Основы государственно-частного партнерства. Опыт ЕС и будущие тренды

Модуль 5

Проектный цикл ГЧП

Автор:
Мерзлов И.Ю., д.э.н., заведующий кафедрой менеджмента ПГНИУ

With the support of the Erasmus+ Programme of the European Union

Основные этапы реализации проекта ГЧП

Прединвестиционные исследования и обоснование инвестиций

Проектирование, в том числе:
- структурирование проекта
- назначение независимых экспертов
- определение основных направлений работ
- решение вопросов, связанных с общественным мнением

Поиск и привлечение потенциальных партнёров, в том числе:
- Разработка презентационных материалов о проекте
- Рассылка презентации проекта потенциальным партнёрам
- Анализ предложений, полученных от потенциальных партнёров

Проведение конкурса, в том числе:
- Разработка и утверждение конкурсной документации
- Предквалификация (в т.ч. формирование короткого перечня потенциальных партнёров)
- Сбор заявок от участников конкурса
- Подведение итогов конкурса
- Объявление результатов
- Взаимодействие с победителем конкурса, в том числе (переговоры и финансовое закрытие)

Строительство и эксплуатация объекта инфраструктуры, в том числе, мониторинг со стороны государства хода исполнения контракта

Завершение проекта

Этап: прединвестиционные исследования и обоснование инвестиций

Действия, осуществляемые публичной стороной	✓ Выполнимость (целесообразность) проекта и его социально-экономическая обоснованность (Feasibility study) (Value for People) ✓ Рыночная жизнеспособность проекта (Commercial viability) ✓ Оценка «Соотношение цена-качество» для проекта ГЧП (Value for money (VfM)) ✓ Фискальная ответственность (Fiscal responsibility)
Действия, осуществляемые частной стороной	✓ Может готовить собственные аргументированные предложения по реализации конкретных инфраструктурных проектов («Частная инициатива»)

Целесообразность проекта

Разработка концепции проекта

- Схема реализации проекта
- Используемая технология
- Финансовые результаты
- Количество людей, которым будут предоставлены услуги в результате проекта
- Качество этих услуг

Тестирование концепции проекта

- Техническая осуществимость
- Законодательная осуществимость
- Экологическая и социальная ответственность

Возможные «стоп-факторы» проекта

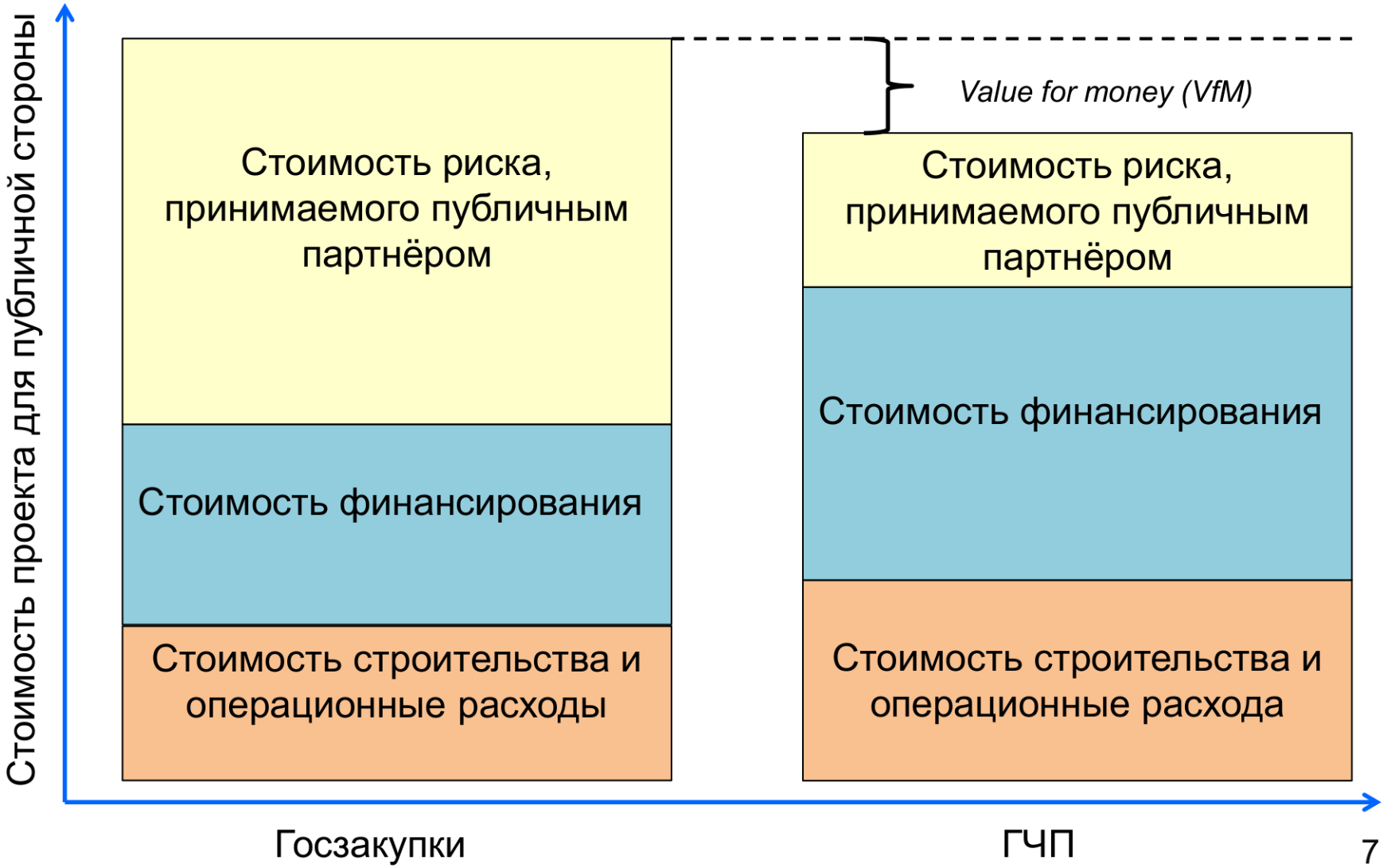
- Ограничения, связанные с рынком сбыта (ограничения со стороны спроса/предложения, со стороны государственного регулирования рынка и отрасли)
- Недостаточная техническая проработка проекта
- Ограничения, связанные с ресурсной базой
- Недостаточная организационная проработка проекта
- Ограничения со стороны команды проекта
- Недостаточная мотивация основных участников проекта

Рыночная жизнеспособность проекта
(«тестирование рынка»)

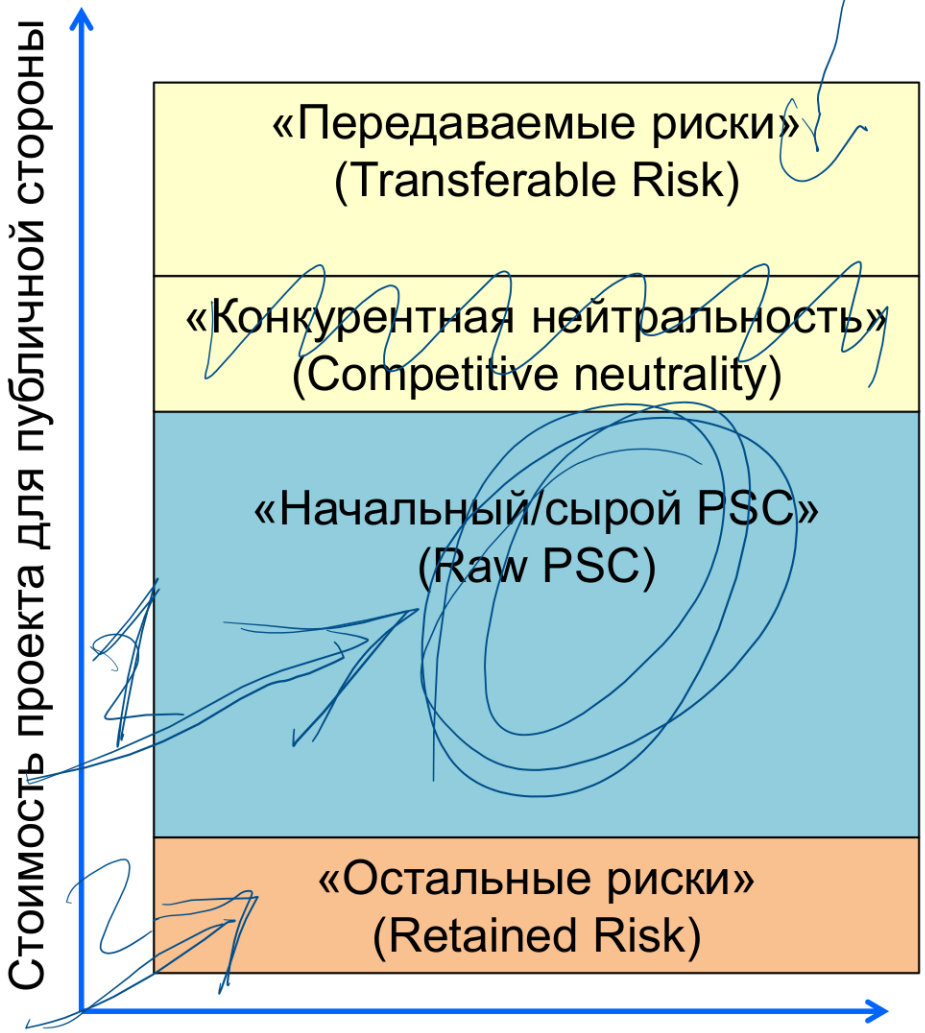
- ✓ Разработка финансовой модели проекта
- ✓ Оценка денежных потоков
- ✓ Оценка доходности
- ✓ Оценка финансовой устойчивости

ГЧП или госзакупки?
(сравнительное преимущество)

Public Sector Comparator (PSC)



Расчёт PSC



PSC может рассчитываться на двух стадиях:
1. До объявления конкурса: сравнение с «базовым» ГЧП
2. Во время конкурса: сравнение с реально поступившими конкурсными заявками

В основе расчета каждого компонента затрат - NPV

Public Sector Comparator (PSC)

Фискальная ответственность

1. *Оценка прямых фискальных обязательств:*
   - Капитальные субсидии (которые могут быть сделаны в течение периода строительства или в качестве участия в капитале).
   - Платежи за эксплуатационную готовность

2. *Оценка условных фискальных обязательств*:
   - Гарантии, установленные в соглашении о ГЧП компенсировать частной стороне потери в доходах, если какой-либо риск отклоняется от заданного уровня, определенного в договоре
   - Компенсации при досрочном прекращении соглашения о ГЧП
   - Выданные бюджетные гарантии, направленные на исполнение участником проекта ГЧП (напр., публичным партнёром, банком) своих обязательств

Этап: проектирование

Действия, осуществляемые публичной стороной	✓ Разработка окончательной финансовой модели и технико-экономического обоснования ✓ Проведение предварительных консультаций с представителями частной стороны, которые потенциально могут быть заинтересованы в участии в проекте ✓ Построение общего графика реализации проекта
Действия, осуществляемые частной стороной	Не участвует

! Значение финансовой модели проекта !

