

АНАЛИТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ



ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОЕКТОВ ГЧП ПО СРАВНЕНИЮ С ИНЫМИ ФОРМАМИ РЕАЛИЗАЦИИ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ В СТРАНАХ-УЧАСТНИЦАХ ЕАЭС

исследование в рамках исполнения Плана совместных мероприятий на 2017 год в рамках Меморандума о сотрудничестве по вопросам развития государственно-частного партнерства в государствах-членах Евразийского экономического союза

январь '2018

ЭКСПЕРТНАЯ ПОЗИЦИЯ ПО ПРОБЛЕМЕ

ПРОБЛЕМА

При подготовке любого инфраструктурного проекта целесообразно проводить сравнение эффективности различных способов его реализации в целях определения наиболее оптимального. Хотя такого рода оценка в той или иной форме предусмотрена во всех странах ЕАЭС, имеющих специализированное ГЧП-законодательство, на сегодняшний день ни в одном из государств региона практического опыта её проведения фактически нет.

В России, например, участники рынка ГЧП характеризуют существующую процедуру как неустоявшуюся и требующую доработки. Более того, обязательность учета такой оценки, являющейся достаточно сложной и трудоемкой, в процессе выбора формы реализации проекта рассматривается в качестве одного 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.

Учитывая активное развитие ГЧП в других странах союза, существует риск того, что и они столкнутся с вышеописанными и иными проблемами. В этой связи представляется необходимым в сравнительной перспективе изучить уже существующий опыт стран ЕАЭС по регламентации оценки сравнительной эффективности проектов ГЧП, проанализировать лучшие международные практики, определить различия в подходах к такой оценке и выработать пути синхронизации и совершенствования данной процедуры в рамках экономического союза.

ПОЗИЦИЯ

1 Оценка сравнительной эффективности ГЧП-проектов является важной составной частью процесса принятия решения о выборе той или иной формы их реализации. Однако существующие на сегодняшний день в странах ЕАЭС подходы к регламентации такой оценки являются недоработанными и фактически не применяются. Усовершенствование данного механизма потребует существенной корректировки действующих национальных законов.

2 В то же время, несмотря на необходимость значительных изменений в регламентации подходов к оценке сравнительной эффективности ГЧП-проектов, представляется важным осуществлять такие изменения крайне аккуратно. Так, интеграция процедуры обоснования сравнительного преимущества в национальную практику ГЧП стран ЕАЭС должна осуществляться только по готовности рынка, в результате планомерного совершенствования методической базы и формирования первичной практики применения.

3 При этом, с учетом лучшей мировой практики, в основу будущих изменений необходимо положить следующие принципы:

- цель внедрения – содействие на этапе структурирования, а не контроль эффективности на этапе реализации;
- выборочное обязательное применение, в первую очередь в отношении проектов с существенным бюджетным участием;
- критерии, порядок и принципы закрепляются в законодательстве, методика утверждается в виде рекомендаций (руководства);
- проведение оценки на каждом из этапов (программирования и структурирования конкретных проектов) с использованием единых параметров оценки, но с разной детализацией.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОЕКТОВ ГЧП ПО СРАВНЕНИЮ С ИНЫМИ ФОРМАМИ РЕАЛИЗАЦИИ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ В СТРАНАХ-УЧАСТНИЦАХ ЕАЭС

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ОЦЕНКА ГЧП-ПРОЕКТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	4
ОЦЕНКА ГЧП-ПРОЕКТОВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ.....	7
ОБЗОР МИРОВОГО ОПЫТА ОБОСНОВАНИЯ ВЫБОРА ГЧП КАК СПОСОБА РЕАЛИЗАЦИИ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ	10
РЕКОМЕНДАЦИИ	17

01'2018

ВВЕДЕНИЕ

КРАТКО

В настоящее время процедура обоснования выбора ГЧП в качестве формы реализации инфраструктурного проекта предусмотрена почти во всех государствах-члена ЕАЭС. Однако её форма и степень проработанности существенно отличаются в зависимости от страны. Более того, на сегодняшний день фактически отсутствует и практика применения такой процедуры в рамках реализации конкретных проектов.

