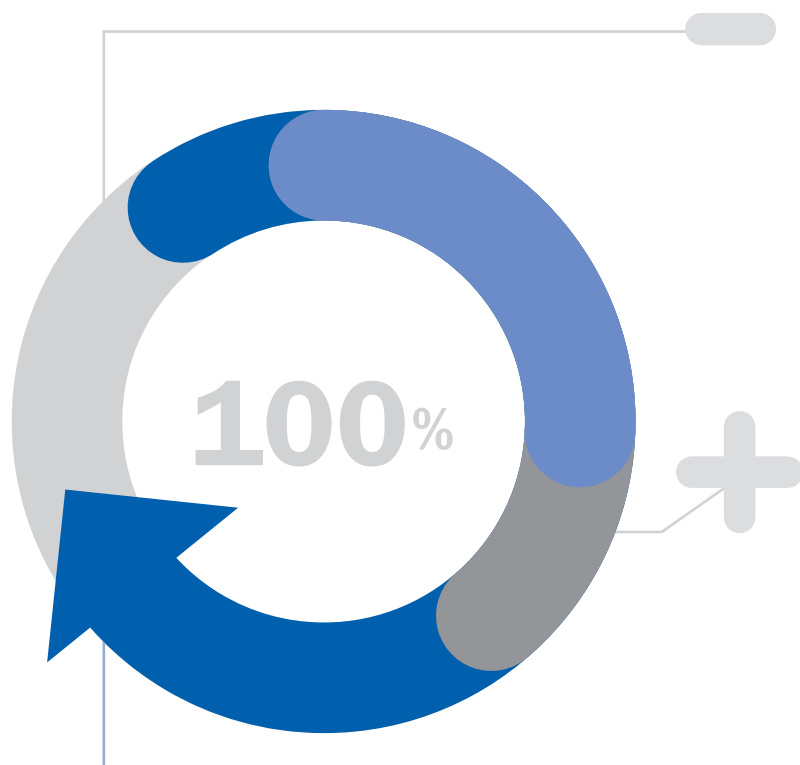


ОЦЕНКА РАЗВИТИЯ ГЧП В РОССИИ. Мнение бизнеса

Отчет по результатам исследования



• Москва, 2013 г.



Цель проведения исследования



С целью привлечения инвестиций и услуг частных компаний для решения государственных задач Минэкономразвития России разрабатываются системные предложения по использованию механизмов государственно-частного партнерства.

Для учета мнения бизнеса при разработке этих предложений Торгово-промышленной палатой РФ совместно с Центром развития государственно-частного партнерства проведено исследование в виде анкетирования ведущих бизнес-структур, реализующих инфраструктурные проекты.

Главной задачей исследования было обобщение мнений представителей бизнеса для выявления существующих проблем и препятствий развитию ГЧП в России и дальнейшей выработки возможных решений по их преодолению.

Крупнейшие инфраструктурные компании оценили эффективность взаимодействия бизнеса и власти, обозначили пробелы в законодательстве и барьеры, с которыми сталкивается бизнес при участии (рассмотрении возможности участия) в проектах ГЧП.

Участники опроса

В опросе приняли участие инфраструктурные компании – представители основных отраслей, в которых на сегодняшний день возможна реализация проектов ГЧП: энергетика, ЖКХ, ВКХ, транспорт (автомобильные и железные дороги, аэропорты и морские порты), нефтегазовый сектор, оборонно-промышленный комплекс, социальная инфраструктура.

- ГК «Росводоканал»
- ЗАО «Комплексные энергетические системы»
- ОАО «Российские коммунальные системы»
- ОАО «Скоростные магистрали»
- ООО «Воздушные Ворота Северной Столицы»
- ОАО «Стройтрансгаз»
- ОАО «Станкопром»
- ГК «Мортон»
- ЗАО «Группа компаний Медси»
- ГК «Сумма»
- ООО «Корпорация Инжтрансстрой»
- ОАО «Евразийский»





ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ



Механизм взаимодействия государственного и частных партнеров не отлажен.

Опрошенных представителей бизнеса не устраивает существующий порядок взаимодействия с государственным сектором по вопросам ГЧП, а политика, направленная на развитие механизмов ГЧП, оценивается как слабозффективная.



Необходим учет мнения бизнес-сообщества при разработке и совершенствовании нормативно-правовой базы в сфере ГЧП.

