

РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В РАЗВИТИИ ИНФРАСТРУКТУРЫ НЕФТЕХИМИЧЕСКИХ ПРОЕКТОВ

rupec.ru



РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В РАЗВИТИИ ИНФРАСТРУКТУРЫ НЕФТЕХИМИЧЕСКИХ ПРОЕКТОВ

Введение	4
Основные выводы	5
Инвестиции в инфраструктуру	6
Инфраструктура и производство	10
Химическая промышленность	12
Экономическая логика финансирования инфраструктуры	15
Как мы считали	16
Результаты моделирования	19
«Инфраструктурный» CAPEX	20
Заключение	24

Введение

Проблема дефицита инфраструктуры (в широком понимании это все капитальные объекты общего пользования, существование которых является необходимым для функционирования отраслевых производственных комплексов) в процессе принятия инвестором решения о реализации того или иного химического или нефтехимического проекта в России часто становится ключевой. Отсутствие инфраструктурной основы в регионе предполагаемого строительства объекта нередко перечеркивает многие начинания. Но даже и ограничения, присущие уже имеющейся инфраструктуре (узость логистических коридоров, недостаток перевалочных мощностей, трудности с доступными энергетическими или сетевыми мощностями, источниками воды, недостаток или отсутствие очистных сооружений и т. п.), замедляют или откладывают на неопределенный срок, вплоть до отказа от инвестирования, запуск проектов. С учетом и без того высокой капитальной нагрузки в отраслевых инвестпроектах вменение в бюджет еще и затрат на инфраструктуру часто обесмысливает инвестицию вовсе.

Это хорошо известные обстоятельства, поэтому в России практика сотрудничества государства и бизнеса в решении инфраструктурных задач при реализации тех или иных проектов достаточно распространена.

Тем не менее, единый подход к тому, каким именно образом имеет смысл оценивать тот или иной проект с точки зрения предоставления ему инфраструктурных субсидий, до сих пор не сформирован, нет целевых источников финансирования и прозрачных оценок его размера. Нет и выработанной методики оценки эффекта таких инфраструктурных госинвестиций или госсубсидий для бюджета. Эти вопросы решаются «вручную» в каждом конкретном случае, причем далеко не всегда подобное субсидирование можно считать оправданным или, напротив, достаточным.

В то же время очевидно, что любой проект имеет вполне осязаемое экономическое значение для регионального и федерального бюджетов. Оценка этого эффекта и может являться ясным количественным обоснованием участия государства в софинансировании объектов инфраструктуры.

В данном обзоре RUPEC рассмотрел различные аспекты создания промышленной инфраструктуры, российскую практику сотрудничества государства и бизнеса в этом вопросе и на примере нефтегазохимической промышленности провел оценку возможной адекватной величины госучастия в инфраструктурной составляющей инвестиционного проекта в зависимости от его масштаба.

Основные выводы

- Участие государства в финансировании объектов производственной инфраструктуры — актуальная тема для большинства видов промышленной деятельности: от добычи до глубокой переработки, вне зависимости от масштаба предприятия. В то же время сложилась ситуация, в которой при широком спросе на такую форму госучастия и обилии практических примеров подобного взаимодействия промышленная инфраструктура не рассматривается бюджетом как целевой или специальный вид поддержки промышленности и привлечения инвестиций.
- В случае малотоннажных производств господдержка реализуется в форме создания инфраструктуры промышленных парков и экономических зон, для более крупных предприятий механизмы осуществления господдержки менее прозрачны, отсутствуют общие правила и целевые источники/программы финансирования подобных проектов.
- Софинансирование государством промышленной инфраструктуры можно рассматривать как самостоятельные инвестиции с собственными параметрами окупаемости и доходности. Денежным потоком для государства являются прямые и косвенные налоговые платежи, сгенерированные в процессе строительства и функционирования производства, а расходом — затраты на создание инфраструктуры. Причем такой подход к оценке выгод бюджета — минимальный, так как не учитывается мультиплицирующий эффект инвестиций в экономике в целом.
- Если исходить из подобной экономической логики, то на возможный CAPEX государственного участия будет оказывать влияние ряд факторов, среди которых локализация производства оборудования, действующий для предприятия налоговый режим и т. д. В зависимости от этих условий адекватный объем госучастия в создании инфраструктурных объектов для проекта может варьироваться в достаточно широких пределах — от 10 до 50% капазатрат инвестора.
- Самое главное, что порядок определения размера такого участия может быть формализован и превращен в постоянно действующий инструмент господдержки капиталоемких проектов, что среди всех отраслей наиболее актуально для крупнотоннажной нефтехимии.

ИНВЕСТИЦИИ В ИНФРАСТРУКТУРУ

Понятие «инфраструктура» вошло в экономическую литературу в середине XX века. Сущность этого термина сводится к следующему. Для получения готовой продукции, например, станков, машин или материалов, нужно вложить средства не только в непосредственно производящие цеха, но и в источники энергии и воды, распределительные сети, железные и автомобильные дороги, подключение производства к различным инженерным сетям, в развитие транспорта, строительство складских помещений и логистических узлов, торговую сеть для реализации полученной продукции и т. п. Специфика таких объектов в том, что стоимость их создания для нужд единственного пользователя не может быть возмещена за счет выгоды пользования этими объектами им одним. Таких пользователей должно быть множество, чтобы коллективные выгоды оправдывали понесенные инвестиции.

Часть мировых экономистов рассматривает эти вложения как «дополнительный общественный капитал» или «накладные социальные издержки» в связи с невозможностью удовлетворения инфраструктурных потребностей субъектов экономических отношений, опираясь исключительно на рыночные механизмы (например, *Economics: Principles, Problems, and Policies*. McConnell C.R., Brue S.L., Flynn S.M., 2008). Инвестиции в инфраструктуру трактуются как

предшествующие инвестициям в промышленность и сельское хозяйство, как неприбыльные, формируемые за счет всего общества. Инфраструктура определяется как «капитальные сооружения, использование которых гражданами и фирмами обычно обеспечивается государством (автомагистрали, мосты, городские транспортные системы, водоочистные сооружения, муниципальные системы водоснабжения, аэропорты). Для фирмы это службы и сооружения, необходимые для производства продукции, создание которых собственными силами обошлось бы ей слишком дорого и поэтому обеспечивается государством или другими фирмами (водоснабжение, электроэнергия, вывоз производственных отходов, перевозки грузов, научно-исследовательские и проектно-конструкторские работы, финансовое и банковское обслуживание)».

