



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЦЕНТР
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ
ЛЕОНТЬЕВСКИЙ ЦЕНТР

Актуальные проблемы развития проектов ГЧП в социальной сфере в регионах России

Л.Э.Лимонов, Н.Ю.Одинг
Леонтьевский центр

**Проект «ГЧП в социальном секторе- распространение опыта
Великобритании и Санкт-Петербурга»
Санкт-Петербург, 16 февраля 2012**

Проект «Государственно-частное партнерство в социальной сфере: лучшая практика Великобритании и опыт Санкт-Петербурга»

Организаторы:

- Консульство Великобритании в Санкт-Петербурге
- Леонтьевский центр
- ООО «Белые ночи»

Мероприятия Проекта



1. Семинар 21 октября 2011 г. в Консульстве Великобритании с участием британского эксперта
2. Учебная поездка в Великобританию 24-25 ноября 2011 г. (посещение школы Joe Richardson, госпиталя University College London Hospital, компаний AECOM, British Expertise)
3. Заключительный семинар 16-17 февраля 2012 г.
4. Отчет о лучшей практике ГЧП и его презентация прессе (март 2012 г.)

Результаты Проекта

- Рост осведомленности органов исполнительной власти о механизме ГЧП в Великобритании и регионах России
- Несколько инициатив ГЧП в регионах РФ (Татарстан, Красноярск, Алтай, Вологда)
- Установление контактов с компаниями, специализирующихся на проектах ГЧП и объектами, построенных по схеме ГЧП в Великобритании и России
- Обмен опытом в сфере ГЧП между регионами РФ
- Сайт Проекта: www.ppp.leontief-centre.ru

Базовые признаки государственно-частных партнёров

- сторонами ГЧП являются государство и частный бизнес;
- взаимодействие сторон закрепляется на официальной, юридической основе;
- взаимодействие сторон имеет равноправный характер;
- ГЧП имеет чётко выраженную публичную, общественную направленность;
- в процессе реализации проектов на основе ГЧП консолидируются, объединяются ресурсы и вклады сторон;
- финансовые риски и затраты, а также достигнутые результаты распределяются между сторонами в заранее определённых пропорциях.

ГЧП В РАЗЛИЧНЫХ СТРАНАХ

Нет закрепленного определения ГЧП:

«Отношения по разделению риска, основанные на согласованном стремлении между публичным и частным секторами достичь желаемой государственной политики.» (Commission on UK PPPs)

«Совместная деятельность между публичным и частным секторами, основанная на экспертизе каждого партнера, что наилучшим образом удовлетворяет ясные общественные потребности посредством соответствующего распределения ресурсов, рисков и наград» (Canadian Council for PPPs)

«Схемы, характеризующиеся совместной деятельностью государственного и частного секторов. В самом широком смысле они могут охватывать все виды государственно-частного сотрудничества и взаимодействия, а также распределение рисков при реализации стратегий, предоставлении услуг и строительстве инфраструктуры» (HMT, Infrastructure Procurement: Delivering Long-Term Value, March 2008)

Специализированные центры ГЧП –

-развивают инструменты ГЧП, стандартизируют их, оказывают поддержку региональным и местным органам власти по внедрению механизмов ГЧП для развития инфраструктуры.

В Великобритании -Partnerships UK, Infrastructure UK, Local Partnerships. Франция - министерство экономики и финансов, Германия - Partnerschaften Deutschland, Россия - Центр ГЧП Внешэкономбанка.

Традиционные отрасли ГЧП

- Транспорт
- Образование
- здравоохранение
- Пеницитарная система
- Жилищное строительство
- Суды
- Оборона
- Переработка отходов

ГЧП в образовании (1)

- Формальная деятельность на контрактной основе;
- Вовлечение государственного и частного секторов;
- Может включать весь жизненный цикл актива;
- Ориентированность на результат;
- Разделение рисков/наград между общественным и частным секторами;
- Комплементарность общественного и частного секторов.

ГЧП в образовании (2)

- Частный сектор инвестирует в школьную инфраструктуру и предоставляет связанные , неосновные услуги;
- Публичный сектор сохраняет ответственность за оказание основных услуг, таких как обучение;
- Государственно – частное соглашение управляется долгосрочным контрактом – в среднем 25-30 лет;
- Контракты определяют услуги, которые частный сектор должен оказать и стандарты, которые будут обеспечены;
- Сервисные контракты часто связаны: финансирование, проектирование, строительство, обслуживание и найм неключевого персонала;
- Платежи зависят от оказанных частным оператором услуг в соответствии с согласованным стандартом.

