



ADB

Руководство по партнерству государственного и частного секторов

Азиатский банк развития



Руководство по партнерству государственного и частного секторов

Азиатский банк развития

Благодарность

Изначально Руководство было составлено Клуасом Фелсингером, бывшим сотрудником Специальной инициативной группы (RSOD-SI) Управления регионального и устойчивого развития (RSDD) Азиатского банка развития (АБР) и членом команды Инициативы по инновации и эффективности (IEI) под непосредственным управлением Хуана Миранды, Генерального директора Департамента Центральной и Западной Азии (CWRD) и руководителя команды IEI. Хизер Скиллинг и Кэтлин Бут проводили исследования, составляли и работали над информацией. В дальнейшем Руководство было улучшено на основе соответствующих комментариев, предоставленных сотрудниками АБР в результате анализа его проектов. Эли Аранета, Мария Анна Брикен, Сэлли Педерсен и Стефен Эдвардс предоставили полезные рекомендации и информацию. Айан Вудворд внес вклад в виде ценной информации и редакторских комментариев. Виргиния Херрера, Махелла Канзон и Алдвин Сутарез оказали поддержку на этапе перед опубликованием. И, наконец, Нариман Маннапбеков приложил значительные усилия по завершению работы над этим Руководством.

Содержание

Введение vii

1 Партнерство государственного и частного секторов (ПГЧС) – Обзор 1

- 1.1 Определение Партнерства государственного и частного секторов 1
- 1.2 Мотивация для вовлечения в ПГЧС 3
 - 1.2.1 Мобилизация частного капитала 3
 - 1.2.2 ПГЧС как инструмент для большей эффективности 4
 - 1.2.3 ПГЧС как катализатор для более широкой реформы секторов 5

2 Современный опыт приватизации инфраструктуры и ПГЧС 7

- 2.1 Уровень и форма приватизации инфраструктуры и ПГЧС за 1990-2004 гг. 7
- 2.2 Включение местных и региональных источников инвестиций 9
- 2.3 Включение социальных приоритетов 10

3 Структурирование ПГЧС: Диагностика сектора и «дорожная карта» сектора 13

- 3.1 Требования и ожидания 13
- 3.2 Технические вопросы 14
- 3.3 Законодательные, регулятивные и политические рамки 16
- 3.4 Институциональные структуры и потенциал 18
- 3.5 Коммерческие, финансовые и экономические вопросы 19
- 3.6 Консультации с заинтересованными сторонами 24
- 3.7 Четкая стратегия сектора и «дорожная карта» 28
- 3.8 Четкая приверженность правительства и обозначенный «чемпион» 31

4 Структурирование ПГЧС: Имеющиеся варианты для ПГЧС 33

- 4.1 Контракт на предоставление услуг 35
- 4.2 Контракты на управление 37
- 4.3 Контракты на «аффермаж» или лизинг 39
- 4.4 Концессии 41
- 4.5 Строительство – эксплуатация – передача и аналогичные механизмы 45
- 4.6 Совместное предприятие 49
- 4.7 Гибридные механизмы 52

5 Структурирование ПГЧС: выбор варианта 55

6 Подготовительная работа по ПГЧС 59

- 6.1 Создание соответствующих законодательных, регулятивных и политических рамок 59
- 6.2 Техническая подготовка 60
- 6.3 Институциональные структуры и наращивание потенциала 63

- 6.3.1 Отдел по ПГЧС 63
- 6.3.2 Отдел реализации проекта 64
- 6.3.3 Техническая помощь 66
- 6.4 Коммерческая, финансовая и экономическая подготовка 66
 - 6.4.1 Проектное финансирование 67
 - 6.4.2 Дизайн тарифов 69
 - 6.4.3 Корректировка тарифов 72
 - 6.4.4 Дизайн субсидий 75
- 6.5 Соображения по вопросам труда 78
- 6.6 Включение местных партнеров 79
- 6.7 Вовлечение заинтересованных сторон 80

7 Реализация ПГЧС 83

- 7.1 Сбор ответной реакции от потенциальных участников тендеров 83
- 7.2 Уведомление и предквалификация 84
- 7.3 Определение процесса закупок 87
 - 7.3.1 Инициативные предложения или прямые переговоры 87
 - 7.3.2 Конкурентные переговоры 88
 - 7.3.3 Конкурентные торги 89
- 7.4 Определение процесса оценки тендерных предложений 91
 - 7.4.1 Первоначальные решения 91
 - 7.4.2 Техническая и финансовая оценка 92
- 7.5 Пакет тендерного предложения 93
- 7.6 Контракт 94
- 7.7 Переговоры и начало контракта 95
- 7.8 Ключевые проблемы реализации 96

8 Специальные мероприятия ПГЧС, направленные на улучшение положения бедных 99

- 8.1 Характеристики вариантов ПГЧС, направленные на улучшение положения бедных 99
- 8.2 Интервенции в интересах бедных в контексте ПГЧС 101
- 8.3 Контракты на оказание помощи на основе результатов 103

9 Основные положения для измерения, мониторинга и отчетности по результатам 105

10 Ресурсы и инструменты 109

- 10.1 Веб-сайты – Общая информация ПГЧС 109
- 10.2 Веб-сайты – Организации и отделы ПГЧС 110
- 10.3 Веб-сайты – Инфраструктура, относящаяся к конкретным секторам 111
- 10.4 Литература – Общее ПГЧС 111
- 10.5 Литература – ПГЧС по инфраструктуре 112
- 10.6 Литература – ПГЧС по улучшению положения бедных 117

Сноски 120

Сокращения

АБР	Азиатский банк развития
СВЭ	строительство – владение – эксплуатация
СВЭТ	строительство – владение – эксплуатация – передача
СЭП	строительство-эксплуатация-передача
ОУО	организация на уровне общины
МФК	Международная финансовая корпорация
МФИ	международные финансовые институты
ГНД	группа с низким уровнем доходов
НПО	неправительственная организация
ПОР	помощь, основанная на результатах
ODA	официальная помощь развитию
ОРП	отдел реализации проекта
МКГЧСИ	Механизм консультаций государственного и частного секторов по инфраструктуре
ПГЧС	партнерство государственного и частного секторов
КНР	Китайская Народная Республика
УЧС	участие частного сектора

Примечание

В данном Руководстве обозначение “\$” относится к долларам США.

ВВЕДЕНИЕ

Введение

Настоящее Руководство по партнерству государственного и частного секторов (ПГЧС) разработано для сотрудников Азиатского банка развития и клиентов его развивающихся стран-членов. Оно предоставляет обзор роли, дизайна, структуры и осуществления ПГЧС для развития инфраструктуры.

Используя вклады со стороны специалистов в области политики и операционной деятельности, настоящее Руководство рассматривает ряд вопросов, связанных с ПГЧС, начиная с рассмотрения вопросов политики и заканчивая вопросами реализации. Каждая из 10 глав фокусируется на конкретной области информации о ПГЧС:

- Глава 1 знакомит и дает определение ПГЧС и их контексту в рамках финансов для целей инфраструктуры и развития.
- Глава 2 приводит примеры развивающегося опыта ПГЧС в рамках различных инфраструктурных секторов.
- Глава 3 описывает деятельность, которая необходима для диагностики и планирования для ПГЧС.
- Глава 4 предоставляет анализ основных видов ПГЧС, начиная с контрактов на управление и предоставление услуг и заканчивая механизмами концессий и контрактов «строительство – эксплуатация – передача».
- Глава 5 изучает вопросы, связанные с выбором соответствующей структуры ПГЧС для проекта.
- Глава 6 описывает ключевые задачи, связанные с дизайном и подготовкой проекта ПГЧС, который будет привлекать участников тендера.
- Глава 7 охватывает реализацию ПГЧС, включая вовлечение и отбор участников тендера, процесс закупок, должную проверку и заключение контрактов.
- Глава 8 излагает критерии роста в интересах бедных в отношении дизайна и реализации ПГЧС.
- Глава 9 подчеркивает требования по мониторингу и оценке для проектов ПГЧС.
- Глава 10 включает дополнительные ресурсы для практиков ПГЧС, включая пункты доступа к информации по вопросам политики, дизайна и реализации ПГЧС.

Настоящее Руководство предусмотрено в качестве введения или начального учебника для разработки дизайна и подготовки стратегий и проектов ПГЧС в контексте финансов, предоставляемых для целей развития.

ПАРТНЕРСТВО
ГОСУДАРСТВЕННОГО И
ЧАСТНОГО СЕКТОРОВ (ПГЧС)
– ОБЗОР

1 Партнерство государственного и частного секторов (ПГЧС) – обзор

Настоящая глава знакомит с концепцией партнерства государственного и частного секторов или ПГЧС, а также с его ключевыми характеристиками и обоснованием.