Согласно данным Moody's Economy, государственные капиталовложения в инфраструктуру стимулируют частные инвестиции. По их оценке, каждый доллар, потраченный на инфраструктурные проекты, вызывает в экономике мультипликативный эффект в размере \$1,59. Бизнес выигрывает вследствие сокращения общепроизводственных и коммерческих издержек. Несмотря на давнюю историю исследования проблем развития инфраструктуры, длительное время общественные дискуссии на эту тему в научном сообществе сосредоточивались только вокруг инвестиций в развитие транспорта — создания автомобильных и железных дорог, аэропортов, городской пассажирской инфраструктуры. Причем затраты на эти цели рассматривались в основном в качестве потребительских расходов частного или государственного сектора. Лишь сравнительно недавно развитие инфраструктуры стали относить к категориям капитальных вложений.

Для обеспечения долговременного экономического роста в национальных хозяйствах необходим поиск оптимального сочетания инфраструктурных инвестиций в различные отрасли, включая производственную и социальную сферы. Для стран с развивающимися рынками инфраструктурные инвестиции имеют особую значимость в связи с долгосрочным нарушением сбалансированности государственных финансов и отсутствием необходимых макроэкономических условий для наращивания частных инвестиций в промышленное производство. Так, современные Индия и Китай реализуют гигантские инфраструктурные проекты (в том числе в третьих странах), направленные не только на развитие внешнеторговых связей, но и повышение доступности и инвестиционной привлекательности внутренних регионов. Австралия, Бразилия, Канада — все эти страны обладают схожей с Россией неоднородностью развития регионов. Для решения связанных с этим проблем в них функционируют аффилированные с государством фонды, специализирующиеся на масштабных инфраструктурных проектах в малоразвитых регионах (для всех трех стран это северные регионы). В основном речь идет о традиционной инфраструктуре — автомобильных и железных дорогах, аэропортах, социальных объектах. В то же время, по оценкам экспертов, ни в одной из этих стран подобные мероприятия кардинально не улучшили ситуации с низкой экономической привлекательностью «проблемных» регионов.

Одним из ключевых направлений политики российских властей по наращиванию темпов роста экономики является достижение целевого показателя инвестиций в основной капитал в 25% ВВП (вводился изначально в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596, а позднее фигурировал в Плане действий по ускорению темпов роста инвестиций в основной капитал, принятом правительством в июле 2018 года). Можно частично объяснить недостижение данной цели внешними факторами. Однако такое объяснение не может претендовать на полноту, поскольку, согласно первоначальному плану, доля инвестиций в ВВП должна была достигнуть 25% уже к 2015 году, но такой динамики инвестиции в предкризисный период не демонстрировали. Последовавший кризис усложнил ситуацию и в то же время подчеркнул недостатки существующей экономической политики в части инструментов стимулирования инвестиций.

В России с учетом географических особенностей и неравномерного развития регионов зачастую вопрос о реализации того или иного проекта упирается в необходимость создания с нуля или масштабного расширения именно инфраструктуры в ее широком понимании. Причем отсутствие или наличие государственной поддержки в данном направлении является фактором, существенно определяющим экономику проекта, его привлекательность для инвестора. Не редки ситуации, когда в отсутствие тех или иных форм субсидирования инфраструктурных вложений проект сам по себе оказывается инвестиционно несостоятельным. Это неудивительно, ведь в обрабатывающих отраслях, а в химии и нефтехимии особенно, капитальные вложения в основные производственные объекты столь велики, что экономический эффект таких проектов крайне хрупок и чувствителен к любому приросту затрат.

Логистические и инфраструктурные препятствия актуальны даже для центральной части России и становятся критически важными при смещении локации крупного проекта на север или восток. Например, основа современной нефтедобычи в Западной Сибири выросла в 1970–1980 годы из колоссальных вливаний государства (как единственного на тот момент инвестора) в преодоление инфраструктурных ограничений этого региона (транспортных, энергетических, социально-бытовых и т. п.). Аналогичным образом происходило развитие арктических регионов, освоение минерально-сырьевой базы на дальневосточных территориях и Северного морского пути в середине прошлого века.

Произошедший уже в XXI веке ренессанс интереса к Арктике, миграция районов перспективной нефтегазодобычи на восток и север, появление в Азии новых рынков поставок энергоресурсов и продукции их переработки (в первую очередь нефтехимии) ставит инвесторов перед необходимостью реализации крупных проектов в этих регионах, и принятие таких решений вновь зачастую упирается в инфраструктурный вопрос.

В России отсутствуют специальные финансовые инструменты для развития инфраструктурных объектов, как в упомянутых Бразилии и Австралии. Обостряет проблему то, что наша страна превышает их по площади вместе взятые и значительно уступает по плотности

населения. Рациональным решением в сложившихся условиях является не «размазывание» ограниченных ресурсов по площади, а концентрация их на конкретных направлениях, имеющих экономический смысл. То есть логично вкладываться в объекты, которые имеют непосредственное отношение к реализации тех или иных инвестпроектов — производственную инфраструктуру.

В это понятие входят различные компоненты: энергетическая инфраструктура (электростанции, подстанции и линии электропередач), транспортная инфраструктура (автомобильные дороги и железнодорожные пути, станции, мосты, путепроводы, речные и морские порты и терминалы), транспортно-сырьевая инфраструктура (нефтегазопроводы, продуктопроводы), инфраструктура водоснабжения (скважины, водозаборы, водоочистные сооружения). Элементы социальной инфраструктуры (вахтовые поселки), районы для проживания сотрудников предприятия и их семей можно формально в ряде случаев отнести к производственной. Хотя изначально все подобные объекты предназначены для нужд того или иного предприятия, их необходимо обслуживать, вокруг них образуются сети вспомогательных производств, посёлки и города со структурами, присущими всем населённым пунктам, в итоге эффект госучастия в проектах по созданию производственной инфраструктуры также мультипликативен и является «инвестицией в инвестиции» по аналогии с более традиционными инфраструктурными проектами — автодорогами, аэропортами и т. д.

