



ВНЕШЭКОНОМБАНК

ГОСУДАРСТВЕННАЯ КОРПОРАЦИЯ
«БАНК РАЗВИТИЯ И ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (ВНЕШЭКОНОМБАНК)»



РОЛЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РАЗВИТИИ ГЧП

*А.В. Воротников – зам. начальника управления Центра
ГЧП Внешэкономбанка*

23 июня 2010 г. , Чебоксары



Содержание

- ГЧП
- Юридические формы ГЧП
- Организация управления проектом ГЧП
- Обеспечение обязательств ОГМУ по проектам ГЧП



Предмет партнерства с точки зрения государства

- Согласие государства на равноправные отношения с бизнесом может быть обусловлено только заинтересованностью государства в более качественном и эффективном выполнении своих обязанностей перед гражданами
- Источник определения возможных отраслей применения ГЧП- федеральное, субфедеральное и муниципальное законодательство, определяющее обязанности ОГМУ, в т.ч. бюджетная классификация, определяющая возможность расходов бюджета (фактически принятия обязательств) по специфическим направлениям деятельности ОГМУ
- – Территориальное развитие (в т.ч. транспорт, энергетика)
Возможные области применения ГЧП:
 - Городское хозяйство (в т.ч. ЖКХ)
 - Социальная сфера (в т.ч. здравоохранение, образование, трудовые ресурсы, туризм и досуг)
 - Безопасность и правопорядок
 - Оборона
 - Государственное управление и иные сферы

Значение ГЧП для власти

Основной целью ГЧП для органов власти является создание эффективной системы производства общественных благ/услуг, а не традиционное финансирование инвестиционных потребностей

Выгоды органов власти от реализации проектов через механизмы ГЧП

Механизмы ГЧП – не самоцель и не универсальный ответ на вызовы, а инструмент достижения целей развития

1. Распределение финансовой нагрузки при реализации дорогостоящих проектов
2. Сбалансированное распределение рисков (риск передается той стороне, которая способна лучше им управлять)
3. Четкое распределение ответственности
4. Повышение эффективности при сохранении качества работ и услуг
5. Обеспечение соответствия между конечными потребностями потребителей и работами (услугами)
6. Развитие частной инициативы
7. Обеспечение продолжения экономического роста
8. Исключение долгостроя, соблюдение проектно-сметной документации и сроков строительства
9. Исполнение обязательств органом государственного или муниципального управления в условиях бюджетных ограничений



Взгляд на ГЧП с точки зрения государства

Опыт Великобритании, США, Японии, Германии

- В случае бюджетного финансирования
 - более 70% проектов заканчивались не в срок и с превышением сметы строительства
 - ухудшение качества публичной услуги
 - неспособность удовлетворить растущий спрос
- После внедрения механизмов ГЧП
 - более 80% проектов завершены в установленные сроки строительства и согласно сметной документации
 - соответствие актуальному спросу
 - соответствие современным стандартам качества



Государственно-частное партнерство

это привлечение органами государственного и (или) муниципального управления частного бизнеса для выполнения работ по техническому обслуживанию, эксплуатации, реконструкции, модернизации или новому строительству объектов общественной инфраструктуры и предоставлению публичных услуг с использованием таких объектов на условиях разделения рисков, компетенций и ответственности, определяемых контрактом и совокупностью нормативных актов, действующих на момент его подписания.



Государственно-частное партнерство (2)

- Для бизнеса ГЧП – это:
 - Не благотворительность
 - Не социальная ответственность бизнеса
- Для власти ГЧП – это:
 - Не субсидии частному бизнесу
 - Не конкурсное распределение бюджета
 - Не приватизация
- Для финансового сектора ГЧП – это:
 - Не складчина власти и бизнеса



Неизбежность использования ГЧП как метода внебюджетного финансирования развития общественной инфраструктуры для ускорения экономического роста

- Бюджетные ограничители при дефиците и профиците бюджета:
 - Доходы бюджета несопоставимы с потребностями в финансировании развития общественной инфраструктуры
 - Способность бюджета осуществлять заимствования (предоставлять гарантии) для финансирования развития общественной инфраструктуры ограничена по сроку и объему
 - Способность бюджета обеспечивать целевое финансирование развития общественной инфраструктуры, обеспечивающей экономический рост, ограничена принципами формирования и исполнения бюджета