❖ Подготовка финансовой части конкурсной документации, включая начальные значения для критериев оценки конкурсных предложений участников конкурса

❖ Формирование финансовых параметров соглашения о ГЧП (в том числе, графики платежей по договорам и контрактам, планируемым к заключению в рамках проекта, норма доходности частного инвестора и другие показатели)

Этап: проектирование
Механизмы софинансирования проекта публичным партнёром

Стадия инвестирования

Определяются источники создания или реконструкции объекта

Финансирование может осуществляться за счет средств:

- публичного образования (капитальный грант)
- публичного образования и частного инвестора
- частного инвестора

Возможно распределение финансовой нагрузки между несколькими уровнями власти (целевые межбюджетные трансферты)

Стадия возврата инвестиций

Определяются механизмы получения частным инвестором прибыли в результате реализации проекта

- Уплата частному инвестору арендных и выкупных платежей
- Инвестиции в уставный капитал юридического лица (право собственности на объект переходит к публичному образованию путем выкупа акций/долей проектной компании)
- Предоставление бюджетных субсидий на этапе эксплуатации объектов
- Получение частным инвестором прибыли за счет сбора прямого тарифа с потребителей

Этап:
поиск и привлечение частных инвесторов

Цели этапа:

- Получение формализованной реакции рынка в отношении заинтересованности участия в проекте ГЧП
- Получение обратной связи от экспертов-представителей частной стороны в отношении основных параметров проекта ГЧП и требований, предъявляемых к частной стороне
- Оценка потенциально возможного уровня конкуренции среди частного бизнеса за право участия в проекте ГЧП
- Минимизация финансовых и временных затрат, связанных с работой с теми участниками конкурса, которые изначально не могут удовлетворять требованиям конкурса

Этап: конкурс

Разработка конкурсной документации

Документы для организации и проведения конкурса

- ✓Целевая программа, включая порядок предоставления субсидий и методику их расчета
- ✓ Решение о бюджете по соответствующим расходам
- ✓Решения о проведении конкурса и заключении соглашения о ГЧП
- ✓Регламент работы конкурсной комиссии
- ✓Конкурсная документация:
  - ▪форма проведения конкурса,
  - ▪этапы и сроки его проведения
  - ▪порядок подачи и оценки конкурсных предложений и требования к ним;
  - ▪критерии и порядок определения победителя
- ✓порядок проведения переговоров с победителем конкурса и заключения договоров по проекту
- ✓формы документов, необходимых потенциальным частным инвесторам для участия в торгах

Документы для создания нормативной базы реализации проекта

- ✓Уполномоченный орган на рассмотрение предложений о заключении соглашений о ГЧП
- ✓Порядок рассмотрения Частной инициативы
- ✓Порядок принятия решений о заключении соглашений о ГЧП
- ✓Уполномоченный орган на осуществление функций публичной стороны/ концедента

Документы, оформляющие отношения участников проекта

- ✓ Соглашение о ГЧП
- ✓ Договор аренды объектов, являющихся предметом соглашения о ГЧП,
- ✓ Договор аренды земельных участков
- ✓ Договоры и соглашения, которые должны быть заключены сторонами соглашения о ГЧП в рамках исполнения своих обязательств по проекту (договоры с экспертом, договоры страхования и др.)
- ✓Договоры и соглашения, направленные на обеспечение сторонами соглашения о ГЧП своих обязательств (прямое соглашение, залоги, договоры о предоставлении государственных и/или муниципальных гарантий)

Этап: конкурс

Двухэтапный конкурс

Предварительный отбор (предквалификация)

- ✓ Определение соответствия заявки требованиям, установленным в конкурсной документации
- ✓ Определение соответствия участников конкурса общим и специальным требованиям предварительного отбора

Подача конкурсных предложений

- ✓ Конкурсные предложения должны содержать предложения участника конкурса по критериям конкурса

Предквалификация

Действия, осуществляемые публичной стороной	✓ Определение перечня наиболее приемлемых для реализации проекта частных партнёров ✓ Стимулирование широкого круга представителей частного бизнеса участвовать в проекте ✓ Разработка инвестиционного меморандума
Действия, осуществляемые частной стороной	Возникновение заинтересованности участвовать в проекте, информирование органа власти об этой заинтересованности

Предквалификация

Возможные критерии предквалификации:

- Понимание частной стороной целей реализации проекта ГЧП и требований к проекту
- Наличие у частного партнёра опыта и компетенций в реализации проектов ГЧП
- Наличие опыта участия в проектах ГЧП как члена консорциума частных партнёров
- Предлагаемая структура проекта ГЧП, включая источники финансирования и распределение рисков
- Финансовое состояние частного партнёра и связанные с этим его потенциальные возможности по привлечению заёмного финансирования

Предквалификация

Риски

Предквалификация

ВЛИЯНИЕ ПУБЛИЧНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ НА РАЗВИТИЕ КОНКУРЕНЦИИ ЗА ПРОЕКТ

Развивают конкуренцию

Требования к участникам конкурса:

- необходимые и достаточные для того, чтобы «отсеивать» лиц, которые очевидно неспособных реализовать проект ГЧП в силу объективных обстоятельств
- объективные, адекватные, соразмерные (обеспечивают различным инвесторам равные возможности для доступа к участию в конкурсе и победы в нем)

Доведение до широкого круга лиц информации о предстоящем конкурсе на участие в проекте ГЧП в средствах массовой информации

Включение в соглашения о ГЧП обязательств частного партнера использовать открытые и конкурентные процедуры для привлечения третьих лиц к выполнению работ, предусмотренных проектом

Ограничивают конкуренцию

Необоснованные требования, которые позволяют пройти предварительный отбор только ограниченному кругу участников

Критерии для подведения итогов конкурса:

- изначально завышены
- направлены на победу в конкурсе одного или нескольких участников

Совершение организатором конкурса действий, запрещенных ст.17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»

Некачественная подготовка проекта ГЧП публичными образованиями

Этап: конкурс

Действия, осуществляемые публичной стороной	✓ Проведение конкурса ✓ Поддержание интереса у представителей частного бизнеса, прошедших предквалификцию
Действия, осуществляемые частной стороной	✓ Оценка целесообразности участия в конкурсе ✓ Подготовка конкурентоспособного предложения для участия в конкурсе ✓ Подача официальной заявки на участие в конкурсе

Этап: конкурс

Основные вопросы, отражаемые в решении(ях) о проведении конкурса

- Признание целесообразности реализации проекта ГЧП
- Решение о принятии участия в конкурсе на право заключения соглашения о ГЧП
- Установление порядка организации и проведения конкурса на право заключения соглашения о ГЧП
- Утверждение конкурсной документации на проведение конкурса на право заключения соглашения о ГЧП
- Данные об организаторе конкурса
- Информация об органе, уполномоченном на заключение и исполнение соглашения о ГЧП от имени публичного образования
- Иные

Этап: конкурс

Возможные критерии конкурса

Основные	Дополнительные
✓Размер выкупного платежа и арендной платы за объект ✓ Срок создания объекта ✓ Размер арендной платы за земельный участок ✓Стоимость, качество и количество предоставляемых услуг, товаров, работ ✓Иные	✓ Технические характеристики объекта ✓ Условия эксплуатации объекта ✓ Создание новых рабочих мест ✓ Иные

Этап: проектирование, строительство, эксплуатация, техническое обслуживание

Действия, осуществляемые публичной стороной	✓ Подписание соглашения о ГЧП ✓ Контроль за ходом исполнения частной стороной своих обязательств в соответствии с соглашением о ГЧП
Действия, осуществляемые частной стороной	✓ Подписание соглашения о ГЧП ✓ Финансовое закрытие ✓ Соблюдение установленных сроков и других параметров осуществляемого проекта

Финансовое закрытие

Финансовое закрытие – это получение частным инвестором денежных средств, обеспечивающих выполнение им своих обязательств по проекту ГЧП

Значение финансового закрытия для проекта ГЧП:

1. Подтверждение привлечения частной стороной заёмного финансирования в проект ГЧП:
   - ❖заключен договор финансирования (кредит, заём)
   - ❖заключены обеспечительные договоры (залога, поручительства, банковской гарантии, прямой, уступки права и т.д.)