Конкретные примеры сотрудничества государства и бизнеса в развитии инфраструктуры для промышленных предприятий будут обсуждаться далее.

ИНФРАСТРУКТУРА И ПРОИЗВОДСТВО

В российской практике есть несколько сценариев сотрудничества государства с бизнесом в развитии инфраструктурных проектов. Первый вариант — это инвестиции некой госмонополии в какой-либо проект, которые затем будут возмещены за счет оговоренного повышения тарифа. Как пример можно привести строительство «Транснефтью» отвода от ВСТО к Комсомольскому НПЗ с инвестициями в 47 млрд рублей либо строительство «РЖД» железнодорожного ответвления к ОЭЗ «Титановая долина» стоимостью 2 млрд рублей. Подобное сотрудничество реализуется, когда есть возможность регулировать тариф на предоставляемые услуги. Так что формально такие «целевые» инфраструктурные инвестиции нельзя отнести собственно к госучастию.

Второй вариант — концессионные соглашения, реализуемые обычно в контексте крупных проектов. Например, такое соглашение

было заключено для строительства «Северного широтного хода» — железнодорожной магистрали в Ямало-Ненецком автономном округе по маршруту Обская — Салехард — Надым — Новый Уренгой — Коротчаево. Проект реализуется совместно силами правительства России, ЯНАО, «Газпрома» и «РЖД». Его общая стоимость пока оценивается в 236 млрд рублей. На стадии обсуждения находится проект строительства второго Северомуйского тоннеля Байкало-Амурской магистрали. Проект планирует реализовать Группа «Сибантрацит», его стоимость — 60 млрд рублей.

Концессионные соглашения — одна из возможных форм сотрудничества, которую также нельзя отнести к господдержке, поскольку регулятор в этом случае только временно делегирует часть своих функций по эксплуатации тех или иных сооружений взамен на их строительство.

Третий вариант сотрудничества — это прямое или косвенное (через госкомпании) участие бюджета в строительстве инфраструктуры. Он может реализовываться в виде компенсации государством затрат госмонополии либо за счет прямых бюджетных инвестиций. Здесь можно привести длинный список проектов, реализация которых на разных этапах зависела от принятия на себя государством обязательств по созданию инфраструктурных объектов.

Для одного из крупнейших арктических проектов России «Ямал СПГ» НОВАТЭКа мощностью в 16,5 млн тонн государство финансировало большую часть строительства порта Сабетта. При общей стоимости проекта в \$27 млрд инфраструктурные инвестиции государства составили 71 млрд рублей. Для следующего арктического проекта компании — «Арктик СПГ», НОВАТЭК запросил у государства 4 млрд рублей на дноуглубление в Обской губе возле терминала «Утренний» и еще 8,3 млрд рублей на расширение подходного канала к Сабетте.

По проекту строительства ГОКа «Ингалинский» в Якутии УК «Колмар» и Минвостокразвития подписали инвестсоглашение по выделению федеральных средств на строительство инфраструктуры. При общей стоимости в 26,4 млрд рублей бюджет профинансирует проект на 3,5 млрд.

Еще один пример — планируемый к реализации проект Таежного ГОКа компании ГМК «Тимир» (акционеры — «Алроса» и ЕВРАЗ) с объемом инвестиций в 40,3 млрд рублей. Здесь бюджетные инвестиции в инфраструктуру оцениваются в 4,3 млрд рублей.

Госучастие в инфраструктурной составляющей — актуальная тема не только для крупных промышленных объектов, но также и для масштабных социокультурных, но тем не менее коммерческих проектов. В строительстве инженерной инфраструктуры для парка отдыха в Новосибирской области бюджетные инвестиции должны составить 375 млн рублей при общем объеме инвестиций в 2 млрд рублей. За счет бюджета планируется построить наиболее дорогостоящий элемент инфраструктуры — подъемники для горнолыжных трасс.

Распространенным примером инвестиций в производственную инфраструктуру является создание индустриальных парков, технопарков, подготовка площадок для развертывания особых экономических зон (ОЭЗ). В таком случае государство планирует окупить

инвестиции за счет налоговых поступлений, генерируемых деятельностью предприятий-резидентов на условиях предоставления им подготовленной площадки с подключением к инженерным сетям.

Например, правительство страны и власти Свердловской области вложили в развитие ОЭЗ «Титановая долина» 3,4 млрд при планируемых инвестициях в 28 млрд рублей. Инфраструктура ОЭЗ «Ворота Байкала» в Иркутской области будет стоить 2,8 млрд рублей при заявленных инвестициях семи компаний-резидентов в 2 млрд. Правительство Орловской области вложит в инфраструктуру ОЭЗ «Орел» более 1 млрд рублей при инвестициях резидентов в 3,8 млрд рублей.

ХИМИЧЕСКАЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ

Спецификой химической промышленности является высокая капиталоемкость реализуемых проектов и многообразие инфраструктуры, требуемой для строительства и функционирования предприятий. Это могут быть порты для приема крупногабаритных грузов при строительстве заводов, железнодорожные пути, по которым осуществляются подвоз сырья, материалов и отгрузка продукции, сырьевые и продуктовые трубопроводы, подключение к электросетям, объектам водоподготовки и так далее. Эти факторы вкупе с обусловленными географией логистическими ограничениями и в целом экспортной ориентацией российской нефтегазохимии обуславливают существенную зависимость предприятий и проектов химпрома от инфраструктурной составляющей.

Так, в 2011 году у проекта «Русвинил» возникли затруднения с подключением к энергосетям. Для этого необходимо было строительство инфраструктуры стоимостью около 1,35 млрд рублей. Встал вопрос, кто должен финансировать эти расходы: инвестор или же Федеральная сетевая компания, как провайдер услуг по распределению электроэнергии.