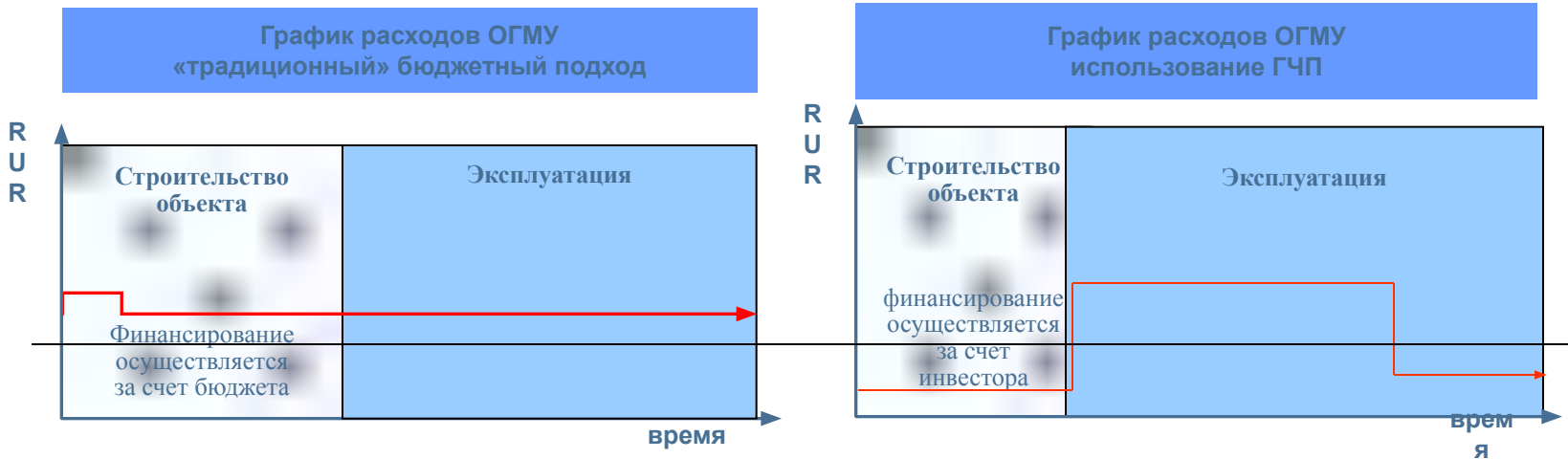


Неизбежность использования ГЧП как метода внебюджетного финансирования развития общественной инфраструктуры для ускорения экономического роста (3)

- Необходимость превратить бюджетные ресурсы в инвестиционные ресурсы:
 - Переход от целевого бюджетного финансирования к проектному финансированию за счет внебюджетных источников.
«Дополняющая» функция использования бюджетных ассигнований
 - Переход от административного контроля расходования бюджетных средств к банковскому контролю эффективности использования инвестиций

Цикл создания и эксплуатации объекта инфраструктуры

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ПОДХОД В РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА

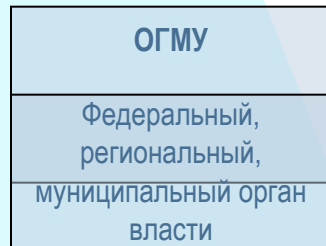


Бюджетный эффект от повышения эффективности и развития производства товаров и услуг за счет реализации инфраструктурного проекта должен окупить затраты бюджета на его реализацию. Бюджетные средства используются, когда объекта нет

Оказание платных услуг и бюджетный эффект от повышения эффективности и развития производства товаров и услуг за счет реализации инфраструктурного проекта должен первоначально окупить затраты инвестора на его реализацию

