

КАК ОБЕСПЕЧИТЬ УСПЕХ ГЧП В РОССИИ

(ИЗ ОБЗОРА «ERNST & YOUNG» ЗА 2012 ГОД)

Целью опроса было узнать мнение представителей государственных органов, частных инвесторов, кредитных учреждений и институтов развития о возможностях и преимуществах применения механизмов ГЧП для государства, общества и бизнеса, а также о ключевых факторах, влияющих на темпы развития этой формы реализации инфраструктурных проектов в России.

Участниками опроса являлись представители федеральных и региональных органов власти Российской Федерации, занимающиеся вопросами ГЧП, а также активных на рынке стратегических и финансовых частных инвесторов, банков, кредитных учреждений и институтов развития. В опросе приняли участие как российские, так и иностранные организации.

Преимущества для государства

Отвечая на вопрос о том, в чем заключаются основные преимущества применения механизмов ГЧП в России для государства, наибольшее количество участников опроса указали следующее:

- преодоление проблем, связанных с недостатком бюджетных средств;
- использование опыта частных инвесторов для осуществления технических инноваций;
- повышение качества оказываемых населению услуг.

Мнения о возможностях ГЧП в области повышения эффективности государственных расходов отличаются у представителей государственного и частного секторов, а также российских и иностранных компаний. Так, примечательно, что представители иностранных организаций (в отличие от российских компаний) относят к основным преимуществам ГЧП:

- экономию бюджетных средств;
- использование опыта частных инвесторов в области управления проектами.

Отметим также, что иностранные инвесторы менее склонны брать на себя ответственность за риски, связанные с осуществлением проекта, чем их российские коллеги.

Для представителей органов власти большее значение имеют привлечение внебюджетного финансирования и передача ответственности за возникающие риски частному партнеру, чем такие возможности ГЧП, как экономия бюджетных средств и использование новых технологий.

Представители частных инвесторов и финансовых организаций, в особенности иностранных, напротив, считают, что применение механизмов ГЧП позволяет достичь экономии бюджетных средств за счет:

- эффективной работы частного инвестора и повышения результативности государственных расходов;
- гибкого и сбалансированного распределения рисков между сторонами соглашения о ГЧП;
- частичного переноса расходов на потребителей.

Можно сделать вывод о том, что участники рынка рассматривают эффективность ГЧП как более широкое понятие, чем представители государственных органов, — оценивая ее на основе критериев «цена—качество».

Необходимо отметить, что представители частного сектора гораздо меньше расположены к принятию на себя рисков, чем этого ожидает от них государство. Банки занимают наиболее консервативную позицию (что естественно, поскольку их главной задачей традиционно является сохранение капитала).

Отраслевая привлекательность

Наиболее перспективными российскими отраслями для применения механизмов ГЧП в ближайшие 5-10 лет участники опроса считают транспортную и коммунальную инфраструктуру.

В качестве наименее перспективной отрасли для ГЧП респонденты назвали российскую электроэнергетику. Это, возможно, связано со сравнительно невысокой доходностью инвестиций в условиях регулируемых тарифов.

Представители государственных органов разошлись во мнении с другими участниками опроса в оценке перспектив применения ГЧП в социальной инфраструктуре. Можно сделать вывод о том, что при наличии потребности в обновлении и развитии социальной инфра-

структуры отсутствуют проработанные подходы и схемы привлечения частных инвесторов к таким проектам.

Несмотря на то что одним из часто упоминаемых преимуществ ГЧП является внедрение частными инвесторами передовых технологий, участники опроса считают, что регионам нужны скорее привычные, типовые инфраструктурные проекты с отлаженными механизмами реализации, чем основанные на высоких технологиях. Вероятно, это отражает пожелание респондентов опробовать ГЧП на региональном уровне на относительно простых тиражируемых проектах, прежде чем переходить к более сложным.

Основные препятствия

Все респонденты единодушны во мнении по поводу того, что основными препятствиями, мешающими более широкому применению ГЧП в России, являются:

- несоответствие федерального законодательства современным требованиям;
- низкое качество подготовки проектов ГЧП;
- недостаточная степень готовности государственной власти реализовывать проекты ГЧП на практике.