1.1 Определение партнерства государственного и частного секторов

Термин “партнерство государственного и частного секторов” описывает диапазон возможных взаимоотношений между государственными и частными субъектами в контексте инфраструктурных и других услуг. Другие термины, используемые для этого вида деятельности, включают участие частного сектора (УЧС) и приватизацию. В то время как эти три термина зачастую используются как взаимозаменяемые, существуют определенные различия:

- ПГЧС представляет рамки, которые, вовлекая частный сектор, признают и определяют структуру роли для правительства в обеспечении достижения выполнения социальных обязательств и успешных секторных реформ и осуществления государственных инвестиций.

Сильное ПГЧС оптимальным образом распределяет задачи, обязанности и риски между государственными и частными партнерами. Государственные партнеры в ПГЧС – это государственные органы, включая министерства, ведомства, муниципалитеты или государственные предприятия. Частные партнеры могут быть местными или международными и могут включать компании или инвесторов, имеющих техническую и финансовую компетентность, уместную для проекта. Все больше и больше ПГЧС может также включать неправительственные организации (НПО) или организации на уровне общин (ОУО), которые представляют заинтересованные стороны, на которые проект оказывает прямое воздействие.

Эффективное ПГЧС признает, что государственный и частный секторы, каждый из них, имеют определенные преимущества относительно другого при осуществлении конкретных задач. Вклад правительства в ПГЧС может принимать форму капитала для инвестиций (доступный через налоговые доходы), передачи активов или других обязательств, или вкладов в натуральном выражении, которые поддерживают партнерство. Правительство также обеспечивает социальную от-

ветственность, информированность об экологии, местные знания и способность мобилизовать политическую поддержку. Роль частного сектора в партнерстве – использование своей экспертизы в области коммерции, менеджмента и операционной деятельности, инноваций, чтобы эффективно осуществлять бизнес – деятельность. Частный партнер может также внести инвестиционный капитал в зависимости от формы контракта.

Структура партнерства должна быть разработана таким образом, чтобы распределять риск партнерам, которые лучше всего способны управлять этим риском, и, таким образом, минимизировать затраты, в то же время улучшая эффективность.

- УЧС – это термин, который зачастую используется как взаимозаменяемый с ПГЧС. Однако контракты УЧС передают обязательства частному сектору, нежели чем подчеркивают возможность для партнерства. В середине - конце 1990-х годов наблюдалось замедление в отношении заключения контрактов между государственным и частным секторами в инфраструктурных секторах, что в большей степени объяснялось социальной отрицательной реакцией против воспринимаемого предпочтения частного сектора по сравнению с государственным сектором при предоставлении инфраструктурных услуг в развивающихся странах. В определенной степени социальная отрицательная реакция брала корни в путанице между УЧС и приватизацией. Некоторые схемы УЧС были чрезмерно амбициозными и выпускали из виду социальные вопросы, что вело к обоснованной обеспокоенности общественности. Критический анализ опыта УЧС привел к разработке нового поколения операций, которые в настоящее время широко известны как ПГЧС.
- Приватизация вовлекает продажу акций или прав собственности в компании, или продажу операционных активов или услуг, собственником которых является государственный сектор. Приватизация наиболее широко распространена и более широко приемлема в секторах, которые традиционно не рассматриваются как государственные услуги, такие как производство, строительство, пр. Когда приватизация проводится в секторах инфраструктуры или коммунальных услуг, то обычно она сопровождается регулятивными договоренностями, относящимися к конкретному сектору, чтобы учесть социальные и политические вопросы, вызывающие обеспокоенность, которые связаны с продажей и продолжением эксплуатации активов, используемых для государственных услуг.

Секторы, в которых заключено ПГЧС по всему миру, включают:

- выработку и распределение электричества,
- водоснабжение и санитария,
- вывоз мусора,
- трубопроводы,
- больницы,
- школьные здания и учебные учреждения,
- стадионы,
- управление воздушным движением,
- тюрьмы,
- железные дороги,
- автомобильные дороги,
- системы выставления счетов, другие системы ИТ,
- жилье

1.2 Мотивация для вовлечения в ПГЧС

Три основные потребности, которые мотивируют правительства вступать в ПГЧС в секторе инфраструктуры:

1. чтобы привлечь частные инвестиции в основной капитал (зачастую, чтобы дополнить государственные ресурсы или высвободить их для других государственных потребностей);
2. чтобы увеличить эффективность и использовать имеющиеся ресурсы более эффективно;
3. чтобы реформировать секторы посредством перераспределения ролей, стимулов и подотчетности.

Каждая из них рассматривается ниже.

1.2.1 Мобилизация частного капитала

Правительства стоят перед постоянно увеличивающейся потребностью изыскивать достаточное финансирование для развития и поддержания инфраструктуры, необходимой для поддержания растущего населения. Правительства стоят перед задачами, связанными со спросом со стороны увеличивающейся урбанизации, требованиями по реабилитации устаревающей инфраструктуры, потребностью расширять сети на новое население с целью охвата ранее необслуживаемых или слабо обслуживаемых территорий. Более того, инфраструктурные услуги зачастую предоставляются с теку-

щим дефицитом, который покрывается только посредством субсидий. Таким образом, представляют собой дополнительное истощение государственных ресурсов.

В сочетании с ограниченным финансовым потенциалом большинства правительств это давление подвигает к желанию мобилизовать капитал частного сектора для инвестирования в инфраструктуру. При правильной структуре ПГЧС может мобилизовать ранее неиспользуемые ресурсы у местного, регионального или международного частных секторов, которые ищут возможности для инвестиций.

Цель частного сектора при вступлении в ПГЧС – получить прибыль от своей способности и опыта в управлении компаниями (в частности, коммунальными). Частный сектор желает получить компенсацию за свои услуги за счет сборов за предоставленные услуги, что в результате дает соответствующий уровень доходности на инвестированный капитал.

1.2.2 ПГЧС как инструмент для достижения большей эффективности

Эффективное использование скудных государственных ресурсов – это критически важная задача для правительств, задача, при осуществлении которой многие из правительств не достигают поставленных целей. Причина в том, что обычно государственный сектор имеет мало или не имеет стимулов для эффективности, встроенной в его организацию и процессы, и, таким образом, находится в худшем положении для эффективного строительства и эксплуатации инфраструктуры. Внедрение таких инвестиций в устоявшийся государственный сектор – трудная задача, хотя и не невозможная, так как Сингапур продемонстрировал это посредством развития приверженности эффективности во всем правительстве, в то же время, поддерживая многие критически важные услуги в рамках государственной сферы.

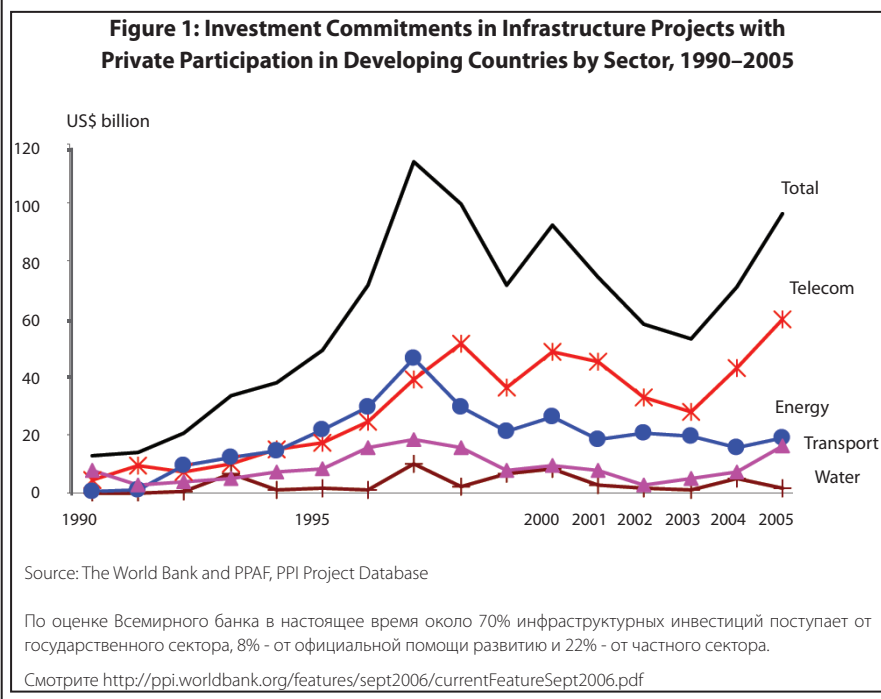
При этом операторы частного сектора заключают договоренности об инвестициях или возможности заключения контрактов с четкой целью максимизации прибыли, которая достигается большей частью за счет увеличенной эффективности инвестиций и операционной деятельности. Если ПГЧС имеет структуру, которая позволяет оператору добиваться этой цели, то, скорее всего, эффективность инфраструктурных услуг будет улучшена. Улучшение эффективности услуг и операционной деятельности также увеличивает шансы того, что эти услуги будут экономически устойчивыми и будут предоставляться по приемлемым ставкам даже после удовлетворения требований частных операторов по прибыли.

