



МИНФИН
РОССИИ

ВЭБ
ДФ



ЦЕНТР ГЧП

ВОРКШОП

Оценка и прогнозирование бюджетных рисков
в проектах ГЧП: взгляд со стороны государства

2022



МИНФИН
РОССИИ

ВЭБ
ДФ



ЦЕНТР ГЧП

РЫНОК ГЧП В РОССИИ

ТЕМА 1

РЫНОК ГЧП В РОССИИ (1/2)

КОММУНАЛЬНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ СФЕРА

2 456 ПРОЕКТОВ

778 МЛРД РУБ.

(**65** МЛРД РУБ. БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ)

ТРАНСПОРТНАЯ СФЕРА

91 ПРОЕКТ

1 972 МЛРД РУБ.

(**744** МЛРД РУБ. БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ)

СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА

398 ПРОЕКТОВ

430 МЛРД РУБ.

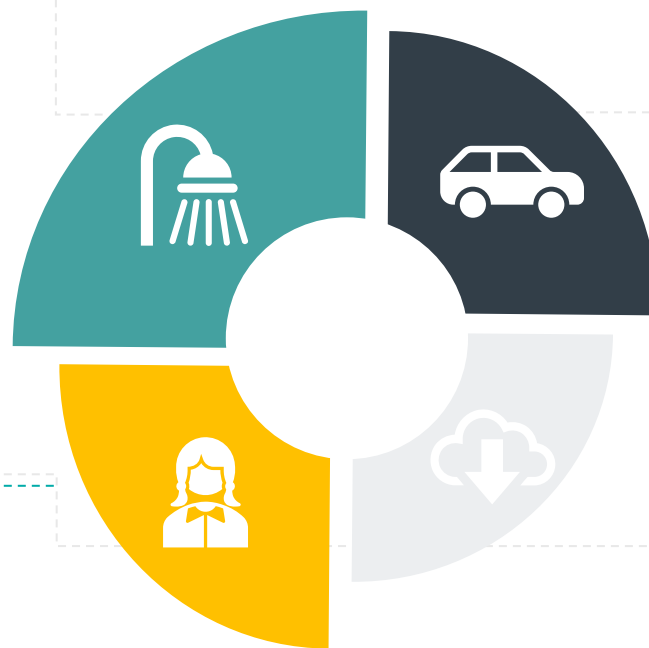
(**133** МЛРД РУБ. БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ)

ИНАЯ СФЕРА

85 ПРОЕКТОВ

359 МЛРД РУБ.

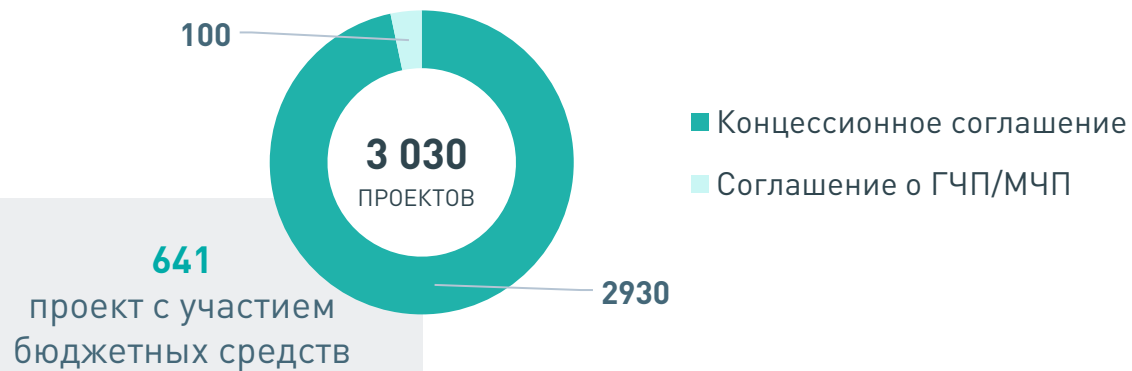
(**7** МЛРД РУБ. БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ)