Респонденты выступают за доработку проекта федерального закона «Об основах ГЧП в РФ» в части защиты интересов частного партнера. Также представители бизнес-сообщества считают неотъемлемым условием формирования нормативной базы в сфере ГЧП разработку отраслевого законодательства. Бизнес готов участвовать в совершенствовании законодательства.



Отсутствует единая методология реализации проектов ГЧП.

Необходима разработка единой методологической базы по подготовке и реализации проектов ГЧП, мониторингу реализации проектов ГЧП, оценке эффективности внебюджетного финансирования инфраструктурных проектов и пр.



Необходимо разработать и постоянно совершенствовать единые (типовые) механизмы отбора частных партнеров для реализации проектов ГЧП.

При выборе частных партнеров для проектов ГЧП в большинстве случаев отсутствуют четкие критерии отбора, а процедура принятия решений слишком сложна и забюрократизирована. Требуется внедрение механизмов независимой экспертизы конкурсной документации и соблюдения конкурсных процедур для защиты ущемленных интересов частных партнеров.



Нужна консолидация бизнес-сообщества в сфере ГЧП.

Необходимо создание условий для консолидации бизнес-сообщества с целью защиты интересов частного партнера при реализации проектов ГЧП.



Стандартизация профессиональной деятельности в сфере государственно-частного партнерства преждевременна.

Проекты слишком разрознены, но со временем возможно внедрение стандартизации в отдельно взятых отраслях, в первую очередь в отношении деятельности операторов инфраструктурных объектов.



Государственным заказчикам необходимо повысить уровень специальных компетенций в сфере ГЧП.

Помимо специальных знаний в сфере ГЧП государственным заказчикам необходимо повысить уровень квалификации по проработке технических заданий и конкурсной документации, а также управлению проектами ГЧП.



Бизнес-сообществу не хватает обмена опытом с зарубежными партнерами.

Необходима организация специальных площадок и мероприятий для взаимодействия российских участников рынка ГЧП с иностранными.



Недостаточно информации о развитии, тенденциях и проектах государственно-частного партнерства в России.

В открытых источниках недостаточно информации о текущем развитии ГЧП в России. Имеющаяся информация труднодоступна и разрозненна. Проектам, реализуемым на принципах ГЧП, не хватает широкого освещения в СМИ.





Результаты анкетирования

Общие вопросы

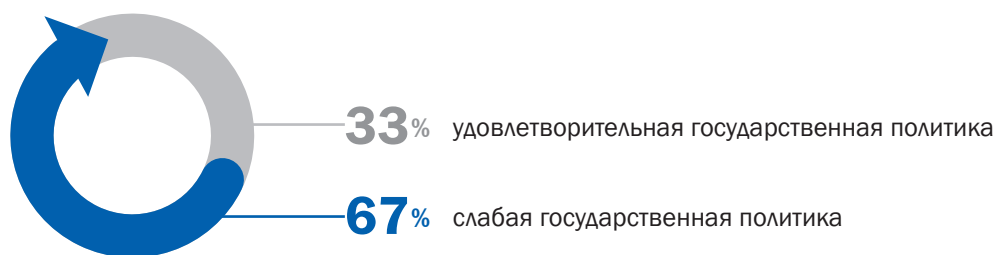
1 Как вы оцениваете эффективность существующего порядка взаимодействия государственного и частного сектора по вопросам ГЧП?

92% респондентов считают существующий порядок взаимодействия государственного и частного сектора по вопросам ГЧП малоэффективным. Большинство компаний выделяют следующие проблемы взаимодействия государственного и частного партнеров:

- отсутствие единых и прозрачных механизмов взаимодействия публичного и частного партнеров при инициации и реализации проектов ГЧП;
- высокий уровень издержек частного сектора при инициации и предпроектной подготовке ГЧП-проектов;
- законодательно ограниченный перечень возможных форм взаимодействия государства и частного инвестора с использованием механизмов ГЧП;
- отсутствие единого профильного ведомства, осуществляющего регулирование в сфере ГЧП;
- отсутствие нормативно закрепленных процедур принятия решений об инициации и реализации того или иного проекта ГЧП.

2 Оцените эффективность государственной политики, направленной на развитие механизмов ГЧП.

33% опрошенных удовлетворяет действующая государственная политика. В свою очередь, **67%** респондентов считают, что государственная политика, направленная на развитие механизмов ГЧП – слабая. При этом респонденты отмечают, что развитие механизмов ГЧП в России находится на начальной стадии и формируется в основном вокруг транспортной отрасли, а для остальных отраслей государство ограничивается декларативными мерами, что свидетельствует об отсутствии единой государственной политики в вопросах внедрения механизмов ГЧП в России.