Учитывая бурное развитие национальных ГЧП-рынков региона ЕАЭС, а также нарастающий запрос на инфраструктурную кооперацию между странами союза, представляется целесообразным изучить существующий опыт проведения оценки проектов ГЧП в региональной и общемировой практике, определить различия в подходах к такой оценке и выработать пути синхронизации и совершенствования данной процедуры в рамках экономического союза.

ПОДРОБНО

Оценка эффективности проектов ГЧП

В настоящее время процедура обоснования выбора ГЧП в качестве формы реализации инфраструктурного проекта предусмотрена во всех странах ЕАЭС (кроме Республики Армения). Данная процедура существенно различается в зависимости от страны-участницы ЕАЭС, в которой планируется реализация проекта, и не имеет широкой правоприменительной практики. Этап рассмотрения (согласования и оценки) проекта ГЧП, реализуемого в рамках закона о концессиях в Российской Федерации, а также в Республике Беларусь, не регламентирован. Для проектов ГЧП в Российской Федерации, реализуемых в рамках закона о ГЧП, установлен отдельный порядок их рассмотрения 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, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества»).

В Республике Беларусь оценка проектов ГЧП проводится органами государственного управления (в соответствии с компетенцией), Центром ГЧП, их одобрение - Межведомственным инфраструктурным координационным советом согласно установленному порядку (положение о порядке подготовки, рассмотрения и оценки предложений о реализации проектов государственно-частного партнерства, утвержденное постановлением Правительства Республики Беларусь от 06.07.2016 №532).

При этом в Российской Федерации, имеющей наибольший опыт применения механизмов ГЧП и обоснования эффективности их использования для реализации тех или иных инфраструктурных проектов, участниками рынка ГЧП-проектов отмечается, что обязательное проведение процедуры обоснования сравнительного преимущества для всех проектов ГЧП, планируемых к реализации в рамках нового Федерального закона № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации...», независимо от масштаба и отрасли, а также необходимость учета результатов такого анализа в решении о реализации и в заключаемом соглашении, является одним из ключевых барьеров для запуска проектов ГЧП по новому законодательству.

В целях выработки единых принципов работы с проектами ГЧП в рамках экономического союза и дальнейшего совершенствования процедуры обоснования эффективности применения механизмов ГЧП в странах-участницах ЕАЭС, а также в целях повышения эффективности применения такой процедуры на национальном и наднациональном уровне, необходимо изучить существующий опыт проведения оценки проектов ГЧП в странах ЕАЭС, а также международной практике, определить различия в подходах к такой оценке и выработать пути синхронизации и совершенствования данной процедуры в рамках экономического союза.

ОЦЕНКА ГЧП-ПРОЕКТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КРАТКО

В Российской Федерации процедура сравнительного обоснования выбора ГЧП как способа реализации проекта предусмотрена только для проектов ГЧП, реализуемых по 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве...». Сравнительная оценка 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 Российской Федерации, 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 (без привязки к фактическому количеству потребителей услуг), включая, в частности, его содержание, ремонт, при необходимости модернизацию и (или) переоснащение, а также возмещение

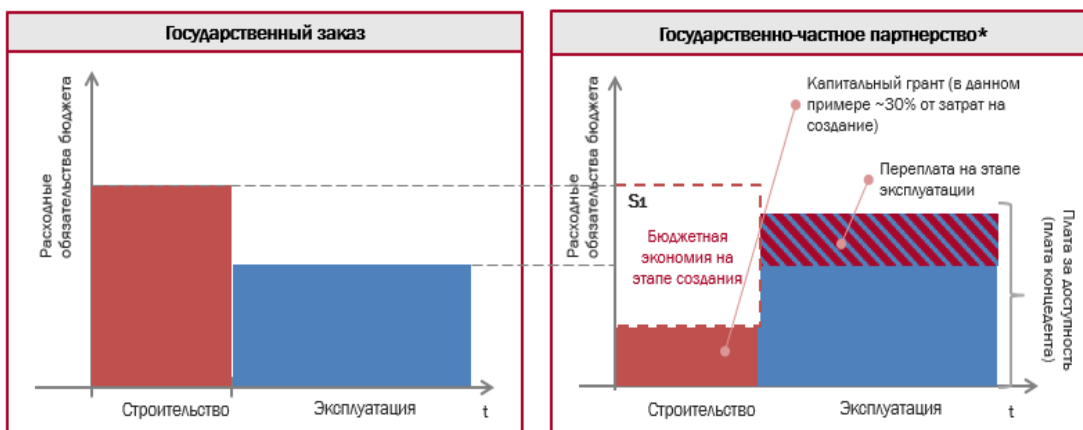
инвестиций концессионера, включая доходность на такие вложения.