ПГЧС позволяет правительству передать операционные роли эффективным операторам частного сектора, в то же время удерживая и улучшая фокусирование на основных обязанностях государственного сектора, таких как регулирование и надзор. При

соответствующей реализации такой подход должен привести к меньшим суммарным денежным издержкам правительства и предоставлению лучших и более дешевых услуг потребителю. Это должно быть так даже в том случае, если правительство все еще берет на себя часть инвестиций или операционных затрат, так как обязательства правительства по затратам, скорее всего, будут носить целевой характер, будут ограничены и структурированы в рамках рациональной общей стратегии финансирования.

Рисунок 1: Инвестиционные обязательства в инфраструктурных проектах с частным участием в развивающихся странах по секторам, 1990-2005

В 2005 году инвестиционные обязательства для частных инфраструктурных проектов в странах с низким и средним уровнем доходов выросли более чем на 30% - почти до \$96 миллиардов.



1.2.3 ПГЧС как катализатор более широкой реформы секторов

Иногда правительства рассматривают ПГЧС в качестве катализатора с целью инициирования более масштабных обсуждений и приверженности программе реформирования секторов, в которой ПГЧС является только одним из компонентов. Ключевой вопрос остается неизменным – это реструктуризация и прояснение ролей в рамках сектора. Более конкретно: существует потребность в повторном изучении и пере-

распределении ролей политика, регулятора и поставщика услуг, в частности с целью мобилизации капитала и достижения эффективности, как упоминалось выше. Программа реформирования, которая включает ПГЧС, предоставляет возможность пересмотреть распределение ролей в секторе, чтобы устранить любые потенциальные конфликты, чтобы рассматривать частный субъект в качестве возможного участника сектора.

Реализация конкретной операции ПГЧС зачастую заставляет принимать конкретные шаги реформирования с целью поддержки нового распределения ролей в секторе, таких как принятие законов и создание отдельных регулятивных органов. По существу, повторное изучение механизмов регулирования и политики является критически важным для успеха проекта ПГЧС.

СОВРЕМЕННЫЙ
ОПЫТ ПРИВАТИЗАЦИИ
ИНФРАСТРУКТУРЫ И ПГЧС

2 Современный опыт приватизации инфраструктуры и ПГЧС¹

Анализ приватизации и ПГЧС с 1990-х годов выявляет несколько интересных тенденций, описанных в «Документе по государственной политике для частного сектора», подготовленного Всемирным банком / Международной финансовой корпорацией, и основанных на инфраструктурных проектах, отслеживаемых в Базе данных Всемирного банка по глобальному участию частного сектора в инфраструктурных проектах (УЧСИ).

2.1 Уровень и форма приватизации инфраструктуры/ПГЧС за период 1990-2004 гг.

- **В 2004 году потоки инвестиций в инфраструктурные проекты с участием частного сектора в развивающихся странах увеличились** впервые с 2000 года, достигнув \$64 миллиардов. При этом анализ показывает, что росту способствовал сектор телекоммуникаций, на долю которого пришлось \$45 миллиардов. Во всех развивающихся регионах, за исключением Суб-Сахарского региона Африки, было зарегистрировано увеличение инвестиций в телекоммуникации. В рамках сектора телекоммуникаций независимые операторы мобильной связи привлекли порядка 50% от инвестиций сектора.
- **Поступления² от приватизации инфраструктуры** в развивающихся странах за последние годы возросли, увеличившись с 48% от общего объема в 1990-х до 55% в 2000-2003 гг.
- **В Восточной Азии и Тихоокеанском регионе поступления от приватизации увеличились в два раза³ в 2000-2003 гг. по сравнению с 1990-ми (\$66 миллиардов от 420 транзакций).** Доля только Китайской Народной Республики (КНР) составила почти 90% от поступлений в регионе в 2000-2003 гг. по сравнению с 50% в 1990-х. Предложения ценных бумаг на фондовом рынке КНР в секторах телекоммуникаций и энергетики поставили ее на первое место по доходам среди всех развивающихся стран в 2000-2003 гг.
- **Доля проектов по новым предприятиям составила 56% от общих потоков инвестиций и 60% от проектов в 2001-2004 гг.** Они представляют собой наиболее распространенную форму приватизации ПГЧС во всех инфраструктурных сек-

торах, за исключением водных ресурсов, где концессии все еще являются предпочтительной формой. Проекты новых предприятий также являются наиболее широко распространенными в развивающихся регионах – за исключением Европы и Центральной Азии, где все еще отдается предпочтение разукрупнению.

- **Проекты по новым предприятиям являлись доминирующими в развивающихся странах**, в частности в странах, имеющих самый низкий уровень доходов, по данным за 1990-1999 гг. Они составили 65% от проектов в странах с низким уровнем доходов, по сравнению с 37% для развивающихся стран, что отражает низкую изначальную базу инфраструктуры в развивающихся странах.
- После глобального замедления в ПГЧС в конце 1990-х **увеличилось предпочтение в отношении контрактов с низким риском**. Контракты на управление стали широко распространенными, увеличившись с 2% от проектов в 1990-2000 гг. до 7% в 2001-2004 гг. (на основе базы данных Всемирного банка по проектам УЧСИ). Они увеличились по количеству во всех регионах и секторах, но большинство были по водным проектам. Доля лизинговых контрактов осталась на уровне 2% от проектов в обоих периодах.
- **За 2001-2004 гг. были реализованы четырнадцать лизинговых контрактов**. И наоборот, доля разукрупнений и концессий сократилась, как от потоков инвестиций, так и проектов. Большая часть потоков инвестиций в разукрупнение в 2001-2004 гг. была направлена на проекты, которые достигли заключительного акта по финансированию в 1990-х. К 2003-2004 гг. новые разукрупнения ограничивались Восточной Азией и Центральной Азией.
- **Приватизация/ПГЧС охватили почти все развивающиеся страны**, генерировав более \$400 миллиардов поступлений средств в 1990-2003 гг. Пик деятельности пришелся на 1997 год, затем наблюдался спад и потом в 2001 году деятельность снова активизировалась. Поступления концентрируются в небольшой группе стран. Пять стран: Бразилия, КНР, Индия, Польша и Российская Федерация – на их долю пришлось более 40% от поступлений в 1990-2003 гг.
- **Доля инфраструктуры** (телекоммуникации; генерирование, передача и распределение электричества; передача и распределение природного газа; транспорт; и водоснабжение) составила половину поступлений от приватизации⁴ /ПГЧС в развивающихся странах в 1990-2003 гг. За этими секторами следовали конкурентные секторы (производство, услуги, туризм и другие компании), энергетика (производство нефти и газа, других углеводородов и нефтехимия), финансы и добывающая промышленность (полезные ископаемые и металлы) с точки зрения полученных доходов.

Таблица 1 приводит общую информацию по притокам инвестиций в развивающиеся страны по секторам и регионам.

Данный обзор тенденций фокусируется на количественно определяемых результатах и может не полностью представлять добавленную стоимость многих ПГЧС, которые фокусируются на улучшении операционной деятельности и эффективности, производя ценность в форме, отличной от прямых непосредственных доходов и инвестиций.

2.2 Включение местных и региональных источников инвестиций⁵

Механизм консультаций государственного и частного секторов в инфраструктуре⁶ (МКГЧСИ) определил инвесторов развивающихся стран как зарождающихся, но основной источник финансирования инвестиций для инфраструктурных проектов с участием частного сектора. Например, в 1998-2004 гг. на долю этих инвесторов пришлось больше инвестиционного финансирования в транспорт во всех развивающихся регионах, чем инвесторов из развитых стран. Местные и региональные игроки также берут на себя большую часть ролей по управлению и операционной деятельности.

Можно ожидать, что инвесторы развивающихся стран возьмут на себя даже еще большую долю инфраструктурных инвестиций по мере развития и расширения рынков рыночного капитала, так как инвесторы/операторы развивают свою компетенцию, а правительства признают преимущества (включая лучшее понимание социального, политического и экономического риска) этих компаний и структурных транзакций, в частности, критерии предквалификации и оценки, которые способствуют включению местных участников.

Согласно анализу МКГЧСИ, вклад инвесторов развивающихся стран составил более половины частных инвестиций в концессии (54%) в 1998-2004 гг., немногим меньше половины - в проекты по новым предприятиям (44%) и меньшую долю - в разукрупнениях (30%). Доля инвесторов развивающихся стран составила 52% от частных инвестиций в транспорт и 46% в телекоммуникации в 1998-2004 гг., но только около 27% в энергетику и 19% в водоснабжение.

Южная Азия имела самую большую долю внутренних инвестиций – на уровне 55% от общих инвестиций региона в 1998-2004 гг. Местные инвесторы были также активны в Восточной Азии и Тихоокеанском регионе, их доля составила 42% от частных инвестиций в 1998-2004 гг., они выступали в качестве основных спонсоров в 36% проектов. Телекоммуникации опять являлись доминирующим объектом инвестиций (местные инвесторы инвестировали 65%), на транспорт пришлось 48%.

Таблица 1: Инвестиции в инфраструктурные проекты с частным участием в развивающихся странах, по секторам и регионам 1995–2004 (\$ млрд.)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Сектор										
Энергетика	21.7	30.0	46.3	29.3	21.1	27.4	15.6	19.2	17.6	12.7
Электричество	18.2	27.4	43.3	23.3	18.3	24.9	14.1	10.3	14.7	12.1
Природный газ	3.6	2.6	3.0	6.1	2.7	2.5	1.5	8.9	2.9	0.6
Телекоммуникации	17.2	24.6	39.9	51.8	36.1	48.9	45.2	33.0	33.2	45.0
Транспорт	8.2	15.7	19.4	17.5	8.2	9.1	8.1	3.6	5.0	4.5
Водоснабжение и канализация	1.5	1.7	8.4	2.2	6.5	4.8	2.4	2.0	1.4	1.9
Регион										
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	18.8	28.0	34.9	9.7	13.1	14.3	11.0	9.7	13.0	8.7
Европа и Центральная Азия	8.1	10.5	14.2	12.1	9.4	25.0	12.3	16.8	12.2	12.5
Латинская Америка и страны Карибского бассейна	17.1	25.8	49.3	71.2	37.3	38.7	33.7	19.6	15.8	17.4
Ближний Восток и Северная Африка	0.1	0.3	5.1	3.1	3.0	4.1	4.4	1.6	6.2	10.9
Южная Азия	3.8	5.8	6.3	2.3	4.6	4.4	4.6	6.0	3.4	9.6
Суб-Сахарский регион Африки	0.8	1.7	4.3	2.5	4.6	3.7	5.3	4.2	6.5	4.9
Всего	48.7	72.1	114.1	100.9	72.0	90.2	71.3	57.8	57.0	64.1

Примечание: данные относятся к проектам, достигающим этапа заключительного акта финансирования в 1990-2004 гг. (Всемирный банк и Механизм консультаций государственного и частного секторов в инфраструктуре (МКГЧСИ), База данных по частному участию в инфраструктурных проектах).

Источник: Ада Карине Иззагире. 2005. Частная инфраструктура: возникающие рыночные спонсоры доминируют в частных потоках. *Государственная политика по частному сектору: отраслевая инфраструктура*. No. 299. Вашингтон: Всемирный банк

2.3 Включение социальных приоритетов

Дальнейшая тенденция, на которую стоит обратить внимание и которая рассматривается в главе 8, относится к реструктуризации ПГЧС с целью большего фокусирования

на требованиях потребителей с низким уровнем доходов. Когда первичная цель развивающихся стран заключается в улучшении доступа к инфраструктуре (в качестве движущей силы экономического роста) и когда доминирующей характеристикой этих стран является высокий уровень бедности, то чувствительным вопросом является разработка стратегий, которые соответствуют цели универсального обслуживания с учетом реалий бедности.

Конкретным примером такого смещения является все увеличивающееся включение стратегий помощи на основе результатов (ПОР) в дизайн транзакций. Стратегии ПОР разрабатывают дополнительное использование донорского и правительственного финансирования, чтобы конкретно нацеливаться на социальные приоритеты в рамках транзакции ПГЧС.

СТРУКТУРИРОВАНИЕ ПГЧС: ДИАГНОСТИКА СЕКТОРА И «ДОРОЖНАЯ КАРТА» СЕКТОРА

3 Структурирование ПГЧС: диагностика сектора и «дорожная карта» сектора

3.1 Требования и ожидания

ПГЧС может принимать различные структуры и договорные форматы, которые описаны в главе 4. При этом ПГЧС включает три ключевых характеристики:

- Договорное соглашение, определяющее роли и обязанности сторон.
- Здоровое разделение риска между партнерами государственного и частного секторов.
- Финансовое вознаграждение частной стороне, соизмеримое с достижением заранее определяемых результатов.

ПГЧС – это один из инструментов, имеющихся у политиков при осуществлении реформирования инфраструктуры или предоставлении услуг. Оно наиболее эффективно, когда сопровождается другой деятельностью по реформированию для обеспечения основы и усиления ПГЧС и для поддержания устойчивых улучшений. Дизайн успешного ПГЧС разрабатывается с обязательным учетом контекста или благоприятной среды, в которой партнерство будет реализовываться. В тех случаях, когда операционная среда может быть реформирована таким образом, чтобы стать более благоприятной для целей ПГЧС, то это необходимо сделать. В тех случаях, когда операционный контекст не может быть изменен, то дизайн ПГЧС должен быть разработан таким образом, чтобы учесть существующие условия.

Таким образом, при разработке дизайна процесса ПГЧС и выборе формы ПГЧС важно рассмотреть задачи реформы; политическую среду; законодательные, регулятивные и институциональные рамки, потребности в финансировании и ресурсы сектора; и политические препятствия и аспекты беспокойности заинтересованных сторон. ПГЧС будет эффективным инструментом для решения некоторых, а, возможно, не всех проблем, имеющихся в секторе.

Чтобы быть успешным, ПГЧС должно основываться на диагностике сектора, которая предоставляет реалистичную оценку существующих препятствий в секторе. Более конкретно диагностика сектора будет охватывать:

- Технические вопросы,
- законодательные, регулятивные и политические рамки,
- институциональный статус и потенциал,
- коммерческие, финансовые и экономические вопросы.

Диагностика сектора помогает правительству оценить статус-кво, определить проблемы и слабые места и разработать стратегию реформирования сектора или «дорожную карту», описывающую инструменты и деятельность, требуемые для проведения реформы. Во многих случаях достоверные или всесторонние данные по эффективности не доступны по каждой области, такой как финансовая или техническая. В этих случаях может быть более эффективным сфокусироваться на сборе ограниченных, но ключевых индикаторов, которые дают возможность провести анализ общей эффективности сектора.

Скорее всего, диагностика сектора будет осуществляться при поддержке команды местных и/или международных инженеров, юристов, экономистов, финансовых аналитиков, специалистов по вопросам политики и операций. Диагностика очень важна для правильной разработки структуры операции, поэтому важно выделить достаточное время для этого процесса. В зависимости от сложности сектора, наличия данных и процесса закупки консультантов, на диагностику сектора может уйти от 1 до 2 лет.

Критически важной частью диагностики является процесс консультаций с заинтересованными сторонами и определение чемпиона в правительстве, чтобы направлять процесс к этапам подготовки и реализации.

В результате диагностики сектора правительство будет способно определить, в какой степени существующая среда благоприятна для ПГЧС, и какую деятельность необходимо выполнить заранее до осуществления ПГЧС, чтобы создать такую среду. Диагностика важна для: (i) определения сильных и слабых сторон сектора и наиболее многообещающих областей для увеличения эффективности, (ii) регулярного измерения и подготовки отчетов по прогрессу реформирования и (iii) внесения корректировок в программу реформ при необходимости.

Диагностика сектора ведет к разработке «дорожной карты», а последовательность деятельности по ПГЧС можно увидеть на рисунке 2, который описывает компоненты диагностики сектора.

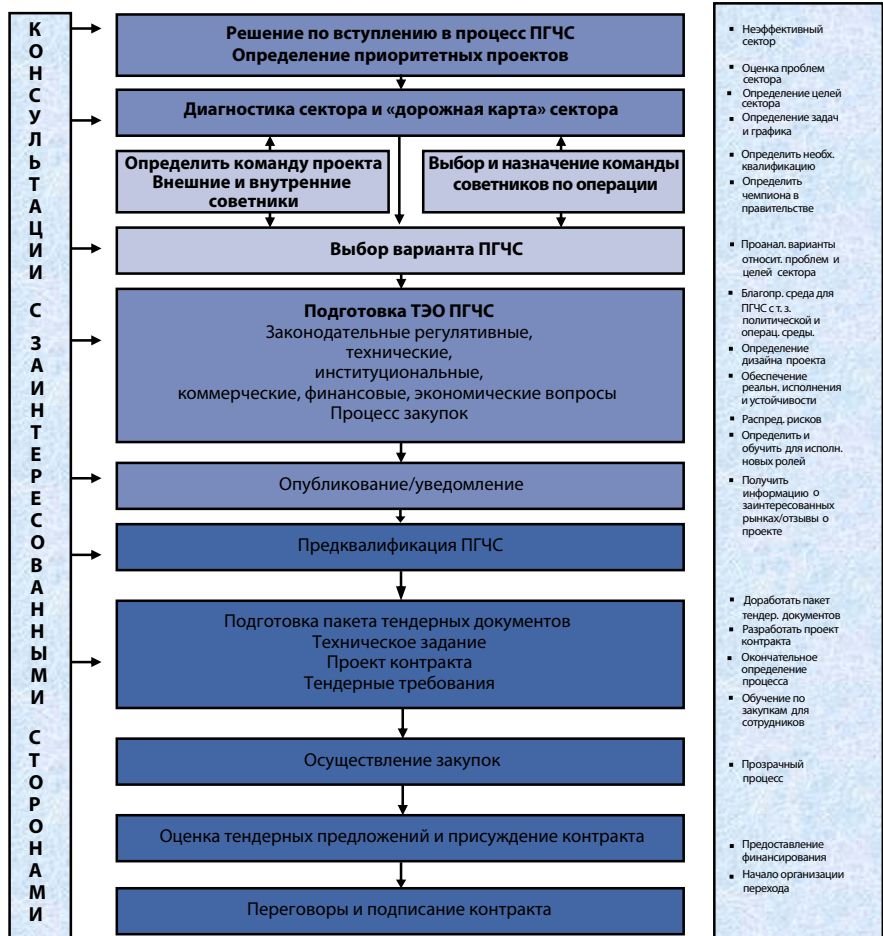
3.2 Технические вопросы

В рамках этого направления анализа правительство должно оценить существующие технические препятствия в секторе, который будет реформироваться (в той степени,

в которой они известны), включая эффективность системы, операционную деятельность предприятий и реагирование на запросы клиентов. Оно должно определить степень, в которой операционные проблемы являются результатом недостаточных инвестиций, плохого планирования инвестиций, технического обслуживания, неэффективного управления, отсутствия компетенции в осуществлении операционной деятельности или других вопросов.

Необходимо составить каталог осуществляемых инвестиций и запланированных инвестиций, а также существующих активов в той степени, насколько эта информация уместна в отношении реформы и может быть получена экономически эффективным образом.

Рисунок 2: Общая последовательность проекта ПГЧС



Анализ должен учитывать связанность, связи и взаимозависимость различных элементов инфраструктуры (например, выработка электричества и распределение, стыковка режимов перевозок, действенность билетов, выставления счетов по разным режимам транспортировки, технические стандарты, которые необходимо соблюдать, пр.)

3.3 Законодательные, регулятивные и политические рамки

Диагностика должна охватывать существующие законодательные, регулятивные и политические рамки включая:

- Применяемые законы и существующий режим для определения полномочий и установления стандартов эффективности;
- механизмы надзора, регулятивные органы, положения;
- основные институты сектора и государственные органы, относящиеся к сектору;
- политику тарифов и субсидий и механизмы;
- существование и применение законодательно определенных стандартов качества услуг;
- меры безопасности в отношении природных ресурсов и требования в области менеджмента, важные для производительности сектора;
- положения по защите окружающей среды и здоровья;
- соответствующие законы и положения о труде;
- ограничения по иностранной собственности/участию в секторе, ограничения по иностранной валюте и ограничения по репатриации прибыли, т.е. законы об иностранных инвестициях.

В частности, может потребоваться реформирование регулятивного режима и/или создание регулятивных органов с целью содействия переходу от чисто государственных услуг к услугам, предоставляемым частным сектором.

Благоприятная законодательная, регулятивная и политическая среда является критически важной для устойчивого ПГЧС. На уровне исходной ситуации законодательная среда может поддерживать вовлечение частного сектора в предоставление критически необходимых услуг. Законодательная среда должна минимизировать вероятность коррупции, должна быть достаточно надежной, чтобы стимулировать участие и инвестиции частного сектора в той степени, в которой законодательная и судебная среда является неопределенной. Участники проекта будут считать проект непредсказуемым и имеющим высокий риск (см. врезку 1 по практическому примеру в Китайской Народной Республике).

Врезка 1: Воздействие законодательной и регулятивной неопределенности на системы очистки сточных вод по принципу «строительство-владение-передача» в Китайской Народной Республике

На данном этапе в Китайской Народной Республике нет всеохватывающего законодательства по приватизации. Вместо этого ее системы «строительство-владение-передача» (СЭП) и другие стратегии реформирования в рамках партнерства государственного и частного секторов (ПГЧС) руководствуются рядом документов по государственной политике.

Разработка системы очистки сточных вод по принципу СЭП – это сложное дело, требующее рассмотрения вопросов, начиная от землепользования до управления компаниями, обеспечивающими водоснабжение, от инвестиционных механизмов до налогообложения, от систем бухучета до кредитных политик банков развития. И тот факт, что существующая политика по землепользованию, налогообложению и подобным вопросам не учитывает специфику сектора, делает эту задачу еще труднее.

В случае 16 очистных сооружений в Фошане, более 50% проектов не могли быть реализованы из-за конфликта между ними и существующими политиками по землепользованию.

Источник: Дуенья, Ма. Кристина, 2007. Страновые действия по водоснабжению: Китайская Народная Республика, частные средства для более чистой воды – применение СЭП в секторе очистки сточных вод Китая. Февраль. Данная статья, подготовленная Азиатским банком развития (АБР), основана на документе, подготовленном Лиджин Жонг - с кафедры экологии и инженерии Университета Цинхуа и Тао Фу - из группы по экологической политике Университета Вагенинген.

В равной степени возможные инвесторы должны иметь уверенность, что законы и контракт будут уважаться, и их исполнение, если необходимо, может быть обеспечено через суды или арбитраж.

В равной степени должны существовать четкие основные принципы для экономического регулирования. Это может означать создание независимого регулятора, регуляторного отдела в определенной части правительства или в виде другой формы, имеющей регулятивные полномочия. Также может быть эффективным, если регулятивные принципы будут включены в контракт, а требуемый внешний потенциал будет ограничиваться потенциалом по эффективному мониторингу и аудиту результатов эффективности. Высоко специфичные условия контрактов, которые устанавливают обязанности, целевые показатели эффективности, уровни и структуру тарифов, правила для изменения тарифов и процедуры для урегулирования споров, позволяют частному сектору лучше предсказывать прибыльность коммерческого предприятия и принять решение, стоит ли участвовать в тендере за такой контракт. Основным принципом заключается в том, чтобы требуемый уровень услуг и затраты на эти услуги были справедливо сбалансированы и создавали стимулы для улучшения эффективности в системе.

3.4 Институциональные структуры и потенциал

ПГЧС требует, чтобы целый ряд заинтересованных сторон в рамках и за пределами правительства взяли на себя новые роли и осуществляли существующие роли лучшим образом. Зачастую создаются новые самостоятельные подразделения, такие как регуляторы или отделы по ПГЧС, чтобы управлять процессом. Правительство должно задать целый ряд ключевых вопросов, чтобы понять институциональные требования стратегии реформирования, а именно:

- Существуют ли институциональные и законодательные рамки для поддержания улучшений в секторе и ПГЧС, в частности? Каковы препятствия, по мнению министерства, пользователей и коммунального предприятия?
- Соответствует ли уровень автономности и подотчетности заинтересованных сторон их предлагаемым обязанностям?
- Готовы ли соответствующие уровни правительства к тому, чтобы отказаться или пересмотреть свои роли?
- Готовы ли соответствующие уровни правительства к тому, чтобы делегировать определенный контроль частным партнерам в рамках определенных параметров политики и регулирования?
- Имеет ли каждый институт финансирование, сотрудников, обучение и оборудование, чтобы исполнять свои функции?
- Понимает ли каждый институт свою роль и знает ли, как разрабатывать процедуры для осуществления этой роли?
- Имеется ли ключевая заинтересованная сторона – т.е. чемпион – имеющая потенциал и политическую волю, чтобы вести и продвигать вперед программу реформы?

Эти институциональные роли должны быть прояснены как минимум ко времени завершения процесса ПГЧС. При этом, чем больше степень неопределенности относительно институциональных ролей во время процесса ПГЧС, тем, вероятно, выше уровень воспринимаемого риска для потенциальных инвесторов. В то же время должна существовать определенная гибкость, чтобы дорабатывать и обновлять институциональные роли по мере развития и созревания сектора. Все больше и больше по мере укоренения децентрализации на правительства ложится дополнительное бремя определения того, на каком уровне правительства каждая роль будет осуществляться наилучшим образом.

При проведении институционального анализа важно не упустить из виду потенциал для оказания поддержки процессу проведения тендеров, переговоров и обеспечению соблюдения контрактов и мониторингу. Правительства могут иметь нереалистичные ожидания относительно способностей собственных организаций в этом отношении. (Этапы процесса закупок обсуждаются более подробно в главе 7).

3.5 Коммерческие, финансовые и экономические вопросы⁷

Как часть диагностической оценки необходимо понимать и оценивать существующие коммерческие, финансовые и экономические механизмы и результаты сектора. Такое понимание существующего сценария информирует при принятии решений относительно желаемых результатов сектора и того, каким образом они могут быть достигнуты.

Коммерческие рассматриваемые вопросы относятся к бизнес-ориентации поставщика инфраструктурных услуг, который может стать партнером в ПГЧС. При подготовке к ПГЧС может появиться необходимость осуществить предварительные усовершенствования в системе выставления счетов, базе данных по клиентам, статусе дебиторской задолженности и механизмах финансирования. Это может быть необходимо для того, чтобы полностью понять или улучшить финансовое положение поставщика услуг до того, как он вступит в ПГЧС.

Финансовые вопросы относятся к дизайну подробных и реалистичных стратегий по ценообразованию (включая тарифы для клиентов, соглашения о покупке, пр.). Задача заключается в предоставлении экономически доступных услуг, стимулировании использования, в то же время, обеспечивая частному партнеру доходы, достаточные для осуществления коммерчески жизнеспособной операционной деятельности. Иногда предоставление правительством финансовой поддержки посредством вкладов в виде инвестиций или в другой форме поддержки «пробела в жизнеспособности» или даже осуществляемых субсидий может обеспечить достижение такого баланса.

Ключевой инструмент для поддержки анализа – это финансовая модель. Чтобы разработать финансовую модель, разработчик модели должен проанализировать имеющиеся данные, обеспечить, чтобы последовательные допущения поддерживали все вводимые в модель данные, определить ключевые точки чувствительности, непрерывно подвергать сомнению и обновлять критически важные допущения и результаты посредством осуществляемого анализа по мере развития транзакции.

1. Первый шаг при финансовом анализе и моделировании – это сбор и анализ статистических данных, включая финансовую, а также организационную (например, уровни занятости), операционную (например, объемы производства и объемы по выставленным счетам) и техническую (например, виды и мощность задействованных активов) информацию. Требуемые данные будут включать:

- Финансовые отчеты, прошедшие аудит, а также любые текущие финансовые отчеты (не прошедшие аудит) и планы/бюджеты;
- прейскуранты тарифных ставок – в прошлом и существующие;

- сотрудников – количество и виды (например, операционные, административные, постоянные, нанимаемые по контракту);
- базу данных по клиентам;
- график погашения долга и стоимость капитала;
- описание задействованных активов (информация относительно производственной мощности, статистическая информация по объемам производства, операционных затратам);
- подробную информацию о любых осуществляемых и запланированных программах капитальных инвестиций.

2. В дополнение к данным, относящимся к сектору, важен сбор критически важной макроэкономической (например, уровни инфляции, статистические валовой внутренний продукт, обменные ставки и процентные ставки) и демографической (темпы прироста населения) информации. Эти макроэкономические и демографические данные необходимы для прогнозирования таких ключевых элементов как спрос, требуемые корректировки тарифов, операционные затраты, доходы, инвестиции и обслуживание долга.

3 Структура финансовой модели. Построение финансовой модели обычно осуществляется в стандартной программе рабочих таблиц (такой как Excel) и включает рабочие таблицы по следующим аспектам:

- Вводимые данные и допущения, такие как:
 - Экономические данные (уровни инфляции, налогов, пр.);
 - данные по строительству (строительные затраты и поток инвестиций с разбивкой по времени, пр.);
 - осуществляемые капитальные затраты, связанные как с техническим обслуживанием, так и ростом;
 - уровни и виды финансирования (собственный капитал, кредиты, облигации, субсидии, пр.),
 - финансовые данные (такие как условия финансовых инструментов);
 - операционные данные (прогноз операционных затрат, спроса, платные дороги, тарифы, отпускные цены, пр.)
- Рабочие таблицы с отчетом по движению денежных средств, отчетом о прибыли и убытках и балансовым отчетом проектной компании.
- Рабочие таблицы с результатами и обобщенными данными. Эти таблицы демонстрируют результаты по движению денежных средств проекта при различных допущениях. Обычно эти результаты демонстрируются в форме финансовых индикаторов, таких как:

Внутренняя норма прибыли по проекту (или IRR проекта)

Она представляет собой доходность проекта независимо от структуры финансирования. Внутренняя норма прибыли проекта (r) рассчитывается на основе следующего уравнения:

$$\sum \frac{Ri - li - Ci}{(1 + r)^i} = 0$$

где:

- Ri – операционные доходы за год i .
- li – сумма инвестиций за год i .
- Ci – операционные затраты за год i .

Привлекательный показатель IRR будет высоким, предпочтительно выше 7-8% в реальном выражении, в зависимости от стран и финансовых рынков. Необходимо получить приемлемую ставку IRR в реальном выражении, которая учитывает специфичные факторы, относящиеся к стране, сектору или отрасли промышленности, а также ожиданию в отношении риска. Если будет много потенциальных инвесторов в ПГЧС, то для оценки собственных инвестиций они будут использовать IRR, связанный с собственным капиталом.

Прибыль на собственный капитал (или ROE проекта)

Данный расчет показывает доходы акционеров, которые получают дивиденды. IRR (r) на собственный капитал рассчитывается по следующей формуле:

$$\sum \frac{Di - li}{(1 + r)^i} = 0$$

где:

- Di – дивиденд за год i .
- li – сумма, инвестированная акционерами за год i .

Проект будет прибыльным для акционеров, когда r высокий.

Соотношение между чистыми доходами и обслуживанием долга за год (ADSCR)

Он представляет собой за любой операционный год способность проекта оплачивать долг. Этот показатель рассчитывается следующим образом:

$$ADSCRi = \frac{CBDSi}{DSi}$$

где:

- $CBDSi$ – движение денежных средств до обслуживания долга за год i (денежные средства, остающиеся в компании после операционных затрат и выплаты налогов).

- DSi – обслуживание долга, оставшееся в году i (основная сумма и проценты).

Проект может считаться кредиторами жизнеспособным, когда $ADSCR$ больше единицы для каждого года жизненного цикла проекта. Это означает, что если доходы проекта ниже, чем прогноз в финансовой модели на год i , то компания по проекту все еще должна быть способна выплачивать долг. Обычно минимальный показатель $ADSCR$ должен быть больше 1,1 или 1,2.

Соотношение между чистыми доходами и обслуживанием долга на протяжении срока кредита (LLCR)

Это соотношение показывает (для любого одного операционного года) способность компании по проекту приспосабливаться в случаях нехватки денежных средств, которые могут привести к неспособности компании выплачивать долг в течение последних лет проекта. Этот показатель рассчитывается следующим образом:

$$LLCRi = \frac{NPV(CBDSi \rightarrow end)}{DSi \rightarrow end}$$

где:

- $NPV(CBDSi \rightarrow end)$ – чистая приведенная стоимость движения денежных средств до обслуживания долга с года i до конца периода погашения долга.
- $DSi \rightarrow end$ – общая сумма обслуживания долга, оставшаяся в году i (основная сумма и проценты).

Проект оценивается кредиторами как жизнеспособный, когда $LLCR$ является высоким для каждого года жизненного цикла проекта. Это означает, что компания по проекту должна быть способна выплачивать долг, несмотря на период нехватки денежных средств.

Чистая приведенная стоимость (NPV) субсидий

Если в течение нескольких лет проект получает субсидии, чистая приведенная стоимость этих платежей дает реальную сумму субсидий, как если бы они выплачивались одной суммой в текущий год, нейтрализуя воздействие инфляции. Расчет NPV требует параметра, который называется “ставка актуализации” или дисконтная ставка, которая оказывает значительное воздействие на результат. Необходимо тщательно выбирать ставку актуализации.

4. Виды использования финансовой модели. Финансовая модель моделирует финансовые результаты проекта посредством демонстрации ожидаемого движения денежных средств при различных сценариях. Модель отражает допущения, сделан-

ные относительно риска (и связанных затрат капитала) и распределения риска. Она позволяет политикам осуществлять информированные выборы по структуре проекта и операционной среде, включая воздействие различных уровней тарифов (цен) и субсидий и различные целевые показатели охвата. Информация, предоставляемая финансовой моделью, позволяет лицам, принимающим решения, понять то, как проект будет восприниматься кредиторами, партнерами и потребителями.

Модель может моделировать превышение строительных затрат, изменения в операционных расходах, изменения спроса в рамках проекта или изменения уровней инфляции, или процентных ставок. Финансовая модель используется на протяжении всего процесса ПГЧС (см. схему последовательности этапов ПГЧС), чтобы постоянно оценивать воздействие различных сценариев ценообразования, финансирования и обслуживания и обновлять или подтверждать решения по структуре проекта.

Финансовая модель также часто используется для оценки предложений, сделанных потенциальными частными партнерами, и может использоваться для мониторинга эффективности, когда начато осуществление проекта.

Модель должна иметь руководство, которое излагает структуру и то, как использовать модель, и приводит список допущений, использованных в модели.

Экономические аспекты рассуждения относятся ко всему анализу затрат и выгод предлагаемого ПГЧС и его прогнозируемому воздействию на сектор. В то же время такой анализ начинается на этапе диагностики и продолжается на протяжении всего процесса ПГЧС как многократный анализ структуры ПГЧС по мере ее развития.

Необходимо провести анализ финансовых потоков в рамках сектора, разрывов в финансировании и коммерческих результатов. В тех случаях, когда сектор не оправдывает ожиданий правительства и потребителей, необходимо достигнуть договоренности с целью создания реалистичных финансовых ожиданий у заинтересованных сторон.

Соответствующие вопросы при диагностике проблем и стратегии сектора включают:

- Чтобы улучшить финансовое положение сектора, является ли срочным приоритетом увеличение операционной эффективности или привлечение финансирования?
- Заинтересованно ли правительство в возмещении затрат, осуществленных для сектора? Готово ли правительство допустить увеличение тарифов, чтобы достичь этого, или имеется ли финансирование для субсидий?
- Как будет определяться возмещение затрат и за какие сроки оно должно быть достигнуто?

- Хочет и способен ли сектор предоставлять субсидии потребителю или оператору в течение определенного срока?
- Подтверждено ли, что потребители хотят и/или способны платить больше?
- Существует ли принципиальный недостаток в структуре и уровнях тарифов, который необходимо устранить?
- Будут ли тарифы корректироваться до ПГЧС?
- Являются ли коммерческие процедуры сектора точными, т.е. существует ли точная база данных по клиентам? Правильно ли и своевременно ли готовятся / составляются счета? Легко ли понять счета и быстро ли они оплачиваются? Являются ли проблемой незаконные подсоединения/кража?

Данный анализ выявляет критически важные ограничения для создания финансово жизнеспособного сектора и помогает определить деятельность и интервенции, которые могут понадобиться для устранения этих препятствий.

3.6 Консультации с заинтересованными сторонами

Несмотря на долгий опыт существования ПГЧС, оно все еще вызывает противоречия между некоторыми заинтересованными сторонами. Это частично объясняется различными кругами заинтересованных сторон, вовлеченных в процесс, и трудностью согласования их интересов и аспектов, вызывающих озабоченность. Помимо этого, слишком часто не проводятся должным образом консультации с заинтересованными сторонами или они должным образом не вовлекаются в процесс. Все больше и больше консультации считаются важными по нескольким причинам:

- Неадекватные консультации или связь с заинтересованными сторонами увеличивают опасность противостояния, которая потенциально выявляется позднее в процессе, что ведет к задержкам или даже отмене ПГЧС.
- Более того, заинтересованные стороны критически важны для устойчивости ПГЧС. Даже если контракт присуждается, несмотря на существующее противостояние, трудности и риск проекта резко увеличиваются, если отсутствует поддержка со стороны общественности.
- Заинтересованные стороны предоставляют важный вклад в дизайн и практическую реализацию подхода. Предоставление возможности заинтересованным сторонам давать комментарии по стратегиям ПГЧС позволяет создать чувство согласия с проектом и может привести к инновационным подходам.
- Широкая общественная поддержка и понимание программы реформ стимулируют поддержание приверженности политиков.
- Распространение информации ведет к увеличенному доверию к партнерам по проекту.

Несмотря на эти побудительные причины, некоторые правительства усматривают риск в проведении консультаций с общественностью или в результате опасности увеличения ожиданий, которые могут быть неоправданны, или в результате потери контроля за потоком информации, или неспособности урегулировать разногласия, или из-за того, что информация может способствовать усилению противостояния. Выгоды от поддержания связи и критическая роль, которую это играет в усилении поддержки и понимания ПГЧС, могут с легкостью перевесить этот риск.

Каждая роль очень важна, но все же конкретные заинтересованные стороны имеют различные интересы, которые влияют на то, как они подходят к своей роли. Должен существовать процесс проведения консультаций для согласования и приоритета вопросов, ведущий к широкому согласию с задачами ПГЧС. В таблице 2 приводится список ролей заинтересованных сторон процесса ПГЧС, а рисунок 3 иллюстрирует их интересы.

Рисунок 3: Диапазон интересов заинтересованных сторон в ПГЧС



Источник: Хизер Скиллинг и Кэтлин Бут, 2007.

Таблица 2: Роль различных заинтересованных сторон в процессе ПГЧС

Заинтересованная сторона	Роль
Лица, принимающие политические решения	Постановка и приоритезация целей и задач ПГЧС и доведение их до общественности Утверждение критериев для принятия решений при отборе предпочтительного варианта ПГЧС Утверждение рекомендованного варианта ПГЧС Утверждение регулятивных и законодательных рамок
Руководство и сотрудники компании	Определить специфичные потребности компании и цели ПГЧС Предоставить специфичные данные, относящиеся к компании Оказать помощь в маркетинге и процессе должной проверки Реализовать изменение
Потребители	Сообщить о способности и желании платить за услугу Выразить приоритеты по качеству и уровню обслуживания Определить существующие сильные и слабые стороны в обслуживании
Инвесторы	Предоставить ответную реакцию на привлекательность различных вариантов ПГЧС Выполнять правила и процедуры процесса конкурентных торгов Осуществить тщательную должную проверку, которая ведет к конкурентным и реалистичным тендерным предложениям
Стратегические консультанты	Предоставить непредвзятую оценку вариантов ПГЧС Проанализировать существующие рамки и предложить реформы Действовать в качестве фасилитатора для целей сотрудничества между заинтересованными сторонами

Источник: Хизер Скиллинг и Кэтлин Бут, 2007.

Чтобы заинтересованные стороны играли активную роль в процессе ПГЧС, им необходимо предоставлять не только форум для участия, но и информацию, которая им нужна для эффективного участия.

Соответствующий форум для информирования и создания поддержки для ПГЧС обеспечивается посредством интерактивного диалога с заинтересованными сторонами. Каждая программа по поддержанию связей должна быть подготовлена в соответствии с местным контекстом и ПГЧС, и при этом она будет включать некоторые или все компоненты, которые представлены ниже:

- **Изучение мнений.** Изучение мнений собирает данные о заинтересованных сторонах, их восприятии и поведении в отношении вопросов, касающихся конкретного ПГЧС. Изучение оказывает влияние на содержание и средства программы по поддержанию связей, а также на сами реформы. Изучение проводится относительно формально с использованием анкет, опроса, пр.
- **Консультации с заинтересованными сторонами.** Консультации – это менее формальный процесс, посредством которого в рамках или со всеми группами заинтересованных сторон обсуждаются темы и политика, вызывающие интерес. Они направлены на сбор информации и построение понимания между реформаторами в отношении существующих восприятий и понимания и основы для этих мнений. Ключевой частью консультаций является управление ожиданиями в отношении того, как ответная реакция будет включаться в процесс реформирования; т.е., ответная реакция может и не быть трансформирована в конкретные изменения в дизайне или процессы ПГЧС, но будет оказывать целенаправленное влияние. Они могут проводиться в рамках фокус групп или дискуссионных групп заинтересованных сторон.
- **Информированность общественности.** Усилия по информированию общественности направлены на широкий диапазон заинтересованных сторон и разработаны для увеличения уровня общей информированности о вопросе. Это инициативное распространение информации, которое поможет информировать общественность, чтобы отреагировать на ПГЧС. Эта работа может проводиться через телевидение, радио, собрания жителей города и газеты. (Смотрите врезку 2 по такому примеру).
- **Просвещение общественности.** Просвещение общественности – это процесс предоставления заинтересованным сторонам инструментов и информации, которые необходимы для увеличения понимания вопроса или принятия на себя новой роли. Это более специфичная и подробная программа, чем информирование общественности.

Деятельность по поддержанию связей должна начинаться вначале процесса и продолжаться до заключения операции или даже во время реализации. Структура проекта должна включать механизмы, чтобы обеспечить непрерывную связь с общественностью и клиентами.

Программа поддержания связей, связанная с ПГЧС, должна осуществляться не только на всех этапах ПГЧС, но и на нескольких уровнях: на уровне политиков и ключевых лиц, принимающих решения, на уровне предприятия, между заинтересованными сторонами, которых непосредственно затрагивает ПГЧС, и среди общественности в целом, по мере необходимости.

