



Стратегия формирования условий для ускоренного развития общественной инфраструктуры на принципах ГЧП в Российской Федерации на период до 2020 года



Рабочая группа Центра развития ГЧП
и Комитета ТПП РФ по ГЧП

1

Актуальность, цель и задачи разработки Стратегии, место Стратегии в системе документов стратегического планирования и СВЯЗЬ С НИМИ



Актуальность разработки Стратегии

Внешние факторы

- развитие инфраструктуры необходимо **для стимулирования экономического роста** (по расчетам Всемирного Банка 10% увеличение финансовых вложений в инфраструктуру обеспечивает 1% рост экономики)
- прогнозируется **сокращение бюджетных расходов**, в том числе в инфраструктурные проекты (приоритет при бюджетном планировании отдается текущим социальным обязательствам публично-правовых образований)
- в существующих условиях **бизнес не заинтересован идти** в инфраструктурные проекты **на рыночных условиях** (в первую очередь инвестиционная привлекательность снизилась в социальной и коммунальной сферах)
- **уровень износа основных фондов** в инфраструктурных отраслях в России оценивается как высокий (выше, чем в среднем по странам БРИКС, ~ 45-55%, Россия находится на 101 месте среди стран мира по качеству инфраструктуры)
- по оценкам Всемирного Банка **общие расходы на инфраструктуру в России должны составлять 4-5% ВВП**

В сложившихся экономических и политических условиях необходима реализация системной государственной политики для создания дополнительных механизмов и стимулов для привлечения частных инвестиций в развитие общественной инфраструктуры (социальной, коммунальной, транспортной, энергетической)

Актуальность разработки Стратегии

Внутренние факторы

- **в ряде отраслей инфраструктуры** (*здравоохранение, транспорт, водоснабжение и теплоснабжение*) **активно применяются механизмы привлечения частных инвестиций**, для их ее дальнейшего развития и тиражирования необходим системный и научно-обоснованный подход
- **отсутствие межведомственной координации** в вопросах применения и развития механизмов привлечения частных инвестиций в общественную инфраструктуру (*ряд государственных органов предпринимают попытки сформулировать системные подходы к развитию механизмов ГЧП в соответствующих отраслях: данные инициативы не согласованы ни на понятийном, ни на инструментальном уровне*)
- как у частного, так и у государственного сектора **ощущается потребность в едином документе**, определяющем основные формы привлечения внебюджетных средств в развитие инфраструктуры, приоритетные отрасли и механизмы для привлечения частных инвестиций

Стратегия может стать с одной стороны инструментом государственной инвестиционной политики – документом обеспечивающим межведомственную координацию в вопросах привлечения частных инвестиций в инфраструктуру, с другой сигналом частным инвесторам

Цель и задачи разработки Стратегии

Цель

создание условий для более активного привлечения частных инвестиций в развитие общественной инфраструктуры в Российской Федерации (*увеличение доли внебюджетных средств в общем объеме затрат на создание и реконструкцию объектов общественной инфраструктуры в РФ*)

Задачи

1

расширение перечня возможных форм привлечения частных инвестиций в развитие общественной инфраструктуры и повышение эффективности их применения

2

совершенствование финансовых механизмов, стимулирующих привлечение частных инвестиций в развитие инфраструктуры в РФ

3

внедрение дополнительных стимулов как для частных партнеров, так и для публично-правовых образований привлекать частные инвестиции в развитие общественной инфраструктуры

4

формирование эффективной системы государственного управления инвестиционными проектами направленными на развитие общественной инфраструктуры в РФ

5

устранение отраслевых ограничений и препятствий для привлечения внебюджетных средств в развитие общественной инфраструктуры

Объект и предмет планирования. Возможные варианты закрепления

Предмет

частные инвестиции в создание, реконструкцию, модернизацию и эксплуатацию объектов социальной, коммунальной, транспортной и энергетической сферы, а также в объекты военной инфраструктуры и объекты производства вооружения, военной и специальной техники

Объект

совокупность институтов (нормативная правовая база, государственные органы и организации, финансовые институтов, институты развития и пр.), способствующих развитию механизмов привлечения частных инвестиций