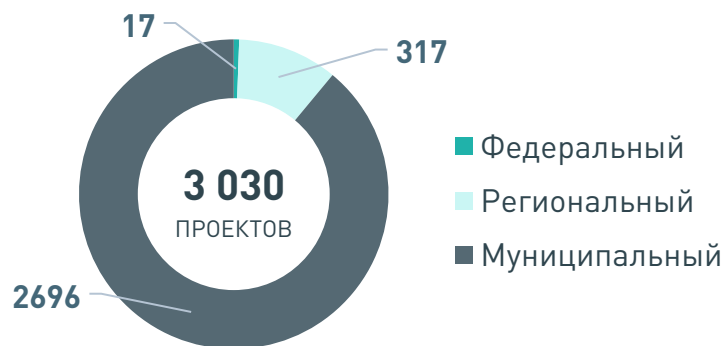
Примечание: проекты, реализуемые в формах концессионного соглашения или соглашения о ГЧП/МЧП (Соглашения)

РЫНОК ГЧП В РОССИИ (2/2)

КОЛИЧЕСТВО ПРОЕКТОВ ГЧП В РОССИИ ПО ФОРМАМ РЕАЛИЗАЦИИ



КОЛИЧЕСТВО ПРОЕКТОВ ГЧП В РОССИИ ПО УРОВНЯМ РЕАЛИЗАЦИИ



ОБЪЕМ ИНВЕСТИЦИЙ ПРОЕКТОВ ГЧП В РОССИИ ПО ФОРМАМ РЕАЛИЗАЦИИ



ОБЪЕМ ИНВЕСТИЦИЙ ГЧП ПРОЕКТОВ В РОССИИ ПО УРОВНЯМ РЕАЛИЗАЦИИ





МИНФИН
РОССИИ

ВЭБ
ДФ



ЦЕНТР ГЧП

ВЫЗОВЫ В УПРАВЛЕНИИ УСЛОВНЫМИ БЮДЖЕТНЫМИ ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМИ В ПРОЕКТАХ ГЧП

ТЕМА 2

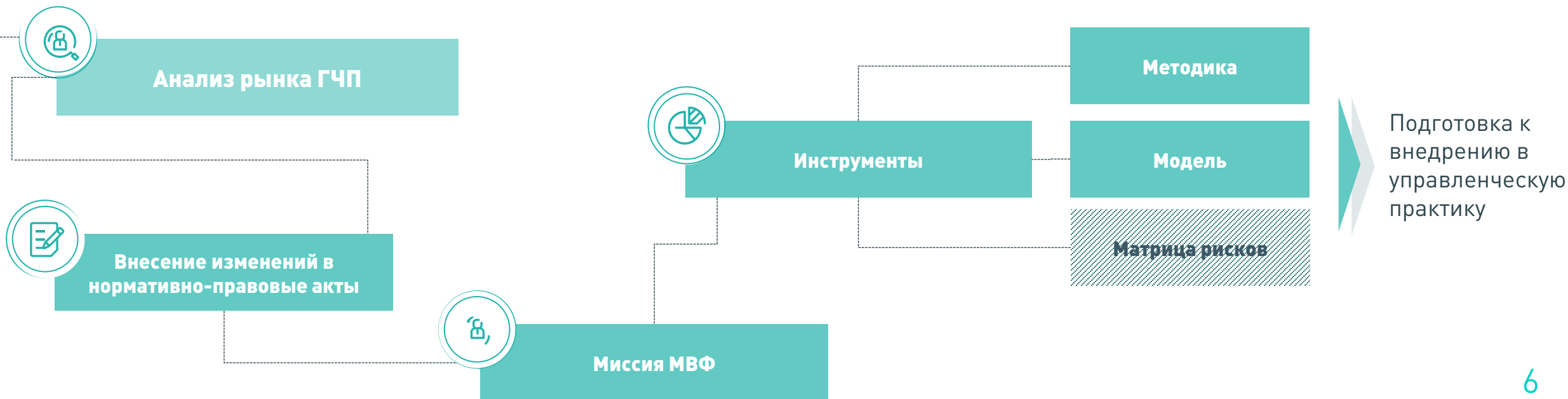
АНАЛИЗ УПРАВЛЕНИЯ УСЛОВНЫМИ БЮДЖЕТНЫМИ ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМИ В ПРОЕКТАХ ГЧП

