



Вебинар:

ТОП-6 ошибок инвесторов при реализации ГЧП проектов

23 июля 2015 г.



Елена Стюарт

Партнер инфраструктурной
ГЧП практики “Stuart’s Legal”

elena.stuart@stuartslgal.com

В основе государственно-частного партнерства (ГЧП) лежит теория смешанной экономики, выдвинутая в 1939 году американскими экономистами Дж. М. Кларком и П. Сэмюэлсоном, которая подразумевает взаимовыгодное сотрудничество государства и предпринимателей. В чем заключаются эти выгоды для обеих сторон?

Бизнес рассматривает такое партнерство в разных качествах.

Во-первых, как возможность участия в ресурсо- и капиталоемких инфраструктурных проектах путем организационного и институционального долгосрочного альянса с государством.

Во-вторых, как способ получения от государства гарантии минимальной доходности и возврата вложенных средств в виде права на получение доходов от платной эксплуатации объекта, а также частичного или полного возврата денег при неудачной реализации проекта.

В-третьих, бизнесу интересна прямая финансовая поддержка от государства в виде финансирования затрат. Это может выражаться в предоставлении капитальных грантов, операционных субсидий в виде фиксированных платежей за доступность (*availability payment*) или платежей, зависящих от трафика, а в некоторых случаях – предоставление субординированных кредитов. Также в рамках ГЧП инвестор сохраняет стратегический контроль за создаваемыми активами путем передачи управленческой функции специальной проектной компании (*SPV*).

В свою очередь, государство, привлекая частного партнера, получает технологическое и техническое развитие инфраструктуры в стране, конкурентные рынки в сфере госсобственности и ускоренную реализацию инфраструктурных проектов. Кроме того, повышается эффективность использования бюджетных средств, часть рисков переносится на частного инвестора, привлекается эффективный менеджмент, ускоряются темпы социально-экономического развития регионов за счет внебюджетных инвестиций.

В России с помощью ГЧП реализуются проекты транспортной инфраструктуры (автомобильные дороги, трубопроводы, аэропорты), коммунального хозяйства (водоснабжение, водоотведение, гидротехнические сооружения), социальной сферы (здравоохранение, спорт), энергетические проекты (тепло-, газо- и энергоснабжение). При этом важно отметить, что в последнее время ГЧП становится все более востребованным и актуальным как для государства, так и для бизнеса.

Для государства основными стимулами партнерства являются:

1. Масштабные мировые форумы

Россия позиционирует себя как страна, которая способна в сжатые сроки организовать и провести практически любое крупное мероприятие. Примерами являются Олимпийские игры в Сочи 2014, Чемпионат мира по футболу 2018, Форум стран АТЭС 2012. Мероприятия такого уровня требуют качественной инфраструктуры, которая не может быть создана в необходимых масштабах без применения механизмов ГЧП.

2. Кризис в мировой и национальной экономике

Он обусловлен макроэкономическими и внешнеполитическими факторами, что заставляет государство переориентировать бюджетное финансирование, сокращать бюджетные расходы на инфраструктуру, искать внебюджетные источники финансирования.

3. Критический уровень изношенности инфраструктуры

В отдельных отраслях российской экономики он достигает 70%, что требует привлечения значительных объемов инвестиций в самое ближайшее время.

Бизнес, в свою очередь, хочет сотрудничать с государством по следующим причинам:

1. Успешные примеры подобных проектов.

Российский рынок ГЧП с течением времени перестает быть новым для инвесторов, что естественным образом повышает его инвестиционную привлекательность и снижает уровень рисков.

2. Дополнительные гарантии и права инвесторов, а также внедрение новых, более гибких механизмов государственно-частного партнерства на законодательном уровне.

Последние изменения закона о концессиях и принятие Государственной Думой в третьем чтении закона об основах ГЧП направлены, в том числе, на учет интересов финансирующих организаций, что должно уменьшить стоимость привлекаемых заемных средств для инвестора.

3. Стремление закрепиться на развивающемся рынке ГЧП и приобрести уникальный опыт реализации такого сотрудничества в России, чтобы участвовать в будущих инфраструктурных проектах.