Применение в проекте ГЧП указанных финансовых обязательств публичного партнера (концедента) может приводить 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 проекта с позиции государства влияют не только оценка планируемых затрат и поступлений в бюджет, но и другие факторы, например, такие как:

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

Рисунок 1. Планируемые расходы бюджета на реализацию инфраструктурного проекта в случае применения «госзаказа» и ГЧП (с капитальным грантом и платой за доступность)





Например, в Российской Федерации 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 общие расходы бюджета по проекту ГЧП.

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



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 экономические (рост инфляции, рост курса валют), земельные (выявление не предусмотренных ограничений на используемом земельном участке), политические (протесты и митинги, затягивающие реализацию проекта), 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 государственной организации (или государственному предприятию) потребуется 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 долевого, так и долевого) и соотношение рисков, принимаемых на себя частным партнером, его доходов,

возмещаемых, в том числе, за счет средств бюджета;

Таким образом, публичный партнер при выборе наиболее эффективного способа реализации инфраструктурного проекта, должен учитывать не только результат сравнения планируемых прямых бюджетных затрат 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 исследования не рассматривается.

В Российской Федерации процедура обоснования выбора способа реализации инфраструктурного проекта является обязательной только для проектов ГЧП, реализуемых в рамках Федерального закона № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве...». Данная процедура предусматривает оценку финансовой и социально-экономической эффективности проекта, а также сравнение выбранного способа реализации проекта с использованием ГЧП с прямым бюджетным финансированием – «госзаказом». Данная оценка проводится до принятия решения о реализации проекта. В соответствии с законодательством о ГЧП был 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 утвержденной 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 событий (рисков в денежном выражении), в случае применения ГЧП и использования прямого бюджетного финансирования (заключение государственных контрактов на создание и оснащение такого же по техническим и иным характеристикам объекта инфраструктуры, с последующей его

Рисунок 2. Подход к обоснованию сравнительного преимущества проекта ГЧП



передачей и финансированием эксплуатации посредством доведения средств некой государственной структуре) (см. рисунок 2). При этом такое обоснование выбора ГЧП, как способа реализации инфраструктурного 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 «госзаказе» 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 о ГЧП, то в «госзаказе» также необходимо учитывать возможность получения аналогичной выручки публичной стороной;
- для ГЧП и для «госзаказа» 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 это 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.

Таблица 1. Укрупненные группы рисков, оцениваемые в российской практике

№	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%]

ОЦЕНКА ГЧП-ПРОЕКТОВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

КРАТКО

В Республике Беларусь предусмотрено два этапа оценки проектов государственно-частного партнерства: предварительная качественная оценка и сравнительная количественная оценка. Регламентация процедуры качественной оценки не предполагает какого-либо единого методологического подхода, но при этом определяет перечень факторов, которые в рамках такой оценки должны быть проанализированы. Количественная же оценка четко регламентирована и основывается, как и в России, на сравнении дисконтированных денежных расходов бюджета с учетом рисков.

ПОДРОБНО

Общее описание процедуры оценки проектов ГЧП в Республике Беларусь

В Республике Беларусь, как и в ряде других стран, первоначальное решение о реализации проекта на принципах ГЧП выносится на основании результатов качественной оценки проекта. Данная оценка проводится без применения четкого регламентируемого подхода, поскольку в Республике Беларусь на данном этапе нет конкретной утверждённой методологии для ее проведения. Качественная оценка потенциального проекта является необходимым этапом при принятии решения об использовании механизмов ГЧП, которая, при этом, не является окончательной. Основное решение о реализации проекта именно на принципах ГЧП принимается после проведения анализа value-for-money.