Возможные варианты нормативного закрепления положений Стратегии

№	Вариант нормативного закрепления	Преимущества	Недостатки
1	Оптимистичный сценарий: Отдельный раздел Стратегии СЭР РФ до 2030 года	Комплексность подхода. Возможность реализации всего комплекса межотраслевых мер	Трудность инициирования и согласования документа
2	Реалистичный сценарий: Принятие отдельной Стратегии привлечения внебюджетных средств в развитие общественной инфраструкт.	Комплексность подхода. Возможность реализации всего комплекса межотраслевых мер	Отраслевая неопределенность может привести к изоляции и неисполнению
3	Пессимистичный сценарий: Приказ МЭР «О плане мероприятий по стимулированию привлечения частных инвестиций в развитие инфраструкт.»	Сравнительная легкость процедуры согласования и принятия в максимально короткие сроки	Отсутствие комплексности, низкий правовой статус, изоляция от системы гос. планирования

Место Стратегии в системе документов стратегического планирования (172-ФЗ)



В соответствии с 172-ФЗ государственными органами могут разрабатываться стратегии отдельных сфер социально-экономического развития, основывающиеся на Стратегии социально-экономического развития РФ, в роли которой на сегодняшний момент выступает Концепция долгосрочного развития РФ до 2020 («Стратегия 2020»)

2

Общемировые тенденции развития общественной инфраструктуры и механизмов государственно-частного партнерства



Международный подход оценке развития сферы ГЧП в РФ*

* - согласно рекомендациям ОЭСР



Международный подход оценке развития сферы ГЧП в РФ*

Согласно результатам исследования *«Оценка условий развития государственно-частного партнерства в Восточной Европе и Содружестве Независимых Государств»* Россия в региональном рейтинге:

- из 25 стран Восточной Европы и СНГ занимает **8-е место**,
- а в мировом рейтинге из 58 стран, в который вошли также страны Азиатско-Тихоокеанского региона и Латинской Америки, - **19-е место**

Существенные особенности

- По таким параметрам, как инвестиционный климат и развитие финансовых рынков, Россия показывает лучшие результаты, чем в среднем по рейтингу (6-е и 7-е место, соответственно).
- По таким показателям, как опыт реализации проектов и регулирование на региональном уровне, наша страна существенно опережает большинство стран рейтинга (3-е и 2-е место, соответственно).
- По показателям развития законодательства и институциональной среды на федеральном уровне Россия находится ниже параметров, средних по рейтингу (15-е и 14-е место из 25 стран).

Международный подход оценке развития сферы ГЧП в РФ

Достоинства выделенные экспертами

- вовлеченность в управление проектами государственно-частного партнерства (муниципально-частного партнерства) нескольких федеральных ведомств, среди которых: Минэкономразвития России – орган, формирующий политику, советы по государственно-частному партнерству при отраслевых министерствах, ВЭБ как институт развития, Минфин России как орган в сфере бюджетной политики;
- четкое законодательство о государственных закупках (контрактной системе);
- активность региональных администраций в разработке нормативной правовых актов в сфере государственно-частного партнерства (муниципально-частного партнерства) и инициировании проектов государственно-частного партнерства (муниципально-частного партнерства);
- стабильность кредитного рейтинга страны и невысокий объем внешнего долга, обеспеченные политической поддержкой и большим ВВП;
- сотрудничество с международными финансовыми институтами, обеспечивающее гарантии по инфраструктурным проектам (по состоянию на 2013 год).

Международный подход оценке развития сферы ГЧП в РФ

Недостатки отмеченные экспертами

- неэффективная координация на уровне регуляторов институциональной среды, снижающая эффективность действий каждого из них,
- несмотря на кажущуюся правовую урегулированность, участники проектов при их реализации сталкиваются с низкой прозрачностью и отсутствием конкуренции,
- отсутствие систематического подхода к планированию и структурированию проектов, а также методик оценки эффективности проектов,
- методики оценки рисков не включены в процесс планирования развития инфраструктуры,
- при установлении тарифов обычно используются нерыночные инструменты, ограничивающие доходность проектов для частных партнёров,
- общая политическая поддержка государственно-частного партнерства (муниципально-частного партнерства) не снимает проблемы существующих диспропорций в особенностях регулирования на местном и отраслевом уровне.

