

ЭКСПЕРТНЫЙ РЕЛИЗ



СЕНТЯБРЬ '2017

1/17

ОБОСНОВАНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ МЕХАНИЗМОВ ГЧП

*ПРОБЛЕМЫ ОБОСНОВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ПРИМЕНЕНИЯ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО-
ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА, В ТОМ ЧИСЛЕ
КОНЦЕССИОННЫХ, ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ
ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ*

pppi.ru

ЭКСПЕРТНАЯ ПОЗИЦИЯ ПО ПРОБЛЕМЕ

ПРОБЛЕМА

В настоящее время процедура обоснования выбора ГЧП как формы реализации инфраструктурного проекта, предусмотренная федеральным законодательством о ГЧП, не имеет широкой правоприменительной практики и характеризуется участниками рынка как неустоявшаяся и требующая доработки. Обязательное проведение сложной и трудоемкой процедуры обоснования сравнительного преимущества для всех проектов ГЧП и МЧП (по 224-ФЗ) независимо от масштаба и отрасли, а также обязательный учет результатов такого анализа в решении о реализации и в заключаемом соглашении, является одним из ключевых барьеров для запуска проектов ГЧП по новому законодательству.

При этом в настоящее время запущен процесс по внедрению данного не прошедшего апробацию института и в концессионное законодательство, что вызывает опасения у участников рынка.

Сложившаяся ситуация указывает на необходимость выработки единой стратегии и последовательной программы действий по внедрению и совершенствованию института оценки проектов ГЧП, в том числе концессионных.

РЕШЕНИЕ

1 Введение в концессионное законодательство положений, предусматривающих процедуру оценки эффективности концессионных соглашений и определения их сравнительного преимущества, является преждевременным и в текущей ситуации создаст дополнительные барьеры для привлечения частных инвестиций в развитие инфраструктуры.

2 Для устранения избыточных барьеров при запуске проектов ГЧП в рамках законодательства о ГЧП необходимо в кратчайшие сроки внести изменения в 224-ФЗ в части указания в решении о реализации проекта ГЧП на то, что характеристики проекта в обязательном порядке должны соответствовать значениям критериев эффективности проекта и показателям его сравнительного преимущества до даты заключения соглашения, а также в части исключения из перечня существенных условий соглашения о ГЧП критериев эффективности проекта, определенных уполномоченным органом.

3 В целях формирования последовательной и прогнозируемой государственной политики в части внедрения новых процедур при подготовке проектов ГЧП, необходим согласованный с рынком поэтапный план, предусматривающий мероприятия по развитию методологической и статистической базы для эффективного проведения обоснования эффективности применения ГЧП, а также по их апробации и постепенному внедрению в нормативно-правовую базу (в 115-ФЗ).

4 Действующая методика оценки эффективности и определения сравнительного преимущества проектов

ГЧП и МЧП, утвержденная Приказом Минэкономразвития России от 30 ноября 2015 года № 894, требует доработки в части:

- подходов к определению предпосылок по оценке рисков и значений вероятных отклонений затрат (рисков);
- учета в методике особенностей применения ГЧП и «госзаказа» (транзакционные издержки, наличие и возможность привлечения бюджетного финансирования, «конкурентная нейтральность»);
- расширения перечня критериев качественного анализа возможности (целесообразности) применения ГЧП по отношению к «госзаказу»;
- изменения подходов к анализу и мониторингу показателей эффективности и сравнительного преимущества проектов ГЧП.

5 Интеграция процедуры обоснования сравнительного преимущества в концессионное законодательство должна основываться на следующих принципах:

- введение только по готовности рынка, совершенствование методической базы и формирования практики применения методики при проведении оценки проектов ГЧП в рамках 224-ФЗ;
- выборочное обязательное применение, в первую очередь в отношении проектов с существенным бюджетным участием;
- не должна распространяться на коммунальную сферу и малые проекты;
- цель внедрения – содействие на этапе структурирования, а не контроль эффективности на этапе реализации;
- критерии, порядок и принципы закрепляются в законодательстве, методика утверждается в виде рекомендаций (руководства).

РЕЗЮМЕ

ОБОСНОВАНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ МЕХАНИЗМОВ ГЧП

Введение	3
Международный опыт.....	6
Мнение участников рынка в Российской Федерации.....	12
Благодарность.....	15

09'2017

ВВЕДЕНИЕ

КРАТКО

При подготовке любого инфраструктурного проекта целесообразно проводить сравнение эффективности применения различных способов его реализации, в целях выбора оптимального.

Сравнительная оценка возможных способов реализации инфраструктурного проекта не заменяет процедуру выбора наиболее эффективного (нужного) для государства проекта из возможных (рассматриваемых, находящихся в проработке), она проводится в первую очередь для определения лучших правовых, финансовых и технических условий реализации конкретного уже выбранного проекта.

Выбор лучшего из возможных способов реализации инфраструктурного проекта не может основываться только на сравнении прямых бюджетных эффектов (чистых приведенных затрат бюджета с учетом поступлений). При таком сравнительном анализе целесообразно учитывать: распределение рисков, доступность бюджетного финансирования и иные качественные и количественные параметры.

В РФ процедура обоснования выбора ГЧП как способа реализации проекта предусмотрена только для проектов ГЧП по 224-ФЗ, проводится на этапе подготовки проекта, основывается на сравнении чистых приведенных затрат и поступлений в бюджет с учетом рисков для ГЧП и «госзаказа».

ПОДРОБНО

Основным отличием проектов ГЧП, в том числе концессионных, является обязательное финансирование создания объекта частным партнером (концессионером), при этом публичный партнер (концедент) вправе:

- принимать на себя часть расходов на создание и (или) реконструкцию объекта соглашения (предоставлять «капитальный грант»);
- принимать на себя часть расходов на использование (эксплуатацию) объекта соглашения;
- предоставлять частному партнеру (концессионеру) государственные или муниципальные гарантии в соответствии с законодательством.