3 Есть ли необходимость в структурировании государственного регулирования сферы ГЧП?



Респонденты единогласно считают необходимым расширение нормативно-правовой базы в сфере ГЧП.

42% опрошенных подчеркнули, что необходимо создать специализированный государственный орган по регулированию ГЧП в России, который осуществлял бы методическое сопровождение проектов ГЧП, обобщение и внедрение лучших практик ГЧП, а также мониторинг реализации проектов ГЧП.

25% респондентов предложили дополнительные меры структурирования государственного регулирования ГЧП, в том числе такие как:

- закрепить на федеральном уровне перечень основных форм реализации ГЧП проектов и разработать для них соответствующую методическую и нормативно-правовую базу;
- интегрировать принимаемые правовые акты в области ГЧП в систему действующего законодательства, устранить возникающие противоречия с учетом правил, установленных в том числе Федеральным законом № 135-ФЗ «О защите конкуренции»;
- совершенствовать институты регулирования развития ГЧП.

4 Необходима ли единая методология реализации проектов ГЧП?

Все респонденты отметили необходимость единой методологии реализации проектов ГЧП, из них:

67% считают, что единая методология необходима в части разработки типовых форм соглашений о ГЧП.

58% респондентов отметили необходимость разработки методических рекомендаций для субъектов РФ.

25% опрошенных назвали иные цели внедрения единой методологии реализации проектов ГЧП, в частности:

- повышение уровня квалификации участников;
- обеспечение единства подходов в оценке целесообразности реализации проектов ГЧП и наиболее экономически эффективных форм участия публичного партнера в проектах ГЧП;
- исключение ошибок в реализации механизмов ГЧП на региональном и муниципальном уровне.



Комментарий участника опроса:

«Типовые формы концессионных соглашений и соглашений о ГЧП должны носить рекомендательный характер (лично пытался «причесать» типовое концессионное соглашение по железнодорожной инфраструктуре и ужаснулся низкому качеству исходного текста)»





5 Насколько необходима консолидация усилий бизнес-сообщества с целью защиты интересов частного партнера при реализации проектов ГЧП?

80% респондентов считают необходимым консолидацию усилий бизнес-сообщества для защиты интересов частного партнера, но при этом отмечают отсутствие для этого условий. Несмотря на отмеченную потребность в консолидации усилий бизнес-сообщества для защиты интересов частных инвесторов в рамках реализации проектов ГЧП, ряд респондентов одним из сдерживающих факторов объединения усилий отмечают низкий уровень мотивации самого бизнес-сообщества.

Законодательство в сфере ГЧП

6 Как вы оцениваете проект федерального закона № 2388276 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации»?

67% респондентов оценили проект федерального закона об основах ГЧП в России как среднепроработанный. **25%** опрошенных отметили низкую степень проработки законопроекта. При этом в качестве основных замечаний к законопроекту были указаны следующие:

- перекося в сторону защиты интересов публичного партнера ГЧП;
- незакрепленные модели ГЧП и плохая проработка обязательств публичного партнера;
- необходимость серьезной доработки как в части концептуальных положений, так и в части юридической техники.



Комментарий участника опроса:

«Необходимы дополнительные нормативные акты, регулирующие специфику применения механизмов ГЧП в различных отраслях и сферах (отраслевые законы и подзаконные акты)».

7 Есть ли необходимость разработки отдельных законодательных актов о ГЧП для различных отраслей экономики?

92% респондентов отметили необходимость разработки отраслевых законодательных актов о ГЧП. При этом **42%** из них считают, что необходимо уделить внимание сфере ЖКХ и водоснабжению/водоотведению. **25%** респондентов акцентировали внимание на транспортном секторе, такое же количество опрошенных подчеркнули необходимость разработки отдельных нормативных актов для оборонно-промышленного

комплекса. **17%** респондентов отметили необходимость разработки специального законодательства для проектов социальной инфраструктуры и введения учета особенностей тарифного регулирования отраслей с повышенной социальной чувствительностью к цене, качеству и доступности услуг.



Также респонденты отдельно отметили необходимость решения следующих вопросов:

- внесение изменений в существующие нормативно-правовые акты в связи с возможностью принятия проекта базового федерального закона о ГЧП;
- специализированное правовое регулирование ГЧП в сфере энергетики;
- учет особенностей тарифного регулирования отраслей с повышенной социальной чувствительностью к цене, качеству и доступности услуг.