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

- Недооценка рисков условных обязательств со стороны публичных партнеров в проектах ГЧП
- Отсутствие единой государственной бюджетной политики
- Дефолты проектов и бюджетная неустойчивость (например, в Португалии, Индии, Нигерии, Республике Корея)

Развитые и развивающиеся страны, а также международные организации активно разрабатывают и продвигают решения и инструменты по управлению условными обязательствами в сфере ГЧП, выражая готовность делиться лучшими практиками

- Фискальный потолок (Венгрия, Перу, Уругвай, Индия, Китай)
- Контрактный подход к обязательствам (Гватемала)
- Циклически скорректированный индикатор (Мексика)



АНАЛИЗ УПРАВЛЕНИЯ УСЛОВНЫМИ БЮДЖЕТНЫМИ ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМИ В ПРОЕКТАХ ГЧП В РОССИИ

2020



МИНФИН
РОССИИ

ВЭБ
РФ



ЦЕНТР ГЧП

- Отсутствуют данные о видах и объемах принятых публичными партнерами бюджетных обязательствах в проектах ГЧП
- Не применяются комплексные инструменты оценки, прогнозирования и управления бюджетными условными обязательствами
- Не определена нормативно роль фискальных органов в принятии решении о реализации проектов ГЧП и их дальнейшем мониторинге



Отсутствие системы оценки, прогнозирования, учета и мониторинга условных бюджетных обязательств на всех уровнях публичной власти

2022

- Создана нормативно-правовая база, определяющая роль финансовых органов в принятии решении о реализации проектов ГЧП и их дальнейшем мониторинге
- Внедрен инструмент оценки прогнозирования и управления бюджетными условными обязательствами
- Обеспечена ежегодная оценка условных и безусловных обязательств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, отраженных в ГАС «Управление»



Масштабирование системы оценки, прогнозирования, учета и мониторинга условных и безусловных бюджетных обязательств на все уровни публичной власти и повышение прозрачности и предсказуемости планирования бюджетных обязательств на долгосрочный период

ВЫЯВЛЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПО ИТОГАМ РЕАЛИЗАЦИИ ПИЛОТНОГО ПРОЕКТА

Практика реализации Соглашений характеризуется **отсутствием системного подхода** к прогнозированию и оценке совокупного объема бюджетных обязательств по проектам ГЧП

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ УЧЕТА УСЛОВНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ, СОДЕРЖАЩИХСЯ В РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СОГЛАШЕНИЯХ



Отсутствие условий о максимальных объемах условных обязательств и пределах по выплатам МГД



Сложность выявления исчерпывающего перечня условных обязательств в текстах Соглашений

НАИБОЛЕЕ РАСПРОСТРАНЕННЫЕ ВОПРОСЫ

В части определения соответствующих условий соглашения для учета и оценки условных обязательств:

- отсутствие учета условий об индексации затрат публичного партнера
- отсутствие разграничений в правовой природе бюджетных платежей по безусловным и условным обязательствам

В части непредоставления в полном объеме информации по вопросам:

- денежной оценки собственных расходов публичной стороны, возмещаемых частной стороне, в составе безусловных обязательств
- плановых безусловных обязательств и фактического исполнения бюджетных обязательств
- наличия дополнительных соглашений

НАИБОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНЫЕ ПРАКТИКИ



Осуществление методологической поддержки финансовыми органами в части формирования руководств и методик учета, оценки и управления условными обязательствами



Внедрение математических моделей, позволяющих проводить оценку долгосрочных бюджетных обязательств, возникающих при реализации проектов ГЧП



Повышение открытости данных о принимаемых на себя бюджетом условных обязательствах



Установление ограничений для бюджетов при высоком уровне совокупного накопленного объема условных обязательств



Рейтингование публичных партнеров со стороны фискального органа в целях поддержки наиболее эффективных проектных команд



Применение цифровых платформенных решений для сбора и обработки данных о реализуемых проектах ГЧП и формирования статистической базы



МИНФИН
РОССИИ

ВЭБ
ДФ



ЦЕНТР ГЧП

СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ, УЧЕТА И УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМИ ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМИ

ТЕМА 3

СТРАТЕГИЯ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМИ ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМИ

1 В КРАТКОСРОЧНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

Повышение прозрачности отчетности об обязательствах и рисках, связанных с проектами ГЧП