ГЧП в образовании (3)

- Большая часть ГЧП в образовании на школьном уровне: Великобритания, Ирландия, Австралия, Шотландия, Германия, Нидерланды, Венгрия, Финляндия, Дания, Япония, Корея;
- ГЧП распространяется как в развитых, так и в развивающихся странах;
- Частная финансовая инициатива (PFI) в Великобритании – крупнейшая ГЧП образовательная программа в мире;
- Проекты школьных ГЧП: Мексика, Египет

«Частная финансовая инициатива (ЧФИ)» является одним из видов ГЧП

Предоставление государственных услуг определенного типа на долгосрочной основе:

- частная фирма получает от государства в лице ведомства, органа местного самоуправления или иного государственного института заказ на предоставление, создание или восстановление основных фондов (например, строительство больницы или школы, ремонт станции метро), а также долгосрочных услуг по эксплуатации (на 25-50 лет);
- при этом в контракте должны максимально четко оговариваться сроки выполнения работы, а также критерии и условия, при выполнении которых государство оплачивает оказанные частной компанией услуги.

Обычно частный партнер проектирует, строит, финансирует, эксплуатирует и обеспечивает техническое обслуживание объекта инфраструктуры для обеспечения услуги.

Государственный сектор вносит единую ежегодную плату на протяжении 20-30 лет за обеспечение должного качества услуги.

Опыт частной финансовой инициативы в школах Великобритании (1)

Образование (в основном, школы) является главным сектором программы ЧФИ:

- принято примерно 225 проектов;
- общая стоимость примерно 10 миллиардов фунтов.

Проекты по отдельным школам слишком малы, чтобы быть

- экономически целесообразными для ГЧП;
- преимущественно проекты для группы школ: 20 и более школ в одном проекте.

Школа является лишь одним примером проекта ГЧП по помещениям. Те же принципы будут действовать и для больницы, тюрьмы или офисного здания.

Опыт частной финансовой инициативы в школах Великобритании (2)

- Продолжительные периоды закупок. Как правило, проекты выполнены в срок и в рамках бюджета

Исключения относятся к кредитоспособности застройщиков, но проблемы решались инвесторами и кредиторами, не госсектором.

- Но → задержки сдачи школ
 - Госсектору необходимо внимательнее относиться к кредитной истории крупных подрядчиков.
-
- Адекватное качество дизайна, но недостаточно серьёзных нововведений
 - Хороший уровень готовности
 - Опасения по поводу качества содержания зданий, например уборки
 - Опасения по поводу долгосрочной гибкости и стоимости изменений
 - Негативные комментарии в СМИ.

Школа Джо Ричардсона - ЧФИ:

Местные власти (Совет района Баркинг и Дагенхэм) отвечают за:

- предоставление образовательных услуг учащимся;
- предоставление расширенных услуг местному населению (образование взрослых, социальная интеграция, здравоохранение, досуг);
- управление общими помещениями и сервисное обслуживание помещений (рецепция, уборка, питание и т.п.);
- контроль качества технического обслуживания помещений

Роли частных партнеров:

- Проектирование и строительство (Bouygues);
- Финансирование (BNP Paribas, DEXIA Group, NIB, Barclays Equity);
- Техническое обслуживание (Ecovert);
- Материал строительных конструкций;
- Механические и электрические установки;
- Территория;
- Коммунальные сети;
- Здравоохранение и безопасность;
- Управление амортизационным фондом;
- Службы технической поддержки.

Ключевые моменты-факторы успеха

Заключение контракта для реализации проекта на принципах ГЧП

будет проще, если:

- Результат четко определен заранее;
- Эксплуатационные расходы четко определены и оценены;
- Развитие конкуренции среди поставщиков;
- Меньше агентов и посредников в цепи поставщиков;
- Большой спрос на обслуживание в течение долгого времени;
- Частный сектор может быстро нанять требуемый персонал с необходимыми навыками;
- Частные поставщики могут обеспечить большую экономию при оказании услуг.