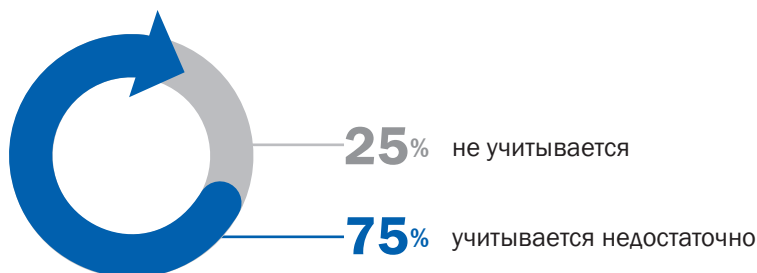


Комментарий участника опроса:

«Необходимость разработки отдельных отраслевых правовых актов в сфере ГЧП зависит от того, насколько будет детализирована примерная форма соглашения о ГЧП в базовом законе».

8 Учитывается ли мнение бизнес-сообщества при разработке нормативно-правовой базы?

25% опрошенных довольны учетом мнения представителей бизнеса при разработке нормативно-правовой базы ГЧП. При этом **75%** респондентов отметили, что мнение бизнес-сообщества учитывается недостаточно.



Комментарий участника опроса:

«Мнение бизнес-сообщества зачастую учитывается по техническим аспектам, но не влияет на концепцию проекта федерального закона в целом».



9 Как вы оцениваете прозрачность механизма выбора частных партнеров для проектов ГЧП в рамках действующего законодательства?

58% респондентов отметили, что при выборе частных партнеров для проектов ГЧП отсутствуют четкие критерии отбора. Необходимость доработки действующего механизма подчеркнули **50%** опрошенных. **42%** респондентов считают, что процедура принятия решений слишком сложная и механизм излишне забюрократизирован. При этом ни один из респондентов не назвал существующий механизм выбора частного партнера прозрачным и эффективным.

Также респонденты внесли ряд собственных предложения и замечаний:

- нет легитимной и прозрачной процедуры, нет инструкций для должностных лиц, нет «одного окна»;
- избыточные требования относительно степени детализации предстоящих результатов для проекта с длительными сроками реализации.



Комментарий участника опроса:

«Ограничения антимонопольного законодательства не позволяют публичному партнеру проводить качественный отбор частного партнера в отличие от США и стран Европы».

10 Есть ли необходимость независимой экспертизы формирования и соблюдения конкурсных процедур отбора частных инвесторов?

По мнению **83%** опрошенных необходимо проведение независимой экспертизы формирования и соблюдения конкурсных процедур отбора частных инвесторов. Лишь **17%** респондентов не видят необходимости в проведении независимых экспертиз.



Комментарий участника опроса:

«В отношении концессионных соглашений в водоснабжении и водоотведении с 1 января 2014 такие процедуры станут бесполезными из-за отмены квалификационных требований к участникам конкурсов».

11 Есть ли необходимость унификации конкурсной документации для отбора частных партнеров?



67% отметили необходимость унификации конкурсной документации, но при этом подчеркнули, что унификация должна носить рекомендательный характер, причем наиболее актуальна она для однородных проектов, таких как дорожное строительство. **42%** из них выступили за унификацию только на федеральном уровне, но с возможностью установления отдельных требований на уровне субъектов РФ и муниципалитетов. По мнению **25%** опрошенных необходима единая унификация для всех уровней государственного и муниципального управления. В тоже время **33%** опрошенных выступили против унификации конкурсной документации для отбора частных партнеров, аргументируя это уникальностью каждого проекта.



Комментарий участника опроса:

«Каждый проект ГЧП индивидуален, «втискивание» его в «прокрустово ложе» форм сделает затруднительной реализацию проекта».

12 Должна ли профессиональная деятельность участников ГЧП подлежать стандартизации?

67% респондентов выступили против стандартизации профессиональной деятельности участников ГЧП. Большинство из них аргументирует это разрозненностью проектов.

33% опрошенных отметили необходимость внедрения стандартизации в отдельно взятых отраслях.



33% на данном этапе развития ГЧП против стандартизации

67% за введение отраслевой стандартизации



Комментарий участника опроса:

«На данном этапе развития ГЧП стандартизация может быть неосуществима - наличие разрозненных проектов, неразвитость правовой базы и т.п.»