Помимо этого, в проектах ГЧП, реализуемых посредством заключения концессионных соглашений, концедент также вправе принимать на себя обязательство по предоставлению платы концедента для возмещения расходов концессионера по эксплуатации объекта концессионного соглашения, включая, в частности, его содержание, ремонт, при необходимости модернизацию и (или) переоснащение, а также возмещение инвестиций концессионера, включая доходность на такие вложения.

Применение в проекте указанных финансовых обязательств публичного партнера (концедента) может привести к ситуации, при которой планируемые затраты бюджета на реализацию проекта ГЧП будут выше, чем возможные затраты на реализацию аналогичного проекта посредством прямого бюджетного финансирования

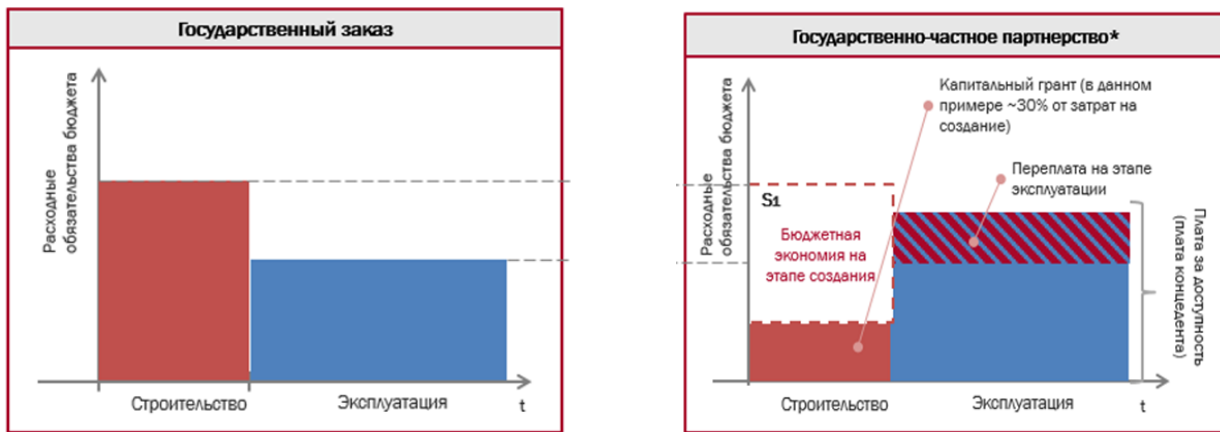
(заключение государственных контрактов на создание и оснащение объекта инфраструктуры, с последующей его передачей и финансированием эксплуатации посредством доведения средств некой государственной структуре) (см. рисунок 1).

Однако при этом важно отметить, что на сравнительное преимущество применения того или иного способа реализации инфраструктурного с позиции государства влияют не только оценка планируемых затрат и поступления в бюджет, но и другие факторы, например, такие как:

- **фактическое наличие или возможность (стоимость) привлечения бюджетных средств для реализации проекта;**

i Например, для заключения государственного контракта необходимо наличие всего объема средств в бюджете на плановый период, применение же механизмов ГЧП возможно и при отсутствии необходимых ресурсов в полном объеме в бюджете. Также важно учитывать наличие бюджетных средств на том или ином этапе реализации проекта. Например, в проектах с «платой за доступность» предоставление публичным партнером (концедентом) частному партнеру (концессионеру) «капитального гранта» в размере 20-30% от общего объема затрат на создание объекта, может сократить размер фиксированных платежей на этапе эксплуатации (плату концедента) в среднем на треть и как следствие снизить совокупную переплату.

Рис. 1. Планируемые расходы бюджета на реализацию инфраструктурного проекта в случаях применения госзаказа и ГЧП (с капгрантом и платой за доступность)



- **распределение рисков между публичной и частной стороной на разных этапах его реализации;**

И Независимо от формы реализации инфраструктурного проекта он всегда подвержен внешним факторам, которые влияют на расходы и доходы по проекту относительно запланированных. К таким факторам можно отнести политические (протесты и митинги, которые затягивают реализацию проекта), экономические (рост инфляции, рост курса валют, что может существенно повлиять на стоимость создания объекта), земельные (выявление не предусмотренных ограничений на используемом земельном участке) и другие события, которые могут и, как правило, приводят к удорожанию стоимости создания и эксплуатации объекта.

При этом в случае, если инфраструктурный проект реализуется посредством заключения государственных контрактов на проектирование, строительство (реконструкцию) и оснащение объекта инфраструктуры, с последующей его передачей и финансированием эксплуатации посредством доведения средств государственному учреждению (или государственному предприятию) будет необходимо заключение не менее 2 контрактов, что увеличивает риски несвоевременного и некачественного выполнения работ исполнителем, а также не позволяет переложить на подрядчика ответственность за качество построенного объекта в течение длительного периода и повышает риски увеличения стоимости его дальнейшего обслуживания.

- **стоимость привлекаемого частным партнером (исполнителем) финансирования (как долгового, так и долевого) и соотношение рисков, которые принимает на себя частный партнер и доходности, которая ему обеспечивается за счет средств бюджета с учетом стоимости привлеченного финансирования.**

Таким образом, публичный партнер при выборе наиболее эффективного способа реализации инфраструктурного проекта, должен учитывать не только планируемые прямые бюджетные затраты с учетом поступлений, но и всю совокупность факторов: распределение рисков, доступность источников бюджетного финансирования, соотношение рисков в проекте и гарантируемой доходности частного партнера (концессионера) и пр.

При этом важно отметить, что приоритезация проектов и выбор наиболее эффективных с точки зрения влияния на экономику в целом (независимо от способов реализации) является отдельной проблемой, которая, как правило, решается на этапе формирования отраслевых программ, а также других документов стратегического планирования и в рамках настоящего релиза не рассматривается.