По первоначальным оценкам, в создание объектов инфраструктуры для проекта Восточной нефтехимической компании планировалось вложить около 129 млрд рублей при общей на тот момент оценке бюджета проекта в 658,7 млрд рублей. В инфраструктурный блок входили работы по созданию объектов водо-, электро-, газоснабжения, железнодорожных и автомобильных переходов, обустройство порта и т. п. Согласование различных аспектов присоединения будущего предприятия к магистральным газопроводам заняло более полугода и потребовало летом 2018 года вмешательства главы государства для урегулирования ситуации. Позднее «Роснефть» заморозила проект на неопределенный срок.

На обустройство социальной инфраструктуры вблизи Амурского ГПЗ, строительство которого ведет «Газпром», Амурская область получила 8 млрд рублей из федерального бюджета в течение трех лет. Средства направляются на строительство нового микрорайона в городе Свободном для работников будущего завода, создание инфраструктурных объектов бытового характера, спортивных, коммунальных сооружений, объектов культуры. Также государство содействовало проведению дноуглубительных работ на реке Зeya для летней навигации.

Для проекта компании «Технолизинг» по строительству производства метанола мощностью 1 млн тонн в городе Сковородино государство одобрило выделение 2,9 млрд рублей для создания инфраструктуры. В руководстве компании отмечали, что «это в основном инфраструктурные и сетевые объекты, которые помогут заводу быстрее и дешевле подключиться к основным сетям».

По данным компании ОАО «Татнефть», проект строительства комплекса нефтепереработки и нефтехимии «ТАНЕКО» предусматривал реконструкцию продуктопровода протяженностью 128 км и строительство нефтепровода в 117,3 км. В июне 2010 завершено сооружение нефтепровода, в июле — продуктопровода. Ввод в эксплуатацию железнодорожной инфраструктуры произошел в августе 2010 года. Финансирование строительства транспортной инфраструктуры велось из Инвестиционного фонда. Всего на создание объектов инфраструктуры комплекса правительство выделило 16,5 млрд рублей.

ОАО «Акрон» и ОАО «РЖД» совместно реализовали проект по реконструкции железнодорожной инфраструктуры станции «Разъезд 64 км» Октябрьской железной дороги. Финансирование данного проекта в объеме около 1 млрд рублей осуществлялось на паритетной основе в рамках договора, заключенного в 2011 году.

В рамках проекта были сооружены два дополнительных приемоотправочных пути и произведено удлинение четырех существующих путей до полезной длины 1050 метров с электрификацией и подключением стрелочных переводов к новым устройствам электрической централизации станции. Кроме того, было выполнено строительство вытяжного пути в четной и нечетной горловинах станции с возможностью заезда с него на все приемоотправочные пути. Также были построены пост электрической централизации, совмещенный с административно-бытовым зданием, и объединенный пункт обогрева для осмотрщиков вагонов и монтеров пути. Реализация проекта позволила увеличить пропускную способность железнодорожной станции примыкания «Разъезд 64 км» в полтора раза — до более 6 млн тонн грузов в год.

Реализуемый в Приморье проект «Находкинский завод минеральных удобрений» также получил госфинансирование. Правительственная комиссия по вопросам социально-экономического развития ДФО одобрила выделение средств для строительства объектов энергетической, транспортной, инженерной и газотранспортной инфраструктуры для проекта НЗМУ.

В Татарстане запланировано финансирование целой серии инфраструктурных проектов в интересах местной нефтепереработки и нефтехимии. В текущей «Программе развития нефтегазохимического комплекса Республики Татарстан на 2020–2024 годы и перспективу до 2034 года» предполагаются меры по расширению транспортной инфраструктуры объектов ПАО «Татнефть» ОЭЗ ППТ «АлмА». В частности, завершение полноценного проекта строительства станции «Предкомбинатская» (сортировочная горка, объекты вагоноремонтного хозяйства, промывочно-пропарочная станция для пропарки порожних вагонов, увеличение количества приемоотправочных путей станции до 11) и расширение и строительство ряда автодорог.

Для управления «Татнефтегазпереработка» ПАО «Татнефть»: строительство железнодорожной ветки до складов объектов капитального строительства (около 500 метров) с железнодорожными и автомобильными весами, строительство VI очереди объездной автодороги города Альметьевска от Старошугурского кольца до перекрестка Альметьевск — Лениногорск — Карабаш — Кудашево.

Для объектов группы компаний ТАИФ:

- Строительство комбинированных железнодорожных (двухколейных)/автомобильных (шестиполосных) мостов через реку Каму в районе города Нижнекамска и через реку Волгу в районе города Зеленодольска.
- Строительство железной дороги (двухколейной) на отрезке Биклянь — Зеленый Дол — Свияжск с мостовым переходом через реку Каму и реку Волгу, а также дополнительной железнодорожной колеи на отрезке Биклянь — Бугульма с электрификацией.
- Строительство трех дополнительных путей в предгорочном парке и удлинение пути в сортировочном, предгорочном и приемо-отправочном парке до 74-й условной единицы на станции «Биклянь».
- Удлинение действующих второго, третьего, четвертого путей предгорочного парка до 71-й условной единицы.
- Строительство третьего сортировочного пучка из пяти путей на станции «Круглое Поле».
- Строительство дополнительных путей на станции «Тихоново» Куйбышевской железной дороги общей длиной 6,2 км.
- Строительство второй колеи железной дороги на перегоне Агрыз — Круглое Поле — Бугульма и электрификация железнодорожных путей на данном участке.

Это только ряд примеров, в которых государство сотрудничало или планирует сотрудничать с бизнесом в создании инфраструктуры для промышленных предприятий. Здесь можно сделать несколько обобщений.