2. Условие в конкурсной документации и соглашении о ГЧП

Финансовое закрытие как условие в конкурсной документации и соглашении о ГЧП

	Проведение конкурса на право заключения соглашения о ГЧП	После подписания соглашения с победителем конкурса
Условие выполнено	**1. Выполнение требований к участникам конкурса о наличии у них финансовых возможностей для реализации проекта в случае, если такой участник будет признан победителем конкурса.** **2. Является условием для дальнейшего рассмотрения и оценки конкурсного предложения**	**1. Оформление акта о финансовом закрытии** **2. Факт выполнения отлагательного условия, которое обуславливает вступление соглашения о ГЧП в силу**
Условие не выполнено	Принимается решение о несоответствии участника конкурса требованиям, установленным конкурсной документацией, и его конкурсное предложение не подлежит рассмотрению и оценке	1. Соглашение о ГЧП считается незаключенным, не вступает в силу и не порождает обязательств сторон 2. Возмещение публичному партнеру убытков по причине отказа или уклонения от выполнения условия о финансовом закрытии

Финансовое закрытие: хронология достижения

Условия переходов между этапами реализации проекта ГЧП

Условия вступления в силу соглашения о ГЧП

- Частный инвестор осуществил финансовое закрытие
- Подписан и прошел государственную регистрацию договор аренды земельных участков
- Подписан предварительный договор аренды объекта (в случае реконструкции)
- Стороны согласовали и подписали все иные приложения к соглашению о ГЧП

Условия перехода к этапу строительства

- Проектная документация согласована и утверждена, получено положительное заключение государственной экспертизы
- Все необходимые разрешения для строительства получены и остаются в силе
- Необходимые для строительства договоры, заключаемые частным инвестором в соответствии с соглашением о ГЧП, вступили в силу и действуют

Условия перехода к этапу эксплуатации

Государственная регистрация права собственности частного/публичного партнера на объекты после получения от публичного образования акта по результатам проверки их готовности и качества

Контрольные процедуры хода реализации проекта ГЧП

Банковский контроль:

- Соблюдение сроков реализации проекта
- Целевое использование денежных средств
- Финансовое состояние кредитора и поручителей (при наличии)
- Состояние залогов

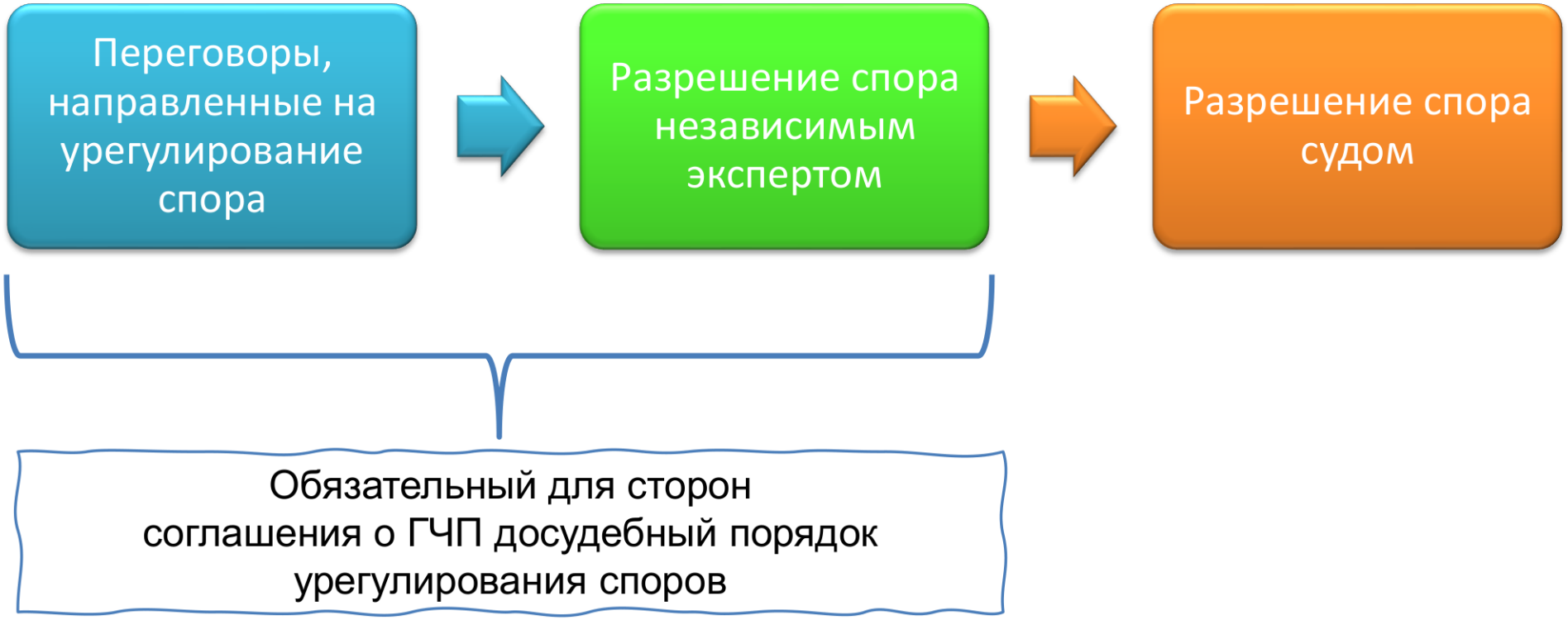
Контроль инженера:

- Соответствие техническим условиям и техническому проекту
- Состояние объекта
- Качество предоставляемых услуг

Мониторинг публичной стороны:

- Ход строительства и состояния (готовности) объектов
- Привлечение инженера
- Запрос документов, связанных с исполнением частным инвестором своих обязательств по соглашению о ГЧП

Порядок разрешения споров



Порядок и условия выхода участников из проекта ГЧП

Основания для выхода участника из проекта	
Фактические обстоятельства, предоставляющие право одному или обоим участникам соглашения о ГЧП требовать его расторжения полностью или в части, в порядке и на условиях, определенных соглашением о ГЧП	
Полный выход участника из проекта	Частичный выход их проекта
➢ Основания для выхода относятся к реализации проекта в целом, то есть связаны со строительством, эксплуатацией и арендой всех объектов или земельных участков ➢ Стороны или одна сторона вправе требовать расторжения соглашения о ГЧП, приложений к нему, иных договоров по проекту	➢ Основания для выхода относятся к строительству, эксплуатации и аренде одного или нескольких объектов или земельных участков ➢ Стороны или одна сторона вправе требовать расторжения соглашений по проекту только в части указанных объектов или земельных участков

Основания для выхода из проекта ГЧП

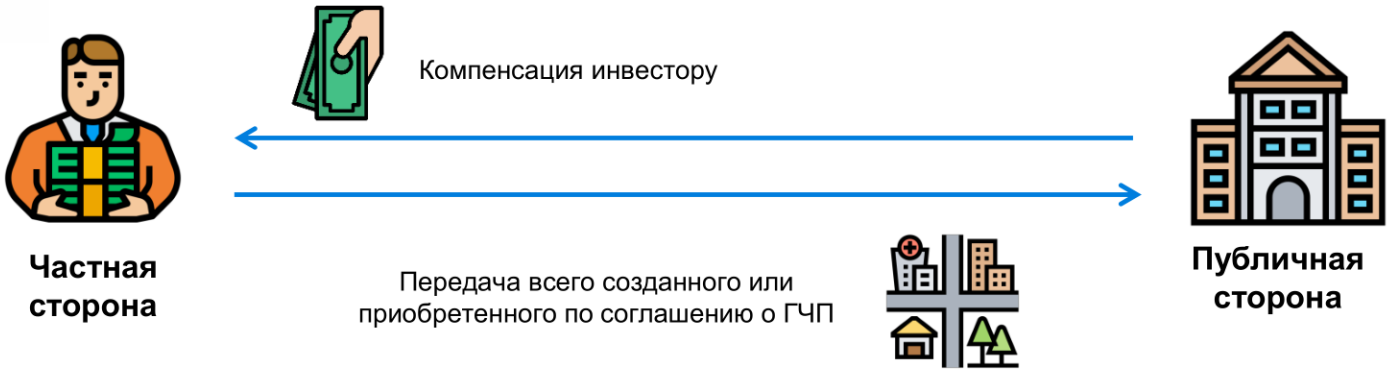
Выход участников из проекта может быть реализован:

- ❖ В порядке реализации права каждой из сторон на односторонний отказ от исполнения соглашения о ГЧП (ст. 450 ГК РФ)
- ❖ Вследствие наступления обстоятельств непреодолимой силы (чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств)

Виды оснований для выхода из проекта

Наличие нарушений обязательств сторон	В зависимости от этапа реализации проекта	Кому предоставляется право
• Не связанные с нарушением сторонами своих обязательств • Недобросовестное поведение частного или публичного партнера	• на этапе строительства • на этапе эксплуатации	• Частный партнёр • Публичный партнёр

Общие последствия выхода участника из проекта ГЧП



Компенсация частному партнёру	Передача публичному партнёру исполненного по соглашению о ГЧП
✓ Является платой частному партнёру за произведенные им затраты по соглашению о ГЧП ✓ Размер рассчитывается исходя из Базового размера компенсации и увеличивается/ уменьшается в зависимости от оснований для выхода из проекта ✓ Производится только в случае исполнения частным партнёром своей обязанности по передаче всего созданного или приобретенного им по соглашению о ГЧП, включая незавершенное строительство	Частный партнёр обязан передать публичному партнёру всё созданное или приобретенное им для создания объектов имущество - объем передаваемого имущества определяется соглашением о ГЧП и не зависит от основания для выхода из проекта

Расчет компенсации частному партнёру при досрочном расторжении соглашения о ГЧП

Размер компенсации

- ✓ основания для выхода не связаны с нарушением сторонами своих обязательств
- ✓ прекращение проекта в связи с нарушениями публичного партнёра

Базовый размер компенсации

Расходы частного партнёра

- ✓ капитальные вложения в строительство
- ✓ текущие расходы
- ✓ расходы на эксплуатацию
- ✓ оплата арендных платежей за земельные участки
- ✓ расходы по обслуживанию долга, штраф за прекращение кредитного договора и иные

За минусом расходов

- ✓ которые были возмещены в составе арендных и выкупных платежей
- ✓ необходимых для устранения недостатков качества результатов деятельности инвестора
- ✓ произведенных частным партнёром для создания результатов с существенными недостатками качества

Прекращение проекта в связи с нарушениями частного партнёра

Передача публичному образованию результатов деятельности частного инвестора при досрочном расторжении соглашения о ГЧП

Действия частного партнёра в связи с прекращением проекта

- Передача публичному партнёру созданных объектов строительства и права собственности на них
- Передача всех земельных участков и совершение всех необходимых действий для государственной регистрации расторжения договора аренды земельных участков или его изменения
- Передача всей находящейся в распоряжении частного партнёра инженерно-технической и иной подготовленной документации, необходимой для эксплуатации объектов
- Уборка за свой счет с объектов и земельных участков всего оборудования и материалов, которые не подлежат передаче публичному образованию

Переход права собственности на результаты деятельности инвестора к публичному партнеру является условием уплаты инвестору компенсации в связи с прекращением проекта

Этап: завершение срока действия соглашения о ГЧП

Начать управлять объектом инфраструктуры силами публичной стороны

Провести новый конкурс и заключить новое соглашение о ГЧП

Частная инициатива (115-ФЗ)

Частная инициатива (224-ФЗ)

Предварительные переговоры (224-ФЗ)

Участники переговоров

- Публичный партнер;
- Инициатор проекта.