В Российской Федерации процедура обоснования выбора способа реализации инфраструктурного проекта является обязательной только для проектов ГЧП, реализуемых в рамках 224-ФЗ. Данная процедура предусматривает оценку финансовой и социально-экономической эффективности проекта, а также сравнение выбранного способа реализации проекта с применением ГЧП с прямым бюджетным финансированием («госзаказом»). Данная оценка проводится до принятия решения о реализации проекта. В соответствии законодательством о ГЧП установлен отдельный порядок рассмотрения проекта уполномоченным органом в сфере ГЧП (Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2015 года № 1514 «О порядке проведения уполномоченным органом оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства...») и утверждена Методика проведения оценки эффективности проектов ГЧП и МЧП, а также обоснования их сравнительного преимущества (Приказ Минэкономразвития России от 30 ноября 2015 года № 894).

В соответствии с указанной методикой обоснование сравнительного преимущества применения механизмов ГЧП в Российской Федерации строится на сравнении чистых приведенных затрат и поступлений бюджета, с учетом возможных обязательств публичного партнера в случае возникновения рисков (рисков в денежном выражении), в случае применения ГЧП и применения прямого бюджетного финансирования (заключение государственных контрактов на создание и оснащение такого же по техническим и иным характеристикам объекта инфраструктуры, с последующей его передачей и финансированием эксплуатации посредством доведения средств некой государственной структуре) (см. рисунок 2).

Рис. 2. Подход к обоснованию сравнительного преимущества проекта ГЧП



При этом такое обоснование выбора ГЧП как способа реализации проекта проводится (в целях упрощения процедуры) с рядом допущений:

- общий объем затрат по проекту не зависит от выбранной формы, то есть затраты на создание

и эксплуатацию объекта при ГЧП и при закупках принимаются равными в соответствии с данными финансовой модели, подготавливаемой для проекта ГЧП, различается только доля участия бюджета в финансировании этих затрат;

- при расчете расходов бюджетных средств на этапе эксплуатации не учитываются: налоговые выплаты по проекту и амортизационные отчисления;
- если проект предполагает оказание платных услуг населению при реализации соглашения, то в «госзаказе» также необходимо учитывать возможность получения аналогичной выручки публичной стороной;
- для ГЧП и для госзакупок различаются затраты на привлечение финансирования в проект, в зависимости от источников и структуры такого финансирования (учитывается в ставке дисконтирования).

Также важно отметить, что согласно методике, вероятность наступления рисков событий, учитываемая при сравнении, не зависит от выбранной формы реализации проекта (ГЧП или «госзаказ»), при сравнительной оценке рисков значение имеет только распределение рисков между сторонами. При этом в методике предлагается исходить из того, что в «госзаказе» все возможные риски несет публичный партнер и их необходимо учитывать в полном объеме в соответствии с вероятностью, которая выбирается из установленных диапазонов.

Риски оцениваются по основным укрупненным группам, вероятности влияния на затраты (поступления) по проекту которых закреплены нормативно (диапазоны). При этом вероятности присваивались регулятором по укрупненным группам в соответствии со следующим принципом - чем менее управляемым и предсказуемым является рисковое событие, тем выше применяемая вероятность риска (см. таблицу 1).

№	Виды рисков	Соответствующие статьи расходов (поступлений) по проекту	Вероятные отклонения
1	Риски проектирования и подготовительных мероприятий	Расходы на прединвестиционной стадии проекта, в том числе: расходы на подготовку, выкуп земельного участка для размещения объекта и т.д.	[7%; 15%]
2	Риски создания объекта	Расходы на строительство, реконструкцию, техническое перевооружение объекта и т.д.	[5%; 12%]
3	Риски эксплуатации объекта	Расходы на эксплуатацию, техническое обслуживание объекта и т.д.	[15%; 25%]
4	Риски получения доходов от использования объекта	Выручка от оказания платных услуг населению равная выручке от реализации платных услуг (товаров, работ) населению по проекту в формате ГЧП в соответствии с прогнозным отчетом о финансовом результате	[20%; 40%]
5	Прочие риски	Иные риски, в том числе связанные с утратой объекта, политическими событиями не учтенными в вышеуказанных группах рисков и пр.	[5%; 10%]

Таблица 1

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

КРАТКО

В большинстве стран, активно применяющих механизмы ГЧП, процедура обоснования сравнительного преимущества (VfM) выбранной формы реализации проекта в том или ином виде является обязательной и предусматривает как предварительный качественный, так и более детальный, количественный анализ. Как правило, принципы такой оценки закреплены в правовых актах, а методика носит рекомендательный характер.

При этом в большинстве стран наблюдается тенденция к снижению роли количественной оценки VfM при принятии управленческого решения.

Более того в странах с наиболее развитой практикой применения механизмов ГЧП принцип VfM применяется для любых проектов, предусматривающих бюджетное участие, в том числе реализуемых посредством госзаказа.

Также международный опыт показывает, что при проведении количественной оценки сравнительного преимущества той или иной формы реализации инфраструктурного проекта целесообразно учитывать ряд особенностей рассматриваемых форм, влияющих на затраты, например, транзакционные издержки, нефинансовые выгоды и пр.

ПОДРОБНО

В мировой практике принцип выбора оптимального способа реализации инвестиционного проекта с государственным участием, в том числе в форме ГЧП, получил название «value for money» или VfM. В первую очередь данный принцип используется на этапе структурирования проекта с целью выбора наиболее эффективных для государства правовых, финансовых и технических параметров реализации инфраструктурного проекта.

Определения понятия Value for Money различаются. Так, британское Казначейство трактует его следующим образом:

«Value for Money (VfM) – это оптимальное сочетание цены и качества (пригодности для достижения определенной цели) товара и услуги для удовлетворения потребительских потребностей на протяжении всего их жизненного цикла».

В соответствии с указанным определением, анализ VfM в Великобритании является лишь одной из составляющих применяющейся процедуры оценки проектов ГЧП. Другими критериями оценки проектов ГЧП обычно являются: 1) осуществимость и экономическая эффективность проекта (то есть, жизнеспособен ли данный проект, вне зависимости от того, будет ли он реализован на принципах ГЧП или по иной модели); 2) коммерческая эффективность (то есть, будет ли проект обеспечивать адекватную отдачу на инвестиции, приемлемую для инвесторов); 3) доступность бюджетных средств или бюджетная обеспеченность.

