

Российско-Европейский Центр Экономической Политики

**НАУЧНЫЕ ТРУДЫ РЕЦЭП
«ПОДДЕРЖКА ОТДЕЛЬНЫХ
ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ VERSUS
УЛУЧШЕНИЯ ОБЩЕГО
ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА»**

П. Исаева

Июнь 2001

На наш взгляд, состояние дел в автомобильной отрасли, описанное в предыдущей записке, как нельзя лучше отражает общую ситуацию с инвестиционными проектами и инвестиционным климатом в России. Фундаментальный вопрос состоит не в том, нужно ли поддерживать автомобилестроение или отдельные проекты в нем, а в том, что действительно необходимо привлечение инвестиций и улучшение общего климата в бизнесе.

Практика предоставления конкретных льгот индивидуальным проектам

К сожалению, у нас, скорее, сложилась практика предоставления конкретных льгот или особых условий отдельным проектам или инвесторам. Это путь наименьшего сопротивления с точки зрения принятия решений, лоббирования, законодательного оформления конкретного решения и, в некоторых случаях, с точки зрения получения реальных результатов в обозримом будущем. Однако такой подход представляет в искаженном виде факторы, влияющие на сбережения и инвестиции. Предпочтения одним проектам оборачиваются ущемлением интересов других, а скорее и большинства инвесторов. Практически любая льгота порождает попытки ею воспользоваться не только добросовестными инвесторами, но и теми, кто хочет получить краткосрочную выгоду в обход нормальной практики бизнеса.

Кроме того, индивидуальный подход облегчает декларирование льгот, но не всегда делает реальным их получение. Законодательное оформление принятия начального решения о предоставлении тех или иных льгот достаточно несложно. Однако для воплощения их в жизнь, как правило, необходимо внесение изменений или дополнений в огромное количество других нормативных актов, согласование дальнейших решений с различными министерствами и ведомствами, доведение принятых решений до сведения соответствующих органов власти на местах. Этот этап является наиболее трудным и зачастую непреодолимым в существующих российских условиях.

В таком случае, несмотря на уже декларированные льготы и преференции инвесторы оказываются в тупиковой ситуации: их интересы не соблюдаются, найти ответственных или тех, кто реально может довести вопрос до конца практически не возможно. Это служит мощным дестабилизирующим и дестимулирующим фактором, ухудшающим и без того неблагоприятный инвестиционный климат. Кроме того, увеличиваются государственные издержки (время чиновников, межведомственные разбирательства и т.д.) и наносится ущерб эффективности государственного аппарата.

С другой стороны, при действительном осуществлении на практике политики индивидуальных льгот, возникают стимулы для дальнейших попыток пользоваться лоббированием для разрешения коммерческих вопросов. В условиях рыночной системы это несомненно плохо.

Приоритет - благоприятному инвестиционному климату в целом

Приоритетом должно являться создание благоприятного инвестиционного климата в масштабах всей российской экономики, вне зависимости от сектора, отрасли или региона, а также национальной принадлежности инвестора. Существует надежда, что усилия правительства России в сфере дерегулирования экономики, реформирования налоговой системы и таможенно-тарифного регулирования в рамках реализации программы Грефа приведут к реальным результатам как в плане изменения законодательной базы так и в плане реального воплощения в жизнь заявленных мер. Кроме того, принят и вступает в действие

новый налоговый кодекс, который снимает часть наболевших вопросов. Однако пока нет ясности, как быстро произойдут изменения в реальной жизни, когда уже обозначенные и принятые решения станут нормальной ежедневной практикой бизнеса. Необходимо, чтобы государственная политика в отношении бизнеса была последовательной, непротиворечивой и абсолютно ясной для понимания. Тогда не нужно будет никаких специальных мер для поддержки индивидуальных проектов, предприятий или отраслей.

Роль и место прямых иностранных инвестиций в экономике России

В идеале, как было отмечено выше, не должно быть различий в условиях инвестирования для внутренних и для внешних инвесторов. Однако недостаточная развитость рыночной экономики, и особенно финансовой инфраструктуры, отвечающей за мобилизацию сбережений, в России на сегодняшнем этапе со всеми вытекающими последствиями заставляют нас рассматривать прямые иностранные инвестиции как важное условие решения проблем экономического роста и интеграции России в мировую экономику.¹

Пока объем привлеченных иностранных инвестиций экономику России не слишком высок. Общий объем накопленных иностранных инвестиций на 1 января 2000 года составлял 29,25 млрд. долларов США, из них прямые инвестиции составляют всего 12,76 млрд. долларов США. В таблице 1 приведены данные по отраслям с наибольшим объемом накопленных инвестиций.