Инициатором предварительных переговоров выступает инициатор проекта – лицо, соответствующее требованиям 224-ФЗ

Требования к инициатору проекта

1. Непроведение ликвидации ЮЛ и отсутствие решения Арбитражного суда по о возбуждении производства по делу о банкротстве;
2. Отсутствие административного наказания в виде административного приостановлении деятельности ЮЛ;
3. Отсутствие недоимки по налогам, сборам и задолженностей по иным обязательным платежам;
4. Наличие лицензий на осуществление отдельных видов деятельности и иных необходимых для реализации соглашения разрешений.

Цель переговоров

Получение инициатором проекта информации для:
1. разработки предложения о реализации проекта;
2. принятия решения о направлении предложения о реализации проекта публичному партнеру.

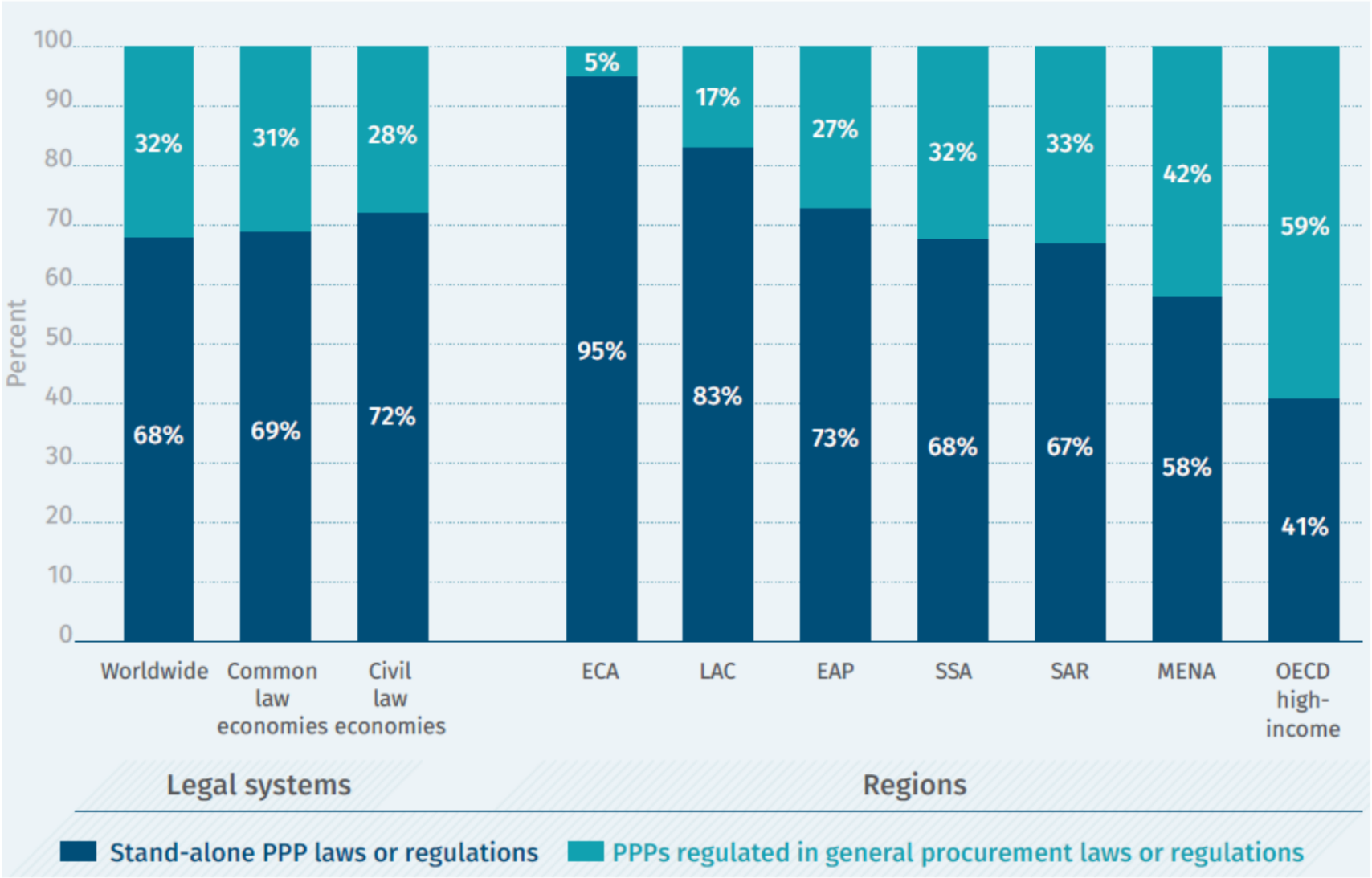
Предварительные переговоры (224-ФЗ)

Переговоры с публичным партнёром (224-ФЗ)