В ряде стран, например, в республике Корея, анализ VfM используется для обозначения оценки проектов ГЧП вообще (в рамках данного релиза термин VfM будет использоваться в указанном значении).

Исследование ОЭСР показало, что 19 из 20 обследованных стран применяют ту или иную форму подобного анализа для оценки предполагаемых проектов ГЧП. Между тем, даже в странах с развитыми механизмами ГЧП подходы и способы использования данного инструмента оценки зачастую становятся предметом жарких споров.

Многие клиенты Группы Всемирного банка, например, в Латинской Америке и странах Карибского бассейна, имеющие значительный опыт реализации проектов ГЧП, пытаются внедрить более систематизированный подход к анализу VfM и отбору проектов ГЧП, однако встречаются со значительными проблемами при разработке и апробации методик.

К основным проблемным вопросам при внедрении и непосредственном проведении оценки VfM для проектов ГЧП, относятся:

- насколько такая оценка в принципе может использоваться и быть эффективной при принятии управленческого решения в отношении проектов ГЧП?
- какие критерии целесообразно учитывать при проведении такой оценки для проектов ГЧП?
- как должна быть регламентирована данная процедура, чтобы обеспечить максимальную репрезентативность выводов и не создать избыточных барьеров при запуске проектов ГЧП?

Эффективно ли проведение оценки VfM для проектов ГЧП и при каких условиях?

Часто государственные органы обращаются к механизмам ГЧП не столько из-за того, что они демонстрируют лучшее соотношение цены и

качества при реализации проектов в сравнении с другими вариантами, сколько потому, что они выглядят наиболее реалистичными для государственного сектора в условиях ограниченных финансовых и организационных возможностей.

В частности, одним из наиболее распространенных мотивов, по которым государственные органы обращаются к механизмам ГЧП, является предположение, что они позволят расширить «бюджетное пространство» для реализации инфраструктурных проектов. Сказанное особенно верно для моделей ГЧП, позволяющих привлекать сборы с пользователей инфраструктуры и услуг, которые могут повысить возможности для инвестирования и, в ряде случаев, способствуют также более эффективному с экономической точки зрения пользованию инфраструктурой и услугами. Кроме того, в политическом и социальном отношении плата за использование общественной инфраструктурой проще ввести именно для ГЧП-проектов.

Равным образом, решение о реализации или, в ряде случаев, не реализации проектов ГЧП (например, в особо «чувствительных» отраслях государственного сектора) может диктоваться политическими или социальными соображениями, преобладающими над бюджетными факторами и вопросами соотношения цены и качества. В подобных случаях анализ VfM может иметь меньшую актуальность и оказывать меньшее влияние на выбор механизма ГЧП.

Подходы к VfM значительно различаются в зарубежных государствах при оценке проектов, предполагающих оплату потребляемых услуг пользователями. Представляется, что анализ VfM менее актуален в случаях, когда установление платы за пользование услугами при модели ГЧП более вероятно, чем при реализации проекта на основе госзакупок. Так, в Чили анализ VfM ограничивается только ГЧП в социальной сфере, где плата за доступ к услугам полностью покрывается государством.

В Франции анализ VfM используется лишь для проектов с «платой за доступность», а проекты, в которых возврат вложений инвестора осуществляется за счет оказания услуг и сбора платы напрямую с пользователей, имеют иные правовые условия, которые не позволяют применять анализ VfM.

Анализ VfM теоретически может использоваться как составная часть более широкого анализа затрат, выгод и вариантов реализации для всех

инвестиционных проектов с государственным участием, в целях определения лучшего способа их реализации¹. Данная практика является наиболее перспективной, так как позволяет применять единые принципы и подходы при оценке эффективности использования средств бюджета как в проектах ГЧП, так и в проектах, реализуемых посредством прямого бюджетного, однако реализуется такой подход лишь в небольшом количестве стран Западной Европы.

Чаще всего, анализ VfM применяется только к проектам, уже предназначенным к реализации по схеме ГЧП. То есть, первоначальное решение использовать при реализации проекта механизм ГЧП или нет основывается на качественной оценке проекта и принимается зачастую без какой-либо конкретной методологии (хотя это решение может быть впоследствии проверено при проведении анализа VfM).

Подобным образом, в Корее решение о реализации проекта с использованием механизмов ГЧП принимается уполномоченным органом в сфере госзакупок (как вариант, предложения о реализации проекта ГЧП могут поступать от потенциальных инвесторов). Орган, ответственный за продвижение инвестиционных проектов (как ГЧП, так и других), использует анализ VfM только для проектов, реализуемых по схеме ГЧП. Если проект имеет хорошее соотношение выгод и издержек, но реализуется не по схеме ГЧП, то в отношении его анализ VfM не проводится.

Кроме того, этапность анализа VfM в процессе разработки проекта ГЧП представляет собой компромисс между доступностью и точностью информации (ограниченной на ранних стадиях проекта), а также значимостью результатов этого анализа, который обычно проводится на завершающей стадии, когда уже затруднительно изменить схему, по которой будет реализован проект.

Во многих странах установлена этапность проведения анализа: как правило, качественный анализ проводится ранее, а количественный позже.

Дополнением к вопросу об этапности является проблема репрезентативности количественного анализа VfM, состоящая в том, что результаты анализа будут чрезмерно теоретическими. Именно это стало первой трудностью для британского казначейства при внедрении методологии, так как слишком большое значение придавалось количественному анализу, как будто он служит математическим доказательством обоснованности применения механизмов ГЧП.

1 См.: Бюргер Ф., Хоуксворт Я. Как достичь соотношения цены и качества: сравнение модели ГЧП и традиционной

системы государственных закупок // Журнал бюджетирования стран ОЭСР. 2011. Т. 1.

На практике методологические проблемы и недостаток информации для анализа в ряде стран делали количественный анализ VfM слишком субъективным, а специфичность и простота числовых выражений могут побудить чиновников чрезмерно полагаться на количественные результаты в ущерб действительному положению дел, и, что еще хуже, открыть простор для манипуляций.