- информация об обязательствах по проектам ГЧП, в том числе условных обязательствах, должна раскрываться на регулярной основе
- обеспечение согласованности данных по проектам ГЧП, содержащихся в бюджетной, бухгалтерской и статистической отчетности
- участие финансовых органов в оценке и управлении бюджетными обязательствами по проектам ГЧП

2 В СРЕДНЕСРОЧНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

Совершенствование системы управления рисками в проектах ГЧП



- совершенствование системы отчетности (определение объема и периодичности раскрытия информации, разработка шаблонов и форм отчетности)
- оценка фискальных последствий проектов ГЧП (как отдельных проектов, так и портфолио проектов), определение общего объема обязательств бюджета (в т.ч. забалансовых)
- выявление и оценка бюджетных рисков, определение стратегии управления рисками

3 В ДОЛГОСРОЧНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

Повышение эффективности системы управления бюджетными инвестициями



- интеграция проектов ГЧП в систему управления бюджетными инвестициями
- обеспечение взаимосвязи между стратегическими целями, бюджетными ограничениями и механизмами реализации проекта

ПОДХОД К ОЦЕНКЕ РИСКОВ ПРОЕКТА ГЧП НА МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЕ

Перечень рисков	11 категорий рисков с выявленными 52 подкатегориями рисков
Вероятность наступления риска	Низкая, средняя, высокая
Бюджетное воздействие	Низкое, среднее, высокое
Оценка риска	= Вероятность x Бюджетное воздействие <i>(Нерелевантный, низкий, средний, высокий, критический)</i>
Меры по смягчению последствий	Приняты ли меры по смягчению последствий? <i>(Да/Нет)</i>
Приоритетные действия	Оценка и принятие мер по смягчению последствий <i>(Никаких действий, низкий/средний/высокий/критический приоритет)</i>
Стратегия по смягчению последствий	Наличие стратегии по смягчению последствий <i>(Да/Нет)</i>

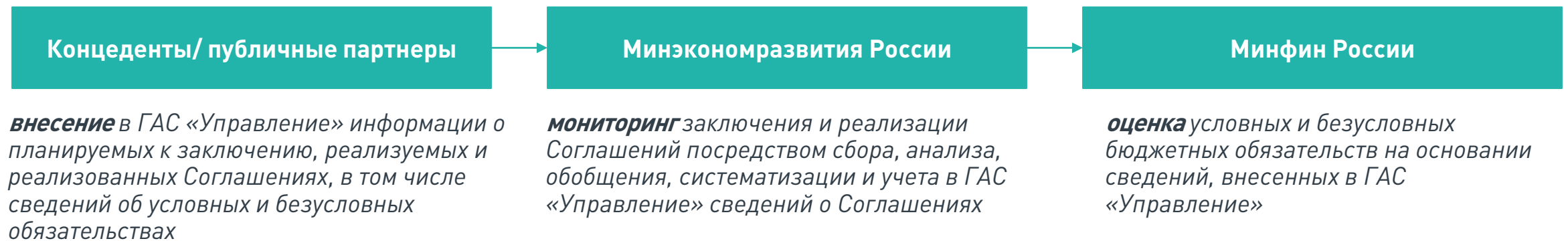
ПРИМЕР МАТРИЦЫ РИСКОВ

Риск	Вероятность наступления риска	Бюджетное воздействие	Оценка риска	Приняты ли меры по смягчению последствий?	Приоритетные действия	Стратегия по смягчению последствий
Название риска	Низкая	Среднее	Низкий	Нет	Средний приоритет	Да

РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОРЯДКА ОЦЕНКИ УСЛОВНЫХ БЮДЖЕТНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

В 2021 году приняты акты, закрепляющие **необходимость оценки условных бюджетных обязательств**, возникающих при реализации Соглашений:

- 1) Постановление Правительства Российской Федерации от 28.01.2021 № 74* – для концессионных соглашений
- 2) Приказ Минэкономразвития России от 02.02.2021 № 40** – для соглашений о ГЧП/МЧП
 - закреплены понятия «условные и безусловные обязательства»
 - закреплены мероприятия по обеспечению оценки условных и безусловных обязательств
 - определены роли участников в процессе мониторинга и оценки таких обязательств:



В 2022 году принят приказ Минфина России, утверждающий **Методику оценки условных и безусловных обязательств** бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, возникающих при реализации Соглашений

* Постановление Правительства Российской Федерации от 28.01.2021 № 74 «О совершенствовании порядка мониторинга заключения и реализации заключенных концессионных соглашений и об обеспечении оценки условных и безусловных обязательств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, возникающих при реализации концессионных соглашений».