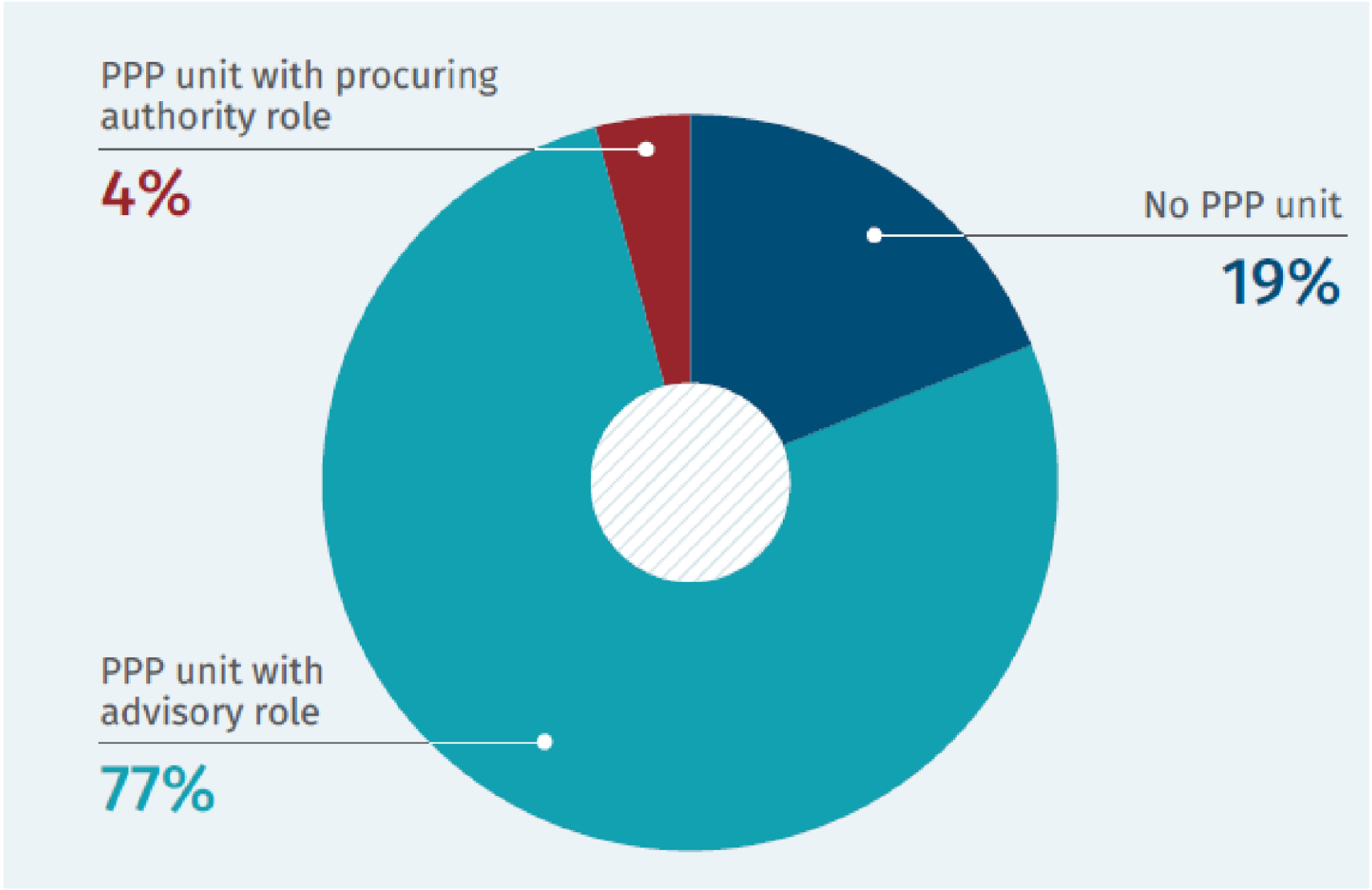
Приложение

Макрорегиональная статистика подходов к институциональному построению ГЧП

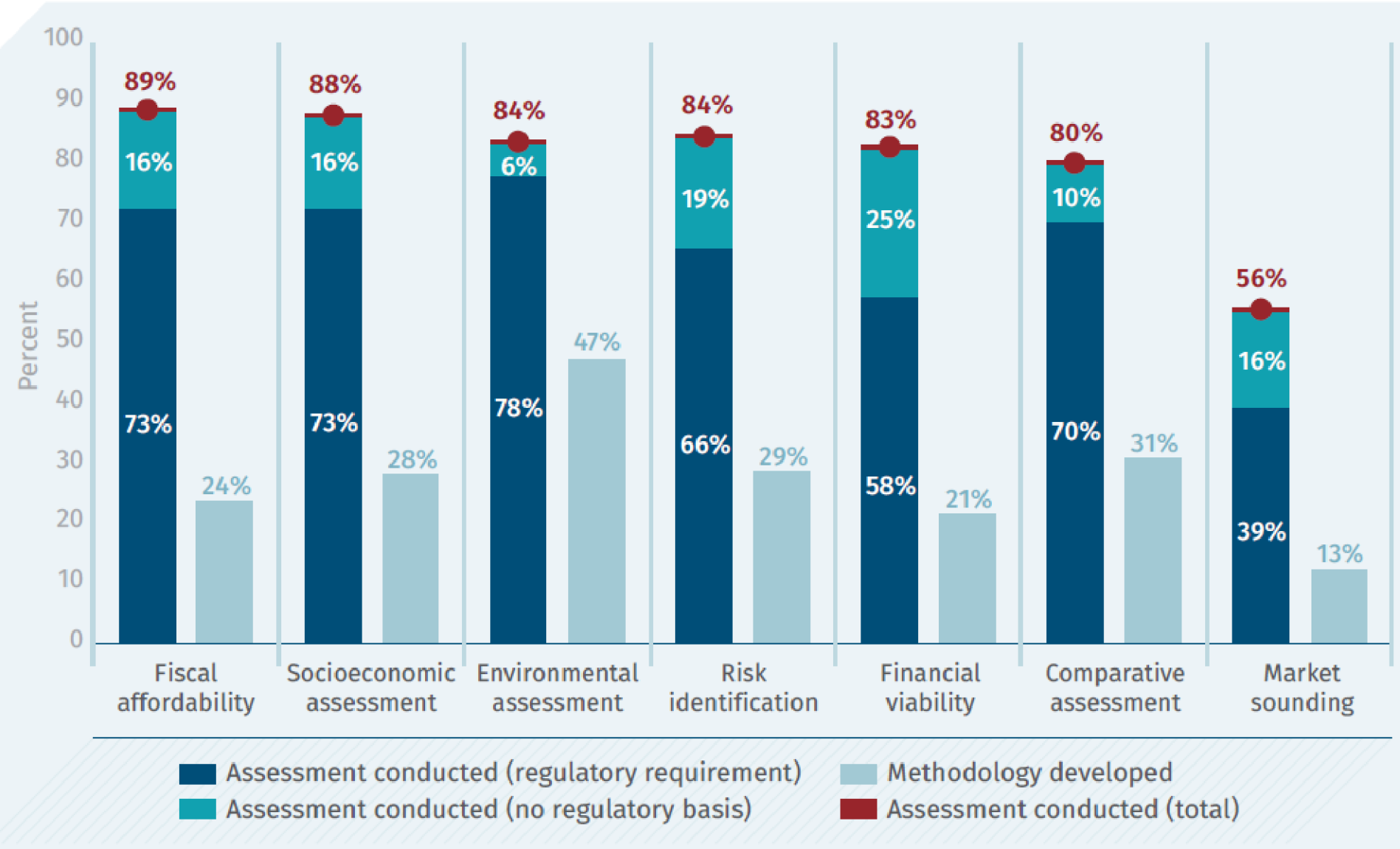
Stand-alone PPP laws worldwide, by legal system and region *(percent, N = 135)*



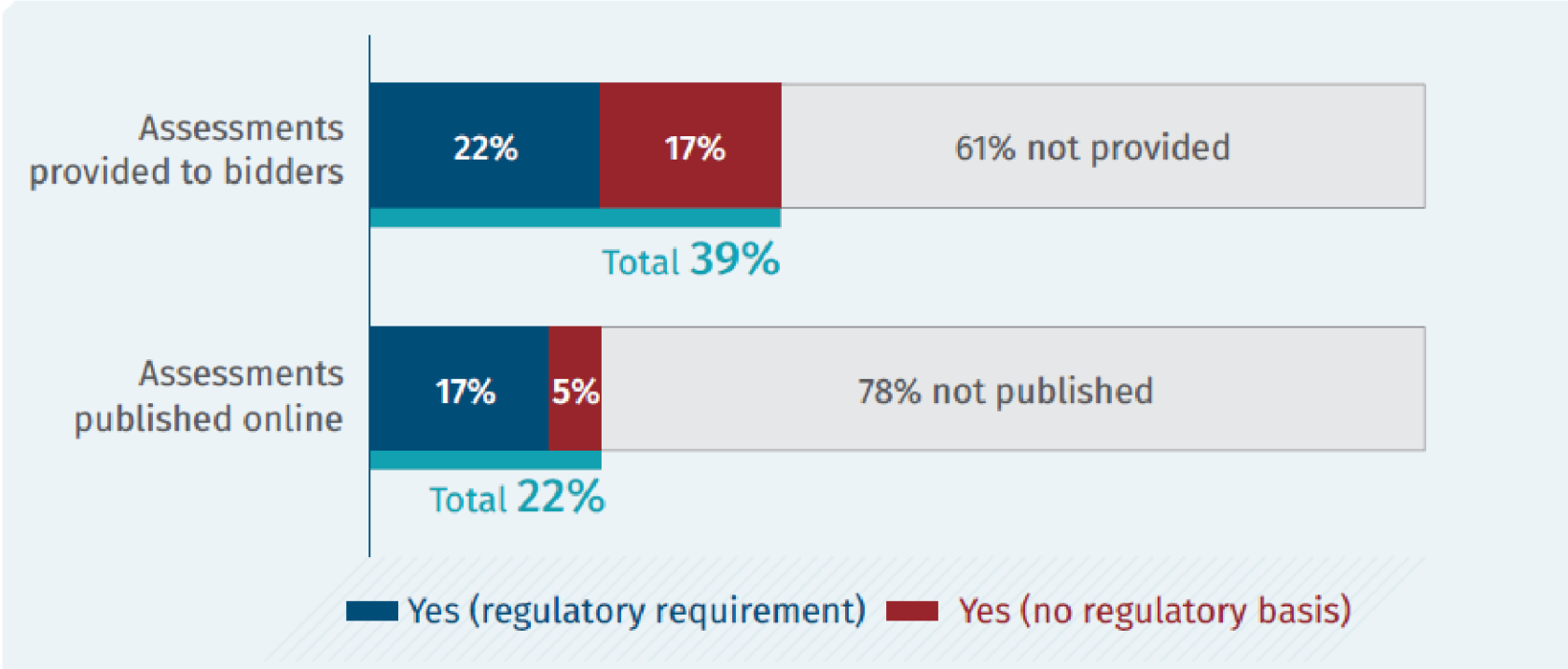
PPP unit's role in the procurement of PPPs *(percent, N = 135)*



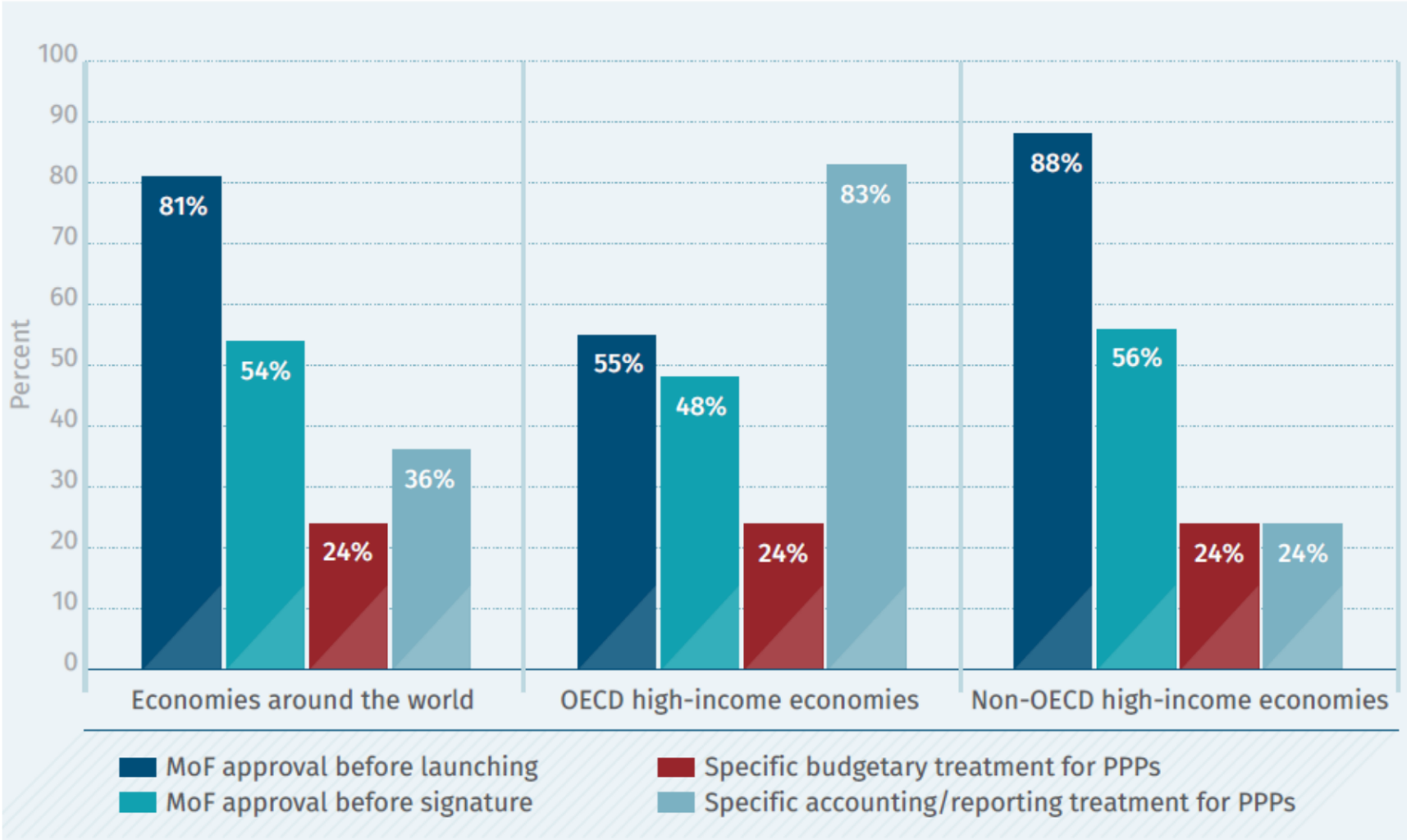
Assessments during the PPP preparation phase (*percent, N = 135*)



Disclosure of preparation assessments to bidders and the public *(percent, N = 135)*