С учетом рассмотренного международного опыта можно сделать вывод, что применение оценки VfM может быть эффективным для национальной системы управления проектами ГЧП при следующих условиях:

- если используемые подходы будут применяться для всех возможных форм реализации инфраструктурных проектов, предусматривающих бюджетное участие (отказ от принципа презумпции неэффективности ГЧП и применение аналогичных требований об обосновании сравнительного преимущества к госзаказу);
- если такая оценка будет проводиться в два этапа (первый этап – качественная оценка возможности применения механизмов ГЧП и целесообразности проведения более глубокой VfM; второй этап – более глубокая, в первую очередь количественная, оценка VfM);
- если такая оценка будет проводиться в первую очередь с целью содействия в структурировании проектов и определения оптимальной правовой и финансовой модели (в помощь инициатору), а не с целью снятия ответственности за принимаемое управленческое решение или создания дополнительных рычагов контроля со стороны специальных органов (в помощь контролирующим организациям);
- если количественным результатам такой оценки не будет придаваться решающего значения (например, однозначный отказ от реализации проекта, если результаты количественной оценки показали отрицательное сравнительное преимущество);
- если такая оценка будет проводиться выборочно в зависимости от масштабов проекта (с целью избежания ситуации, при которой издержки на оценку будут сопоставимы с привлекаемыми в проект частными инвестициями) и/или от предлагаемого механизма возврата инвестиций (например, подвергать оценке только те проекты, возврат вложенных инвестиций в которых полностью покрывается из бюджета).

Какие критерии целесообразно учитывать при проведении оценки VfM для проектов ГЧП?

Анализ VfM в наиболее развитых экономиках обычно учитывает комбинацию из количественных и качественных факторов.

Качественный анализ VfM обычно предполагает оценку целесообразности использования модели ГЧП, то есть проверку того, является ли данный способ реализации проекта оптимальным с точки зрения привлечения внебюджетного финансирования. При этом критерии проведения такого анализа в законодательстве ряда стран четко определены.

Например, в Великобритании закреплён набор критериев оценки применимости и неприемлемости ГЧП, который используется Казначейством Великобритании и включает в себя:

- долгосрочную оценку потребности в услуге;
- возможность эффективного распределения рисков, включая оплату реализации проекта и обеспечение достаточности привлеченного внебюджетного финансирования для покрытия рисков;
- оценку способности частного партнера (инициатора) участвовать в управлении рисками и нести ответственность за реализацию проекта;
- наличие устойчивых и адекватных по структуре приоритетов, и системы управления;
- наличие конкурентного сегмента рынка.

Критерии неприемлемости предполагают отсеивание слишком незначительных или слишком сложных проектов; секторов экономики со слишком неустойчивым уровнем спроса и неясными рисками; или секторов экономики, где органы управления не имеют еще достаточных компетенций для адекватного управления реализацией проектов ГЧП.

Во Франции «предварительный анализ» проектов ГЧП включает проведение проверки по нескольким критериям, разделенным на три категории

- актуальность проекта, например, возможность реализовать проект на принципах КЖЦ;
- коммерческая привлекательность проекта;
- возможности для оптимального распределения рисков.

В штате Вирджиния (США) оценка возможности реализации на принципах ГЧП «верхнего уровня» предполагает детальное изучение предложенных проектов в сфере дорожной инфраструктуры по специфическим критериям, позволяющим определить, подпадает ли данный проект под регулирование Закона о ГЧП в транспортной

отрасли, т.е. может ли он быть реализован на принципах ГЧП. Данные критерии позволяют оценить, достаточно ли технологичен предполагаемый проект, чтобы стимулировать развитие инноваций; помогает ли проект достигнуть оптимального распределения рисков; а также оценить уровень поддержки проекта заинтересованными сторонами. Степень, в которой проект может генерировать доходы за счет различных сборов, также принимается во внимание при оценке возможности реализации проекта посредством ГЧП.

В иных странах, например, в Чили, качественный анализ применимости модели ГЧП играет важную роль при принятии решений об использовании данной модели, хотя там отсутствуют нормативные требования к порядку проведения такого анализа.

Количественный анализ VfM включает в себя сравнение соотношения цены и качества в предлагаемом проекте ГЧП и при реализации такого проекта через традиционные государственные закупки, основанное на применении методологии «Public Sector Comparator» (PSC)² (расчет цены аналогичного проекта через прямое бюджетное финансирование).

В некоторых странах (например, в Чили) оценивается простое соотношение бюджетных издержек при реализации проекта на основе ГЧП (выплаты частному партнёру) и при реализации проекта через модель традиционных госзакупок.

Большинство государств (среди них Канада, Корея, Южная Африка) используют сравнение

бюджетных издержек с учетом распределения рисков в каждом отдельном случае.

Наконец, в небольшом ряду стран (например, во Франции) подобная оценка включает определение различий в социально-экономических выгодах между моделями госзакупок и ГЧП.

Количественный анализ VfM обычно предполагает сравнение двух альтернатив: модели ГЧП (базовой) и PSC (аналогичного проекта, но при условии реализации посредством прямого бюджетного финансирования - «госзаказа»). Однако наблюдается тенденция к расширению рамок использования данного анализа. В штате Вирджиния (США) для любого дорожного проекта, проходящего первоначальную оценку возможности его реализации через модель ГЧП, диапазон потенциальных форм реализации включает:

- вариант обычной концессии;
- различные варианты платы за использование инфраструктуры;
- модель «проектирование – строительство – финансирование».

При сравнении ГЧП с «госзаказом» в большинстве государств учитываются дополнительные издержки (особенности), характерные для той или иной формы. В таблице 2 описаны эти особенности и их влияние на сферу анализа VfM в различных странах.