** Приказ Минэкономразвития России от 02.02.2021 № 40 «Об утверждении Порядка мониторинга реализации соглашений о государственно-частном партнерстве, соглашений о муниципально-частном партнерстве».

ПЛАНИРУЕМЫЕ ШАГИ

1

ВНЕДРЕНИЕ ИНСТРУМЕНТОВ В ПРАКТИКУ УПРАВЛЕНИЯ

2

СОЗДАНИЕ ЕДИНОГО ИСТОЧНИКА
ИСТОРИЧЕСКИХ ДАННЫХ

3

ВНЕДРЕНИЕ ПРАКТИКИ РАСКРЫТИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ,
ВЗЯТЫХ НА СЕБЯ
ПУБЛИЧНОЙ СТОРОНОЙ

4

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МОДЕЛИ В ЧАСТИ УЧЕТА ВЕРОЯТНОСТЕЙ
ВОЗНИКНОВЕНИЯ РИСКОВ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА ГЧП, НА ОСНОВЕ
ИСТОРИЧЕСКИХ ДАННЫХ

РЕАЛИЗУЕМАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ УСЛОВНЫМИ ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМИ В РОССИИ





МИНФИН
РОССИИ

ВЭБ
ДФ



ЦЕНТР ГЧП

МОДЕЛЬ ОЦЕНКИ БЮДЖЕТНЫХ РИСКОВ, ВОЗНИКАЮЩИХ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГЧП

ТЕМА 4

НАЗНАЧЕНИЕ ИНСТРУМЕНТА

Разработан инструмент моделирования бюджетных обязательств –
**модель оценки бюджетных рисков, возникающих в рамках реализации проектов ГЧП федерального,
регионального и муниципального уровней**

АЛГОРИТМ РАБОТЫ С МОДЕЛЬЮ

Сбор и учет информации
о проектах ГЧП



Сбор осуществляется как для всего портфолио, так и для проектов, несущих наибольшие бюджетные риски



Оценка и прогнозирование объема
бюджетных обязательств и
возможных бюджетных рисков,
возникающих при
реализации проектов ГЧП



Осуществляется на основе введенной информации



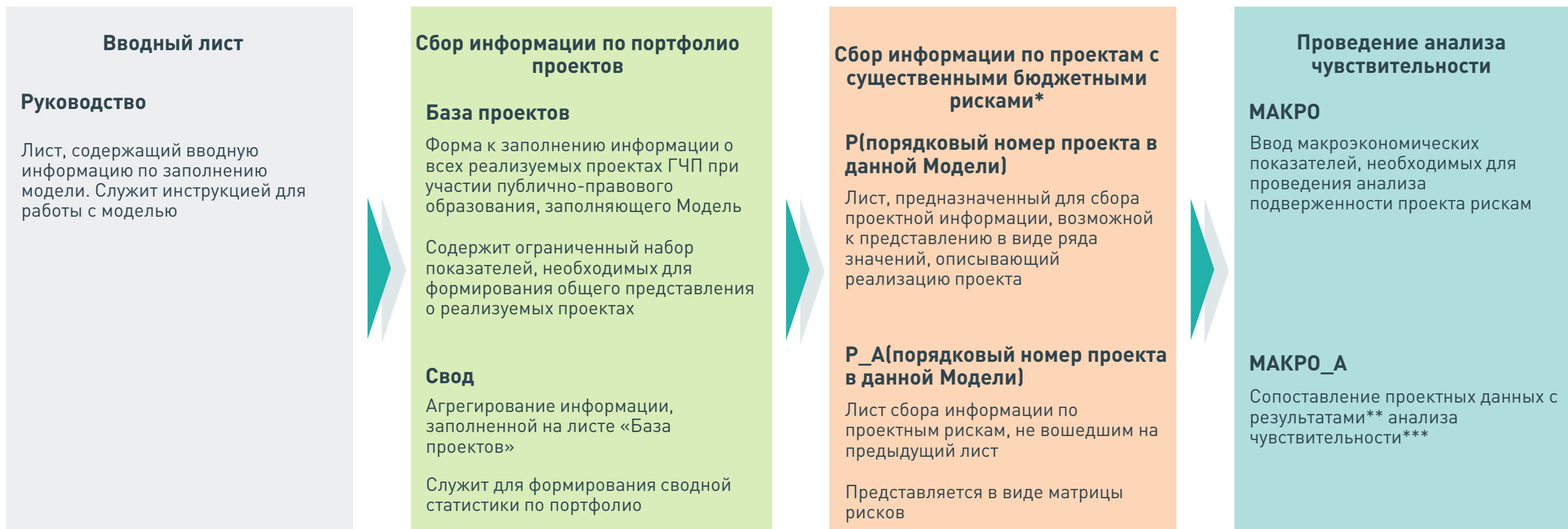
Управление бюджетными
обязательствами и принятие
обоснованных решений при
реализации проектов ГЧП с наличием
прямых и условных бюджетных
обязательств