Средний срок реализации проектов государственно-частного партнерства в России составляет 10-15 лет. Долгосрочный период обусловлен, в первую очередь, необходимостью возврата частных инвестиций, что определяет сложность договорных отношений для таких проектов (в отличие от проектов, реализуемых по модели госзаказа). ГЧП предполагает отличную от госзаказа и структуру финансирования, так как вложения частного партнера распределяются на более длительное время за счет использования долговых инструментов (*debt bonds*), что позволяет решить задачу дефицита финансирования из бюджета.

Перед реализацией ГЧП-проекта обе стороны должны оценить его риски, что является первым шагом к структурированию задачи.

В рамках данной оценки рекомендуется разработка полной матрицы рисков, которая должна осуществляться параллельно с разработкой финансовой модели. Последняя строится на прогнозе основных экономических (например, инфляция, обменные курсы) и технических (например, прогноз трафика) параметров на весь срок проекта. Говоря о рисках в данной сфере, в первую очередь понимают изменение показателей, которые существенно влияют на доходность проекта (внутренняя норма доходности проекта (IRR), дисконтированный срок окупаемости проекта (DPP)).

Российская и зарубежная практика реализации подобных проектов показывает, что большинство неудач связано со следующими ошибками.

Неправильное определение расходной/доходной частей ГЧП-проекта

Указанный риск может заключаться, например, в неправильном подсчете расходов на строительство объекта (*cost overrun*) либо в некорректном расчете чистого дисконтированного дохода (*NPV*).

Примером является проект строительства Орловского тоннеля в Санкт-Петербурге. Правительство Санкт-Петербурга уведомило ООО «Невская концессионная компания» о прекращении концессионного соглашения о проектировании, строительстве и эксплуатации Орловского тоннеля под Невой в декабре 2012г.

Причина – непредставление концессионером документов в подтверждение финансового закрытия и нарушения сметы на реализацию проекта, что выразилось в некорректно рассчитанных капитальных затратах (фактические затраты оказались на 30% больше) и низком трафике, который препятствовал достижению финансовой эффективности.

В зарубежной практике показателен пример строительства больницы в Паддингтоне (Великобритания). Согласно финансовому-экономическому обоснованию, стоимость проекта должна была составить 300 млн фунтов стерлингов. Его завершение планировалось в 2006 году, однако, в процессе работы цена повысилась до 894 млн фунтов стерлингов, а срок окончания продлен до 2013 года.

Технические ошибки проектирования

К таковым относятся риски, связанные с ошибками в проектной документации, риски в сфере технологического регулирования (сложности в получении необходимых технических условий, разрешений на строительство, утверждения ГПЗУ и др.), риски обнаружения скрытых дефектов после ввода объекта в эксплуатацию, а также проблемы территории строительства.

Например, проблема сложного грунта стала одной из причин отказа от финансирования строительства властями Санкт-Петербурга Орловского тоннеля под Невой.

Из зарубежной практики можно выделить проект строительства окружной больницы в г. Хартфорд (Великобритания). После окончания работ она затоплялась три раза в течение 18 месяцев, в том числе дважды - неочищенными сточными водами. И все это в результате ошибки проектировщиков.

Несправедливое распределение рисков по проекту

Речь идет о невыгодных условиях участия для бизнеса. Это может выражаться, например, в высоких штрафных баллах в отношении инвестора за нарушение условий конкурсной документации или сжатых сроках реализации проекта. Например, 17 февраля 2013 года был объявлен открытый конкурс на право заключения концессионного соглашения на проектирование, строительство и эксплуатацию Северного тоннеля в г.Ростов-на-Дону. Планировалось, что длина тоннеля составит 2,5 км, а пропускная способность 4-х полосного тоннеля составит 60 тысяч автомобилей в сутки. Общие планируемые затраты были определены в размере 8,5 млрд. руб. На проектирование планировалось потратить два года, на строительство – четыре года. Конкурс был признан несостоявшимся ввиду отсутствия заявок.

Социальные и экологические риски

Экологическими рисками в ГЧП является негативное воздействие объекта на окружающую среду, недостаточный уровень его технической безопасности и нанесение вреда здоровью людей.

Прогнозирование экологических рисков должно осуществляться еще до этапа проектирования объекта путем проведения соответствующих изысканий. Кроме того, должное внимание следует уделить страхованию экологических рисков, но на практике их не так просто урегулировать со страховщиками, хотя экологическое страхование уже давно применяется в зарубежных проектах.

