

ПОСТРОИТЬ ДИСНЕЙЛЕНД КРУПНЫЕ ПРОЕКТЫ МОЖНО РЕАЛИЗОВАТЬ ТОЛЬКО ПРИ ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА

ТУРИЗМ

Елена Киселева, Максим Лозовский,
«Стратеджи Партнерс Групп»

Первые лица государства периодически называют туристическую отрасль приоритетной для страны. Но на деле у нас мало что делается для развития въездного и внутреннего туризма. Ускорить темпы развития туризма в России могло бы ГЧП в этой сфере.

В период преодоления последствий финансово-экономического кризиса роль ГЧП в туризме особенно важна для государства за счет социально-экономического эффекта, а для бизнеса — потому что этот формат дает возможность подготовиться и создать туристический продукт на выгодных условиях. При эффективном партнерстве государство разрабатывает законодательство, создает фонды и механизмы финансирования, определяет общие направления развития, то есть выступает чем-то вроде объединяющей силы. А бизнес подхватывает инициативу, реализует конкретные проекты и управляет ими.

В мире существует три формата сотрудничества государства и бизнеса в туризме. Если речь идет о крупных проектах, где необходимо создание инфраструктуры и коммуникаций, используются договоры концессии, лизинг или прямое финансирование государством инфраструктурной части проекта. При строительстве конкретных объектов, например гостиниц, ресторанов, спортивных центров и т.п., государство может стимулировать инвесторов низкими налогами, недорогими кредитами и прочими льготами. Распространено ГЧП и в сфере маркетинга, когда государство и частные компании вместе финансируют продвижение страны или отдельных регионов внутри страны и за рубежом. Это наименее рискованное и наиболее быстроокупаемое вложение, которое, как правило, осуществляется через национальные туристические организации (НТО).

Успешные примеры сотрудничества государства и бизнеса в туризме есть в десятках стран. В Турции и Тунисе, например, это создание курортных комплексов, гостиниц, в ЮАР — строительство и эксплуатация туристической инфраструктуры в национальных парках, во Франции — строительство копии американского Диснейленда. Рассмотрим подробнее последний пример. Правительство Франции профинансировало строительство инженерной инфраструктуры парка на \$400 млн и продало частному инвестору Walt Disney 1,9 тысячи гектаров земли в районе городка Валь д'Эроп по цене сельхозугодий.

Также правительство построило около парка станцию трансъевропейского экспресса, предоставило Walt Disney льготные займы и субсидии на \$800 млн и установило эффективную налоговую ставку 5,5% вместо 18,6%. Частный инвестор в свою очередь вложил 100 млн евро собственных средств, а также привлек 1 млрд евро на бирже и еще столько же у банков. Это позволило спроектировать и построить парк, который посещает треть всех туристов, приезжающих во Францию, и который приносит стра-



не 6,3% всех туристических доходов. На 1 евро госинвестиций в проект в итоге пришлось 10 евро частных. Появилось 56 000 новых рабочих мест, а Валь д'Эроп, расположенный в 32 км от Парижа, стал международным транспортным хабом.

В России попытки организовать ГЧП в туризме пока единичны. Создать инфраструктуру для привлечения частных инвесторов планирует власти Соль-Илецка (Оренбургская область), на территории которого находятся лечебные соленые озера. В Калмыкии инвесторам в туризме готовы предоставить льготы по налогу на прибыль (не 17,5%, а 13,5%), несколько проектов строительства зон отдыха находятся на разных стадиях реализации.