Как мы видим, прямые иностранные инвестиции сосредоточены в пищевой промышленности, связи, топливной промышленности и торговле, и только в первых трех из перечисленных прямые инвестиции составили более двух миллиардов долларов в каждой. Цифры по остальным отраслям гораздо скромнее.

Таблица 1. Отрасли российской экономики с наибольшим объемом накопленных иностранных инвестиций на 1 января 2000 года.

Отрасли	Объем инвестиций млрд. USD	% от общего объема	в том числе: прямые инвестиции	
			Объем, млрд USD	% от общего объема
Всего по Российской Федерации, в т.ч.	29,25	100,0	12,76	100,0
Управление	9,35	32,0	0,01	0,1
Топливная промышленность	4,36	14,9	2,21	17,3
Пищевая промышленность	3,17	10,8	2,57	20,1
Связь	2,67	9,1	2,24	17,6
Торговля и общественное питание	1,79	6,1	1,31	10,3
Машиностроение и металлообработка	1,51	5,2	0,53	4,2
Транспорт	0,92	3,2	0,68	5,3
Общая коммерческая	0,70	2,4	0,39	3,0

¹ В данной записке мы не рассматриваем разницу между реально внешними инвестициями и так называемым возвращающимся российским капиталом, ранее нелегально утекшим из страны. Этот вопрос при необходимости может быть рассмотрен отдельно. В принципе, далее будет рассмотрен аргумент о приоритетности прямых инвестиций мировых лидеров производства в той или иной отрасли в случае необходимости поддержки конкретной отрасли или конкретных проектов.

деятельность по обеспечению функционирования рынка				
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	0,68	2,3	0,50	3,9
Цветная металлургия	0,64	2,2	0,28	2,2

Данные за 1999 год показывают, что годовой поток инвестиций, хотя и составляет почти треть от накопленных объемов и, соответственно, говорит об относительном ускорении, также незначителен.

Таблица 2. Отрасли российской экономики, привлекшие наибольший объем иностранных инвестиций в 1999 году.

Отрасли	Объем инвестиций млрд. USD	% от общего объема	в том числе: прямые инвестиции	
			Объем, млрд USD	% от общего объема
Всего по Российской Федерации, в т.ч.	9,56	100,0	4,26	100,0
Топливная промышленность	1,70	17,8	1,19	28,0
Торговля и общественное питание	1,62	17,0	0,60	14,1
Управление	1,48	15,5	0,01	0,3
Пищевая промышленность	1,41	14,8	0,96	22,7
Транспорт	0,52	5,5	0,52	12,2
Черная металлургия	0,51	5,4	0,06	1,3
Цветная металлургия	0,41	4,3	0,02	0,4
Машиностроение и металлообработка	0,40	4,1	0,13	3,0
Связь	0,39	4,0	0,17	4,1
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	0,19	2,0	0,14	3,3

Причем по данным за год абсолютными лидерами по привлечению прямых иностранных инвестиций являются топливная и пищевая промышленность. Можно также говорить об относительном увеличении доли транспорта в общем объеме прямых инвестиций. Однако ни машиностроению, ни лесной и деревообрабатывающей промышленности по-прежнему не удалось привлечь сравнимых с добывающими отраслями (и пищевой промышленностью), а вернее даже действительно значимых прямых иностранных инвестиций.

Следующим может быть поставлен вопрос о том, что же стоит за цифрами прямых иностранных инвестиций: много ли значимых инвестиционных проектов и каково их распределение по отраслям.

Крупномасштабные инвестиционные проекты в отраслевом разрезе

Если говорить о конкретных крупных инвестиционных проектах с участием иностранных инвесторов, то можно отметить следующее:

- Наибольшее число проектов заявлено и реализуется в сфере добычи нефти и газа. С участием американских, британских, французских, немецких, канадских, японских и др.

компаний создано около 50 совместных предприятий по добыче нефти, начата реализация крупномасштабных проектов на условиях соглашения о разделе продукции. Готовятся к реализации значительные проекты по транспортировке российского природного газа.

- Второй по величине прямых иностранных инвестиций является пищевая промышленность. В этой области реализуется значительное число инвестиционных проектов, причем как с российскими партнерами, так и исключительно силами иностранных компаний путем создания абсолютно нового производства (green field). В российской пищевой промышленности лидеры мирового производства инвестируют в производство кондитерских изделий, мясопереработку, производство безалкогольных напитков, табачных изделий и пр.

