инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное значение и осуществляемых на условиях частно-государственного партнерства. Размер средств, которые предполагается распределять через этот механизм, довольно велик. Распределение средств осуществляется централизованно и на конкурсной основе.

Однако механизм Инвестиционного фонда, как и ОЭЗ, пока далек от совершенства.

Установленная планка минимального размера инвестиций отсекает от этого инструмента многие важные инфраструктурные проекты.

В настоящее время государство, обычно, обеспечивает за счет Инвестиционного

фонда не более 25% общего объема инвестиций победивших на конкурсе проектов. Такая поддержка скорее похожа на дополнительное дешевое финансирование для существующих проектов, чем на стартовый импульс для новых, масштабных и критически важных задач. Представляется, что фактический уровень бюджетного финансирования стоило бы поднять до диапазона в 40-60% в зависимости от характера проекта.

Необходимо отметить, что процедура конкурсного отбора заявок на получение средств Инвестиционного фонда имеет большой простор для субъективизма. Ни законодательство об Инвестиционном фонде, ни Положение о данной комиссии не предусматривают четких критериев принятия решений, поэтому вся процедура отбора создает впечатление малой

Концессии – это передача коммерческой организации объекта государственной или муниципальной собственности для строительства, модернизации, реконструкции, эксплуатации, управления, обслуживания и т.д. на закрепленных в договоре условиях. При передаче имущества в концессию обязательным является использование конкурсного механизма.

Преимуществами использования данного инструмента являются возможность привлечения частных инвестиций, внедрение современных управленческих технологий, создание элементов конкуренции в монопольных сегментах, снижение финансовой

В то же время, пока уровень готовности российской государственной системы к практическому внедрению этого прогрессивного инструмента не очень высок.

До сих пор отсутствуют многие важные механизмы реализации закона «О концессионных соглашениях», который сам по себе носит лишь рамочный характер. Кроме того, в настоящее время отсутствует сбалансированный механизм разделения рисков, гарантирующий концессионеру возврат вложенных инвестиций и извлечения рыночной нормы прибыли.

На региональном уровне развитие концессий сдерживается не только отсутствием соответствующей нормативной базы, но и неготовностью собственника к передаче прав на свои объекты частному бизнесу. Отсутствуют понятные процедуры такой передачи, остро ощущается техническая неготовность элементов такой передачи (регистрация прав собственности, инвентарная оценка таких объектов, кадастровые планы земельных участков и т.д.).

Вызывают серьезные сомнения честность проведения концессионных конкурсов и последующее выполнение оговоренных условий. Эти проблемы можно решить за счет качественной проработки конкурсного механизма, а так же наличия на рынке достаточного количества компаний, имеющих необходимые опыт и ресурсы.

Проблемы реализации механизмов ГЧП

Нами уже были указаны некоторые проблемы, возникающие при реализации в России отдельных механизмов ГЧП. Однако есть и общие, принципиальные проблемы влияющие на взаимоотношения государства и бизнеса, в том числе и в форме ГЧП.

Транспортная стратегия до 2020 года в качестве основной формы партнерства определяет концессии, прежде всего - в сфере платных дорог, железнодорожного строительства, развития аэропортов, городского общественного транспорта. В частности такие механизмы предусмотрены в законах «О концессионных соглашениях» и «О платных автомобильных дорогах». В частности, устанавливаются некоторые дополнительные гарантии для инвесторов, участвующих в финансировании проектов по строительству, реконструкции и эксплуатации платных автодорог.

Общий механизм осуществления совместного финансирования и распределения функций государства и бизнеса в таких проектах осуществляется по следующей схеме:

Государство, как правило, берет на себя и строительство инфраструктурных объектов.

Задача бизнеса – строительство непосредственно объектов транспортной

инфраструктуры.

Кроме того, в рамках партнерства государство может заниматься выделением земли, подготовкой участка к инвестициям и организацией режима особого благоприятствования в виде всевозможных преференций.