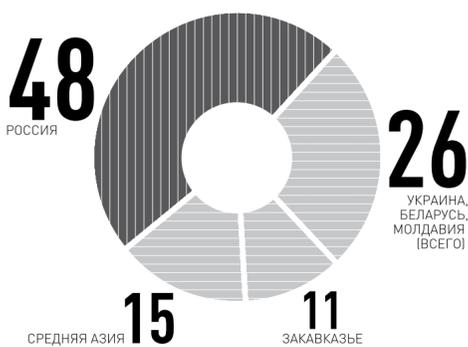
Опыт показывает, что в России главное для инвестора даже не налоговые или кредитные льготы, а именно земля и подготовленная инфраструктура. Мы выступили консультантами при создании туристических особых экономических зон (ОЭЗ) в трех регионах — Краснодаре, Бурятии и Иркутске, но из-за пассивности местных властей краснодарский проект был закрыт. Развиваются проекты только в Бурятии и на Алтае.

Туризм должен стать экономическим приоритетом правительства не только на словах. Ведь именно эта отрасль оказывает наибольший мультипликативный эффект на экономику — выше, чем у нефтепереработки и машиностроения. Самым правильным было бы начать с того, чтобы определить, каких туристов и куда мы хотим привлечь. Наиболее эффективно было бы сфокусироваться на продвижении конкретных регионов конкретным туристам. Кое-что в этом смысле уже делается — например, в последние годы относительно активно рекламирует себя как туристический центр Санкт-Петербург. В 2007 г., например, на продвижение он потратил 150 млн руб., тогда как на продвижение России в целом из федерального бюджета было выделено 137 млн руб. Правда, программа развития Санкт-Петербурга как туристического центра закончилась в 2010 году, и в бюджете 2011 г. расходов на продвижение города за рубежом уже не предусмотрено. Весной этого года запущен прямой рейс Иркутск — Мюнхен — Иркутск, ожидаемый пассажиропоток — 15 000 в год. Но это один рейс, и то использовать его, видимо, будут в основном россияне для полетов в Баварию. А для того, например, чтобы получить хоть небольшую часть туристов из Китая, которых к 2020 г. будет 100 млн, не делается пока ничего.

По европейским меркам

Опыт Франции по использованию механизмов ГЧП актуален для России

ДОЛЯ СТРАН И РЕГИОНОВ В ОБЩЕМ ОБЪЕМЕ ФРАНЦУЗСКИХ ИНВЕСТИЦИЙ В СНГ (2008-2010 ГГ.), %
Источник: национальные экономические ведомства



КОЛИЧЕСТВО СОГЛАШЕНИЙ ГЧП В РЕГИОНЕ ЕС (2010 Г.), %
Источник: WOC, ЕВ



ФОРУМ

Алексей Чичкин

В ходе недавнего российско-французского форума «Государственно-частное партнерство в развитии региональной и муниципальной инфраструктуры» отмечался, в частности, сравнительно узкий «ассортимент» ГЧП в России в сравнении с Францией. Участники форума объясняли этот «разрыв» тем, что ГЧП — составная часть экономической истории Франции, в то время как в России государственно-частное партнерство еще не преодолело этап становления.

Международная организация кредиторов (WOC) приурочила к этому форуму исследование «Рынок ГЧП в ЕС, Франции и России». По этому документу если в 80—90-х годах контракты ГЧП в регионе Евросоюза заключались в основном в инфраструктурном секторе, то в последние годы эти механизмы все более активно используются в ряде отраслей и сфер. В 2010 году доля сфер образования и здравоохранения в общем числе ГЧП-контрактов возросла до 35% по стоимости и до 51% — по количеству сделок.

Причем если в Великобритании, Франции, Германии, Испании и прежде всего во Франции (см. диаграмму) этот рынок уже сформирован, то другие страны ЕС, особенно «новобранцы», только начинают осваивать такие механизмы инвестполитики.

Что касается России, то, по данным упомянутого исследования, РФ пошла по «стандартному» пути: ГЧП наиболее активно

развивается в стройиндустрии, транспортном строительстве и других инфраструктурных проектах. Набирает темпы использование механизмов такого партнерства в ЖКХ, экологических проектах. Но, к примеру, в здравоохранении и научно-образовательной сфере ГЧП пока используется «символически». В отличие от той же Франции. Поэтому, как отметил на форуме посол Франции в России Жан де Глиниасты, возможны не только использование французского опыта ГЧП в этих секторах, но и совместные с французской стороной проекты межгосударственно-частного партнерства в непроизводственных секторах России.