3

Формы привлечения внебюджетных средств в общественную инфраструктуру в Российской Федерации. Основные проблемы развития сферы ГЧП в РФ



Формы привлечения внебюджетных средств в развитие общественной инфраструктуры

№	Организационно-правовые формы	Правовое регулирование	Комментарий
Договорные формы привлечения внебюджетных средств в развитие общественной инфраструктуры			
1	Концессионное соглашение	ФЗ от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»	Относится к формам ГЧП
2	Соглашение о ГЧП	Региональное законодательство о государственно-частном партнерстве	Относится к формам ГЧП, планируется принятие отдельного федерального закона
3	Договор аренды с инвестиционными обязательствами	Гражданский Кодекс	Относится к формам близким по своей сути к формам ГЧП (квази-ГЧП), применение данной формы способствует развитию рынка частных операторов
4	Контракт жизненного цикла	ФЗ от 05.04.2013 №44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"	Относится к формам близким по своей сути к формам ГЧП (квази-ГЧП), применение данной формы способствует развитию рынка частных операторов
5	Договор в рамках корпоративной системы закупок государственных компаний	ФЗ от 18.07.2011 «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и Положения о закупках соответствующих лиц	Относится к формам близким по своей сути к формам ГЧП (квази-ГЧП), применение данной формы способствует развитию рынка частных операторов
Корпоративные формы привлечения внебюджетных средств в развитие общественной инфраструктуры			
6	Создание СПК с государственным и частным капиталом для создания и управления объектами обществ. инфраструктуры	ФЗ от 05.04.2013 №44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"	Относится к формам близким по своей сути к формам ГЧП (квази-ГЧП), применение данной формы способствует развитию рынка частных операторов

Основные проблемы и ограничения для привлечения внебюджетных средств в развитие общественной инфраструктуры в Российской Федерации

1

Отсутствие эффективной системы прогнозирования и планирования

- на федеральном, и на региональном и местном уровне **отсутствуют эффективные механизмы оценки текущей обеспеченности и прогнозирования потребности в объектах общественной инфраструктуры на долгосрочную и среднесрочную перспективу**
- **отсутствует эффективная система планирования и программирования**, позволяющая балансировать показатели различных плановых документов, связанных с инфраструктурным развитием за счет межотраслевой увязки требуемых ресурсов при оценке целесообразности и непосредственной реализации инфраструктурных проектов, а также при выборе оптимального способа их реализации
- инструменты и механизмы государственно-частного партнерства (муниципально-частного партнерства) имеют свою специфику и отличаются от классических моделей реализации инфраструктурных проектов, что накладывает свои требования на процесс планирования их развития и применения, **однако существующая и разрабатываемая система стратегического планирования в Российской Федерации не учитывает данной специфики**

Основные проблемы и ограничения для привлечения внебюджетных средств в развитие общественной инфраструктуры в Российской Федерации

2

Несогласованность развития бюджетной системы и механизмов ГЧП

- бюджетное законодательство не позволяет:
 - установить однозначного соответствия между формами предоставления бюджетных средств (бюджетные субсидии, бюджетные инвестиции) и видами обязательств публичных по соглашениям о ГЧП
 - сделать однозначный вывод о том, присутствует или отсутствует в случае предоставления субсидий в рамках концессионных соглашений необходимость издания специального нормативного акта и заключения отдельного договора
 - однозначно выбрать форму предоставления бюджетных средств, подходящую для исполнения обязанности концедента по выплате платы концедента
- публично-правовые образования испытывают затруднения при попытке получить из бюджетов бюджетной системы РФ вышестоящего уровня субсидии на исполнение своих финансовых обязательств в рамках соглашений о ГЧП
- инструмент государственной гарантии требует резервирования 100% ассигнований
- отсутствием эффективных механизмов страхования (гарантии) исполнения запланированных расходных и бюджетных обязательств в случае наступления ситуации, при которой публично-правовое образование будет не в состоянии их исполнить