Интересно отметить, что именно представители государственных органов отмечают среди важнейших препятствий отсутствие единой государственной политики в области ГЧП,

неразвитость государственных институтов и их низкую степень готовности к реализации таких проектов.

Представителей институтов развития больше других беспокоят малое количество востребованных, глубоко проработанных проектов ГЧП и, как следствие, низкий уровень конкуренции на рынке.

Нормативно-правовая база

По мнению 75% опрошенных, необходимо существенное изменение российского законодательства для обеспечения его соответствия современным потребностям проектов ГЧП.

Список предложений весьма обширен:

- доработка 115-ФЗ о концессионных соглашениях;
- увеличение количества возможных видов ГЧП, установленных федеральным законодательством;
- поправки в Бюджетный кодекс РФ для получения возможности отражения в бюджете долгосрочных обязательств по проектам ГЧП;
- поправки в Налоговый кодекс РФ для устранения негативных налоговых последствий применения договорных схем ГЧП;
- поправки в Земельный кодекс РФ для устранения неопределенности правового регулирования земельных отношений в рамках проектов ГЧП;

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Представители государственных органов и частного сектора по-разному оценивают преимущества и возможности практического применения механизмов ГЧП.	Представители государственных органов считают основной задачей ГЧП привлечение внебюджетного финансирования. Они рассчитывают на передачу частному сектору ответственности за основные риски в рамках проекта и при этом ожидают невысокой стоимости частного капитала. Частный сектор готов обеспечить качественное выполнение проектов (value for money), но ожидает взамен получения государственной поддержки и гарантий, а также адекватной доходности на вложенные средства.
Участники рынка едины во мнении о наиболее привлекательных отраслях для ГЧП. Однако их точки зрения в отношении социальной инфраструктуры расходятся.	Наиболее перспективными отраслями для применения механизмов ГЧП в ближайшие годы участники опроса считают транспортную и коммунальную инфраструктуру. Государство испытывает потребность в проектах ГЧП в социальной сфере. Однако на данный момент оно не создало условия для осуществления проектов в этом секторе.
Для дальнейшего развития ГЧП необходимо совершенствовать законодательство.	Следует достичь гибкости и согласованности федерального и регионального законодательства о ГЧП, а также решить ряд связанных вопросов в сфере тарифообразования, предоставления земли, налогообложения, формирования бюджета и т.п.
Однако не менее важно преодолеть и другие препятствия.	Качество подготовки проектов в целом остается низким. Государственным органам не хватает опыта. Государственные институты поддержки и развития ГЧП недостаточно развиты на федеральном и региональном уровнях. Инвесторов также беспокоит низкая кредитоспособность регионов РФ.
Существуют возможности повышения финансовой привлекательности проектов.	Проекты могут стать более привлекательными с инвестиционной точки зрения благодаря предоставлению государственных гарантий, накоплению опыта в области ГЧП и адекватному распределению ответственности за риски.
Принципиальное значение для всех участников рынка имеет наличие четкой государственной политики в сфере ГЧП.	Большинство участников рынка не понимают текущую государственную политику в сфере ГЧП. Государству следует более четко формулировать свои требования. Институты развития могут и должны помочь в подготовке и реализации проектов.