13 Как вы оцениваете степень проработки технических заданий и конкурсной документации, подготавливаемых государственным и муниципальным заказчиками?

Оценивая степень проработки технических заданий и конкурсной документации, подготавливаемых заказчиками, **75%** респондентов отметили недостаточную проработку перераспределения рисков. При этом **50%** респондентов считают, что техническим заданиям и конкурсной документации не хватает детализации. **33%** опрошенных отметили низкую степень оценки бюджетной и социальной эффективности.

Помимо вышесказанного к основным недостаткам проработки конкурсной документации публичной стороной респонденты также относят:

- завышенные ожидания относительно сроков достижения результатов;
- недооценка бюджета проекта;
- при разработке технического задания основная доля риска за реализацию проекта возлагается на частного партнера;
- недостаточное качество инженерных изысканий и других аспектов технической части конкурсной документации (FEED).

14 Есть ли у вас необходимость обмена опытом и компетенциями в сфере подготовки и реализации проектов ГЧП?

75% респондентов отметили необходимость обмена опытом и компетенциями в сфере подготовки и реализации проектов ГЧП с другими участниками, но при этом подчеркнули отсутствие соответствующих условий.

Часть респондентов отметили необходимость обмена опытом в сфере ГЧП с представителями развитых государств.



Комментарий участника опроса:

«Круглые столы и конференции могут быть полезны сотрудникам для обмена опытом с профессионалами».

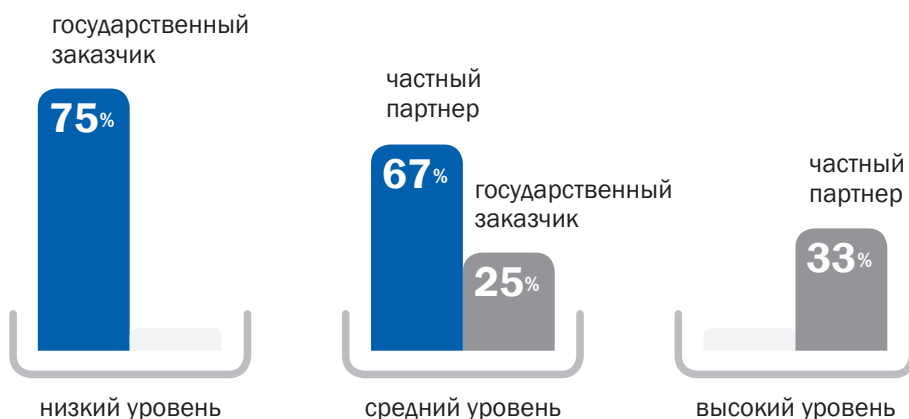
15 Оцените уровень специальных компетенций и знаний в сфере ГЧП у государственных и муниципальных заказчиков.

75% респондентов оценили уровень специальных компетенций и знаний в сфере ГЧП у государственных и муниципальных заказчиков как низкий. По мнению **25%** опрошенных государственные и муниципальные заказчики обладают средним уровнем компетенций в сфере ГЧП.

16 Оцените уровень специальных компетенций и знаний в сфере ГЧП у частных партнеров.



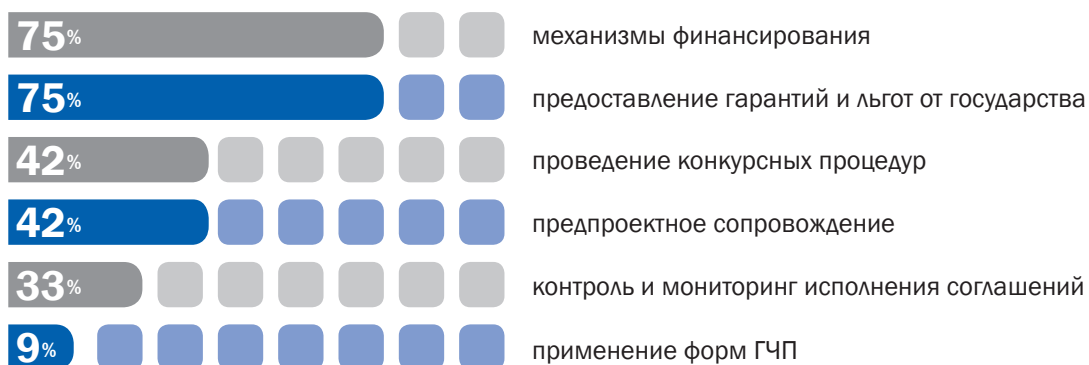
Уровень собственных компетенций (компетенций бизнес-сообщества) респонденты оценили как средний **67%**. В свою очередь **33%** опрошенных считают, что частные партнеры имеют высокий уровень специальных знаний в сфере ГЧП.