Пожалуй, самым показательным примером в данной области является строительство скоростной автомобильной дороги Москва–Санкт-Петербург на участке 15–58 км. В связи с работами пришлось частично произвести вырубку Химкинского леса, что повлекло массовые протесты населения.

Законодательные риски

Может заключаться в неправильном применении сторонами правовых норм, регулирующих договорные отношения, либо в оспаривании заключенных соглашений государственными органами.

Например, Департамент дорожного хозяйства и транспорта Кировской области заключил в 2012 году соглашение с КОГП «Вятские автомобильные дороги» в рамках областного закона о государственно-частном партнерстве. Документ предусматривал ремонт дорог в Кировской области на сумму более 570 млн рублей. Однако антимонопольная служба установила, что закон «Об участии Кировской области в проектах государственно-частного партнерства» противоречит Федеральному закону №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», что повлекло за собой иск о признании заключенного соглашения на ремонт недействительным.

Безусловно, у ГЧП как инструмента развития российской экономики большие перспективы. Однако это будет возможно в случае, если в ближайшее время определенные усилия будут направлены на устранение факторов, сдерживающих развитие партнерства между государством и бизнесом. К ним можно отнести не полностью проработанную законодательную базу, недостаточно эффективные механизмы финансирования, а также отсутствие гибкости со стороны государства по отношению к инвесторам в виде многочисленных административных барьеров.

Риски, возникающие на стадии предварительного проектирования:

Риск неверной концепции проекта. Ошибки в оценке социально-экономических, бюджетных и финансовых последствий реализации проекта, ошибки в расчете стоимости проекта сверх допустимой погрешности предварительного расчета.

MUST HAVE инвестора:

- детальное согласование всех аспектов проекта со всеми заинтересованными сторонами;
- аудит сметы проекта и расчетов эффективности.

Риски, связанные с территорией реконструкции

Неудовлетворительное состояние подъездных путей, сетей энерго- и водоснабжения, и прочих объектов общего пользования.

MUST HAVE инвестора:

Проверить, что со стороны публичного партнера было сделано:

- своевременное согласование использования объектов инфраструктуры с местными органами власти, поставщиками электроэнергии;
- получение гарантии качества и бесперебойного снабжения;
- обеспечение независимой выработки электроэнергии на критических участках трасс (при наличии);
- урегулирование порядка взаимодействия сторон и последствия сбоев в работе коммуникаций в концессионном/операторском соглашении.

Разработанная документация (проектные решения) не соответствует фактическому уровню транспортного потока, климатическим/ гидрометеорологическим и прочим эксплуатационным условиям

MUST HAVE инвестора:

- предусмотреть независимую экспертную оценку проектных решений на стадии проектирования;
- перенести риски с инвестора на проектные организации

Риск утраты или повреждения имущества, необходимого для проведения работ по проекту риск утраты и повреждения дороги, а также причинения вреда третьим лицам

MUST HAVE инвестора:

- **предоставление подрядчикам планов работ на участках с повышенным риском чрезвычайных происшествий, а также планов ликвидации последствий (на стадии проектирования);**
- **страхование рисков реконструкции**

Превышение смет капитальных расходов (costs overrun)

MUST HAVE инвестора:

- привлечение квалифицированных разработчиков сметной документации (на стадии проектирования).
- контрактация основных расходных статей (материалы, транспортные услуги) на долгосрочной основе с использованием штрафных санкций и пени (на стадии реконструкции).
- перенос риска превышения смет расходов на реконструкцию на подрядную организацию.
- гибкость проектных решений, позволяющая контролировать себестоимость (по возможности)

**Риск спроса (фактический трафик меньше прогнозного. Доходы
оказываются ниже прогнозных)**

MUST HAVE инвестора:

- наличие нескольких независимых прогнозов объемов движения

Риск задержки ввода в эксплуатацию вследствие неправомерных действий или бездействия государственных органов

MUST HAVE инвестора:

- предусмотреть, чтобы концессионное/операторское соглашение предусматривало освобождение инвестора от финансовой ответственности за задержку ввода в эксплуатацию, вызванную действиями государственных органов.

Сайт:

www.stuartslegal.com

E-mail:

office@stuartslegal.com