Во-первых, существует широкий разброс в размере государственного участия. Суммы могут варьироваться от 5 до 20–25% (доля затрат государства на инфраструктуру по отношению к затратам инвестора), для некоторых ОЭЗ они даже превышают объем заявленных изначально инвестиций. Во-вторых, следует отметить, что софинансирование государством тех или иных затрат инвестора сталкивается с институциональными препятствиями, когда согласованное на одном уровне поручение затем тормозится в дальнейшем при его более детальном согласовании, как, например, в случае ВНК или «Арктик СПГ». Это свидетельствует об отсутствии специального инструмента реализации таких программ. В-третьих, при всей актуальности таких проектов нет целевых источников или программы финансирования государством объектов производственной инфраструктуры. Также существует ряд «проблемных» мест в договоренностях между государством и инвестором в части несения рисков.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЛОГИКА ФИНАНСИРОВАНИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Как мы видим, государственное участие в финансировании промышленной инфраструктуры является актуальным кейсом. В этом ключе не менее актуальным является вопрос о величине данного участия. Суммы поддержки могут разительно отличаться в зависимости от специфики конкретных проектов, отраслей или регионов. Можно вспомнить, например, длительную дискуссию вокруг финансирования строительства инфраструктуры для проекта ВХК, размер которого был столь велик, что превосходил бюджет многих и многих отраслевых инвестпроектов.

При таком разбросе объемов финансирования логичным с точки зрения государства является вопрос, в какую сумму должно укладываться его участие в инфраструктурной составляющей того или иного проекта, чтобы такое участие было эффективным как для инвестора, так и для самого государства. Здесь можно указать на несколько факторов, которые могут приниматься во внимание.

Вполне естественно представить участие бюджета в финансировании инфраструктуры как своего рода инвестиционный проект со своими собственными финансовыми показателями. В таком проекте капитальными вложениями для «государства-инвестора» будет та самая сумма затрат на те или иные инфраструктурные объекты в интересах поддерживаемого проекта. «Отдачей» на эти инвестиции — денежный поток в виде налоговых и прочих платежей в адрес бюджетов, которые генерирует поддерживаемый проект. То есть логично моделировать участие государства на принципах возвратности и доходности. Не стоит при этом думать, что если частные инвесторы хотят возвращать свои вложения, скажем, за 10 лет, то подобного же не может требовать и государство на свою часть инвестиций.

Именно в такой логике («госинвестиции = обоснованный инвестпроект») интерес представляет следующий конкретный вопрос: каков же может быть CAPEX государственного участия в зависимости от бюджета поддерживаемого проекта? Здесь, впрочем, сразу важно сделать следующую оговорку: подобное представление участия государства строго обосновано лишь тогда, когда отсутствие поддержки в части инфраструктуры перечеркивает инициативу инвестора начисто. В остальных случаях (когда внешнее финансирование инфраструктуры не является критическим условием реализации основного проекта) описанная логика может применяться лишь с допущениями.

КАК МЫ СЧИТАЛИ

Итак, чтобы оценить обоснованную для государства величину участия в некоем газонефтехимическом проекте мы использовали численные эксперименты методом дисконтированных денежных потоков. Для каждого виртуального проекта создавались две встречные модели: одна со стороны отраслевого инвестора, вторая — со стороны бюджета, вкладывающегося в обеспечивающую инфраструктуру. Для создания этих моделей использовались данные, максимально приближенные к реальным реализованным отраслевым проектам: размер, структура (доли затрат на оборудование, инжиниринг, строительно-монтажные работы, пуск и т. п.) и график расходования капитального бюджета, операционные затраты, затраты на ремонты и проекты поддержания фондов, цены на сырье, продукцию и утилиты и т. п. В частности, предполагалось, что 60% бюджета проекта расходуется на оборудование, 25% — на СМР, 15% — на инжиниринг, ПИР, экспертизы, надзор и т. п., то есть сервисы, не связанные с возвратом НДС поставщику таких услуг.

Таких виртуальных проектов было семь штук (все они имели реальные прототипы) с разным размером инвестиций и разными целевыми продуктами (в том числе из крупно- и среднетонажной нефтехимии и газохимии).

Для моделей второй группы («инвестиции государства») использовался следующий принцип: создавалась модель денежных потоков, в которой размер первоначальных инвестиций (в соответствии с более или менее реалистичным графиком освоения в течение 5 лет) подбирался таким образом, чтобы обеспечить окупаемость таких государственных вложений за 10 лет с учетом дисконтирования. Рассматривали следующие налоговые и прочие «доходы» государства:

- НДС, «остающийся» в бюджете при поставках оборудования для нужд строящегося завода — то есть разница между НДС, уплаченным при поставках готовой продукции, и НДС, возмещенном производителю при закупке им сырья и комплектующих для производства. По среднеотраслевым данным «остающийся» НДС — это 3,2%.
- Налог на прибыль заводов-изготовителей такого оборудования.
- НДС (20%) и импортная пошлина при импорте оборудования для нужд строящегося завода.
- НДС (20%) и налог на прибыль при оказании инжиниринговых и проектных работ.
- НДС («остающийся», 3,1%) и налог на прибыль при проведении строительно-монтажных работ.

Отдельного пояснения требует момент с импортной пошлиной. Дело в том, что ставки ввозных пошлин на различные виды оборудования варьируются достаточно сильно (от 0 до 10% и даже выше). Мы исходили из того, что лишь 15% (по стоимости) ввозимого оборудования будет облагаться по ставке 10%, а все остальное — по ставке 0%. Такая пропорция следует из типовой структуры комплектации оборудованием химического проекта, где основная часть «в деньгах» приходится на относительно сложное оборудование, для которых ввозные ставки нулевые. А на «простое» оборудование приходится как раз около 15%.

Нюанс, на который стоит обратить внимание: в отличие от строительства завода, инвестор которого начинает получать денежные поступления только после ввода производства в эксплуатацию, для бюджета любая стройка уже сама по себе является источником поступлений. Налоговые поступления с прибыли компаний-производителей оборудования и подрядчиков исчислялись, исходя из среднеотраслевой рентабельности (по чистой прибыли) таких предприятий: производство оборудования — 2%, инжиниринг — 2,2% и СМР — 3,2%. Иными словами, расходы инвестора на оплату СМР рассматривались как выручка подрядчика, исходя из указанной выше рентабельности вычислялась доналоговая прибыль от такого заказа и исчислялся налог на прибыль. В случае ввоза оборудования иностранного производства импортные пошлины рассматривались в размере 10% как наиболее часто встречающиеся по пулу соответствующих таможенных позиций.