Таким образом, внедрение государственно-частного партнерства в России сталкивается с рядом проблем правового (отсутствие необходимой нормативной базы функционирования ГЧП), экономического (неразвитость рыночных отношений) и управленческого (слабое знакомство государственной бюрократии с принципами ГЧП и отсутствие у большинства чиновников профессиональной правовой подготовки для разработки соответствующих контрактов в данной области) характера. В этой связи возникает и вопрос о том, существуют ли политические условия для реализации партнерских отношений власти и бизнеса в нашей стране и в какой мере они к этому предрасполагают.

Очевидно, что активность властей в партнерстве не появится сама собой. Умение вести продуктивный и открытый диалог без заведомых подозрений и обвинений приходит не сразу. Отсутствие коммуникативных навыков между представителями различных общественных институтов также можно отнести на издержки развивающейся рыночной экономики. В России эти издержки имеют свою специфику. Необходимо открыто признать, что инвесторам из центра России в регионах приходится бороться с негативным отношением к столичным визитерам. И конечно, той и другой стороне не хватает простого опыта цивилизованного общения. Здесь, как и в любом партнерстве, необходимо помнить о принципе равенства, помнить, что вы обещаете инвестиции, чтобы в конечном итоге регион получил импульс для дальнейшего развития, вы создаете рабочие места и платите налоги. В практической плоскости это может выглядеть как специальный раздел бизнес-плана, посвященный прогнозу регионального развития.

Все сказанное об условиях для функционирования ГЧП в нашей стране не означает, что в РФ отсутствуют примеры позитивного сотрудничества власти и бизнеса. В этом качестве можно привести естественные монополии, некоторые крупные корпорации в сфере энергетики, которые давно и вполне осознанно идут на кооперацию с федеральным правительством и его ведомствами, органами власти субъектов федерации в различных сферах и при реализации национальных проектов. В ответ на это государство оказывает помощь и существенную поддержку этим корпорациям в продвижении их интересов за рубежом, заключению контрактов и экономической экспансии в других странах.

Инвестирование в транспортную инфраструктуру будет зависеть от местных инициатив, от возможностей в привлечении финансовых средств, происходящих главным образом из региональных и федеральных программ. Каждый регион должен быть заинтересован как в разработке реальной концепции развития транспортно-логистической системы, так и в создании программы ее реализации.

Механизм ГЧП сегодня находится в стадии апробации. На практике не все так просто, как на бумаге. Здесь важна политическая воля руководителей региона при взаимодействии с организациями, представляющими интересы бизнеса.

В качестве вариантов решения возникших проблем следует обратить внимание на некоторые принципиальные действия со стороны участников ГЧП.

Со стороны государства требуется:

- Перейти от избыточного уклона в сторону политических деклараций и PR к четкой ориентации на реальные экономические эффекты и к увеличению масштабов применения основных инструментов структурной политики.
- Рассмотрение механизмов ГЧП как взаимосвязанных элементов экономической политики. В настоящее время, например, присвоение статуса ОЭЗ или выделение финансирования из Инвестиционного фонда трактуются скорее как разовый бонус для соответствующего региона, а не как часть комплексной государственной политики.
- Постепенно перевести опыт федерального уровня на региональный уровень.
- Снять избыточные ограничения и требования.
- Обеспечить дальнейшее снижение коррупционной емкости инструментов структурной политики прежде всего при проведении конкурсов и отборе заявок.

Со стороны бизнеса следует учитывать неразвитость российского бизнеса, что проявляется в его стремлении к получению собственности, а не к предпринимательской активности как таковой. В погоне за прибылью бизнес вкладывает мало средств в инвестиции, обеспечение систем безопасности, снижает издержки на подготовку персонала. Как крупный, так и средний и малый бизнес демонстрируют стремление в основном к получению прибыли, перераспределению средств федерального и региональных бюджетов, правительственных фондов, а не к инвестированию или иному участию в инфраструктурных проектах, имеющих особое значение для экономики страны

Tensor Consulting Group

mail@tencon.ru

www.tencon.ru