- В области авиастроения и производства космической техники реализуется проект Sea Launch, стоимостью в 2 млрд. долларов, с участием российской, украинских, норвежской и американской компаний, в рамках которого все основные работы считаются выполненными а первые демонстративный и коммерческие запуски состоялись в 1999 году. Также осуществляется проект нескольких российских компаний с египетской Като Ароматик по созданию и поставкам самолетов Ту, в рамках которого сделано 2 пассажирских и один грузовой самолет. Еще несколько проектов по производству самолетов ИЛ и МИГ уже заявлено, но не реализуется в связи с недостатком финансовых средств.

- В области машиностроения, помимо автомобильной промышленности, ситуацию в которой мы подробно рассмотрели в предыдущей записке, существуют планы по крупному производству газовых турбин в Санкт-Петербурге с участием швейцаро-шведской АББ. Кроме того, этой же компанией уже создано около 20 совместных предприятий в России в области электроэнергетики, объем уже вложенных инвестиций составляет около 100 млн. долларов США. Итальянской корпорацией куплен завод по производству бытовой техники Стинол.

- Реализуется ряд проектов в области реконструкции систем связи. По проектам с немецкой и японской компаниями ведется налаживание оптоволоконной и радиорелейной линий связи, стоимость поставляемого оборудования - более 550 млн. долларов. В рамках проекта с участием американских компаний установлено 30 наземных станций VSAT, получено оборудования на сумму около 64 млн. долларов США. Норвежской компанией создано около 10 совместных предприятий, инвестировано около 50 млн. долларов США.

- В целлюлозно-бумажной промышленности, агро-промышленном комплексе и в области конверсии оборонных предприятий также есть несколько потенциально значимых проектов с участием иностранных инвесторов.

Нужна ли наряду с улучшением инвестиционного климата активная государственная политика по поддержке внутреннего производства и отдельных отраслей?

Очевидно, что приоритеты в иностранных инвестициях - добывающие отрасли и пищевая промышленность - отражают состояние российской экономики в целом, развитие платежеспособного спроса на внутреннем рынке и отраслевые различия в окупаемости инвестиций. Приведенные цифры не позволяют надеяться на значительный приток капитала в традиционные отрасли, которые нуждаются в новых технологиях, оборудовании и know-how. Однако возникает следующий вопрос: нужно ли в этих условиях поддерживать внутреннее производство в целом и отдельные отрасли за счет активной государственной политики. Однозначного ответа на этот вопрос не существует. В разных странах, в

различные моменты становления и развития национальных экономик применялись разные, иногда диаметрально противоположные подходы.

На данный момент мы попытаемся избежать общих дискуссий, хотя многие аспекты таможенного регулирования, образования свободных экономических зон, заключения соглашений о разделе продукции. и пр., сами по себе и в связи с предметом этой записки представляют несомненный интерес. Тем не менее пока мы ограничимся попытками привести аргументы за и против активной государственной промышленной политики на сегодняшний день. Общий подход может быть выражен следующим образом: в нормальных рыночных условиях протекционистская политика по отношению к внутреннему производству скорее вредна, чем полезна. Решение даже таких масштабных и болезненных проблем как социальный аспект реформирования российской экономики не должен решаться за счет огульной защиты предприятий, в том числе, а вернее преимущественно, банкротов.

В то же время предложение сосредоточиться на решении задач общеэкономических реформ вряд ли может быть настолько же полезным, насколько оно является универсальным. В данной записке мы хотим не столько противопоставить идеал и существующую практику, сколько обозначить некоторые шаги, которые могли бы их сблизить в конкретных существующих условиях без применения шоковой терапии. Поэтому далее мы остановимся на объективных условиях, которые могут вызвать необходимость использования политики поддержки отдельных отраслей или проектов в краткосрочной перспективе.

- **Необходимость равных условий**

Де-факто в России сейчас существуют механизмы и инструменты по поддержке индивидуальных отраслей и/или предприятий. Причем, это не только наследие прежней экономической системы, результат региональной инициативы или недостатков существующего таможенно-тарифного регулирования и пр., но иногда и меры в рамках сегодняшних реформ. Так, например, можно спорить о необходимости соглашений о разделе продукции. Но они четко оговаривают обязанности и права участников инвестиционных проектов в добывающих отраслях, включая вопросы о вознаграждении, пусть не в денежной, но хотя бы в натуральной форме. В то же время, те инвесторы, которые хотят развивать проекты в обрабатывающей промышленности, например, производить автомобили, находятся в более невыгодном положении, поскольку для них не существует ясности в вопросе о получении прибыли, не говоря уже о ее репатриации. Если в дальнейшем ориентироваться на стимулирование иностранных инвестиций не только в области добывающей промышленности, нужно определиться в целом по отношению к возможности, объемам и срокам репатриации части прибыли иностранными участниками инвестиционных проектов.