Скажем, в 1990—2010 гг. в ЕС реализовано 1452 проекта ГЧП на сумму 272 млрд евро. Только в 2010 году таких было 112, а их стоимость составила 18,3 млрд евро. Что касается Франции, объем соглашений ГЧП только за 2010 год составил 1,8 млрд евро — это 19 уже реализованных проектов. А в России этот показатель более чем в 7 раз ниже.

Традиционные инструменты ГЧП в России — концессии (кстати, успешно использовавшиеся в СССР в 20—40-х годах прошлого века) и особые экономические зоны — активно внедряются в российскую экономику на протяжении последних пяти лет. Но, по словам первого зампреда Госдумы Олега Морозова, законодательно-нормативная база пока отстает от развития практики ГЧП. Поэтому в стране активизировался процесс создания нормативно-правовой базы, регулирующей взаимоотношения государства и бизнеса в рамках разнообразных механизмов ГЧП. К настоящему времени уже в 34 субъектах РФ действуют законы о ГЧП, а более чем в 20 — готовы или

дорабатываются соответствующие законопроекты. Что касается отраслевой структуры ГЧП-проектов, то, например, в Сибирском федеральном округе, по данным WOC и Центра развития ГЧП, за 2008—2010 годы доля в инвестпроектах с использованием механизмов государственно-частного партнерства почти достигает трети, а строительной сферы составляет 35%.

Но, согласно исследованию WOC, наиболее приоритетной сферой применения механизмов ГЧП на ближайшую перспективу останется транспортная инфраструктура, в том числе по географическим причинам. То есть, во-первых, 60% протяженности сети железных дорог, около 40% автодорог и почти 20% срочно нуждаются в реконструкции и модернизации. А во-вторых — в РФ на одну тысячу жителей приходится только 6,6 км сухопутных магистралей, в то время как, например, в Канаде — 26,1, США — 21, Польше — 9,9, Бразилии — 9,6 км.

Если в более широком контексте — все более тесное переплетение национальных экономик в регионе Евросоюза обозначило развитие межгосударственно-частного партнерства. И прежде всего в формировании региональных и межрегиональных портов, транзитных коридоров, а также межгосударственных энергосистем. Скажем, транссредиземноморские нефте- и газопроводы, большинство из которых «замыкается» на Франции, сооружались в 70—90-х годах именно в рамках МЕРКОП, в том числе с участием северноафриканских стран-экспортёров нефти и газа (Алжир, Ливия, Тунис). А заводы по сжиганию североафриканского газового сырья в Алжире создавались в 70—80-х гг. с участием французского бизнеса также в рамках МГЧП.

Прежде всего потому, что эти предприятия имеют-таки ориентированы в основном на французский рынок.

Такой опыт фактически перенимается Россией и рядом других стран бывшего СССР в схожих проектах примерно с середины 1990-х годов.

Но, согласно исследованию WOC, наиболее приоритетной сферой применения механизмов ГЧП на ближайшую перспективу останется транспортная инфраструктура, в том числе по географическим причинам. То есть, во-первых, 60% протяженности сети железных дорог, около 40% автодорог и почти 20% срочно нуждаются в реконструкции и модернизации. А во-вторых — в РФ на одну тысячу жителей приходится только 6,6 км сухопутных магистралей, в то время как, например, в Канаде — 26,1, США — 21, Польше — 9,9, Бразилии — 9,6 км.