В соответствии с постановлением Министерства экономики Республики Беларусь от 27.07.2016 № 49 (далее – Постановление № 49), а также постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 06.07.2016 № 532 на начальном этапе производится предварительная оценка (первоначальное рассмотрение) предполагаемого для реализации на принципах ГЧП проекта. Заинтересованные государственные органы, а также организация по развитию государственно-частного партнерства (Центр ГЧП Государственного учреждения «Национальное агентство инвестиций и приватизации») осуществляют оценку проекта руководствуясь социально-экономическими, техническими, финансово-экономическими, экологическими, юридическими и организационными аспектами реализации инфраструктурных проектов. Также исследуется целесообразность подготовки документов предложения о реализации проекта ГЧП (ТЭО, паспорта проекта ГЧП и проекта соглашения о ГЧП). Для этих целей разрабатывается концепция проекта.

Учитываются следующие факторы, влияющие на возможность реализации проекта на принципах ГЧП (до проведения оценки сравнительного преимущества, предусмотренной Постановлением № 49):

1. проект должен носить долгосрочный характер предоставления инфраструктурных услуг населению (от 10 лет);
2. проект должен отвечать целям и задачам развития государственно-частного партнерства в Республике Беларусь;
3. направленность проекта на повышение качества и/или объема оказываемых государственных услуг;
4. оценка возможности участия в проекте частного партнера (возможности по распределению рисков по проекту между партнёрами, передаче объектов инфраструктуры в пользование/собственность частного партнёра; отсутствие обременений на объект инфраструктуры и т.д.);
5. возможности республиканского и местных бюджетов по финансированию затрат по реализации проекта на принципах ГЧП (бюджетная доступность);

Государственный инициатор вправе выбрать в качестве проекта ГЧП проект, направленный на решение задачи государственной или иной программы и (или) предусматривающий развитие объекта инфраструктуры, включенного в национальную инфраструктурную стратегию, утверждаемую Межведомственным инфраструктурным координационным советом. При этом есть возможность инициировать проект, не содержащийся в конкретной программе, но который отвечает программным целям, с последующим включением в программу.

На предпроектной стадии (только для проектов ГЧП) более детально рассматривается качественная и количественная оценка реализации проекта.

Критерии выбора инфраструктурного проекта для проработки возможности его реализации в качестве проекта ГЧП, а также оценки органами управления и Центром ГЧП (как концепции, так и документов предложения о реализации проекта ГЧП) установлены в Положении о порядке подготовки, рассмотрения и оценки предложений о реализации проектов государственно-частного партнерства, утвержденном постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 06.07.2016 № 532.

Особенности обоснования выбора ГЧП как формы реализации инфраструктурного проекта в Республике Беларусь

На этапе принятия решения о выборе конкретной формы реализации проекта изучаются преимущества механизма ГЧП (с использованием количественной оценки) по сравнению с альтернативными схемами его финансирования (бюджетной либо с привлечением внешних государственных займов, внешних гарантированных займов) с учетом рисков и дисконтирования финансовых потоков, а также возможность финансирования из средств бюджета части затрат (дохода) частного партнера. На этой стадии разрабатываются ТЭО, паспорт проекта, проект соглашения о ГЧП, а также соответствующий проект нормативного правового акта для принятия решения о реализации инфраструктурного проекта в форме соглашения о ГЧП.

Согласно утвержденной Инструкции о методике оценки предложений о реализации проектов ГЧП Постановления № 49 устанавливаются конкретные подходы к обоснованию проекта ГЧП. В основу инструкции положен метод оценки эффективности проекта (детальный расчет финансовой и социально-экономической эффективности) государственно-частного партнерства и определения сравнительного преимущества реализации проекта на принципах ГЧП.

Стоит отметить, что оценка сравнительного преимущества проводится только в том случае, если проект ГЧП по результатам финансовой и социально-экономической оценки признан эффективным.