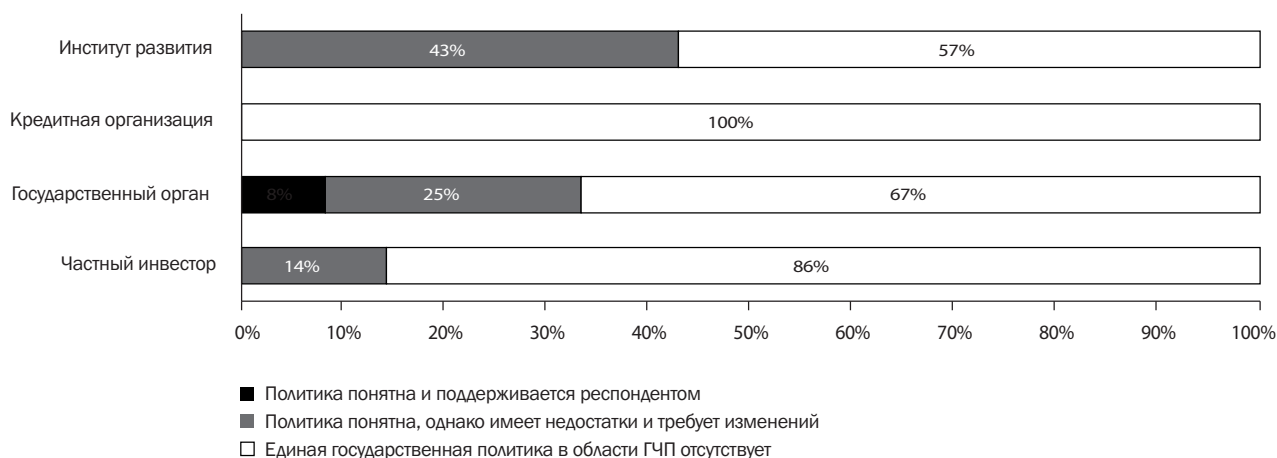
- внесение изменений в порядок тарифообразования и обеспечение возможности фиксации тарифов в долгосрочном периоде;
- разработка специализированного отраслевого законодательства о ГЧП;
- нормативно-правовое обеспечение возможности ускорения инициации и подготовки проектов ГЧП;
- предоставление субъектам РФ более широких полномочий, позволяющих им самостоятельно регулировать процесс реализации региональных проектов ГЧП;
- обеспечение возможности использования средств Инвестиционного фонда РФ на инфраструктурные проекты, реализуемые на основе регионального законодательства о ГЧП;
- предоставление федеральных гарантий по защите региональных проектов ГЧП от дискриминационных изменений федерального законодательства.

Ни один из респондентов не считает, что в России обеспечена адекватная защита прав инвесторов и кредиторов при осуществлении проектов ГЧП. При этом представители иностранных организаций дают более низкую оценку существующим механизмам защиты прав инвесторов и кредиторов, чем их российские коллеги.

В комментариях по данному вопросу представители кредитных организаций указали на необходимость появления правоприменительной практики в области проведения российских проектов ГЧП (включая вынесение судебных решений в пользу частных инвесторов). Это могло бы способствовать улучшению инвестиционного климата и повышению доверия частных инвесторов к предоставляемой им правовой защите.

Качество подготовки проектов

Участники исследования сходятся во мнении о том, что качество подготовки российских проектов ГЧП в целом остается низким.



Ответы на вопрос: "Каково Ваше мнение о существующей политике государства в области ГЧП?"

Также респонденты единодушны в том, что для повышения качества и передачи опыта наиболее важно привлечение сторонних экспертов. В то же время следует обратить внимание и на такие пожелания участников опроса, как создание на федеральном уровне единого центра по распространению передовой практики в области ГЧП, а также содействие со стороны государственных служащих, уже накопивших положительный опыт в данной сфере в ходе реализации проектов в других регионах или отраслях.

Государственная политика в области ГЧП

Лишь 8% опрошенных представителей государственных органов (и ни один из представителей других групп) указали, что они полностью понимают и поддерживают существующую государственную политику в области ГЧП.

Наиболее низкую оценку существующая политика получила у представителей кредитных организаций и частных инвесторов.

Приведем мнения некоторых участников опроса:

- «Государству необходимо определить приоритеты», — *представитель иностранного частного инвестора.*
- «Действия федеральных министерств по развитию механизмов ГЧП не скоординированы между собой; не определен орган государственной власти, уполномоченный на формирование политики в области ГЧП», — *представитель института развития.*
- «[Необходимы] отход от всестороннего применения принципов размещения государственных заказов, использование и развитие ГЧП в качестве альтернативного пути реализации инфраструктурных проектов...» — *представитель российского частного инвестора.*
- «[Требуется] унификация подходов и терминологии...» — *представитель института развития.*