Типовой проект ГЧП и три этапа его подготовки

Стратегическое планирование

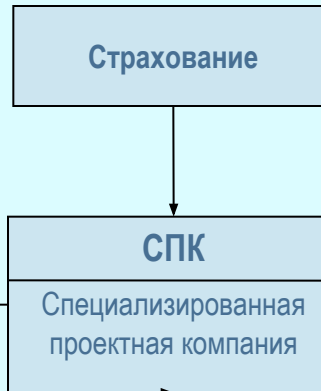


Спецификации на услуги

Принятие специфических рисков

Предпроектный этап

Долгосрочное соглашение об оказании услуг



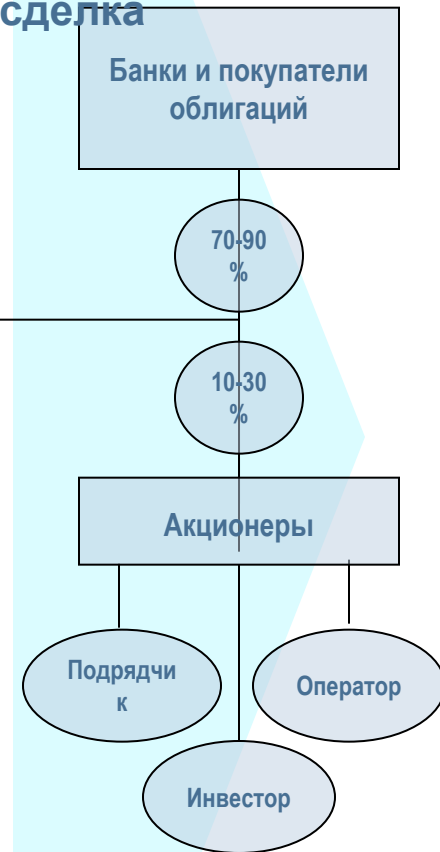
Источники финансирования

Контракт на строительство

Контракт на оказание услуг

Принятие специфических рисков

Финансовая сделка





Содержание

- ГЧП
- Юридические модели ГЧП
- Организация управления проектом ГЧП
- Обеспечение обязательств ОГМУ по проектам ГЧП



Основные формы ГЧП

- Оказание услуг
- Управление
- Аренда
- Концессия
- BOT - «строительство, эксплуатация, передача»
- Приватизация



Основные формы ГЧП

Форма ГЧП	Описание	Инвестиции	Вознаграждение частного оператора и коммерческий риск	Эксплуатация и обслуживание	Собственность на имущество	Срок действия договора
Оказание услуг	С частной компанией заключен договор на оказание определённых услуг	Государственные	Государство выплачивает вознаграждение частной компании за оказание услуг; Коммерческий риск лежит на государстве	Государство и частный оператор	Государственная	1-3 года
Соглашение об управлении	В управлении частного оператора находится инфраструктура	Государственные	Государство выплачивает оператору вознаграждение; Коммерческий риск лежит на государстве	Частный оператор	Государственная	3-5 лет



Основные Формы ГЧП

<i>Форма ГЧП</i>	<i>Описание</i>	<i>Инвестиции</i>	<i>Вознаграждение частного оператора и коммерческий риск</i>	<i>Эксплуатация и обслуживание</i>	<i>Собственность на имущество</i>	<i>Срок действия договора</i>
<i>Аренда</i>	Частный оператор управляет инфраструктурой, финансирует текущие затраты	Государственные	Частный оператор получает доход и осуществляет фиксированные выплаты государству; коммерческий риск: у обеих сторон	Частный оператор	Государственная	5-15 лет
<i>Концессия</i>	Частный оператор управляет инфраструктурой, финансирует текущие затраты, а также производит новые инвестиции	Частные	Частный оператор получает доход от оказания услуг, а также может осуществлять концессионные выплаты государству Коммерческий риск: на частном операторе	Частный оператор	Государственная	15-30 лет



Основные Формы ГЧП

Форма ГЧП	Описание	Инвестиции	Вознаграждение частного оператора и коммерческий риск	Эксплуатация и обслуживание	Собственность на имущество	Срок действия договора
ВОТ	Частный оператор строит новый объект инфраструктуры, осуществляет функции оператора в течение определенного периода, после чего передает объект в собственность государства	Частные	Частный оператор получает прибыль от использования новой инфраструктуры; коммерческий риск: у частного инвестора (или у обеих сторон)	Частный оператор	Частная и/или государственная	15-30 лет
Приватизация	Частный инвестор приобретает имущество у государства	Частные	Доходы от предоставления коммунальных услуг; коммерческий риск: частный	Частный оператор	Частная	



Возможные пути структурирования проектов ГЧП в РФ

Два основных варианта реализации проектов ГЧП в РФ:

- Капитализация компании, принадлежащей государству, путем капитальных инвестиций, осуществляемых частным инвестором; или
- Структурирование проектов договорным путем (**“Договорная Схема”**).