- **Защита конкурентоспособности при сдерживании валютного курса**

Финансовый кризис 1998 года привел к относительному повышению конкурентоспособности большей части внутреннего производства в России. Однако очень немногие предприятия сумели воспользоваться сложившейся фактически в их пользу ситуацией для того, чтобы реструктурировать свое производство и повысить его эффективность еще и за счет внутренних факторов. На уровне экономики в целом также не было предпринято существенных мер в области структурных реформ. В результате полученная передышка или фора не смогла переломить ситуации кардинально.

Спустя два с половиной года многие отрасли и большая часть предприятий вновь находятся в ситуации, когда реальное укрепление рубля (либо через ускоренную инфляцию, либо через непосредственное повышение номинального курса) приведет к неконкурентоспособности их продукции либо по отношению к импорту либо по отношению к платежеспособному спросу

населения. Запас прочности фактически очень мал. В то же время очевидно, что в условиях финансовой стабилизации власти опасаются сдерживать рост номинального валютного курса, чтобы избежать инфляционной вспышки при увеличении денежной массы. Если дилемму финансовая стабилизация - слабая промышленность не удастся решить общеэкономическими мерами в рамках структурных реформ, определяющих правила игры для всех экономических агентов, возможно власти будут вынуждены принимать специальные меры по защите конкурентоспособности отдельных приоритетных отраслей.

- **Повышение конкурентоспособности в условиях протекционистской таможенной политики**

Несмотря на несомненное желание России вступить в ВТО, вряд ли можно ожидать радикального и скорого изменения таможенной политики, защищающей крупных и значимых внутренних производителей, подобных производителям автомобильной техники. С одной стороны, преференциальный режим защищает отечественных производителей от конкуренции с импортом, но при этом предприятиям не нужно усердно стремиться к повышению конкурентоспособности за счет внутренних ресурсов и повышения эффективности. Тем самым подрываются стимулы к дальнейшему развитию и неизбежно дальнейшее отставание от мировых стандартов. Чтобы избежать негативного влияния преференциального режима на отечественных производителей, возможно имеет смысл принятие специальных мер по привлечению мировых лидеров в той или иной области производства к совместной работе с российскими предприятиями с целью улучшения конкурентоспособности по отношению к внешнему миру. Меры поддержки крупномасштабных проектов возможны не только для автомобильной промышленности, но в том числе, и для нее. Однако в таком случае необходимо тщательное прописывание льгот, которое обеспечило бы отсеечение недобросовестных игроков, как российских, так и иностранных, нацеленных только на обход таможенных барьеров (см. предыдущую записку).

- **Пилотные программы в рамках существующих реформ**

Как уже упоминалось выше, в последнее время предпринимаются значительные усилия по реформированию экономики в правильном направлении и с достаточной детализацией. К сожалению, пока рано говорить о влиянии этих мер на реальную жизнь и мотивацию экономических агентов, так как во многих сферах речь пока идет об обсуждении концепций и последовательности шагов реформирования, только некоторые меры достигли законодательского уровня, и практически никакие еще не были в действии достаточного времени, чтобы судить о результатах. Если в ближайшее время не будет достаточного прогресса по претворению реформ в жизнь и исполнению уже принятых законов, возможно принятие пилотных программ по "обкатке" реформ в том или ином регионе или в рамках того или иного крупномасштабного проекта.

В таком случае нужно добиваться такой ситуации, чтобы власти отслеживали адекватность процедур по воплощению проекта в жизнь уже принятым законам и решениям. В прошлом скорее участники проекта (как в случае с декларируемыми льготами инвестиционным проектам в автомобильной промышленности, отраженными в предыдущей записке) добивались у чиновников на федеральном уровне, а затем на местах, что же им положено и как это получить в реальности. Понятно, что в наших условиях такое предложение не выглядит легко выполнимым. Однако если нет возможности обеспечить выполнение уже принятых законов и правил в рамках нескольких проектов или регионов, то нет смысла надеяться на результаты таких реформ в масштабах всей экономики.