Таблица 2 – Особенности анализа VfM

Особенность	Описание и страна применения
Оценка транзакционных издержек	Уровень издержек для государства на проектное управление и администрирование проектов может значительно различаться для моделей ГЧП и госзакупок. Различается и оценка этих издержек: в ряде стран, например, во Франции, учитываются издержки, как для PSC, так и для ГЧП, а в Корею в обоих случаях стоимость управления проектом считается одинаковой.
«Конкурентная нейтральность»	В большинстве стран PSC учитывает очевидные ценовые преимущества реализации проекта государственной стороной. Это может предполагать учет различий в стоимости приобретения земельных участков для государства и частного сектора (в Корею существует одинаковая стоимость приобретения участков для всех субъектов и применяется одинаковый подход для обеих моделей), а также налоговые обязательства.
Нефинансовые выгоды	В большинстве стран при проведении VfM исходят из того, что социально-экономическая эффективность проекта (влияние на экономику в целом) не зависит от выбранного способа реализации (ГЧП или госзаказ). Единственным исключением является Франция, где VfM также предполагает монетизацию и учет социально-экономических эффектов при выборе способа реализации проекта. Однако такой подход требует развитой методологической и статистической базы.

² Partnership and Community Law on Public Procurement and Concessions / Commission of the European Community (2005). Brussels, 15.11.05, COM 569.

Таким образом, с учетом рассмотренного международного опыта можно сделать вывод, что методология выбора наиболее оптимального способа реализации инфраструктурного проекта должна строиться на следующих принципах:

- применение качественных критериев, позволяющих определить возможность применения и целесообразность использования механизмов ГЧП для конкретных инфраструктурных проектов;
- применение количественных критериев оценки основанных на сравнении чистых приведенных затрат бюджета с учетом поступлений и распределения рисков, а также особенностей той или иной модели реализации (в первую очередь – оценку транзакционных издержек и «конкурентную нейтральность»).

Как должна быть регламентирована процедура VfM, чтобы обеспечить максимальную репрезентативность выводов и не создать избыточных барьеров при запуске проектов ГЧП?

В Великобритании оценка VfM является обязательной. Оценка осуществляется по модели Business Case Development (общая британская методология оценки целесообразности государственных инвестиций), то есть применяется как для проектов ГЧП, так и для других форм инвестиционных проектов с государственным участием.

Особенностью применения VfM в Великобритании является необходимость ее проведения не только на уровне отдельного проекта, но и на уровне (этапе формирования) государственных программ.

В Великобритании выделяют три стадии применения VfM для проектов с бюджетным участием:

- программная стадия - макро-оценка на уровне государственной программы, оценка потенциальной эффективности ГЧП для достижения поставленных задач;
- предпроектная стадия — аналог программной стадии с более глубокой проработкой на основе данных о конкретном проекте, именно на этом этапе принимается решение о конкретной модели реализации проекта;
- конкурсная стадия - проводится только качественная оценка каждой конкурсной заявки, т.е. отдельных количественных сравнений каждой конкурсной заявки с компаратором не осуществляется.

Таким образом, ключевой стадией VfM в Великобритании является предпроектная —

именно на ней государство определяет базовой прогнозное Value for Money.

Во Франции оценка VfM является обязательной и проводится два шага. Сначала рассчитываются базовые показатели денежного потока для всех доступных опций. В нем учитываются: (1) Капитальные затраты и операционные затраты бюджета на всем жизненном цикле; (2) Налоговые поступления; (3) Стоимость привлекаемого финансирования; (4) Транзакционные издержки на управление проектом со стороны государства (в первую очередь на мониторинг); (5) Неналоговые доходы от реализации проекта; (6) Государственные гарантии (если предполагаются).

Для ГЧП могут быть использованы дополнительные коэффициенты и критерии:

- коэффициент «конкурентной нейтральности» (например, за счет доступа к более дешевым материалам, синергии с иной деятельностью частного партнера), который определяется и обосновывается в каждом конкретном случае;
- монетизированные нефинансовые выгоды - учет в денежном выражении эффектов от более коротких сроков реализации проекта/начала предоставления конечной услуги за счет привлечения внебюджетного финансирования.

Вторым шагом является учет рисков. Для небольших проектов (до 50 млн евро) используется упрощенная схема с применением дискретного распределения вероятностей наступления рисков. Для более крупных проектов — продвинутый анализ (Монте Карло и иные методы).

В Германии оценка VfM также является обязательной. Особенностью является наличие модифицированных методологий для отдельных секторов (в частности, в дорожной сфере).

Оценка включает три стадии:

- первоначальное рассмотрение - качественная оценка возможности реализации конкретного проекта по ГЧП;
- предпроектная стадия - количественная оценка ГЧП в сравнении с прямым бюджетным финансированием, на основании которой принимается решение о конкретной модели реализации проекта (ГЧП, госзакупка и т.д), которое при этом не является окончательным;
- конкурсная стадия - проводятся повторные количественные оценки каждого конкурсного предложения в сравнении с результатами VfM.

В количественной оценке учитываются те же факторы, но риски включают в расчет сразу.

В отдельных штатах США оценка VfM также проводится, но не является обязательной и жестко регламентированной. Так, например, в штате Вирджиния дорожные проекты ГЧП должны проходить двухэтапную (качественную и количественную) оценку VfM, методика проведения которой регулируется в официальном руководстве по сравнительному преимуществу проектов ГЧП.

В свою очередь, в штате Техас Министерство транспорта разработало специальную типовую модель расчета в формате Excel для проведения оценки сравнительной эффективности транспортных проектов (ж/д, платные автомобильные дороги).

Ряд государственных органов используют результаты анализа VfM при конкурсном отборе частного партнера в качестве источника информации о проектах ГЧП, заблаговременно информируя участников торгов о предпочтениях государства в отношении характеристик данных проектов. В некоторых случаях анализ VfM накладывает жесткие ограничения на конкурсные предложения, но в основном он используется в качестве рекомендаций участникам торгов в отношении ожиданий правительства от их заявок.

В Британской Колумбии (Канада) в конкурсных документах для каждого проекта ГЧП установлен твердый «потолок» доступности. Этот «потолок» устанавливается еще до оценки конкретных проектов с помощью PSC для определения

размера финансового обеспечения проекта на основе разработанных правительством модельных значений. Идея состоит в том, чтобы побудить участников торгов достигать прогнозных значений обеспеченности своих проектов. Также устанавливается «лестница» масштаба проекта, призванная определить, как и в каком порядке очередности следует сокращать требования к проекту в случае, если не оказалось конкурсантов, чьи предложения соответствуют минимальным требованиям заказчика.