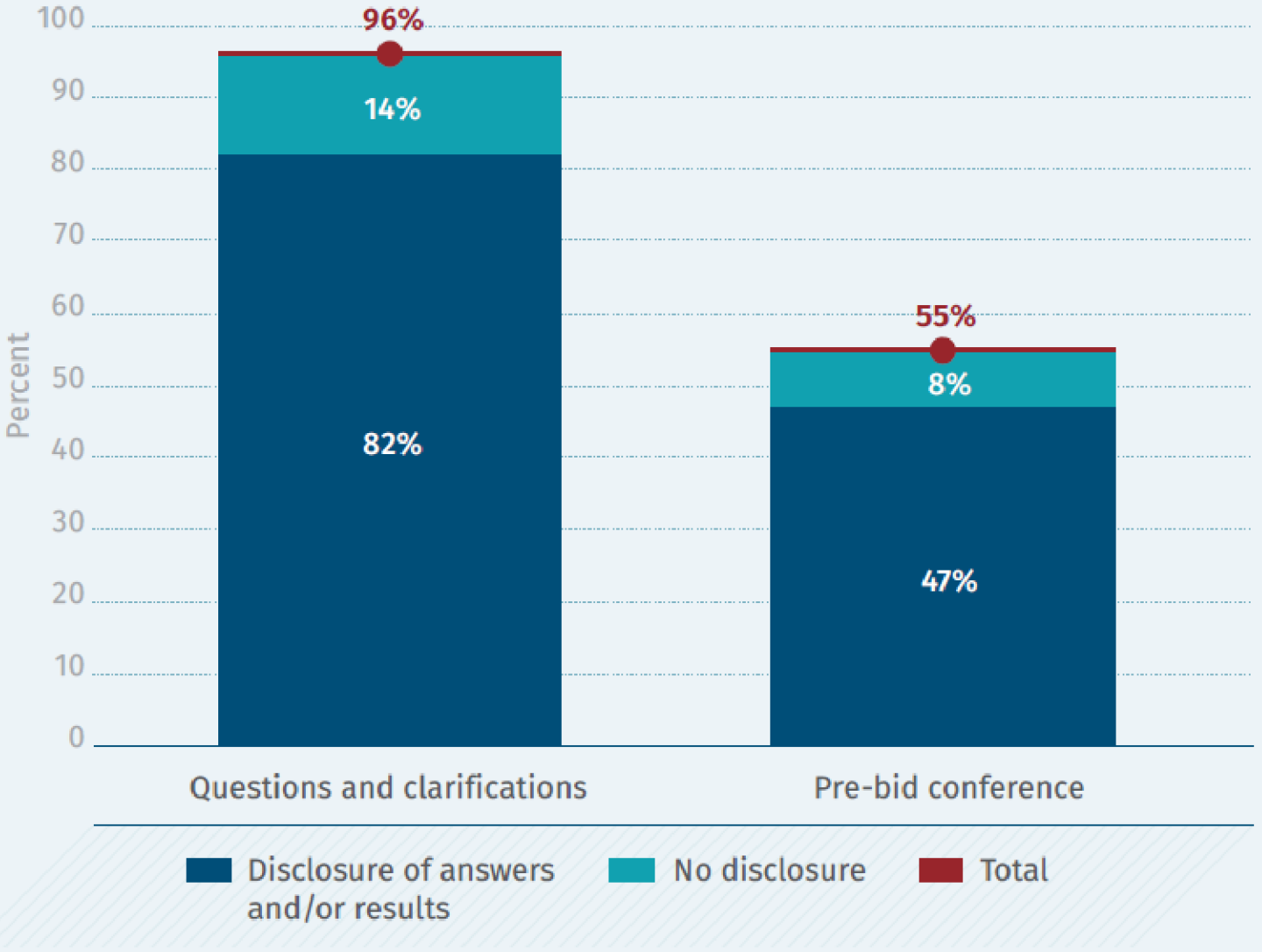


Fiscal treatment of PPPs *(percent, N =135)*

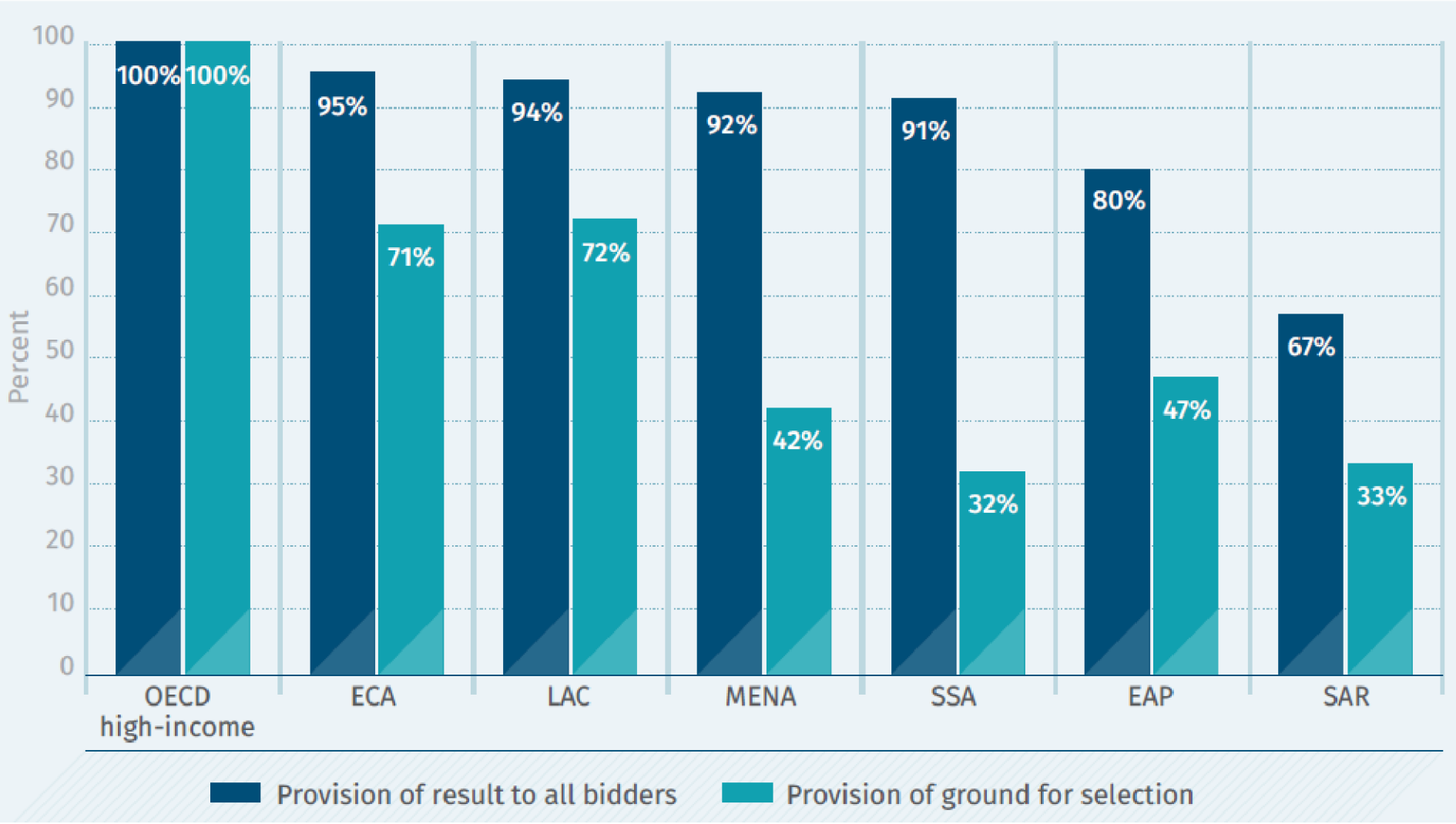


Source: Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships 2018.
Note: MoF = Ministry of Finance; OECD = Organisation for Economic Co-operation and Development; PPPs = public-private partnerships.

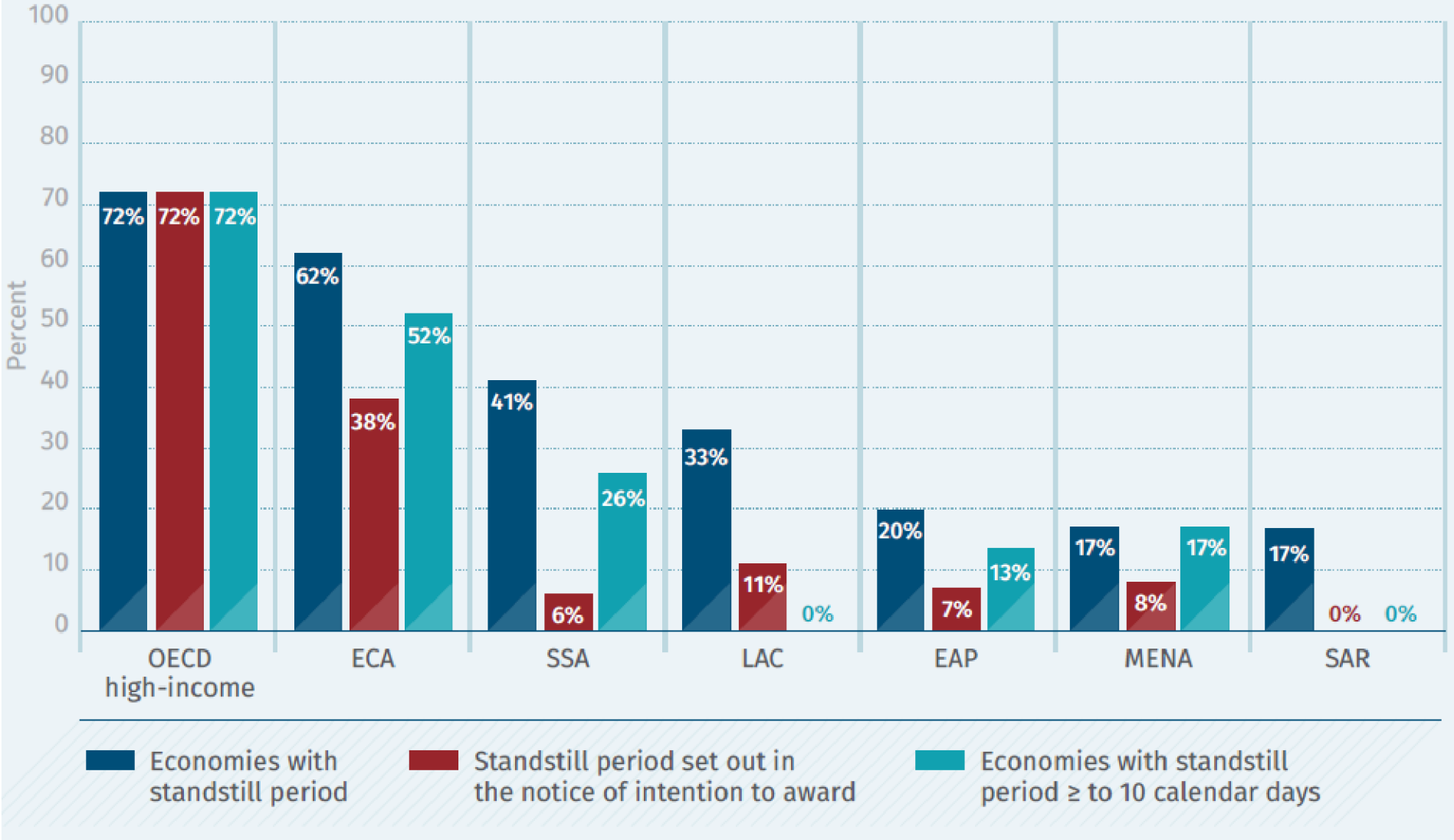
Access to information during PPP procurement *(percent, N=135)*