Если в более широком контексте — все более тесное переплетение национальных экономик в регионе Евросоюза обозначило развитие межгосударственно-частного партнерства. И прежде всего в формировании региональных и межрегиональных портов, транзитных коридоров, а также межгосударственных энергосистем. Скажем, транссредиземноморские нефте- и газопроводы, большинство из которых «замыкается» на Франции, сооружались в 70—90-х годах именно в рамках МЕРКОП, в том числе с участием северноафриканских стран-экспортёров нефти и газа (Алжир, Ливия, Тунис). А заводы по сжиганию североафриканского газового сырья в Алжире создавались в 70—80-х гг. с участием французского бизнеса также в рамках МГЧП.

Прежде всего потому, что эти предприятия имеют-таки ориентированы в основном на французский рынок.

Такой опыт фактически перенимается Россией и рядом других стран бывшего СССР в схожих проектах примерно с середины 1990-х годов.

Но, согласно исследованию WOC, наиболее приоритетной сферой применения механизмов ГЧП на ближайшую перспективу останется транспортная инфраструктура, в том числе по географическим причинам. То есть, во-первых, 60% протяженности сети железных дорог, около 40% автодорог и почти 20% срочно нуждаются в реконструкции и модернизации. А во-вторых — в РФ на одну тысячу жителей приходится только 6,6 км сухопутных магистралей, в то время как, например, в Канаде — 26,1, США — 21, Польше — 9,9, Бразилии — 9,6 км.

Если в более широком контексте — все более тесное переплетение национальных экономик в регионе Евросоюза обозначило развитие межгосударственно-частного партнерства. И прежде всего в формировании региональных и межрегиональных портов, транзитных коридоров, а также межгосударственных энергосистем. Скажем, транссредиземноморские нефте- и газопроводы, большинство из которых «замыкается» на Франции, сооружались в 70—90-х годах именно в рамках МЕРКОП, в том числе с участием северноафриканских стран-экспортёров нефти и газа (Алжир, Ливия, Тунис). А заводы по сжиганию североафриканского газового сырья в Алжире создавались в 70—80-х гг. с участием французского бизнеса также в рамках МГЧП.

Прежде всего потому, что эти предприятия имеют-таки ориентированы в основном на французский рынок.

Такой опыт фактически перенимается Россией и рядом других стран бывшего СССР в схожих проектах примерно с середины 1990-х годов.

Тушите факел

Решение экологических проблем требует новых экономических механизмов

ЭКОЛОГИЯ

Алексей Книжников,
координатор программы
по экологической политике
нефтегазового сектора
WWF России



Алексей Книжников знает, как надо использовать ПНГ.

Июнь 2011 года выдался богатым на обсуждения путей решения экологических проблем в стране. Очевидно, что помимо прочих важных направлений обеспечения прогресса в вопросах минимизации негативных воздействий на окружающую среду от хозяйственной деятельности наиважнейшим является экономический фактор. Исторически в нашей стране существовало два базовых источника финансирования для решения этой задачи — отчисления предприятий за негативное воздействие, за счет которых формировались экологические фонды (правда, ликвидированные несколько лет назад), и целевое бюджетное финансирование, как правило, в виде ФЦП. Призывая не обходиться без возвращения к системе экологических фондов, а также дальнейшего развития ФЦП для решения экологических задач, нужно искать и новые экономические механизмы. Одним из таких эффективных механизмов нам видится ГЧП.

Одним из излюбленных проектов, реализуемых в формате ГЧП в нашей стране является то, что государство часто использует для того, чтобы снизить затраты при обеспечении социально-экологических параметров. Так, при реализации таких проектов, как Богучанское энергометаллургическое объединение (БМО), в которое входит и сооружение Богучанской ГЭС или автодороги Москва — Санкт-Петербург на участке 15—58 км через химкинский лес, за счет использования «административного ресурса» продавливаются решения в обход требований природоохранного законодательства. По видимому, такого типа социально и экологически опасные проекты еще преждевременно реализовывать в формате ГЧП в России, нужно сначала добиться восстановления таких важнейших в современном мире институтов, как экологическая экспертиза, и побороть коррупцию в стране. Сегодня альтернативным направлением для развития ГЧП в стране в первую очередь должны стать проекты по решению экологических проблем и экологизации экономики, и в частности по повышению энергоэффективности.