Договорная схема: Возможная законодательная база

- Федеральный Закон No.115-ФЗ от 21 июля 2005
“О Концессионных соглашениях”
- Гражданский кодекс РФ
и
Региональное законодательство в области ГЧП (Например: Закон г. Санкт-Петербурга №627-100 «Об участии города Санкт-Петербурга в Государственно-Частных Партнерствах» от 20 декабря 2006, с последними поправками от 9 апреля 2008)



Закон о концессиях: вопросы, затрудняющие его применение на практике

- Отсутствие возможности предусмотреть право собственности частного инвестора на объект соглашения
- Вопрос о применении Закона о концессиях к иным формам ГЧП: необходимо снижение риска переквалификации соглашений о ГЧП в концессионные соглашения
- Императивный характер типовых концессионных соглашений: нет возможности заключения концессионных соглашений в форме, выбранной сторонами
- Сложности при предоставлении государственных и муниципальных гарантий: вопрос о совершенствовании бюджетного законодательства
- Дополнительное регулирование Правительством РФ: требования к банкам и страховым организациям



Закон о концессиях: вопросы, затрудняющие его применение на практике

- В отношении урегулирования споров: отсутствует возможность передачи споров для рассмотрения в международный арбитраж
- Ограничены возможности по заемному финансированию:
 - в отношении уступки прав концессионера по концессионному соглашению
 - в отношении гарантийных и компенсационных обязательств
 - в отношении прямого соглашения



Соглашение о ГЧП, заключенное в рамках ГК РФ и регионального законодательства: преимущества

- Больше количество вариантов структурирования проекта
- Возможность участия в реализации ГЧП юридических лиц, принадлежащих государству
- Возможность сохранения частным оператором права собственности на объект соглашения о ГЧП
- Возможность предоставления гарантий со стороны государства, также возможность предусмотреть адекватные компенсации в случае досрочного расторжения соглашения о ГЧП
- Отсутствие необходимости использовать типовые соглашения
- Возможность обременить залогом объект соглашения о ГЧП



Содержание

- ГЧП
- Юридические модели ГЧП.
- Организация управления проектом ГЧП
- Обеспечение обязательств ОГМУ по проектам ГЧП



Кто отвечает за ГЧП

- Власть привлекает частный бизнес и соглашается делить с ним риски, чтобы задачи власти были решены более эффективно
- Орган государственного или муниципального управления (ОГМУ) является организатором проекта на условиях ГЧП



Как организовать ГЧП

- Организация проекта ГЧП - это процесс, обеспечивающий подготовку, принятие и исполнение решения ОГМУ о реализации проекта ГЧП
- Принятие обязательств ОГМУ в рамках контракта ГЧП должно быть реализовано в соответствии с действующим законодательством о конкуренции. Должен быть выявлен наиболее эффективный частный партнер. Обязательства ОГМУ должны быть приняты легитимно с целью снизить долгосрочный политический риск (отказ от исполнения обязательств ОГМУ в результате смены власти)
- Организация проекта ГЧП- это процесс подготовки и проведения публичной процедуры для выбора частного партнера и заключения с ним контракта, определяющего деятельность, права и обязанности сторон по достижению целей проекта ГЧП; организация мониторинга исполнения обязательств частного партнера; организация исполнения обязательств ОГМУ



Институты ГЧП в России

- Институты ГЧП призваны поддерживать организацию проектов на условиях ГЧП, фактически готовить и проводить тендеры
 - Примеры: ФГУ «Дороги России», Комитет Санкт-Петербурга по инвестициям и стратегическим проектам
 - Целесообразно создание специальных органов по подготовке, запуску и управлению проектами ГЧП (региональных центров ГЧП) в составе ОГМУ. Функции:
 - среднесрочное планирование использования ГЧП для реализации стратегий регионального или городского развития,
 - отбор проектных предложений для реализации на условиях ГЧП,
 - оценка эффективности проектов с точки зрения потребностей регионального развития,
 - подготовка конкурсов, контрактной и иной документации,
 - создании условий для финансового закрытия сделок в рамках проектов, мониторинга реализации проектов и регулировании условий контрактов.

Деятельность ОГМУ по организации проекта ГЧП

Стратегическое планирование и принятие решения

Стратегическое планирование

- городское
- территориальное
- отраслевое
- Выбор портфеля проектов
- Определение механизмов ГЧП для их реализации