Таким образом с учетом международной практики можно сделать вывод, что наиболее распространенный подход к регламентации VfM включает:

- закрепление базовых принципов и случаев проведения такой оценки в законодательстве;
- закрепление порядка проведения оценки с учетом специфики системы управления проектами ГЧП (интеграция в процесс формирования документов планирования, учет при проведении конкурсного отбора и пр.);
- закрепление методики оценки в виде рекомендаций с разъяснениями и автоматизированными формами расчета;
- учет результатов оценки в качестве основания для запуска проекта, но не в качестве критериев и условий его последующей реализации.

МНЕНИЕ УЧАСТНИКОВ РЫНКА В РФ

Несмотря на имеющиеся сложности с внедрением процедуры обоснования выбора ГЧП как формы реализации инфраструктурного проекта, предусмотренной 224-ФЗ, в Государственную думу 24 апреля 2017 года был внесен законопроект № 157778-7, помимо прочего предусматривающий введение обязательной оценки эффективности и для концессионных соглашений и обязательного определения (обоснования) их сравнительного преимущества.

Данная инициатива вызвала негативную реакцию участников рынка, в первую очередь из-за своей несвоевременности и заложенных в методике подходов к оценке. Представляется, что анализ и, возможно, последовательная интеграция уже опробованных на практике лучших международных методических подходов к оценке

эффективной и определению преимуществ формы ГЧП могла бы по-другому быть воспринята участниками рынка и сыграть роль драйвера в развитии сферы ГЧП.

Национальным Центром развития ГЧП с целью выработки единой экспертной позиции по рассматриваемой проблеме был проведен ряд совещаний, в том числе совместное заседание Экспертного совета Национального Центра ГЧП и Комитета ТПП РФ по ГЧП, а также был проведен опрос более 50 участников рынка (членов Экспертного совета и представителей органов власти субъектов Российской Федерации).

По итогам проведенных мероприятий можно констатировать, что большинство опрошенных участников придерживаются следующей позиции:

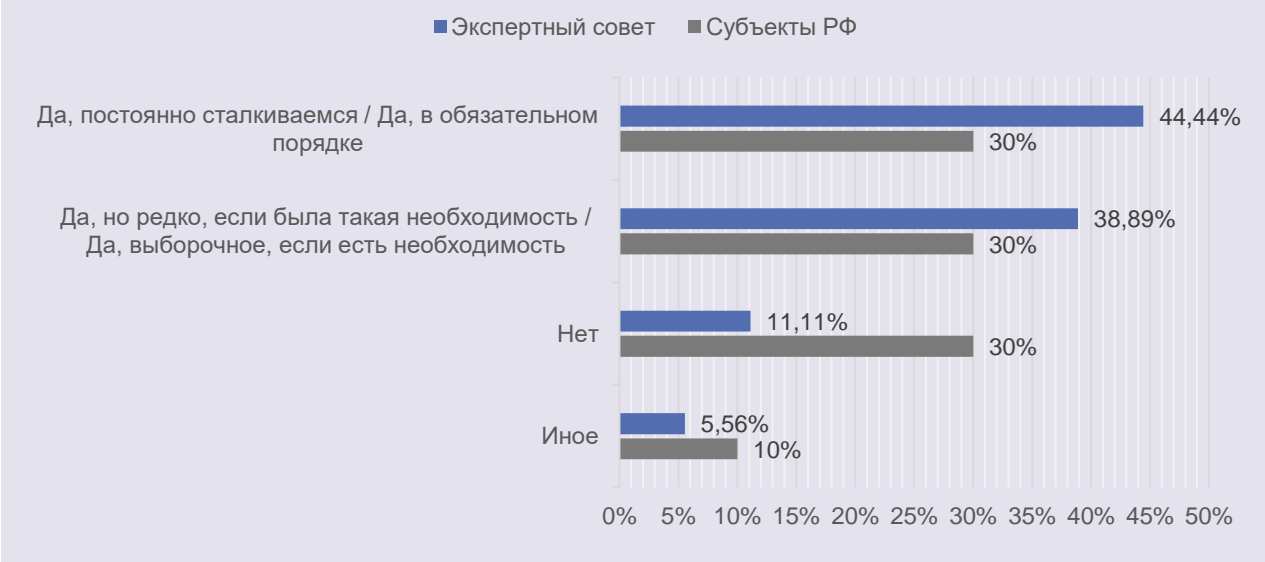
- **вводить оценку сравнительного преимущества концессионных соглашений рано или поздно нужно, но при этом в данный момент это создаст дополнительные барьеры и делать это следует позже и поэтапно / выборочно с учетом лучших международных практик;**

i **Результаты опроса по вопросу:** «На Ваш взгляд, необходимо ли предусмотреть в концессионном законодательстве обоснование сравнительного преимущества концессий по сравнению с прямым бюджетным финансированием (госзаказом)?».



- большинство проектов ГЧП реализуемых посредством заключения концессионных соглашений (кроме проектов в коммунальной сфере) и так на данный момент проходят обоснование сравнительного преимущества по сравнению с госзаказом с применением как количественных, так и качественных показателей;

i *Результаты опроса по вопросу: «Сталкивались ли Вы с необходимостью (проводится ли в вашем субъекте Российской Федерации) обоснования выбора концессионной модели (сравнение с прямым бюджетным финансированием, посредством заключения государственных контрактов и последующим финансированием из бюджета этапа эксплуатации) для реализации запускаемого инфраструктурного проекта (в субъектах Российской Федерации)?»*



- введение обязательного обоснования сравнительного преимущества концессионных проектов возможно только после: совершенствования методики и ее адаптации под специфику концессий, апробации методики такого обоснования на пилотных проектах, а также полномасштабного обучения государственных гражданских служащих;

i *Результаты опроса по вопросу: «При каких условиях внедрение в концессионное законодательство обоснования сравнительного преимущества концессий по сравнению с прямым бюджетным финансированием (госзаказом) не приведет к негативным последствиям для рынка концессионных проектов?»*