Принятие решений на основе модели

СОСТАВЛЯЮЩИЕ МОДЕЛИ

Модель состоит из 4 групп листов в Excel, каждый из которых отвечает за отдельные функции



* отбор проектов осуществляется по полю «общий объем инвестиций, план» листа «База проектов». Величина отбора варьируется в зависимости от экономического развития региона

** в модели также присутствуют вспомогательные листы и скрытые области, на которых происходит расчет Модели

*** анализом чувствительности является стресс-тест проектных показателей, связанный с наступлением шоков макроэкономических переменных

СХЕМА РАБОТЫ МОДЕЛИ



НАЧАЛО ЗАПОЛНЕНИЯ МОДЕЛИ: ОСНОВНАЯ ИНФОРМАЦИЯ ПО ПРОЕКТАМ

Сбор проектной информации на листе «База проектов»

- Осуществляется сбор основной проектной информации по всему портфолио проектов
- Требуется заполнить:
 - 17 проектных параметров
 - 2 общих, идентифицирующих публично-правовое образование, заполняющее Модель
- Большинство полей необходимо заполнить на основании выпадающего списка к ячейке



Анализ портфеля проектов на листе «Свод»

- Представлены основные разрезы анализа портфеля проектов в графическом и табличном виде
- Дана пустая сводная таблица для анализа интересующих разрезов портфолио, не представленных выше

ЗАПОЛНЕНИЕ МОДЕЛИ: ПРОЕКТЫ С СУЩЕСТВЕННЫМИ БЮДЖЕТНЫМИ РИСКАМИ

Листы «Р(порядковый номер проекта в данной Модели)»

- Генерируются автоматически на основе предпосылок Модели
- Необходимо указывать более подробную информацию о проекте
- Поля для ввода информации делятся на 3 категории:
 - Общая информация: основная информация и общие объемы инвестирования
 - Ежегодные показатели: данные (как правило, из финансовой модели) о ежегодных объемах показателей, необходимых для проведения анализа
 - Применимость риска: указание релевантности того или иного риска для проекта
- После заполнения необходимой информации на листе расположено графическое отображение части введенной выше проектной информации

Лист «Р_А(порядковый номер проекта в данной Модели)»

Предназначен для заполнения иных проектных рисков, которые не требовалось заполнить на листе «Р_(номер проекта в данной Модели)»

ЗАПОЛНЕНИЕ МОДЕЛИ: МАКРОЭКОНОМИКА

Сбор макроэкономических показателей на листе «МАКРО»

- Сбор основных макроэкономических показателей, таких как:
 - Прирост ВВП
 - Курс валют
 - Расходы/Доходы бюджетов
- Собираются исторические и прогнозные данные
- На основе идентификации заполняющего модели, проведенной на листе «База проектов», осуществляется выбор необходимых к заполнению макропоказателей



Анализ чувствительности на листе «МАКРО_А»