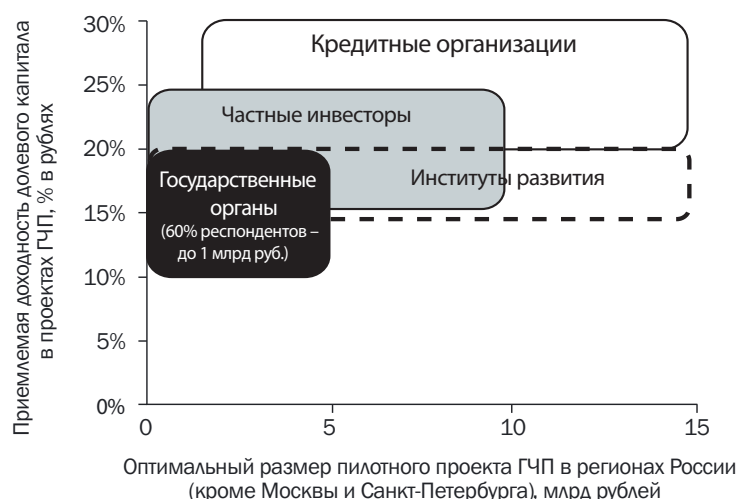
- «Необходима комплексная программа, которая кроме настройки законодательства будет включать в себя повышение квалификации государственных и муниципальных служащих, методологическое обеспечение регионов, разработку типовых проектов и прочее», — *представитель государственного органа.*
- «Структурированность и прозрачность для всех уровней власти: федерального, регионального, муниципального. Организация институтов, функциями которых будут выработка единых правил и их развитие, законодательная инициатива, подготовка государственных служащих для управления инвестиционным климатом и проектами, развитие направления судебной практики по делам ГЧП, развитие отношений с зарубежными институтами, экспортирующими инвестиции, функции гаранта соблюдения «правил игры», — *представитель государственного органа.*

Условия финансирования

Наблюдаются значительные различия точек зрения представителей государственного и частного секторов в отношении оптимального размера пилотного регионального проекта и приемлемой доходности долевого капитала в проектах ГЧП.

Сотрудники банков полностью разошлись с представителями государственных органов во мнениях в отношении приемлемой доходности долевого капитала в текущих условиях. Органы власти считают 20% годовых в рублях верхним допустимым пределом, кредитные учреждения — наоборот, нижним.

При оценке возможных способов увеличения доступности финансирования (bankability) представители государственного и негосудар-



Размер и доходность пилотных проектов ГЧП в России.

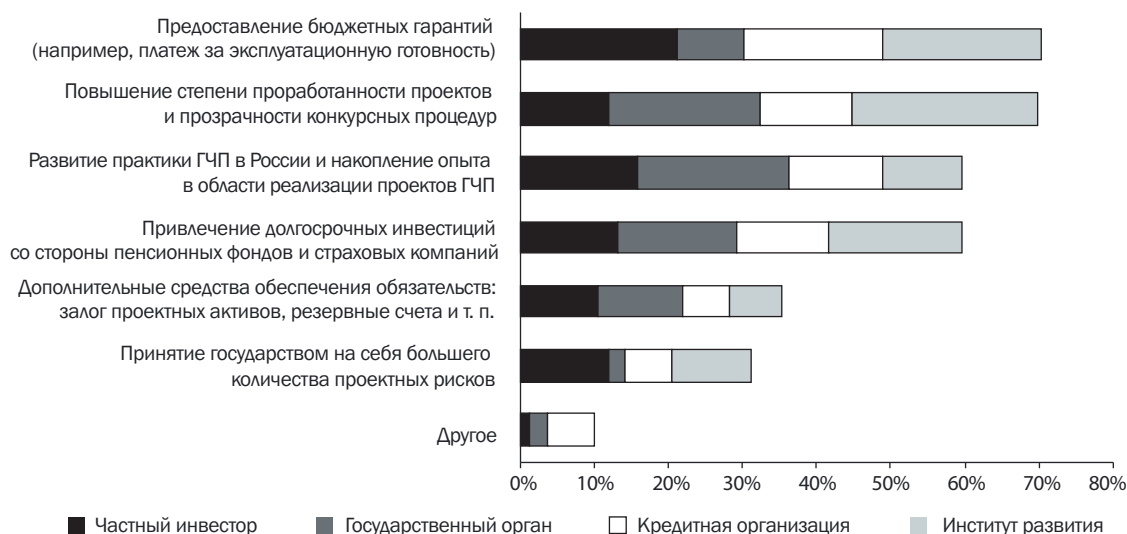
ственного секторов также высказывают несколько различающиеся точки зрения.

Представители негосударственного сектора рынка инфраструктуры считают важнейшим фактором успешного финансового закрытия проектов предоставление государственных гарантий возврата на инвестиции.