Для примера мы остановимся на такой застарелой проблеме нашего нефтегазового сектора, как сжигание попутного нефтяного газа (ПНГ) на факелах. По разным оценкам, от 15—45 млрд кубометров газа сжигается ежегодно в РФ, что сопоставимо с энергопотреблением Москвы. Все новые регионы попадают в список регионов с неблагоприятной экологической обстановкой по загрязнению атмосферного воздуха. Наибольшие объемы до сих пор сжигаются в ХМАО, но Восточная Сибирь уже практически сравнялась с ХМАО, ухудшая показатели в ЯНАО, Коми и НАО. Для решения проблемы необходимо использовать не только кнут, но и пряник. Таким экономическим пряником и может стать активное использование механизмов ГЧП в решении проблемы ПНГ.

Один из ключевых факторов, препятствующих решению проблемы использования ПНГ, — инфраструктурный. Это большое количество малых и средних объектов добычи ПНГ на территории РФ, их удаленность от трубопроводов, линий электропередачи, железных или автомобильных дорог. Именно развитие той или иной вспомогательной инфраструктуры в за-

висимости от региональных особенностей должно взять на себя государство через механизм ГЧП и тем самым оказать стимулирующее действие для инвестиций нефтяных компаний в обустройство по переработке ПНГ.

Помимо развития ГЧП для рационального использования ПНГ есть еще ряд экономических новаций, которые следует предпринять для скорейшего решения проблемы. Для скорейшего доведения уровня инвестиций ПНГ до 95% в целом по России целесообразно принять такую меру, как перераспределение внутри каждой компании квот по объемам сжигания сверх установленных нормы с одних лицензионных участков, реализация проектов утилизации ПНГ на которых неосуществима, на другие лицензионные участки, где возможно достижение и большего чем 95% уровня использования и само использование является более экономически привлекательным. Такой шаг дополнительно вовлечет финансовые ресурсы нефтегазовой отрасли, а также сделает более реалистичным достижение поставленных задач на 2012 год и приведет к реальному сокращению абсолютных объемов сжигаемого ПНГ в обозримом будущем. Наряду с перераспределением объемов сжигаемого газа между участками необходимы меры дополнительного стимулирования для обеспечения роста уровня использования ПНГ (в том числе более 95%), например, сокращение платы за негативное воздействие на окружающую среду или налоговые льготы для участков, на которых начато строительство и ведется эксплуатация сооружений по использованию ПНГ.

Отсутствие повсеместного и достоверного учета ПНГ остается одной из ключевых проблем. Для ее решения предлагается использовать экономические стимулы для организации учета: введение ставки НДС для ПНГ, отличной от нуля, как это принято сейчас. На то количество газа, которое использовано рационально, т.е. продано либо переработано самостоятельно, — ставка должна быть условной и минимальной, например 1 руб. за 1000 кубометров. При этом контроль за достоверностью учета, за правильностью сведений баланса и за начислением и уплатой налогов будут осуществлять уже налоговые органы, а не Ростехнадзор.

Начавшаяся реализация в стране проектов совместного осуществления в рамках Киотского протокола уже показала свою эффективность в решении проблем ПНГ. Уже подготовлено 18 проектов, направленных на снижение сжигания ПНГ, при этом 8 проектов уже одобрены на общий объем снижения около 18 млн т CO₂. В этой связи правительство РФ целесообразно скорректировать позицию на международных переговорах по второму периоду обязательств по Киотскому протоколу с тем, чтобы обеспечить и после 2012 года возможности для дополнительного финансирования проектов в области энергоэффективности, в том числе и в части использования ПНГ с учетом механизмов Киотского протокола.