- Проводится анализ чувствительности портфеля проектов к 4 шокам:
 - ВВП
 - Инфляция
 - Курс валют
 - Ключевая ставка Банка России
- Проводится на основе суммирования результатов по каждому проекту в одно портфолио. Результаты представлены в графическом виде
- В модель включено 4 сценария шоков:
 - На основе стандартного отклонения на исторических данных со знаком «+» и «-»
 - На основе опроса Банка России (март, 2022) и проциклический



МИНФИН
РОССИИ

ВЭБ
ДФ



ЦЕНТР ГЧП

ПРИМЕР ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МОДЕЛИ

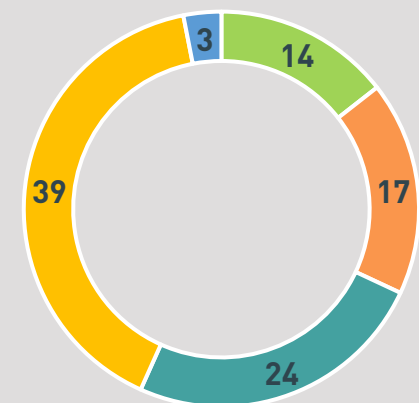
ТЕМА 5

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МОДЕЛИ: ВЫБОРКА

БАЗА ПРОЕКТОВ:

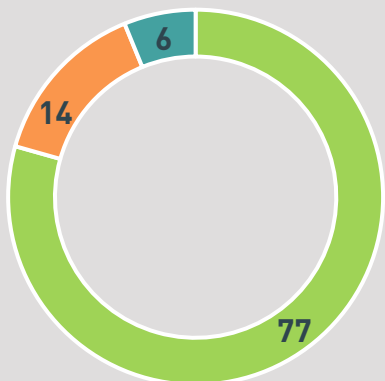
97 проектов

ЭТАП РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА



- Принято решение о невозможности реализации проекта
- Создание / Реконструкция
- Эксплуатация
- Подготовка проекта
- Проект завершен

СФЕРА РЕАЛИЗАЦИИ



- Коммунально-энергетическая
- Социальная
- Транспортная

1 ПРОЕКТ С ВОЗМОЖНЫМИ СУЩЕСТВЕННЫМИ БЮДЖЕТНЫМИ РИСКАМИ

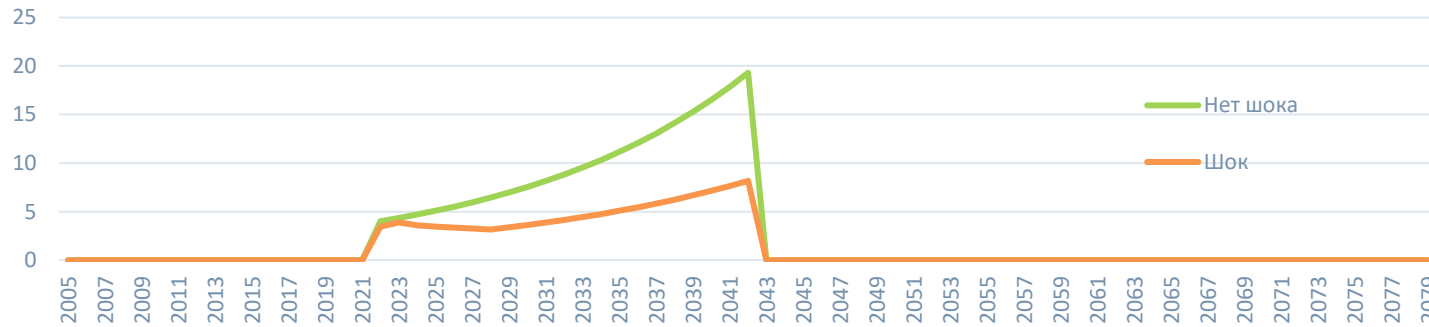
- Моделируется проект, проанализированный в 2020 году в рамках пилотного проекта
- Заполнен на основе предположений, сформулированных в рамках миссии МВФ

МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ

- Данные, исследуемые в рамках Миссии МВФ в 2021 году
- Прогнозы на основе исследований и обзоров Банка России, Минфина России и исследовательских центров
- Величины рисков выбраны на основе консенсус-прогноза Банка России от 10.03.2022
- Даты макроэкономических шоков выбраны для демонстрации возможных эффектов на исследуемые проекты