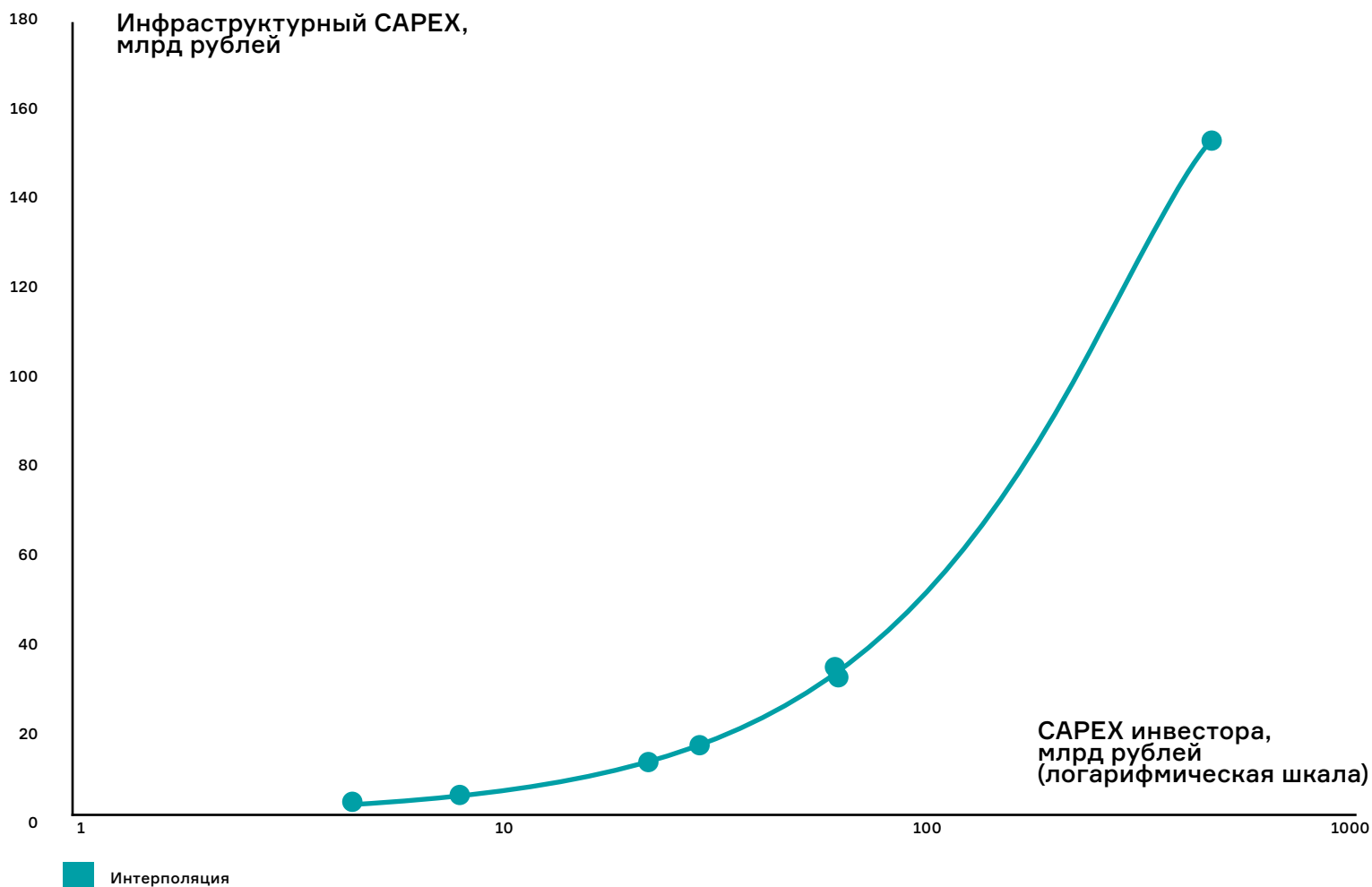
В фазе эксплуатации построенного объекта учитывались следующие «входящие» для бюджетов разных уровней потоки:

- Налог на прибыль, уплачиваемый вновь построенным предприятием.
- Налог на имущество.
- Налог на добавленную стоимость, возникающую от передела сырья и энергии в продукцию предприятия.

В случае НДС отметим, что его учет связан со спецификой конкретного производства, например, НДС не должен учитываться при экспорте продукции, и поступления от него оценивались, принимая во внимание наиболее вероятную структуру продаж рассматриваемых проектов. Кроме того, в тех сценариях, где мы анализировали влияние налоговых льгот, налог на прибыль рассматривался нулевым.

В подобных расчетах также велик соблазн учитывать налоговые потоки, возникающие в связи с занятостью персонала как в фазе строительства объекта, так и его эксплуатации. Однако мы исходим из другой логики. Учитывая, что уровень безработицы в среднем по России очень мал (около 5%), мы полагали, что квалифицированный персонал, работающий на стройке или на самом предприятии, был бы трудоустроен вне зависимости от факта реализации этого проекта. Иными словами, создаваемые рабочие места не являются

Рисунок 1. «Инфраструктурный» CAPEX в зависимости от общего объема инвестиций



в строгом смысле «новыми», а лишь формируют новый канал потока уже занятой рабочей силы. Поэтому мы не ассоциировали налоги, связанные с оплатой труда, в качестве «дохода» государства именно с конкретным проектом. В то же время отметим, что химическая отрасль генерирует относительно высокопроизводительные рабочие места и косвенные доходы бюджета от их создания выше, чем для рабочих мест ряда других отраслей.

Ставка дисконтирования бралась в размере 14%.

РЕЗУЛЬТАТЫ МОДЕЛИРОВАНИЯ

Как уже упоминалось, задачей моделирования являлось нахождение величины такого «инфраструктурного» CAPEX, который для заданного размера бюджета инвестора обеспечит государству возврат вложений за 10 лет.

Пример результатов экспериментов в сценарии, когда все оборудование для проекта произведено в России, показан на Рисунке 1.

Важно обратить внимание на то, что горизонтальная ось отградуирована в логарифмической шкале. Это означает, что степенной вид интерполирующей кривой на деле соответствует линейной зависимости. Неожиданным является тот факт, что все полученные точки достаточно хорошо интерполируются. Иными словами, можно предполагать существование некоего единого математического правила, которое связывает размер инвестиционного проекта с размером тех вложений в инфраструктуру, которое государство может понести с эффектом для себя.

Очевидно, что различные условия реализации проекта — локализация производства оборудования, специальные налоговые режимы и т. п. — будут оказывать влияние на характер этого правила. Рассмотрим далее некоторые из этих факторов и их воздействие на «инфраструктурный» CAPEX.

«ИНФРАСТРУКТУРНЫЙ» САРЕХ

Как отмечалось выше, проблемой химической отрасли является высокая капиталоемкость реализуемых проектов. На эту общемировую для отрасли особенность накладывается российская специфика, дополнительно увеличивающая стоимость строительства предприятий. По разным оценкам, стоимость строительства химической установки в России и в Европе может различаться в 1,3–1,6 раза. Это связано с различиями требований законодательства к безопасности технологических процессов и оборудования, условий строительства и рядом других факторов. Все это приводит к тому, что инвестпроекты в нефтехимии часто имеют более скромные метрики ожидаемой доходности, чем в некоторых менее капиталоемких отраслях. Это обуславливает необходимость задействования мер господдержки при реализации проектов. Участие государства в создании производственной инфраструктуры, которое мы обсуждаем здесь — один из вариантов, относительно редкий. Наиболее же распространенным способом господдержки является предоставление проектам налоговых льгот или льготного кредитования (в разных формах). Это может быть реализовано разными методами: через создание особых экономических зон

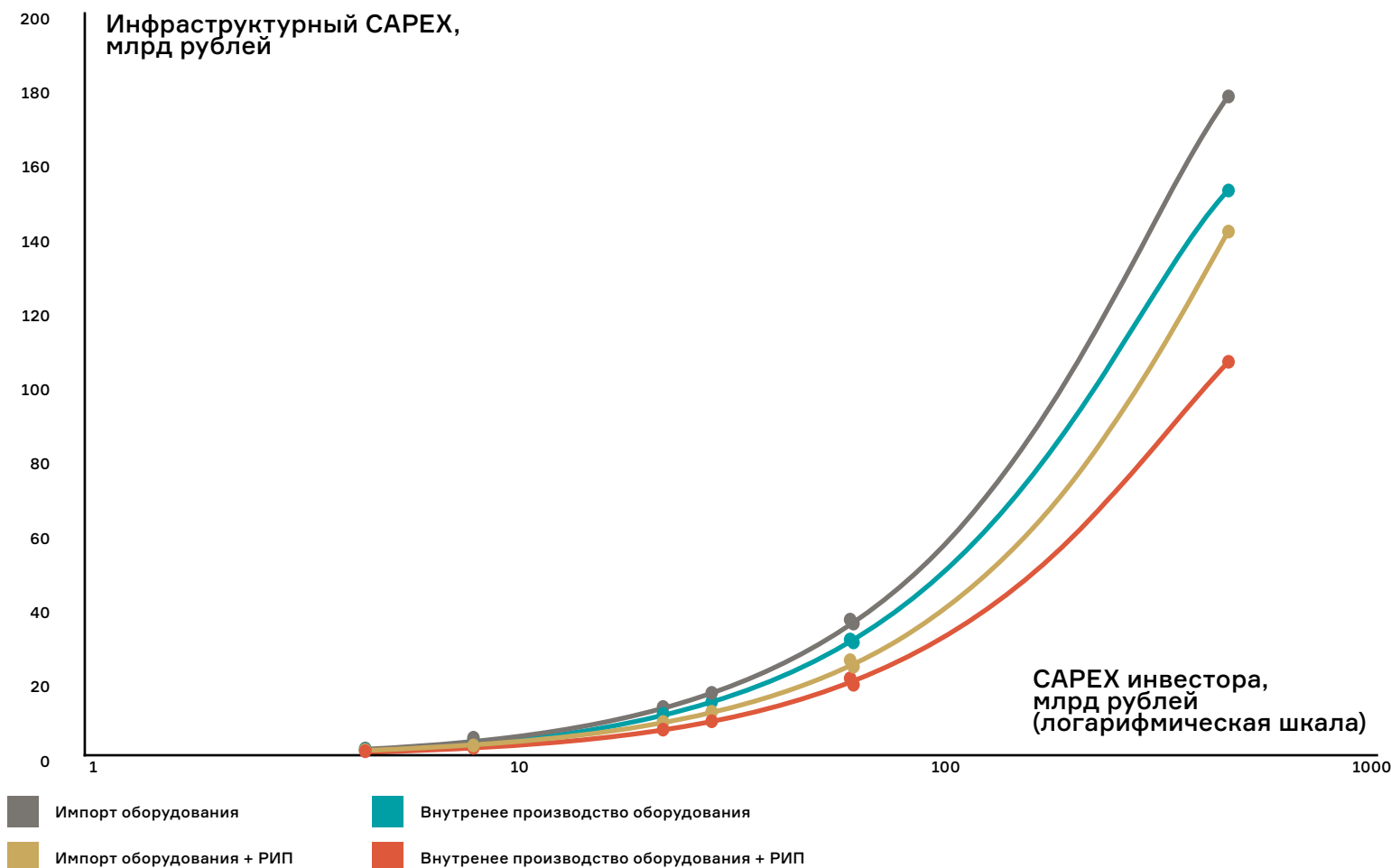
и территорий опережающего развития (первое не показало реальной эффективности, эффективность второго оценивать пока рано), предоставление статуса регионального инвестпроекта, заключение СПИК и т. д. Наличие или отсутствие таких форм господдержки, очевидно, будет влиять на изучаемый нами размер экономически обоснованных вложений государства еще и в инфраструктуру.

Условия реализации проекта — например, локализация производства оборудования, также будут влиять на потенциальный «доход» государства. Очевидно, что 100% российская локализация и 100% иностранная локализация — два «крайних» случая, в реальности реализуется некий промежуточный вариант.

Соответствующие сценарии были численно смоделированы. Изучались четыре комбинации параметров:

1. 100% импортное оборудование при отсутствии льгот.
2. 100% локальное оборудование при отсутствии льгот.