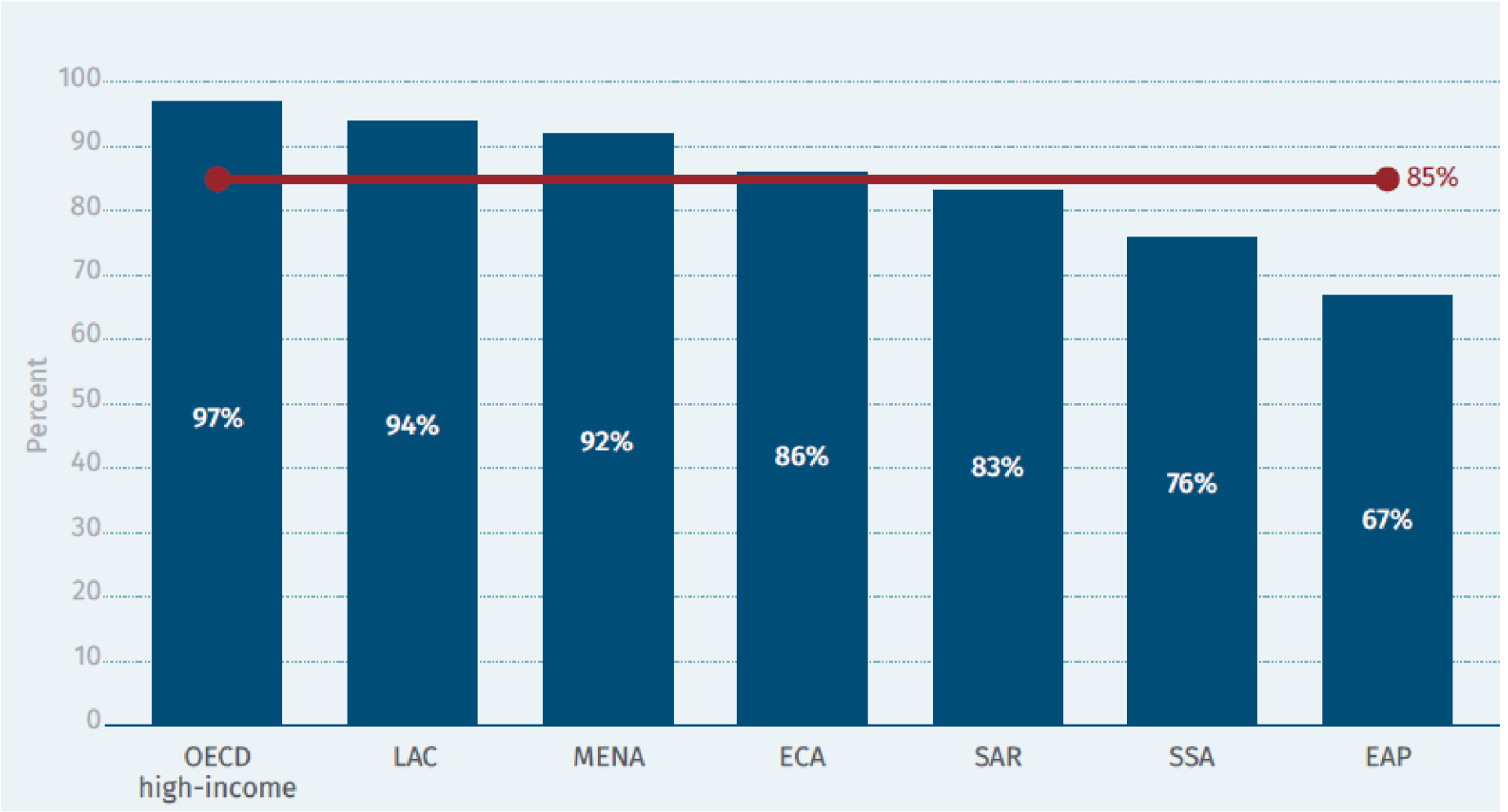
Disclosure of PPP procurement results, and grounds for selection by region (*percent, N = 135*)



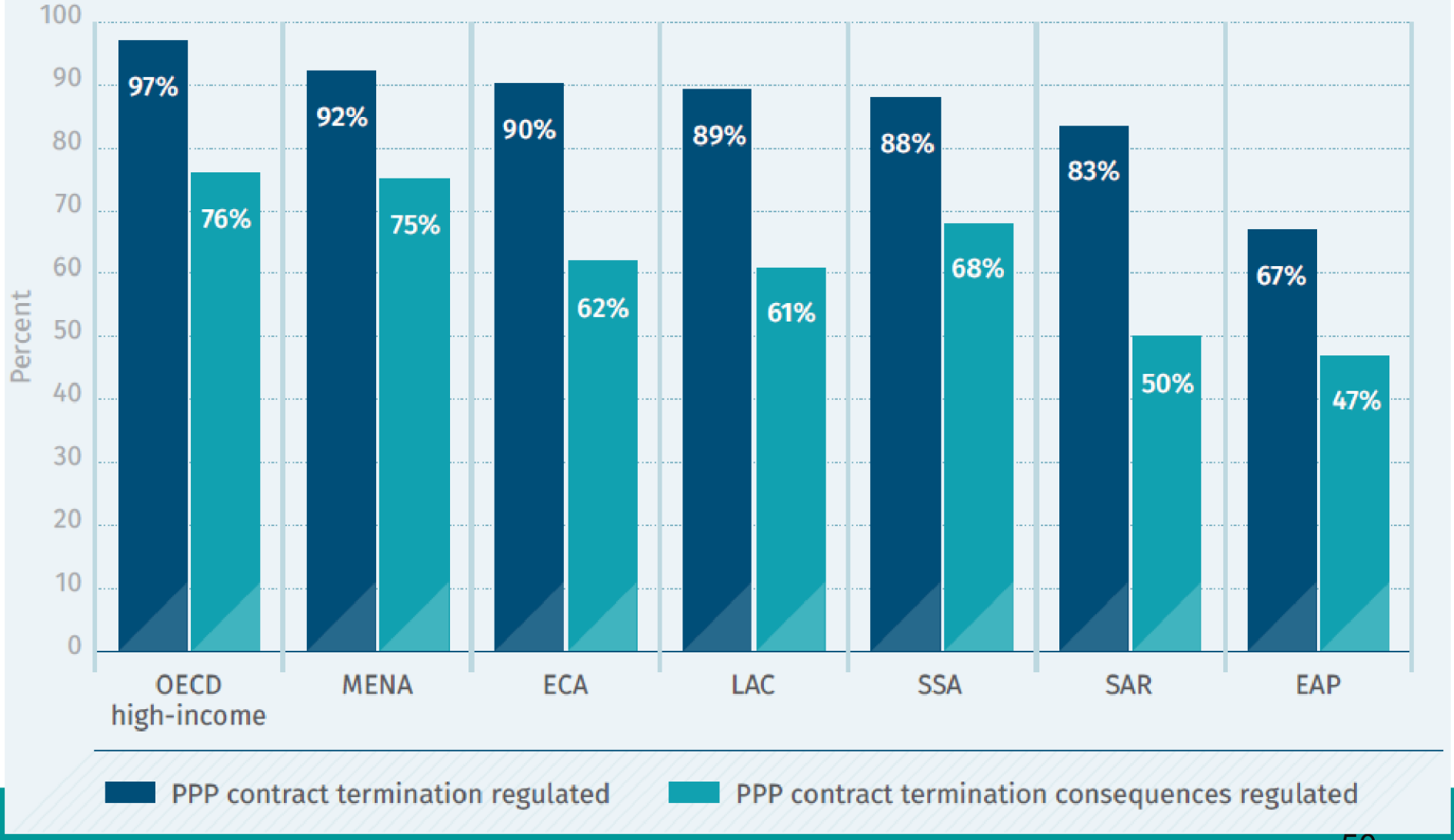
The standstill period *(percent, N = 135)*