Сравнительное преимущество определяется на основании соотношения:

- чистых дисконтированных расходов бюджета при реализации проекта с использованием схемы ГЧП и чистых дисконтированных расходов по объекту при его финансировании за счет средств бюджета либо с привлечением внешних государственных займов, внешних гарантированных займов;
- суммарного объема принимаемых государственным партнером обязательств в случае возникновения рисков при реализации проекта по схеме ГЧП и бюджетной схеме.

Однако следует *учитывать* следующие предположения при расчете сравнительного преимущества:

- расходы на создание/эксплуатацию/техническое обслуживание объекта при реализации проекта по бюджетной схеме принимаются равными расходам на создание объекта при реализации проекта по схеме ГЧП
- сроки, состав и структура мероприятий, связанные с осуществлением проектных работ идентичны при реализации проекта по схеме ГЧП и бюджетной схеме;

не учитываются:

- инновации, применяемые в технологических решениях проекта; различия в инструментах управления проектом;
- расходы и риски по проекту, не связанные с расходами бюджета;
- сроки поставки потребителям необходимого объема товаров (работ, услуг) в рамках проекта.

Требования к форме концепции, ТЭО, методика расчета сравнительного преимущества установлены постановлением Министерства экономики от 27.07.2016 № 49. В Республике Беларусь в основу методики по расчету и оценке сравнительного преимущества заложены подходы, подобные принятым в Российской Федерации (приказ Минэкономразвития России от 30 ноября 2015 года № 894).

В отличие от Российской Федерации в Республике Беларусь не установлен допустимый диапазон вероятных отклонений затрат бюджета при определении стоимости рисков.

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ОЦЕНКА ГЧП-ПРОЕКТОВ В БЕЛАРУСИ

Для определения вероятности наступления рисков в стоимостном выражении (увеличения затрат бюджета) государственными органами и (или) Центром ГЧП могут разрабатываться специальные методики расчета стоимости рисков либо использоваться разработанные международными организациями при условии их адаптации к условиям Республики

Беларусь (конкретного проекта) и согласования с Министерством экономики Республики Беларусь. В действующем законодательстве Республики Беларусь не установлено обязательство указывать результаты сравнительного преимущества в решении о реализации проекта ГЧП.

ОБЗОР МИРОВОГО ОПЫТА ОБОСНОВАНИЯ ВЫБОРА ГЧП КАК СПОСОБА РЕАЛИЗАЦИИ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ

КРАТКО

В мировой практике оценка сравнительной эффективности (VfM) альтернативных форм реализации инфраструктурных проектов является важной частью процесса принятия решения о выборе одной из таких форм. В большинстве стран, активно применяющих механизмы ГЧП, такая оценка в том или ином виде является обязательной и предусматривает как предварительный качественный, так и более детальный количественный анализ. Как правило, основополагающие 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 сферой ГЧП принцип VfM применяется для любых проектов, предусматривающих бюджетное участие, в том числе реализуемых посредством госзаказа.

Международный опыт также 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 проекта 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.

Определение 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 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 проанализированных 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 это позволит расширить «бюджетное пространство» для реализации инфраструктурных проектов. Это 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 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 «госзаказа»

Так, анализ VfM в Чили ограничивается только ГЧП в социальной сфере, где плата за доступ к услугам полностью покрывается государством.

Подобным образом, во 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 финансирования. 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 «госзаказа» (как вариант, предложения о реализации проекта ГЧП могут поступать от потенциальных инвесторов). Орган, ответственный за продвижение

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.

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.

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:

- 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»);
- 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);

- 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);
- количественным результатам такой оценки не будет придаваться решающего значения (например, однозначный отказ от реализации проекта, если результаты количественной оценки показали отрицательное сравнительное преимущество);
- такая оценка будет проводиться выборочно в зависимости от масштабов проекта (с целью недопущения 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 либо их большая часть 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 ГЧП предполагают отсеивание:

- малозначимых или чрезмерно сложных проектов;
- проектов в секторах экономики со слишком неустойчивым уровнем спроса и неясными рисками;
- проектов в секторах 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 (контракт жизненного цикла);
- коммерческая привлекательность проекта;
- возможности для оптимального распределения рисков.