17 Как вы смотрите на возможность адаптации в России лучших зарубежных практик в сфере ГЧП (если положительно, то отметьте, каких)?

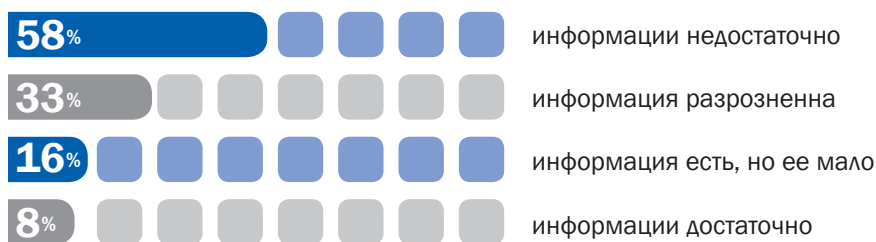
Единогласно респонденты поддержали возможность адаптации в России лучших зарубежных практик в сфере ГЧП. **75%** считают, что необходимо перенимать зарубежный опыт в части механизмов финансирования и предоставления гарантий и льгот со стороны государства. **42%** видят потенциал в адаптации механизмов проведения конкурсных процедур и предпроектного сопровождения. **33%** отметили необходимость использования зарубежного опыта в части контроля и мониторинга исполнения соглашений.

Также **9%** респондентов отметили необходимость адаптации в России лучших зарубежных практик в части применения форм ГЧП.



18 Достаточно ли в открытых источниках информации о развитии ГЧП в России?

Только **8%** респондентов довольны качеством и объемом информации о развитии ГЧП в России, размещенной в открытых источниках. **58%** опрошенных считают, что информации недостаточно, **33%** респондентов отметили, что информация есть, но она труднодоступна и разрозненна, **16%** респондентов считают объем информации недостаточным.



19 Должны ли проекты ГЧП сопровождаться широким освещением в средствах массовой информации?

По данному вопросу **100%** респондентов высказались за необходимость широкого освещения проектов в СМИ. Мнения опрошенных разделились в части формата освещения: **50%** считают, что проекты ГЧП должны освещаться только в части стоимости, сроков и участников проектов, другая половина респондентов отметила, что широко должна освещаться каждая стадия реализации проекта.

20 Как вы оцениваете целесообразность создания национальной базы ГЧП-проектов?

58% респондентов положительно оценили целесообразность создания национальной базы ГЧП-проектов. **42%** опрошенных отнеслись к этой идее нейтрально.

21 Есть ли необходимость формирования реестра участников проектов ГЧП в целях борьбы с недобросовестной конкуренцией?

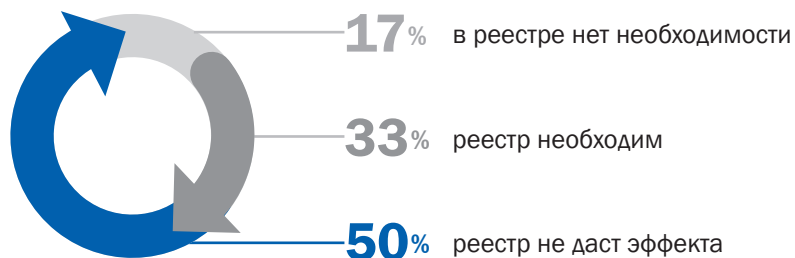


Отвечая на вопрос о необходимости формирования реестра участников проектов ГЧП,

50% опрошенных высказали мнение, что ведение реестра не даст никакого эффекта.

Не видят необходимости в создании реестра **17%** респондентов. По мнению

33% опрошенных формирование реестра необходимо и его ведение даст положительные результаты.



Комментарий участника опроса:

«Реестр может быть полезен как информационный ресурс, но вряд ли поможет в борьбе с коррупцией и недобросовестной конкуренцией».





115035, г. Москва, ул. Садовническая, д. 14, стр. 2.

Телефон/факс: (495) 988-77-07.

E-mail: common@pppcenter.ru

www.pppcenter.ru