Опыт Петербурга

Законодательная база:

- Федеральный Закон «О концессионных соглашениях» № 115-ФЗ,
- Закон Санкт-Петербурга №627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»
- Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 31.03.2009 №346 «О мерах по развитию государственно-частных партнерств в Санкт-Петербурге»
- Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 31.03.2009 №347 «О мерах по реализации Закона Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»

Программа развития ГЧП

Отдел проектов ГЧП – центр знаний о ГЧП

Проект строительства образовательных учреждений на территории Пушкинского района Санкт-Петербурга

Цель – обеспечить новые жилые районы «Славянка» и «Новая Ижора» соответствующей социальной инфраструктурой для предоставления качественных услуг дошкольного и среднего образования:

- *Славянка: 1 школа на 825 мест, 2 ДООУ на 110 мест с двумя ясельными группами,*
- *Новая Ижора: 1 школа на а 825 мест, 1 ДООУ на 110 мест с двумя ясельными группами*

ГОРОД:

- предоставляет земельные участки для строительства объектов образования по договору аренды
- после ввода в эксплуатацию объектов осуществляет платежи, включающие стоимость строительства и эксплуатации объектов

ПАРТНЕР:

- разрабатывает проектную документацию
- строит объекты образования и передает их Городу
- осуществляет техническое обслуживание объектов в течение 10 лет после ввода их в эксплуатацию

Процесс подготовки проекта

Важные предварительные вопросы:

- Каковы масштаб и требования проекта?
- Какой наилучший вариант проекта?
- Какой наилучший вариант обеспечения услуги?

Проектная документация должна гарантировать, что проект будет:

- ответственным социально и политически;
- реализуемым юридически и операционно;
- реальным финансово управляемым;
- рентабельным;
- обеспечивающим хорошее распределение рисков;
- достигающим хорошего качества по разумной цене.

Проект ВЭБ в ХМАО

- ГЧП - одно из важнейших направлений в деятельности Банка. Создан специальный Центр ГЧП, который помогает муниципалитетам работать с различными проектами в этой сфере.
- На завершающем этапе подготовки находится самый масштабный проект ГЧП в сфере социальной инфраструктуры России - проект строительства 61 школы и детского сада (19 тыс.мест) в Ханты-Мансийском автономном округе.

В основе этого проекта лежит модель ГЧП "Строю-Владею-Передаю в аренду - Передаю в собственность":

- частный инвестор за счет собственных и заемных средств проектирует, строит и осуществляет ремонт зданий, органы образования оказывают образовательные услуги,
- органы местного самоуправления - после введения объектов образования в эксплуатацию - при поддержке регионального правительства выплачивают частному инвестору арендные платежи в течение 12 лет,
- после этого объекты образования переходят в муниципальную собственность. То есть государство делегирует часть своих функций бизнесу на выгодных для всех условиях.

Региональный опыт ГЧП в социальной сфере

- **Республика Алтай** - по схеме государственно-частного партнерства реализуется инвестиционный проект в социальной сфере «Строительство детского сада на 120 мест в с. Майма» Сроки строительства объекта - 2 года. Строительство объекта полностью за счет средств частного инвестора.
- После ввода объекта в эксплуатацию в течение 10 лет планируется эксплуатация объекта частным инвестором, т.е. будет функционировать частный детский сад (потребуется создание негосударственной дошкольной организации).
- По истечении 10 лет эксплуатации объекта предусматривается выкуп здания в муниципальную собственность. Средняя сметная стоимость строительства детского сада 60 млн. рублей.
- В настоящее время идет подготовка конкурсной документации для заключения соглашения о государственно-частном партнерстве, определение условий конкурса, подготовка проекта соглашения о государственно-частном партнерстве по строительству и эксплуатации здания детского сада, определение обязательств сторон.

Региональный опыт ГЧП в социальной сфере

- **Красноярск** - схема финансирования строительства Красноярского онкологического центра с использованием механизма государственно-частного партнёрства.
- Осуществляется отложенное финансирование государственного контракта с подрядной организацией и субсидирование процентных ставок за пользование кредитными ресурсами. При этом финансовые риски распределяются между сторонами.
- Определены требования к участникам ГЧП, возможные риски, необходимая нормативная база.

Региональный опыт ГЧП в социальной сфере

- **Республика Татарстан** - концессионное соглашение в области здравоохранения. В рамках концессионного соглашения между российско-финской клиникой ООО «АВА-ПЕТЕР», Министерством здравоохранения и мэрией города Казани осуществляется строительство многофункционального перинатального центра стоимостью 600 млн.рублей со сроками сдачи в конце 2012 года.
- На стадии проработки проект с участием малазийской компании «Luxor Capital SDN BHD» по реконструкции здания Шамовской больницы в г.Казани. Предполагается организация Международного центра иностранных студентов в здании вышеупомянутой больницы.
- В трех пилотных районах Татарстана (Казань, Набережные Челны и Арский район) реализуется проект по организации семейных детских садов на дому. (Постановление КМ Республики Татарстан от 01.03.2010 «Об организации семейных детских садов в пилотных дошкольных образовательных учреждениях»). Семейный детсад будет структурным подразделением дошкольного образовательного учреждения, который расположен в «шаговой» доступности от квартиры семьи, на базе которой будет организован «филиал».