В штате Вирджиния (США) оценка возможности реализации на принципах ГЧП на уровне макроуправления 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;
- 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 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 (далее – «госзаказ»), 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 «госзаказа» и ГЧП.

Количественный анализ VfM обычно предполагает сравнение двух альтернатив: модели ГЧП (базовой) и PSC (аналогичного проекта, но при условии его реализации посредством прямого бюджетного

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

финансирования – «госзаказа»). Однако наблюдается тенденция к расширению рамок использования данного анализа.

В *штате Вирджиния* (США) для любого дорожного проекта, проходящего 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.

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 посредством сравнения 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

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 «госзаказа». Различается и оценка этих издержек: в ряде стран, например, во Франции, учитываются издержки, как для PSC, так и для ГЧП, а в Корее в обоих случаях стоимость управления проектом считается одинаковой.
«Конкурентная нейтральность»	В большинстве стран PSC учитывает очевидные ценовые преимущества реализации проекта государственной стороной. Это – учет различий в стоимости приобретения земельных участков для государства и частного сектора (в Корее одинаковая стоимость приобретения участков для всех субъектов и применяется одинаковый подход для обеих моделей), налоговые и иные 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 его реализации (ГЧП или «госзаказ»). В то же время во Франции VfM предполагает монетизацию и учет социально-экономических эффектов при выборе способа реализации проекта. Однако такой подход требует развитой методологической и статистической базы.

проекта, но и на уровне (этапе формирования) государственных программ.

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

1. Программная стадия – макро-оценка на уровне государственной программы, оценка потенциальной эффективности ГЧП для достижения поставленных задач.
2. 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.
3. 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 базовую прогнозные Value for Money.

Во Франции оценка VfM является обязательной и проводится в два шага. Сначала рассчитываются базовые показатели денежного потока для всех доступных опций по проекту в целом. 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:

1. Коэффициент «эффективности частного сектора» (достижимой, например, за счет доступа к более дешевым материалам, синергии с иной деятельностью частного партнера), который определяется и обосновывается в каждом конкретном случае.
2. 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) – 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). Качественная оценка включает три стадии:

1. Первоначальное рассмотрение – качественная оценка возможности реализации конкретного проекта по ГЧП.
2. Предпроектная стадия – количественная оценка проекта ГЧП в сравнении с прямым бюджетным финансированием, на основании которой принимается решение о конкретной модели реализации проекта (ГЧП, «госзаказ» и т.д), которое при этом не является окончательным.
3. 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:

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

РЕКОМЕНДАЦИИ

С учетом лучших международных практик дальнейшее развитие института оценки проектов ГЧП в странах-участницах ЕАЭС 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.).

2 Оценка должна проводиться как на этапе планирования (программирования) в отношении программ (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 проводится в первую очередь для крупных и средних проектов, а также для проектов, предусматривающих прямое бюджетное участие и особенно полное возмещение затрат инвестора за счет средств бюджета (проекты с «платой за доступность»).

4 На каждом этапе оценки (на этапе программирования и на этапе структурирования) должны использоваться одинаковые критерии оценки инфраструктурных проектов

- *социально-экономическая эффективность* (на этапе программирования – качественная оценка и (или) укрупненный

количественный расчет, на этапе структурирования – более детальный количественный расчет) для оценки целесообразности реализации инфраструктурного проекта;

- *качественные (экспертные) критерии* сравнительного преимущества в целях выбора формы реализации инфраструктурного проекта, оценки возможности использования механизмов ГЧП;
- *количественные (расчетные) критерии* сравнительного преимущества для определения обоснованности (целесообразности) применения механизма ГЧП.

5 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) в форме ГЧП.

Изложенный подход потребует существенной корректировки действующих национальных законов и отказа от поспешной интеграции оценки сравнительного преимущества как обязательной процедуры в ближайшие 2-3 года, пока не будут выработана и апробированы принципы и методика проведения такой оценки и участники рынка не научатся ими пользоваться.