Основные проблемы и ограничения для привлечения внебюджетных средств в развитие общественной инфраструктуры в Российской Федерации

2

Несогласованность развития налоговой системы и механизмов ГЧП

- Неоднозначное толкование ряда положений Налогового кодекса, а именно:
 - начисление НДС на этапе завершения строительства объекта соглашения,
 - вычет НДС связанного со строительством объекта соглашения,
 - налоговыми последствиями по налогу на прибыль и по НДС в отношении платы концедента,
 - амортизацией объекта соглашения
- Неблагоприятные налоговые последствия существующих положений Налогового кодекса в основном связаны с применением правил недостаточной капитализации к инфраструктурным проектам
- Местные органы власти недостаточно активно используют имеющийся потенциал по введению налоговых преференций для участников проектов государственно-частного партнерства (муниципально-частного партнерства)

Основные проблемы и ограничения для привлечения внебюджетных средств в развитие общественной инфраструктуры в Российской Федерации

3

Низкий уровень развития нормативной правовой и методологической базы, необходимой для реализации проектов государственно-частного партнерства

- Отсутствие законодательного закрепления понятия и возможности реализации модели ГЧП с сохранением права собственности на объект у частного партнера (проект ФЗ о ГЧП)
- Отсутствие последовательной сбалансированной политики по корректировке и развитию концессионного законодательства
- Отсутствие унификации и гармонизации регионального законодательства
- Отсутствие единого подхода к оценке эффективности инфраструктурных проектов, реализуемых на принципах государственно-частного партнерства, и методики, позволяющей на этапе планирования и разработки концепции инфраструктурного проекта выбрать оптимальную форму и модель его реализации
- Отдельно следует отметить риски правовой неопределенности сфер применения законодательства о концессиях и законодательства о государственных и муниципальных закупках (контрактной системе)
- Не ясна правовая специфика и государственная политика в отношении применения государственными и муниципальными компаниями и предприятиями

Основные проблемы и ограничения для привлечения внебюджетных средств в развитие общественной инфраструктуры в Российской Федерации

4

Отсутствие эффективной системы государственного управления инфраструктурными проектами и сферой ГЧП

- отсутствие единой системы управления проектами и сферой ГЧП в целом, как на федеральном, так и на региональном уровне
- недостаточный уровень компетентности государственных гражданских и муниципальных служащих, курирующих развитие сферы государственно-частного партнерства (муниципально-частного партнерства)
- проблема информационной открытости в сфере государственно-частного партнерства
- отсутствие системы постпроектного анализа проектов и эффективной системы контроля и надзора за исполнением частным партнером своих обязательств в рамках соглашения
- отсутствуют механизмы учета специфики муниципального уровня при выработке государственной политики

Основные проблемы и ограничения для привлечения внебюджетных средств в развитие общественной инфраструктуры в Российской Федерации

5

Ограниченная емкость рынка и высокая стоимость долгосрочных ресурсов

- Не достаточно эффективное регулирование на рынке заемного финансирования
- Отсутствие специализированных инфраструктурных фондов (для кредитования или выдачи внебюджетной гарантии)
- Отсутствие регулирования связанного со специфическими условиями выпуска и обращения облигаций концессионера
- Отсутствие налоговых льгот по доходу на долгосрочные ценные бумаги в инфраструктурных проектах (как в большинстве стран)
- Возможности институциональных инвесторов, в первую очередь, НПФ, для инвестирования в инфраструктурные проекты значительно ограничены, что не позволяет создать так называемые «инфраструктурные платформы»
- Отсутствует реальная конкуренция между финансовыми организациями за предоставление заемного финансирования

Основные проблемы и ограничения для привлечения внебюджетных средств в развитие общественной инфраструктуры в Российской Федерации