На разных языках

Стороны проектного процесса пока не могут понять друг друга

ПРОБЛЕМА

Дмитрий Любомудров,
член Комитета ТПП РФ
по инвестиционной политике

Проблема доступа региональных предприятий к финансированию невозможно решить действиями какой-либо одной стороны, участвующей в экономическом процессе: этих сторон несколько, и у каждой из них — своя логика, свои проблемы и риски, которые сильно, а иногда и критически затрудняют экономическое развитие. Рассмотрим эти стороны, их интересы, ожидаемые действия и проблемы в логике проектного процесса.

Во-первых, это предприятия и их проекты. Инвесторы от них ждут качественно подготовленных кредитных (инвестиционных) заявок, основанных на документально подтвержденном сырье; инвестиционно-привлекательный баланс; кредитной истории, надежных подрядчиков, ждут, что они примут меры по повышению капитализации, сделают внешний анализ рисков и разработают меры по

их контролю, снижению или компенсации. Однако качество кредитных и инвестиционных заявок предприятий, как правило, плохое, документально подтвержденные заявления исходных данных отсутствуют, капиталы маленькие, имеющиеся активы недооценены, не оформлены и не учтены, риски не выявлены, механизмы их контроля и компенсации отсутствуют, отсутствуют и квалифицированные сотрудники для эффективной работы с инвесторами.

Во-вторых, это средние и региональные банки и инвесторы других типов. Их официальные интересы — расширение клиентской базы, повышение качества заемщиков, увеличение эффективности работы кредитных подразделений, снижение рисков, выстраивание партнерских отношений (в т.ч. между крупными банками и более мелкими банками), вхождение в крупные проекты. Однако они сталкиваются с проблемой ограниченных и дорогих ресурсов, у них ограниченный доступ к крупным предприятиям и холдингам федерального уровня.

В-третьих, это региональные власти и их инфраструктурные организации. Они должны разрабатывать реальные программы инвестиционной поддержки

предприятий региона, публичные и четкие механизмы и условия поддержки и публично отчитываться об исполнении таких программ. Однако эти программы часто носят формальный характер, механизмы и условия поддержки непубличные и непрозрачные, немногие предприниматели реально могут воспользоваться ими, публичные отчеты об исполнении таких программ чаще всего отсутствуют.

Наконец, это федеральные власти и их инфраструктурные организации, официальные интересы которых — развитие экономики страны, увеличение доходов бюджетов от деятельности предприятий, рост числа рабочих мест и средней зарплаты. Ожидаемые действия федеральных властей — реальные программы инвестиционной поддержки предприятий, создание системы международного продвижения и защиты российских проектов и интересов российских предприятий, снижение налоговой, административной и коррупционной нагрузки на бизнес. Однако и здесь программы инвестподдержки, продвижения и защиты российских проектов и интересов предприятий часто носят формальный или выборочно-культурный характер, механизмы и условия

поддержки часто непубличные и непрозрачные, немногие предприниматели реально могут воспользоваться ими, публичные отчеты об исполнении таких программ чаще всего отсутствуют. Что касается механизма ГЧП, то он почти не работает, из 22 известных режимов ГЧП используется от силы 2—3, да и то в очень узком диапазоне отраслей типа концессий на дорожное строительство.

Можно было бы и дальше продолжить перечень недостатков и проблем сотрудничества бизнеса и властей разных уровней, но уже вполне достаточно оснований для вывода: уровень диалога между сторонами проектного процесса явно недостаточен, стороны практически не слушают друг друга, разговаривают на разных языках, чиновники озобачены больше сиюминутными красивыми отчетами, а бизнесмены — сиюминутной прибылью, а долгосрочными интересами общества не озабочены никто. Однако нашим международным конкурентам только этого и надо: они с успехом вытесняют отечественные предприятия из все новых отраслей бизнеса, а власти проявляют к этому редкое равнодушие, даже своему региональному бизнесу практически не помогают.