Со своей стороны, представители власти полагают, что залогом успешного привлечения капитала являются развитие практики ГЧП, накопление опыта, повышение степени проработанности проектов и, как следствие, усиление конкуренции среди инвесторов.

Представители институтов развития разделяют обе точки зрения, считая указанные группы мер одинаково важными.

Респондентов из негосударственного сектора волнует низкая кредитоспособность регионов РФ. Инвестиционное сообщество ожидает более существенной федеральной поддержки в ходе реализации региональных инфраструктурных проектов.



Оценка мер по увеличению доступности финансирования (представлена как общая, так и относительная оценка по группам респондентов).

Распределение рисков

Ключевую роль в плане доступности финансирования играет сбалансированное распределение рисков между частным и государственным секторами.

На российском рынке пока отсутствует консенсус между участниками в отношении оптимального распределения ключевых коммерческих и финансовых рисков в проектах ГЧП. В целом ожидания государства существенно выше возможностей рынка

Опрос показал, что на российском рынке пока отсутствует консенсус между участниками в отношении оптимального распределения ключевых коммерческих и финансовых рисков в проектах ГЧП. В целом ожидания государства существенно выше возможностей рынка, в особенности в отношении иностранных инвесторов и кредитных организаций, которые считают, что для России характерен высокий уровень рисков.

Риск спроса

Оптимизм государственных органов в отношении передачи ответственности за риск спроса частному партнеру не разделяется остальными участниками рынка.

Лишь 6% представителей частных инвесторов были готовы взять на себя ответственность за риск спроса в полном объеме, и только 39% готовы принять на себя этот риск частично. Таким образом, проекты на основе «оплаты за доступность» (availability payment) в целом по-прежнему являются предпочтительными для инвесторов.

Риск регулируемых цен/тарифов

Среди участников рынка наблюдается единодушие в отношении риска регулируемых цен/тарифов: ответственность за этот риск, по мнению респондентов, должно по-прежнему нести государство.

В российском законодательстве пока отсутствуют правовые механизмы, позволяющие региональным и отраслевым государственным органам поддерживать привлекательный для частного сектора уровень тарифа в течение длительного периода, соответствующего временным рамкам соглашений о ГЧП.

Представители инвесторов в основном выразили готовность собирать выручку от реализации проекта напрямую у пользователей при

условии работающих механизмов взыскания за неуплату и соответствующих гарантий со стороны государства.

Риск инфляции затрат и валютный риск

Долевые и долговые инвесторы в большей степени готовы взять на себя риск инфляции затрат на проект на инвестиционной стадии, чем этого ожидает от них государство.

Тем не менее наблюдается излишний оптимизм со стороны государственных органов в отношении возможностей рынка, связанных с управлением риском инфляции в долгосрочной перспективе.

Риск повышения процентной ставки и риск рефинансирования

Большинство представителей российских участников рынка считают правильным передавать ответственность за риск повышения процентной ставки (как до, так и после финансового закрытия проекта) частному партнеру. В отношении риска рефинансирования (в случае отсутствия возможности привлечь долговое финансирование на срок, сопоставимый со сроком проекта) мнения разделились. Однако превалирует точка зрения о разделении ответственности за этот риск между частным сектором и государством.

Восприятие рисков иностранными инвесторами

Наблюдается высокая степень восприимчивости иностранных инвесторов к коммерческим и финансовым рискам.

Органам государственной власти следует обратить на это внимание, если они стремятся расширить список потенциальных участников проекта ГЧП и усилить конкуренцию, прежде всего, за счет ведущих зарубежных игроков рынка ГЧП.

Роль институтов развития

Участники исследования считают, что роль институтов развития в проектах ГЧП коренным образом отличается от роли коммерческих банков. Самыми востребованными функциями институтов развития, по мнению респондентов, являются:

- распространение опыта в области подготовки и реализации проектов ГЧП, консультирование государственных органов;
- финансирование подготовки проектов ГЧП;
- предоставление различных форм «кредитной поддержки» проектов, в том числе финансирования на льготных условиях, гарантий и т.д.

В целом участники опроса считают менее важным фактором возможность получения финансирования от институтов развития на рыночных условиях.