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МОДЕЛИ: РЕЗУЛЬТАТЫ МОДЕЛИРОВАНИЯ

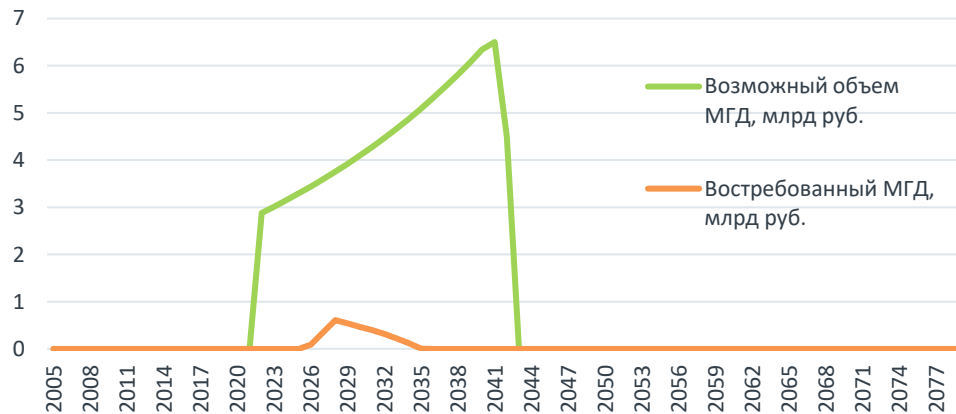
ВЫРУЧКА ЧАСТНОЙ СТОРОНЫ, МЛРД РУБ.



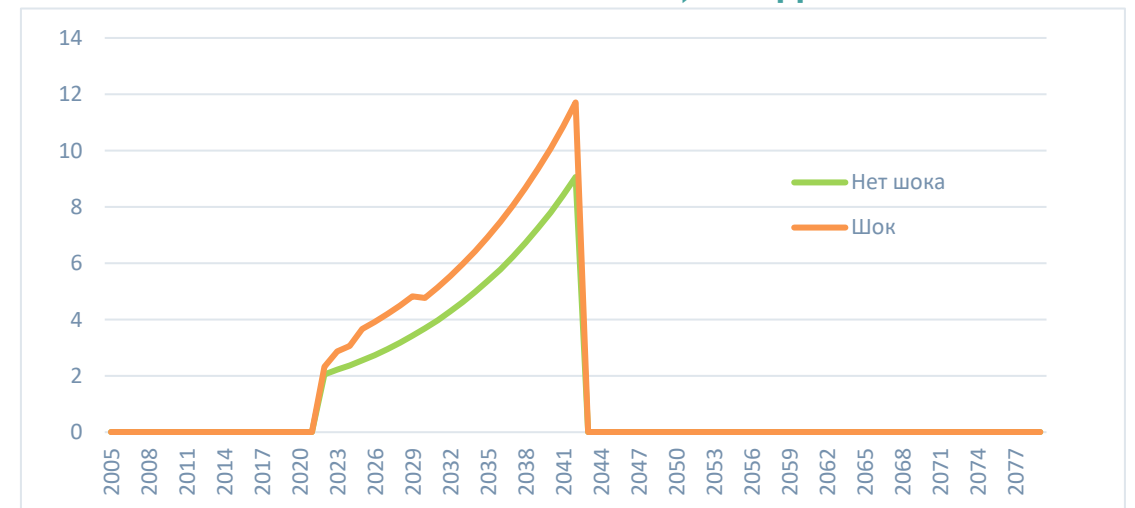
РЕЗУЛЬТАТЫ МОДЕЛИРОВАНИЯ ДЛЯ ВЫБРАННЫХ ПРОЕКТОВ

- Существенное изменение портфеля
- Снижение выручки
- Значительное увеличение эксплуатационных расходов
- Риски, связанные с увеличением стоимости проекта и его обслуживания

МГД, МЛРД РУБ.



ОПЕРАЦИОННЫЕ РАСХОДЫ И ТРАТЫ НА ТЕХНИЧЕСКОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ, МЛРД РУБ.





МИНФИН
РОССИИ

ВЭБ
ДФ



ЦЕНТР ГЧП

ВОРКШОП

Оценка и прогнозирование бюджетных рисков
в проектах ГЧП: взгляд со стороны государства

2022