- если вводить процедуру обоснования выбора концессионного соглашения как способа реализации инфраструктурного проекта, то принципы, критерии и порядок такой процедуры должны быть закреплены на федеральном уровне для снижения вероятности разночтений «на местах», а методика такого обоснования должна быть максимально гибкой и в идеале закрепляться в виде руководства (рекомендаций) с разъяснениями и упрощенной автоматизированной формой расчета;
- процедура должна не столько механизмов отсева неэффективных проектов, сколько механизмом, содействующим в структурировании проекта и поиске оптимальных параметров проекта;
- применяемая для проектов ГЧП, реализуемых в рамках 224-ФЗ методика оценки эффективности и обоснования сравнительного преимущества проектов ГЧП является неприменимой для концессионных проектов, без существенной доработки, более того действующая методика является крайне сложной для региональных и особенно муниципальных органов власти.

С учетом обозначенной позиции экспертов, а также лучших международных практик дальнейшее развитие института оценки проектов ГЧП в Российской Федерации должно основываться на следующих базовых положениях:

1 Использование единых подходов и принципов оценки ко всем возможным формам реализации инфраструктурных проектов (госзаказ, ГЧП/МЧП, включая концессию, и пр.) – внедрение «ГЧП-фильтра» на разных этапах жизненного цикла инфраструктурных проектов.

2 Оценка должна проводиться как на этапе планирования (программирования) в отношении проектов и даже подпрограмм, с целью определения приоритетных проектов (мероприятий программ) и возможности использования для их реализации механизмов ГЧП, так и на этапе структурирования конкретного проекта с целью определения (обоснования) лучших из возможных условий его реализации.

3 Оценка должна проводиться выборочно, в первую очередь для крупных и средних проектов (свыше 1-1,5 млрд рублей общего объема инвестиций на создание объекта) и не касаться объектов в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, в виду отдельного специального регулирования и большого числа таких проектов на данном этапе развития рынка.

4 На каждом этапе оценки (на этапе программирования и на этапе структурирования) должны использоваться одинаковые критерии оценки: социально-экономическая эффективность (на этапе программирования - укрупненный количественный расчет, на этапе структурирования – более детальный количественный расчет); качественные (экспертные) критерии сравнительного преимущества и возможности использования механизмов ГЧП; количественные (расчетные) критерии сравнительного преимущества и целесообразности применения механизмов ГЧП.

5 Количественная оценка сравнительного преимущества должна содержать рекомендации (подходы) к определению значений вероятных отклонений затрат (рисков), в том числе с учетом особенностей реализации проектов в зависимости от их отраслевой принадлежности, а также учитывать иные особенности применения той или иной формы (транзакционные издержки, «конкурентную нейтральность» и пр.).

6 Стоимость привлечения бюджетных средств в случае их отсутствия целесообразно учитываться через ставку дисконтирования, как это реализовано сейчас в методике оценки проектов ГЧП в рамках 224-ФЗ. Для случаев, когда привлечение необходимых бюджетных средств публичным партнером (концедентом) теоретически невозможно в силу превышения лимитов по заимствованиям – предлагается использовать дополнительный критерий сравнения - бюджетный эффект от скорости введения объекта в эксплуатацию (аналогичный подход используется во Франции).

7 Результаты оценки не должны являться единственным основанием для принятия управленческого решения, данные расчеты должны прикладываться к составу документов при согласовании и утверждении проекта решения о заключении соглашения (реализации проекта).

Изложенный подход потребует существенной корректировки действующих норм 224-ФЗ, отказа от интеграции оценки сравнительного преимущества в 115-ФЗ в ближайшие 2-3 года, пока не будут выработана и апробированы принципы и методика проведения такой оценки для концессионных соглашений, и участники рынка не научатся ими пользоваться.

БЛАГОДАРНОСТЬ

ВЫРАЖАЕМ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТЬ И БЛАГОДАРНОСТЬ ЧЛЕНАМ ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА НАЦИОНАЛЬНОГО ЦЕНТРА ГЧП, ЧЛЕНАМ КОМИТЕТА ТПП РФ ПО ГЧП И ИНЫМ ЭКСПЕРТАМ, ПРИНИМАВШИМ АКТИВНОЕ УЧАСТИЕ В РАБОТЕ НАД ПОДГОТОВКОЙ РЕЛИЗА:

Аверину Андрею Анатольевичу, ООО «Автодор-Инвест»
Арутюнян Лусине Вагашаковне, Адвокатское бюро «Качкин и Партнеры»
Афонину Виктору Викторовичу, ЗАО «Сбербанк КИБ»
Батуевой Анне Дугаровне, Ассоциация ЖКХ «Развитие»
Беднякову Андрею Сергеевичу, независимому эксперту
Бруссеру Павлу Александровичу, АО «Газпромбанк»
Годуновой Дарье Андреевне, «Пионеры ГЧП»
Дружинину Евгению Игоревичу, независимому эксперту
Зусман Евгении Валерьевне, НИУ ВШЭ
Ивановой Яне Владиславовне, Herbert Smith Freehills
Игнатущенко Сергею Федоровичу, KPMG
Конгулову Алексею Сергеевичу, ООО «Автодор-Инвест»
Лузану Сергею Александровичу, Ernst & Young
Патрину Денису Александровичу, ООО «Автодор-Инвест»
Потехину Ивану Александровичу, АО «Газпромбанк»
Разгулину Алексею Викторовичу, АО «Газпромбанк»
Огородовой Ульяне Сергеевне, ALTHAUS Group
Скрябиной Марии Дмитриевне, АО «Газпромбанк»
Стома Марии Алексеевне, АО «Газпромбанк»

А также представителям федеральных органов государственной власти, в том числе Минэкономразвития России, Минспорта России, Минздрава России, представителям региональных органов государственной власти, в том числе Московской, Ленинградской, Новосибирской областей.

09'2017