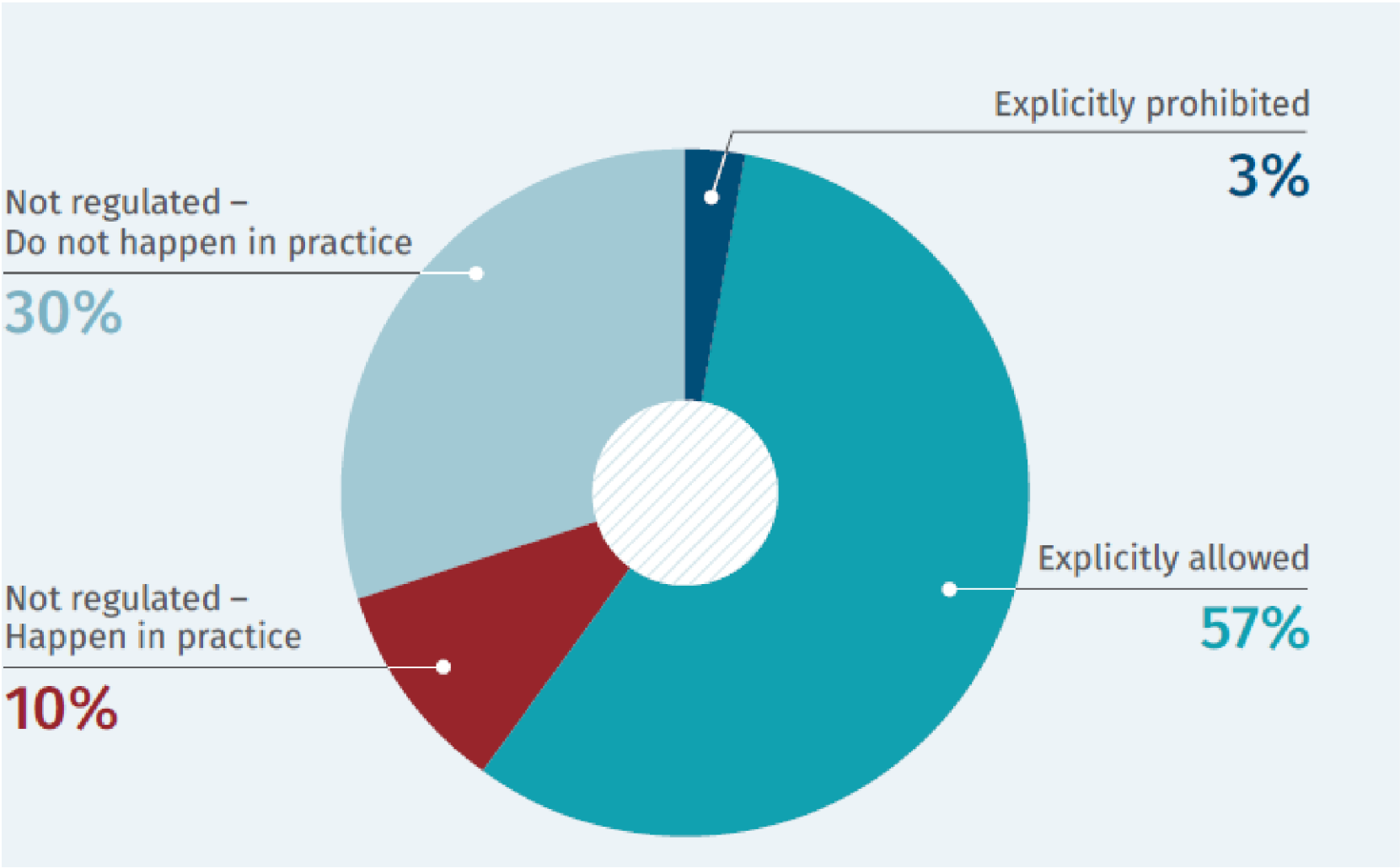
Regulation of renegotiation, by region (*percent, N = 135*)

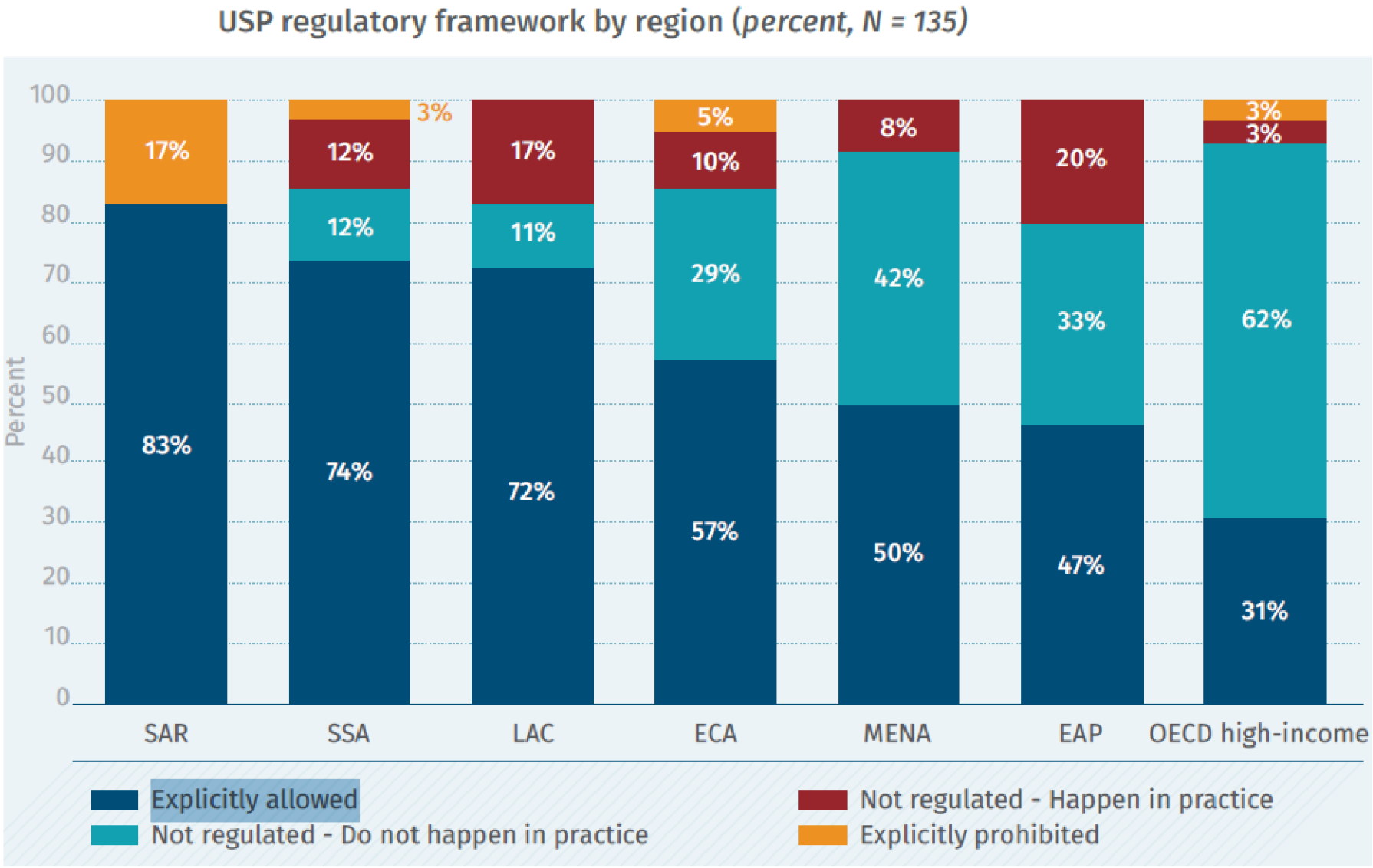


Regulation of PPP contract termination and its consequences, by region *(percent, N = 135)*



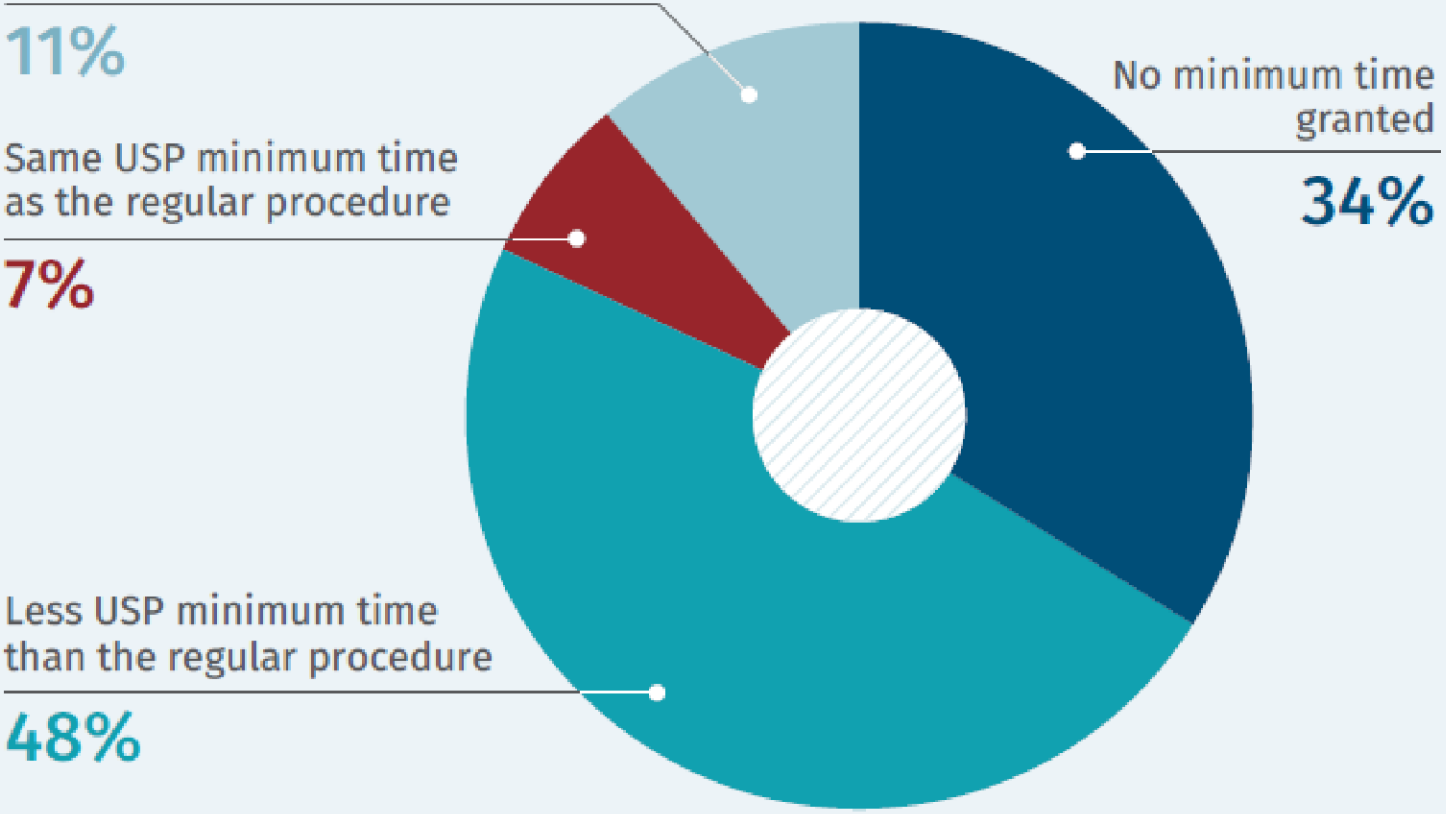
USP regulatory framework *(percent, N = 135)*




USP regulatory framework by region (percent, N = 135)
Percent
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
17%
83%
3%
12%
12%
74%
17%
11%
72%
5%
10%
29%
57%
8%
42%
50%
20%
33%
47%
3%
3%
62%
31%
SAR
SSA
LAC
ECA
MENA
EAP
OECD high-income
Explicitly allowed
Not regulated - Do not happen in practice
Not regulated - Happen in practice
Explicitly prohibited

Comparison of Minimum number of days between regular and USP procedure

(percent, N = 90)



СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!

The European Commission support for the production of this presentation does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein