

Инвестиции в инфраструктурные проекты

О.Ф. Жилин, вице-президент Российского газового общества

Инвестиции в инфраструктурные проекты — транспорт, коммунальную инфраструктуру, объекты здравоохранения, отдыха и спорта — предмет заботы всех органов исполнительной и законодательной власти.

Развитие инфраструктуры оплачивает потребитель, который, в свою очередь, получает более качественную и полную услугу. Планируя инвестиции в развитие или реконструкцию инфраструктуры, власти необходимо учитывать платежеспособный спрос потребителей на создаваемую услугу.

Так, если рассматривать газовый комплекс России, то вложения средств в общенациональную газотранспортную систему — единую систему газоснабжения (ЕСГ) приводят к росту тарифов на услуги ЕСГ, который, в свою очередь, обуславливает рост оптовой цены газа для всех регионов России. Вложения средств в развитие газораспределительных сетей субъектов Российской Федерации и муниципальных образований приведут к росту тарифов в данном субъекте. Это обусловлено ценами на газ и тарифами в газораспределении, недостаточными для безубыточной деятельности газовой отрасли.

Экономической основой коммерческой деятельности в обслуживании региональных систем жизнеобеспечения, в том числе систем газораспределения и газоснабжения, являются тарифы на оказание соответствующих услуг, устанавливаемые регулирующими органами.

Существующий механизм формирования тарифов по формуле «затраты плюс ...» не стимулирует инвестиционную деятельность организаций, эксплуатирующих объекты инфраструктуры.

Установление инвестиционных надбавок к тарифу на транспортировку газа способствовало некоторому оживлению процесса газификации отдельных регионов России. Однако для регионов с низким уровнем газификации средства, вырученные за счет этих надбавок, оказываются совершенно недостаточными.

Вместе с тем на балансе региональных и местных органов власти находится большое количество газораспределительных сетей и объектов газоснабжения, требующих заметных отвлечений бюджетных средств на их эксплуатацию.

Статья посвящена анализу инвестиционных возможностей, предоставляемых Федеральным законом "О концессионных соглашениях" в нефтегазовой сфере. Автор затрагивает такие вопросы, как инвестирование в инфраструктуру, использование механизма лизинга, уменьшение составных частей тарифа, налоги, государственная поддержка инвестиционных проектов. Автор исходит из того, что частный инвестор будет заинтересован вкладывать средства в инфраструктурные проекты в том случае, если у него будут гарантии возврата вложенных средств с необходимой прибылью.

Используемые способы распоряжения этой собственностью — создание унитарных предприятий, сдача в аренду специализированным коммерческим организациям или безвозмездная передача — неэффективны и приводят к ускоренному старению оборудования и повышению степени опасности для экологии и жизни населения.

Наиболее рациональным для бюджетов и эксплуатационной надежности способом явилась реализация газораспределительных сетей специализированным организациям и создание собственных источников инвестирования в инфраструктуру. Поиск путей смягчения тарифной нагрузки на потребителей привел к необходимости использования механизма лизинга. Это позволяет приобретать сети не за счет прибыли (затраты на лизинг учитываются в себестоимости). Рост тарифа также ограничивается увеличением срока выкупа.

Кроме того, появилась возможность организации непрерывного инвестиционного процесса в сфере газоснабжения на основе передачи вышеуказанных газораспределительных сетей в лизинг специализированным обслуживающим организациям с реинвестированием лизинговых платежей в строительство или модернизацию этих сетей либо в другие объекты региональных систем газоснабжения.

Дополнительная нагрузка на потребителей газа, связанная с небольшим ростом тарифа, компенсируется повышением степени газификации региона, надежности газоснабжения и устойчивости других систем жизнеобеспечения.

Последующая сдача этих объектов в лизинг способствует формированию и росту инвестиционного фонда, а также увеличивает долю инвестиционной составляющей в тарифе практически без его роста (см. рис. 1).

Собственник (муниципальное образование, субъект Федерации или коммерческая организация), принимая решение о продаже газопровода, объявляет аукцион или приступает к переговорам о прямой продаже.

Как правило, газораспределительные организации напрямую не становятся покупателями газопроводов в силу ограниченности собственных ресурсов. Имущество приобретается лизинговыми компаниями либо финансовыми посредниками для перепродажи лизинговым компаниям.

Новый собственник имущества заключает договор финансового лизинга со специализирован-

ной организацией по газоснабжению потребителей (ГРО), который является основанием для включения платежей по нему в регулируемый тариф.

Включение или невключение лизинговых платежей в тариф лежит за пределами компетенции участников договора и является рисковой составляющей инвестиционного процесса.

В данном случае тарифная нагрузка на потребителей, связанная с урегулированием отношений собственности или с воспроизводством инвестиционной базы в регионе, включает:

- стоимость объекта (величина средств, направляемая на реинвестирование);
- трансакционные издержки (комиссионные посреднику, проценты, уплачиваемые лизинговой компанией, и ее доход).

Воздействуя на эти составляющие, можно осуществлять регулирование роста тарифной нагрузки (см. рис. 2).

Частный инвестор будет заинтересован вкладывать средства в инфраструктурные проекты в том случае, если у него будут гарантии возврата вложенных средств с необходимой прибылью. Выкуп сетей через тариф у частного инвестора значительно проще. Нет необходимости в смене формы собственности. Если по истечении выкупа имущества надбавка к цене сохраняется, вся сумма годовой тарифной выручки, созданной за счет этой надбавки, становится инвестиционным источником (в нашем случае 11,6 млрд руб. в год)

Однако взимание НДС по отгрузке (в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 119-ФЗ) приводит к снижению эффективности инвестиционного процесса, так как продавец предоставляет рассрочку и вынужден отвлекать инвестиционные средства для уплаты этого налога. К снижению эффективности и увеличению нагрузки на тариф приводит также отмена Минфином России льготы по налогу на имущество (2,2 %) для лизинговых компаний. В конечном счете дополнительное бремя ложится на плечи потребителя, получающего услуги.

Недостатком этой схемы является ее юридическая неполнота. Соглашения частного инвестора с органами государственной власти базируются исключительно на административном ресурсе. Если эти соглашения приобретают характер консессионного, у всех сторон соглашения возникают юридические обязательства и гарантии.

Органы государственного регулирования в этом случае принимают на себя обязательства по тарифной компенсации и контролю за целевым использованием дополнительной тарифной выручки.

Принятие и реализация нового законодательства о концессиях (Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях») открывают новые возможности для привлечения инвестиций в создание новых объектов газоснабжения, а также эффективного использования значительной части уже имеющегося в государственной или муниципальной собственности имущества (см. рис. 3).

По концессионному соглашению одна сторона — концессионер (инвестор — российское или иностранное юридическое лицо) обязуется создать за свой счет недвижимое имущество (газовый объект), право собственности на которое будет принадлежать концеденту (уполномоченному органу государственной власти либо муниципальному образованию в лице органа местного самоуправления).

Возмещение расходов концессионера и получение последним прибыли на вложенный капитал в законодательстве предполагается за счет владения созданным имуществом. При этом законными являются следующие способы.

Первый способ. Концессионер (инвестор) будет осуществлять деятельность по газоснабжению потребителей, эксплуатируя созданный им объект на праве владения и пользования в срок, установленный концессионным соглашением.

Второй способ. Концессионер (инвестор) по согласованию с концедентом может на срок, установленный концессионным соглашением, передать созданное им имущество в аренду специализированной организации (ГРО).

Третий способ. Концедент предоставляет во владение и пользование концессионера также и имущество, принадлежащее концеденту на праве собственности, образующее единое целое с объектом концессионного соглашения и (или) предназначенное для использования по общему назначению для осуществления концессионером деятельности по газоснабжению потребителей.

В любом случае возмещение расходов инвестора на создание и эксплуатацию объекта, с установленной нормой прибыли на вложенный капитал, осуществляется в инфраструктурных проектах через установление в тарифе соответствующих надбавок.

Рис. 1. Действующий механизм возврата бюджетных средств, ранее вложенных в создание объектов газификации

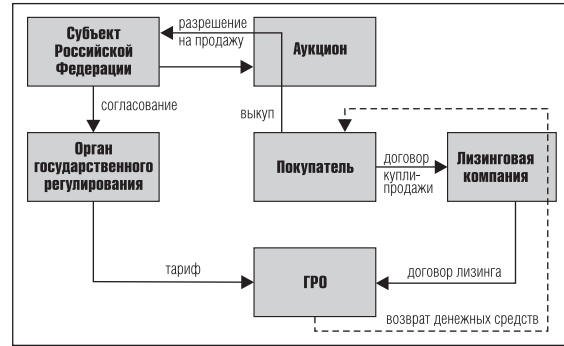


Рис. 2. Использование действующей схемы для привлечения средств частных инвесторов в развитие газификации

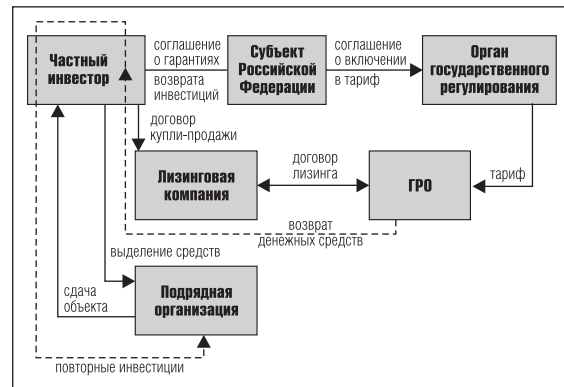
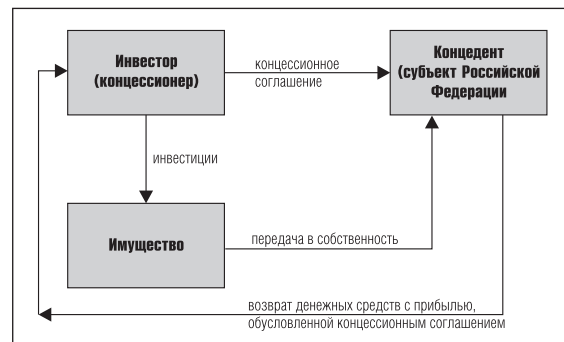


Рис. 3. Инвестиции на основе концессионного соглашения



Кроме того, по окончании срока действия концессионного соглашения собственник имущества (субъект Российской Федерации или муниципальное образование) может передать данный газовый объект в аренду либо по договору лизинга, либо продать на аукционе ГРО, а вырученные средства направить на дальнейшее развитие газификации региона.

Типовое концессионное соглашение для привлечения инвестиций в объекты газификации должно содержать в себе необходимую тарифную надбавку и схемы рассрочки возмещения средств (от 5 до 50 лет; см. рис. 4).

Механизм расчета надбавки к тарифу, обеспечивающий возврат концессионеру инвестиций с нормой прибыли на вложенный капитал, может быть заимствован из широко применяемых лизинговых расчетов. В случае концессии большинство платежей, характерных для обслуживания лизинга (НДС по отгрузке, лизинговая премия и т. д.) могут быть исключены. Это значительно снизит нагрузку на тариф. Источником же возникновения прибыли на вложенный капитал будет являться установленная на весь период концессии постоянная надбавка к тарифу.

Разработка типового концессионного положения может быть организована Экспертным советом Российского газового общества с участием Минэкономразвития России и ФСТ России.

Инвестиционные проекты в инфраструктуру могут получить государственную поддержку за счет средств созданного в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2005 г. № 694 Инвестиционного фонда Российской Федерации на основании заключения экспертов, ак-

кредитованных при Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации.

Первичные условия по объему инвестиций должны быть не менее 5,0 млрд руб.

Государственной поддержкой могут пользоваться также инвестиционные проекты в объекты инфраструктуры, определяемые Федеральным законом «О концессионных соглашениях».

Возможные проекты:

- газификация регионов Российской Федерации;
- строительство магистральных газопроводов;
- строительство газозаправочной инфраструктуры.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

1. Организация выкупа ранее построенных газовых сетей с использованием механизма лизинга и возврат этих средств в газификацию могут создать непрерывный режим инвестирования.

2. Продажа газовых сетей, построенных за счет средств инвесторов (например, Газпрома, Новатэка, Итеры и др.) по той же схеме, при условии фиксации тарифной выручки, позволяет создать непрерывный источник инвестирования в субъектах Российской Федерации.

3. Использование механизмов концессии позволит уменьшить риски инвесторов за счет тарифных гарантий.

4. Повышение цены на газ для конечного потребителя должно сопровождаться опережающим ростом региональной составляющей, что позволит сформировать эффективный инвестиционный источник.

5. Инвестиции на основе концессионных соглашений при определенных условиях могут получить бюджетную поддержку.

6. Использование механизма лизинга при развитии инфраструктуры газоснабжения очень сильно зависит от объемов существующего газопотребления. В регионах, где газификация только начинается, концессионный механизм является предпочтительным.

Если мы хотим сделать процесс газификации регионов России действительно национальным проектом, необходимо, чтобы каждый субъект Российской Федерации и каждое муниципальное образование воспользовались инвестиционными возможностями, предоставляемыми Федеральным законом «О концессионных соглашениях». □

Рис. 4. Формула тарифа

$$T = T_{\text{экспл. расходы}} + T_{\text{возврат инвестиций}}$$

↓

$$\frac{\text{Инвестиционные выплаты}}{\text{среднегодовое потребление}} \times (1+\Delta)$$

↑
кредит

не подлежит регулированию