6

Недостаточный уровень развитости рынка частных инфраструктурных операторов

- Недоставки тарифного регулирования
- Отраслевые ограничения
- Отсутствие регулирования связанного со специфическими условиями выпуска и обращения облигаций концессионера
- Отсутствие специального стимулирования рынка частных операторов и создания максимально комфортной среды для их работы в ключевых отраслях общественной инфраструктуры
- Отсутствие координации на рынке частных операторов

4

Ключевые «точки роста» сферы ГЧП и основные мероприятия по этапам



Повышение эффективности прогнозирования и планирования

I этап
2015

II этап
2016-2018

III этап
2019

<p>Точка роста №1: «Прогноз»</p>	<ul style="list-style-type: none"> Анализ и актуализация существующих нормативов обеспеченности Разработка методики оценки «инфраструктурных разрывов» 	<ul style="list-style-type: none"> Разработка методики прогнозирования потребности в объектах общ.инфраструктуры Включение разделов об общ.инфраструктуре в прогнозы СЭР на всех уровнях 	<ul style="list-style-type: none"> Внедрение единого «Стандарта инфраструктурной обеспеченности» Внесение изменений в 172-ФЗ (при необходимости)
<p>Точка роста №2: «План»</p>	<ul style="list-style-type: none"> Рекомендации субъектам по учету инфраструктурного фактора в документах ГСП Совершенств. методик разработ. стратегий СЭР, госпрограмм, схем тер.планирования 	<ul style="list-style-type: none"> Мониторинг эффективности планирования развития инфраструктуры в субъектах РФ Формирование долгосрочного плана развития инфраструктуры на принципах ГЧП на фед.уровне 	<ul style="list-style-type: none"> Содействие внедрению долгосрочных планов развития инфраструктуры на принципах ГЧП в субъектах РФ Внесение изменений в 172-ФЗ (при необходимости)
<p>Точка роста №3: «ГЧП в документах планирования»</p>	<ul style="list-style-type: none"> Анализ действующих стратегий и программ на фед.уровне на факт учета ГЧП и их последующая корректир. Рекомендации субъектам по учету ГЧП в документах ГСП 	<ul style="list-style-type: none"> Мониторинг учета механизмов ГЧП в документах ГСП в регионах Совершенствование подходов к разработке документов ГСП на федеральном и региональном уровне (учет мех. ГЧП) 	<ul style="list-style-type: none"> Учет ГЧП в Стратегии СЭР РФ 2030

Развитие нормативно-правовой и методологической базы

I этап
2015-2016

II этап
2016-2017

III этап
2018-2019

<p>Точка роста №4: «115-ФЗ»</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Закрепление частн.инициат. • База успешных практик по 115-ФЗ • Примерные конц.соглашения 	<ul style="list-style-type: none"> • Утверждение ПП РФ об органах испол.власти уполномоченных для принятия решения о реализации концесс.соглашен • Разработка методические рек. для субъектов РФ по концессиям 	<ul style="list-style-type: none"> • Внесение изменений в 115-ФЗ (расширение перечня объектов, новые механизмы гарантии возвратности и пр.) (при необходимости)
<p>Точка роста №5: «Неконцес. формы»</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Принятие проекта ФЗ о ГЧП • Принятие ПП РФ (порядок оценки, конкур. отбора и пр.) • Гармонизация рег.законов • Разграничение КЖЦ и ГЧП • Формирование НПБ в ОПК • Внесение изменений в БК 	<ul style="list-style-type: none"> • Разработка типовых НПА для регионов (конкурс, межвед.взаимодействие и пр.) • Мониторинг исп. положений региональных НПА в сфере ГЧП • Разработка примерных согл. • Рек. субъектам 223-ФЗ 	<ul style="list-style-type: none"> • Внесение изменений в ФЗ о ГЧП (в случае необходимости) • Внесение изменений в НПА в сфере ГЧП в ОПК
<p>Точка роста №6: «Единая оценки и отбор»</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Разработка методики оценки для концессионных проектов • Утверждение методики оценки эффективн. и срав.преимущества для ГЧП • Анализ возможности унификации методик оценки и конкурсных процедур в ГЧП 	<ul style="list-style-type: none"> • Разработка единой методики оценки и для ГЧП и для концессий, и для иных форм проектов, претендующих на прямое или косвенное участие бюджетов бюджетной системы • Пилотная апробация ед.методики и порядка конкурса 	<ul style="list-style-type: none"> • Утверждение единой методики оценки эффективности и наличия сравнительного преимущества инвестиционных проектов, реализ. на принципах ГЧП • Принятие единого порядка конкурсной процедуры и ЧИ