Решение о реализации проекта ГЧП

Реализация предпроектного этапа

Предпроектный этап

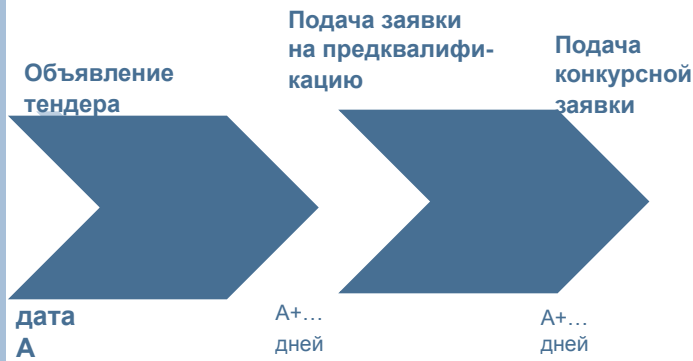
- Выбор исполнителей по конкурсу
 - Заключение договоров на оказание услуг консультантами
- Участие в реализации предпроектного этапа
 - Предоставление информации для исполнителя
 - Институциональное и нормативно-правовое сопровождение
- Получение результатов
- Выбор исполнителя проекта по конкурсу
 - Подписание контракта с победителем
- Закрытие сделки
- Создание СПК, внесение средств в уставной капитал СПК

Участие в реализации проектного этапа

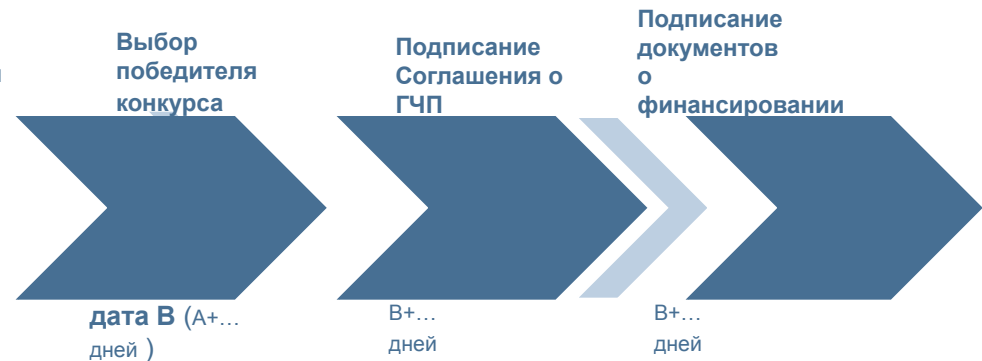
Исполнение обязательств

График и порядок проведения конкурса

ПРОВЕДЕНИЕ КОНКУРСА



ПОДПИСАНИЕ СОГЛАШЕНИЯ ГЧП



ПРЕДКВАЛИФИКАЦИОННАЯ ОЦЕНКА

ОБЩИЕ КРИТЕРИИ

- отсутствие процедуры ликвидации
- отсутствие процедуры банкротства
- отсутствие задолженностей

СПЕЦИАЛЬНЫЕ КРИТЕРИИ

- финансовые
- технические
- операционные

РЕЗУЛЬТАТ:

Определение не более 5 заявителей

КОНКУРСНАЯ ОЦЕНКА

ПЕРВЫЙ ЭТАП

- **Техническая оценка**
(планы, программы, характеристики и нормы)
- **Юридическая оценка**
(изменения к проекту, договор с оператором, договор с подрядчиком)

ВТОРОЙ ЭТАП

- **Финансовая оценка**
(финансовая модель, письма банков, подтверждения и одобрения акционеров)

РЕЗУЛЬТАТ: победитель конкурса



Роль регионального законодательства

- Необходимость региональных или муниципальных актов по обеспечению обязательств соответствующих ОГМУ в рамках контрактов ГЧП:
 - Определение полномочного органа
 - Определение форм участия региона, муниципалитетов в ГЧП
 - Определение процедур заключения договоров ГЧП и принятия долгосрочных обязательств ОГМУ
- Примеры:
 - Закон Санкт-Петербурга «Об участии г. Санкт-Петербург в проектах на условиях государственно-частного партнерства»
 - Модельный законопроект Комитета по экономической политике и предпринимательству Государственной Думы РФ- 6 законов субъектов РФ



Содержание

- ГЧП
- Юридические модели ГЧП.
- Организация управления проектом ГЧП
- Обеспечение обязательств ОГМУ по проектам ГЧП



Источники финансирования проектов ГЧП

- Особенность проектов ГЧП - долгосрочность и капиталоемкость.
- Российские коммерческие банки и рынок ценных бумаг практически не участвуют в долгосрочном финансировании – требования ЦБ РФ, отсутствие законодательства и проектов
- В России существует ограниченное число источников долгосрочных инвестиций
 - Инвестиционный фонд РФ (софинансирование инфраструктурных проектов в форме бюджетных субсидий, предоставляемых на конкурсной основе) – политический инструмент
 - Внешэкономбанк (долгосрочное кредитование и его организация, участие в капитале, консалтинг, гарантии) – банк развития
 - негосударственные пенсионные фонды (приобретение инфраструктурных облигаций и паев специализированных инфраструктурных фондов) – необходимость прогнозируемого долгосрочного финансового потока, бизнес-модель
 - Инфраструктурные фонды (участие в капитале проектных компаний в течение

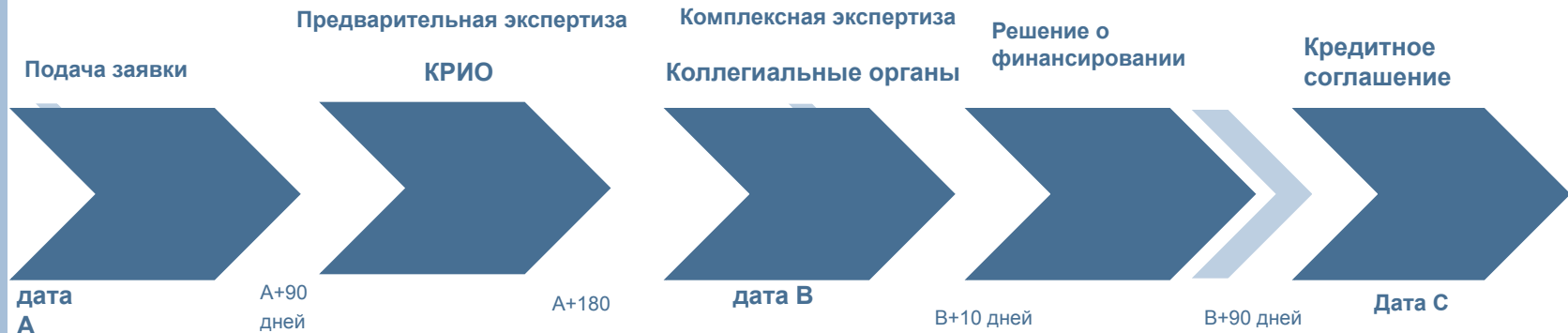


Механизмы обеспечения (снижения рисков)

- Способы обеспечения обязательств ОГМУ:
 - Штрафные санкции за неисполнение обязательств по Соглашению о ГЧП
 - Нормативные и распорядительные акты публичных органов власти по принятию и организации исполнения обязательств публичного партнера
 - Государственные (муниципальные) гарантии
 - Револьверные бюджетные гарантии в рамках нормативного акта (закона) в объеме арендной платы, подлежащей оплате в текущем бюджетном периоде
 - Поручительства компаний, в т.ч. возможность привлечения частного оператора
 - Уступка прав требования по договорам оператора с потребителями

Финансовая сделка (на примере Внешэкономбанка)

Стадии рассмотрения Инвестиционного проекта Внешэкономбанком



Кредитное соглашение

СОСТАВ

- 1) Общие условия
- 2) График выборки и погашения кредитной линии
- 3) Обеспечение
- 4) Отлагательные условия
- 5) Дополнительные условия
- 6) Прекращение действия соглашения

СПЕЦИАЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ

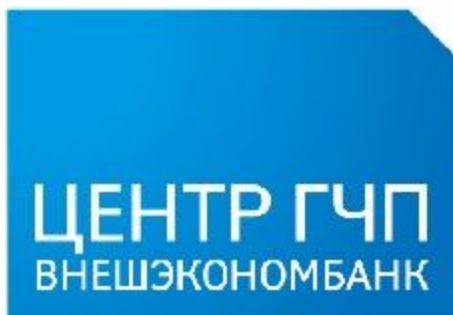
- ☐ Надзорная компания
- ☐ Независимый аудитор

Залоговое обеспечение

- ☐ Залог акция (долей) инвестора
- ☐ Залог акций (долей) материнской компании
- ☐ Поручительство на срок строительства объектов материнской компании
- ☐ Гарантии МО, Субъекта федерации по арендным платежам после ввода объекта в эксплуатацию
- ☐ Залог прав аренды земельного участка
- ☐ Залог построенного объекта инфраструктуры

Целевое использование

- ☐ Капитальные затраты (Договор Генподряда, приобретение машин и оборудования ит.д.)
- ☐ Административно-хозяйственные расходы



Спасибо за внимание

Центр ГЧП Внешэкономбанка

проспект Академика Сахарова, 9
Москва, Россия

тел.: +7 (495) 721-9332
факс: +7 (495) 604-6718

www.veb.ru