Основные вопросы (1)

Разработка соглашений по ГЧП

- Как наиболее эффективно организовать процесс реализации проекта, какую организационную форму выбрать? (Вологодская область)
- Как найти экспертов, которые могли бы разработать документацию проектов ГЧП под ключ? (Вологодская область)

Отношения с инвестором

- Что наиболее рационально – проводить конкурс на выбор частного инвестора при утвержденной технической документации на объект или оставить техническую сторону в качестве элемента конкурса? (Удмуртия)
- Какие объекты социального значения могут иметь коммерческий интерес для частного партнера? (Мурманская область)
- Как найти и привлечь инвестора в проекты на принципах ГЧП? (Вологодская область)
- Горизонт бюджетного планирования три года, бюджет утверждается на год. У частного партнера могут возникнуть опасения, что его затраты не будут включены в бюджет следующего периода. Какие гарантии можно ему в связи с этим предоставить? (Мурманская область)
- Существует ли возможность выбора частного инвестора в проекты ГЧП без конкурса? (Республика Удмуртия)
- Какие существуют способы проверки надежности коммерческих компаний, претендующих стать участником проекта ГЧП (в том числе, финансовая стабильность, наличие опыта реализации проектов, способность довести проект до конца согласно плану и графику)? (Республика Татарстан)

Основные вопросы (2)

Уменьшение рисков бюджетов и инвесторов при реализации проектов ГЧП

- Каким образом минимизировать нагрузку на муниципальный бюджет при реализации проектов с использованием схем ГЧП? (Вологодская область)
- Как распределяется риск между государством и частным бизнесом в проектах ГЧП? (Республика Удмуртия)
- За счет, каких механизмов и схем можно обеспечить возврат средств частных инвесторов и доходов при реализации социальных проектов (например, детских садов, школ и т.д.)? (Вологодская область)
- Как определяется размер гарантий исполнения обязательств частного инвестора при заключении концессионного соглашения? (Республика Удмуртия)

Основные вопросы (3)

Внесение изменений в соглашение ГЧП

- Есть ли практика внесения изменений в соглашения по ГЧП? (Республика Алтай)
- Существуют ли механизмы принуждения инвестора к изменению условий соглашения с целью приведения их в соответствие с нормами действующего законодательства и сложившимися объективными причинами? (Республика Алтай)
- Как предусмотренный в соглашении выкуп объект согласуется с законом 94-ФЗ от 21.07.2005 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»? (Республика Алтай)

Основные вопросы (4)

Определение цены выкупа объекта ГЧП

- Как лучше определить выкупную цену объекта в случае ГЧП? (Республика Алтай)
- Стоимость объекта иногда увеличивается в результате неучтенных при проектировании моментов, изменений цен на материалы в процессе строительства. Как учесть это в договоре? (Мурманская область)
- Если выкуп объекта производится по остаточной стоимости, то, как избежать ситуации выкупа объекта в плохом состоянии? (Республика Алтай)

Проблемы развития проектов ГЧП в России

- Не определяется, можно ли решить проблему другим путем.
- Проект утверждается без четких требований к его качеству.
- Последовательность: проведение конкурса, подписание соглашения, а затем определение – какие финансовые средства есть.
- Не продумываются механизмы защиты интересов бюджета.
- Не продумывается тарифная политика при предоставлении услуг в общественном секторе частным инвестором.
- Нет проверки финансовой состоятельности инвестора.
- Единичные объекты вместо группы объектов.

Ключевые моменты-факторы успеха

- Определить проблему, которую нужно решить;
- Понять, является ли ГЧП лучшим путем решения этой проблемы;
- Определить, какой вариант реализации ГЧП лучший;
- Понять масштаб требований к проекту (что хотим и в какие сроки, требования к проекту);
- Определить механизмы защиты интересов государства;
- Соглашение с частными компаниями должно подписываться с финансовым покрытием;
- Заранее определить средства в бюджете при осуществлении финансового планирования.

Выводы: Развитие проектов ГЧП в России

- ГЧП находится в стадии становления.
- Важно использовать лучшую практику Великобритании и других стран.
- Консалтинговые компании из Великобритании уже действуют активно в России по проектам ГЧП (компании Herbert Smith, DLA Piper, Ernst & Young).
- Санкт-Петербург показывает пример хорошей практики в реализации проектов ГЧП, в том числе, в социальной сфере.

Спасибо за внимание !