Развитие системы управления сферой ГЧП

I этап
2015-2016

II этап
2016-2017

III этап
2018-2019

Точка роста №7	<ul style="list-style-type: none"> Создание уполномоченных органов на всех уровнях Создание Национального агентства в сфере ГЧП (АНО) Создание Межвед.органа при Правит. РФ (приоритез.) 	<ul style="list-style-type: none"> Формирование региональной сети представительств Национального агентства в сфере ГЧП Формирование межвед. органов в субъектах РФ 	<ul style="list-style-type: none"> Внедрение управленческого стандарта в сфере ГЧП в субъектах и муниципальных образованиях
Точка роста №8	<ul style="list-style-type: none"> Разработка проф.стандартов в сфере ГЧП Разработка обр.стандартов и определ.фед.площадок прогр. 	<ul style="list-style-type: none"> Реализация программы «Квалифицированный заказчик» в субъектах РФ 	<ul style="list-style-type: none"> Реализация программы «Квалифицированный заказчик» в мун.образованиях (совместно с регионами)
Точка роста №9:	<ul style="list-style-type: none"> Разработка и запуск Национального портала ГЧП Рекомендации субъектам по инвестиционным порталам 	<ul style="list-style-type: none"> Мониторинг региональных и муниципальных информ.площадок в сфере ГЧП 	<ul style="list-style-type: none"> Разработка и внедрение стандарта информационной открытости сферы ГЧП в регионе
Точка роста №10:	<ul style="list-style-type: none"> Разработка порядка и методик ППА / форм. БД Разработка методик мониторинга и контроля 	<ul style="list-style-type: none"> Запуск принципа ППА на всех уровнях и формир. БД Интеграция ГЧП в ГАСУ Разработка системы упр.пр. ГЧП 	<ul style="list-style-type: none"> Внедрение автоматизир. системы управления проектами ГЧП на всех уровнях

Контрольные показатели Плана

Показатель	Единица измерения	Уровень	Приоритетные отрасли инфраструктуры
Доля внебюджетных средств привлеченных на создание объектов общественной инфраструктуры с использованием механизмов ГЧП	Доля (процент) привлечённых финансовых средств от общего объема финансирования	По объектам федерального значения	Здравоохранение
			Автомобильные дороги
			Аэропорты и авиационная инфраструктура
			Образование
			Физическая культура и спорт
			Утилизация ТБО
		По объектам регионального значения	Здравоохранение
			Автомобильные дороги
			Аэропорты и авиационная инфраструктура
			Образование
			Физическая культура и спорт
			Утилизация ТБО
Федеральные проекты государственно-частного партнёрства	Количество заключенных соглашений	Соглашения о государственно-частном партнёрстве	Во всех отраслях инфраструктуры
		Концессионные соглашения	
Региональные проекты государственно-частного партнерства	Средний балл	Соглашения о государственно-частном партнёрстве	Во всех отраслях инфраструктуры
		Концессионные соглашения	
Проекты муниципально-частного партнерства	Средний балл	Соглашения о государственно-частном партнерстве	Во всех отраслях инфраструктуры
		Концессионные соглашения	
Оценка развитости институциональной в сфере государственно-частного партнерства	Баллы в соответствии с федеральным	Федерального уровня	Во всех отраслях инфраструктуры
	Проценты от общего показателя развития ГЧП в субъекте	Регионального уровня	Во всех отраслях инфраструктуры



Спасибо за внимание!

**ЦЕНТР РАЗВИТИЯ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА**

**115035, г. Москва,
ул. Садовническая, д. 14, стр. 2.
Тел. / факс: +7 (495) 988-77-07.
E-mail: common@ppppcenter.ru
www.pppcenter.ru**