Рисунок 2. Зависимость «инфраструктурного» CAPEX от условий реализации проекта



3. 100% импортное оборудование с присвоением проекту статуса регионального инвестпроекта с обнулением ставки налога на прибыль на 10 лет (что является «максимальной» льготой по налогу на прибыль в этом режиме, чаще льгота применяется в меньшем объеме).
4. 100% локальное оборудование с обнулением ставки налога на прибыль на 10 лет.

На Рисунке 2 показаны результаты расчетов для этих четырех сценариев.

Предоставление резиденту крупных льгот по налогу на прибыль с очевидностью снижает экономически обоснованный размер госучастия в обеспечении инфраструктуры. В среднем это снижение составляет 20–25%. Это логично, так как по методологии расчета в качестве входящих денежных потоков для бюджета налог на прибыль играет важную роль, предоставление льгот по нему, очевидно, уменьшает эти потоки.

Примечательны результаты моделирования для двух диаметральных вариантов локализации производства оборудования. Оказывается, что ввоз оборудования из-за границы финансово выгоднее для государства! Причина здесь заключается в том, что суммарные поступления от импортной пошлины и НДС на ввезенное оборудование выше, чем суммарные поступления от аналогичного НДС (стоимость оборудования принимается равной для обоих вариантов локализации его производства после уплаты пошлин) и налога на прибыль российского производителя из-за низкой рентабельности последнего (и как следствие, малого размера «остающегося» у государства НДС). Этот чисто математический вывод вступает в противоречие с реализуемой на практике политикой «принуждения» к импортозамещению оборудования при реализации проектов, особенно у компаний с госучастием.

Конечно, разница госдоходов от импорта и локального производства будет зависеть от специфики конкретного проекта, требуемого для него оборудования, таможенного режима и других факторов, на графике приведена усредненная картина. Тем не менее, видно, что с экономической точки зрения реализация проектов на импортном оборудовании более привлекательна для государства.

Разумеется, на рисунке изображена упрощенная картина, не учитывающая специфики каждого отдельного проекта. В реальности инвесторы и получают льготы, и частично импортируют оборудование из-за границы, а картина господдержки несколько шире, чем предоставление льготы по налогу на прибыль. Например, при реализации проекта на территории опережающего развития (ТОР) резидент получает несколько меньшее снижение налога на прибыль (первые 5 лет налог не выше 5%, затем — не ниже 12%), а также льготы по земельному налогу и налогу на имущество. Примером госучастия в создании инфраструктуры для резидента ТОР является Амурский ГПЗ «Газпрома». Резиденты особых экономических зон также получают некоторые таможенные льготы на ввоз товаров и оборудования, что несколько снижает возможный «инфраструктурный» CAPEX для участия государства в подобных проектах, однако к специфике ОЭЗ можно отнести то, что обычной является практика

создания комплексной инфраструктуры для этих территорий, а не для проектов отдельных резидентов.

В проведенных расчетах мы учитывали НДС, сгенерированный за счет переработки сырья в продукцию нефтехимии, в качестве доходов государства. Как мы писали выше, его учет является отдельным вопросом для каждого проекта, поскольку, например, в случае полной экспортной ориентации производства НДС фактически нулевой, а в случае вытеснения с рынка импортной продукции НДС, сгенерированный на производстве товара, замещает доход от НДС при импорте. С другой стороны, локализация производства ведет к развитию и расширению внутреннего рынка, поэтому полностью исключать НДС из рассмотрения потенциальных доходов государства также иррационально.

Итак, суммируя, получается, что для типового нефтехимического проекта размер экономически эффективных инвестиций государства в создание обеспечивающей инфраструктуры может составлять 30–55% от затрат инвестора, в зависимости от размера проекта и условий его реализации. Но даже если представить себе ситуацию, при которой предприятие создается при полной локализации производства оборудования на территории страны, проекту предоставлено максимальное количество льгот, а весь объем продукции будет направлен на экспорт, то есть без учета НДС, то и в этом случае экономически оправданы инвестиции в инфраструктуру на уровне 10–15% от капитальных затрат инвестора.

Заключение

Обобщая изложенное, отметим несколько моментов. Исторически сложившаяся неравномерная населенность вкупе с рядом географических, климатических и других факторов, определившая дифференцированный уровень развития регионов России, существенно влияет на возможности промышленного роста и инвестиций. Логистика, порой являющаяся преимуществом российских заводов с точки зрения ценообразования, в то же время становится их недостатком при самом строительстве и экспорте продукции. Инфраструктурные препятствия с поставками сырья и готовой продукции, ограничения по перевалке товаров на суда для дальнейшего экспорта, сложности с подключением к инженерным сетям и т. д. осложняют процесс принятия решений компаниями, вплоть до отказа от инвестирования.

На наш взгляд, государственно-частное партнерство в форме целевого бюджетного финансирования инфраструктурных объектов для нужд того или иного инвестпроекта должно рассматриваться как институционально самостоятельный формат господдержки. Причем, как мы показали на обобщенных примерах, такая поддержка может рассматриваться как возвратная и доходная (с параметрами доходности, сопоставимыми с «рыночным» сектором), а ее размер может быть достаточно точно определен на основании детальной финансово-экономической модели самого поддерживаемого инвестиционного проекта (требования к ней также можно зафиксировать). При этом такая методика может быть формализована и, например, углублена за счет методов анализа риска (то есть математическое рассмотрение сценариев, когда государство свои обязательства выполнит, а инвестор — не выполнит или выполнит частично, например, с нарушением сроков или параметров проекта) с перенесением риска в требуемую бюджетом доходность.

По нашему мнению, рассмотрение вопросов финансирования инфраструктуры в таком ключе позволило бы оптимизировать бюджетные затраты с точки зрения поставленных экономических целей промышленной политики, а также сделать шаг навстречу единым и прозрачным правилам, эффект от которых может быть оценен инвестором заранее по общей методике взамен частных решений, что ценится с точки зрения делового климата.

Исследование подготовлено коллективом авторов под общей редакцией **А. Костина**
Цитирование материалов допускается исключительно с указанием ссылки на источник.
Цитирование на интернет-ресурсах допускается с использованием активной
гиперссылки на www.rupesc.ru
© Информационно-аналитический центр RUPEC, 2020