Приоритеты и оговорки в случае принятия решения о специальных мерах

Выбор отраслей и/или отдельных проектов для поддержки очень сложен и требует индивидуального подхода к каждому случаю или конкретной ситуации. Для примера, остановимся еще раз на автомобильной промышленности. Это относительно развитая отрасль, дающая значительную часть общего выпуска машиностроения в целом. Отрасль выпускает продукцию, востребованную на внутреннем рынке, принадлежащую к товарам длительного пользования и стоящую относительно крупную сумму. При этом производство не достаточно эффективно, низкое качество по сравнению с мировыми стандартами, избыточная занятость, от которой вряд ли можно избавиться в краткосрочной перспективе в связи с социальным аспектом. Как правило, предприятия отрасли являются доминирующими в экономике своих городов, а то и целых регионов, они соответственно обеспечивают значительную часть бюджетных доходов этих регионов. Маловероятно, что будет принято решение о принятии жестких мер по реформированию отрасли. О готовности поддерживать отрасль говорят существующие высокие таможенные барьеры, защищающие отрасль от жесткой конкуренции со стороны внешних рынков. Кроме того, поддержка оказывается, как и большей части российских предприятий, за счет мягких бюджетных ограничений, когда власти закрывают глаза на неплатежи и бартер как в отношениях между предприятиями, так и в бюджетных платежах со стороны предприятий. Кардинально изменить ситуацию в автомобилестроении трудно, но возможно было бы эффективнее дать прописанные льготы новым проектам или предприятиям с привлечением эффективных технологий.

При более детальном планировании мер поддержки хотелось бы еще раз подчеркнуть значимость следующих аспектов:

- При предоставлении льгот необходимо обеспечить доступ к ним только тех проектов, которые не планируют ограничиться сборкой в промышленности или финишной незначительной производственной фазой в других отраслях/секторах. Необходима проработка подготовки к реальному производству как на уровне бизнес-планов, так и на уровне подготовки производственных линий соответствующей мощности, завоза оборудования.
- Предоставление приоритета в поощрительных мерах проектам, направленным на привлечение иностранных инвестиций в производство не конечной продукции, а комплектующих. Этот момент актуален не только для автомобилестроения, но и для многих других отраслей промышленности. Например, в авиастроении российские самолеты по большей части вполне конкурентоспособны на мировом рынке, однако двигатели зачастую не выдерживают никакой критики. Поэтому для того, чтобы продать свою продукцию авиастроителям приходится прибегать к комплектации своих самолетов импортными двигателями, иногда изобретая сложные схемы по привлечению финансирования в связи с отсутствием собственных средств. Видимо, выгоднее для всего авиастроения в целом было бы наладить совместное производство современных двигателей с участием лидеров в этой области. Производство качественных комплектующих на уровне мировых стандартов внутри России несомненно способно не только решить вопросы выхода на мировые рынки с той или иной продукцией, но и поднять отечественное производство на новый уровень.
- Необходимость установления минимальных лимитов инвестиций в рамках проектов, предполагаемых для поддержки, а также четкой спецификации в случае мелкомасштабного, но технологичного производства. В принципе, история с определением параметров проектов в автомобилестроении достаточных для оказания мер господдержки показала явную непроработанность этого вопроса в принятых документах. Об этом говорит, на наш взгляд что как минимум пять лидирующих иностранных компаний подписали инвестиционное

соглашение с правительством и большая часть остальных заявили о своем желании сделать это, т.е. компании скорее позиционировались в будущих возможностях, чем имели реальные производственные планы.

- В случае оговаривания других конкретных условий - например, предоставления льгот только новым предприятиям - важно обеспечить отсеечение недобросовестных игроков, стремящихся так или иначе обойти закон.

В аналитических материалах, распространяемых РЕЦЭП, могут излагаться различные точки зрения на экономическую политику, однако Центр как организация придерживается в этом отношении нейтральной позиции. Все мнения, высказываемые в публикуемых материалах, отражают исключительно точку зрения их авторов, но не мнение РЕЦЭП, организаций, принадлежащих к его руководящему консорциуму, Европейской комиссии или любой другой организации, принадлежащей к Европейской комиссии.

**РОССИЙСКО-ЕВРОПЕЙСКИЙ ЦЕНТР
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ**

Потаповский пер., 5, стр. 4,
Москва 101000 Россия
<http://www.recep.ru>
e-mail: recep@recep.ru
тел +7 (503) 232-36-13 факс +7 (503) 232-37-39