Врезка 2: Содействие прозрачности – Практический пример по водоснабжению в Маниле (Филиппины)

Чтобы создать поддержку для внедрения Частного участия в инфраструктуре (УЧСИ) в предоставлении услуг водоснабжения и канализации в мегаполисе Манила, Правительство Филиппин запустило комплексную стратегическую программу связей, которая включала, помимо своих задач, продвижение прозрачности в транзакции по УЧСИ. Чтобы просветить общественность о мерах, осуществляемых для обеспечения прозрачных закупок, Правительство за несколько месяцев до начала тендерного процесса начало кампанию в средствах массовой информации, чтобы объяснить процесс и предпринимаемые меры предосторожности. Так как государственные закупки на Филиппинах обычно являются предметом протестов, подвергаются запросам со стороны Конгресса, и расследованиям на предмет злоупотреблений, кампания в средствах массовой информации серьезно фокусировалась на тщательно разработанных мерах безопасности, используемых для защиты целостности тендерных предложений. Помимо этого, она подчеркивала объективный характер процесса оценки, который не присуждал баллы за качество технического подхода. Чтобы обеспечить информированность средств массовой информации о тендерном процессе, Правительство также подготовило видео-презентацию о правилах проведения тендера и процедуре для открытия тендерных предложений, которая была открыта для доступа общественности.

Четкая работа Правительства по поддержанию связей и отношений с общественностью привела к сильному охвату тендерного процесса. Он не создал противоречий или оппозиции, которые возникали во время предыдущих государственных закупок. Правительство Филиппин объясняет успех проекта в основном дизайном прозрачного процесса закупок и восприятием между заинтересованными сторонами (которое было развито благодаря кампании в средствах массовой информации), что процесс был прозрачным.

Источник: Думол, Марк. 2000. *Манильская водная концессия: Дневник ключевого правительственного должностного лица о крупнейшей операции мира по приватизации водоснабжения*, Вашингтон, О.К.: Всемирный банк..

3.7 Четкая стратегия сектора и «дорожная карта»

Диагностическая оценка сектора предоставляет информацию для разработки и формирования целенаправленной, специфичной и реалистичной секторной стратегии и «дорожной карты» с целью достижения улучшений за счет ПГЧС и других интервенций. Стратегия и «дорожная карта» обеспечивают ясность и определенность

относительно операционной среды для операторов частного сектора – предварительное условие для внушительных инвестиций и длительных периодов погашения, характерных для инфраструктурных проектов. Секторные стратегии могут основываться на разбивке функций по предоставлению услуг, например, между генерированием и распределением электричества, что приводит к сложным связям, которые необходимо определить до того, как может быть осуществлена реалистичная реализация ПГЧС.

Полученные в результате всесторонняя секторная стратегия и «дорожная карта» определяют изначальный график и план действий для:

- Стратегического планирования,
- Организации и управления процессом,
- Сбора дополнительной информации,
- Определения задач,
- Устранения препятствий,
- Определения масштаба,
- Выбора вариантов,
- Определения партнеров,
- Финансирования для инвестиций,
- Стратегии по возмещению затрат,
- Стратегии регулирования,
- Окончательной доработки условий партнерства,
- Проведения тендера и закупок,
- Проведения переговоров и заключения контракта,
- Управления контрактом,
- Мониторинга и оценки,
- Урегулирования споров,
- Управления переходными процессами.

Использование результатов анализа описано в разделах 3.1-3.5, «дорожная карта» ПГЧС будет более конкретно описывать план действий высокого уровня для:

- Технических рамок
 - Определение и документирование желаемых технических результатов партнерства,
 - Определение конкретных систем измерения для измерения улучшений,
 - Определение необходимых инвестиций для достижения усовершенствований,
 - Определение плана и процесса закупок для осуществления инвестиций,
 - Определение и документирование ожидаемых улучшений, которые не требуют крупных инвестиций.

- Законодательных, регулятивных и политических рамок
 - Создание политических рамок для деятельности и регулирования ПГЧС;
 - Создание процесса для осуществления законодательных реформ, необходимых для сокращения препятствий для улучшенных/расширенных услуг, таких как распределение ответственности за развитие, контроль, финансирование, регулирование и управление инфраструктурными активами;
 - Создание процесса, чтобы осуществить реалистичные законодательные реформы, необходимые для преодоления потенциальных препятствий для ПГЧС, включая ограничения на владение или управление активами, репатриацию ресурсов и барьеры для возмещения затрат;
 - Создание процесса для введения в действие регулятивных требований ПГЧС, включая мониторинг обязательств по услугам, соблюдение условий предоставления услуг, защиту потребителей, регулирование тарифов и управление активами;
 - Разработки процесса ПГЧС, которые соответствуют законодательному и регулятивному режиму;
 - Разработки законодательства по ПГЧС, направленного на устранение воспринимаемых пробелов в законодательных и регулятивных рамках.
- Институционального статуса и потенциала
 - Определение соответствующего уровня полномочий для каждого института в секторе;
 - Создание новых институтов, таких как регуляторы, которые могут потребоваться;
 - Просвещение каждого института в отношении новых ролей и обучение сотрудников для исполнения новых функций;
 - Разработки руководств, процедур, стандартов и других инструментов, необходимых для реализации новых функций;
 - Предоставление технической помощи для переходных периодов.
- Коммерческих, финансовых и экономических вопросов
 - Согласование с заинтересованными сторонами экономического баланса затрат и выгод, который должен быть достигнут в процессе реформирования сектора;
 - Разработки плана ПГЧС для достижения этих результатов в секторе;
 - Разработки плана финансирования для ПГЧС, который является реалистичным для рынка и коммерчески жизнеспособным и устойчивым.

«Дорожная карта» обеспечивает контекст, излагает, как предлагаемое ПГЧС будет помогать достижению целей сектора, и описывает шаги, которые необходимо предпринять для подготовки и реализации ПГЧС. Хорошо определенная «дорожная карта» и хорошо управляемый процесс обеспечивают некоторую степень определенности и заверения для всех участников. «Дорожная карта» и процесс ПГЧС будут включать

график, которого необходимо придерживаться как можно точнее. Лица, принимающие решения, и участники должны быть проинформированы о ключевых датах и этапах. Процесс ПГЧС, реализуемый в соответствии с «дорожной картой», описывается в последующих главах.

«Дорожная карта» и деятельность, которую она охватывает, должны постоянно обновляться. По мере развития транзакции и по мере ее дальнейшего определения, конкретные требования для реализации становятся более ясными и уже можно более подробно изложить необходимую деятельность.

3.8 Четкая приверженность правительства и обозначенный «чемпион»

Частный сектор будет ожидать, что правительство будет компетентным партнером при исполнении своих обязанностей с точки зрения политики и планирования реформ, разработки проектов и надзора за контрактами. Он также будет ожидать, что правительство установит соответствующие законодательные и другие рамки для постановки целевых показателей, мониторинга прогресса, обеспечения соблюдения положений контрактов и урегулирования споров. Подробная «дорожная карта» помогает управлять ожиданиями в этом отношении, позволяет осуществлять мониторинг и измерение фактической эффективности правительства.

Приверженность правительства стратегии демонстрируется несколькими способами: через общественное заявление о стратегии реформирования и ожиданий от ПГЧС; посредством консультаций с заинтересованными сторонами и прозрачности процесса; посредством предоставления адекватного финансирования и поддержки для процесса; и посредством назначения влиятельного чемпиона или движущей силы для процесса. Чемпион – это лицо или отдел, который является подотчетным по прогрессу, он является координатором по обеспечению связей и предоставлению информации общественности, обеспечивает фокусирование соответствующего внимания на основных вопросах, работе с различными сторонами для достижения сотрудничества / консенсуса и «ведет» правительство к принятию решений. Статус, доверие и сила мандата чемпиона ПГЧС – сильные индикаторы истинной приверженности правительства проекту ПГЧС.

Политические изменения и властные интересы привилегированных кругов – все могут препятствовать процессу ПГЧС. Правительство должно определять ситуацию для ПГЧС убедительным и прозрачным образом, предвосхищая аспекты, вызывающие обеспокоенность и проблемы. Таким образом, может быть достигнута более широкая поддержка для ПГЧС, которая сможет выдержать краткосрочное политическое давление.

Конечно, всеобщая поддержка для ПГЧС в конечном итоге достигается через результаты – с точки зрения улучшенных услуг и обоснованных затрат. Правительство должно рассматриваться как пропагандирующее процесс, который будет подотчетен перед народом и принесет выгоды.

СТРУКТУРИРОВАНИЕ ПГЧС: ИМЕЮЩИЕСЯ ВАРИАНТЫ ДЛЯ ПГЧС

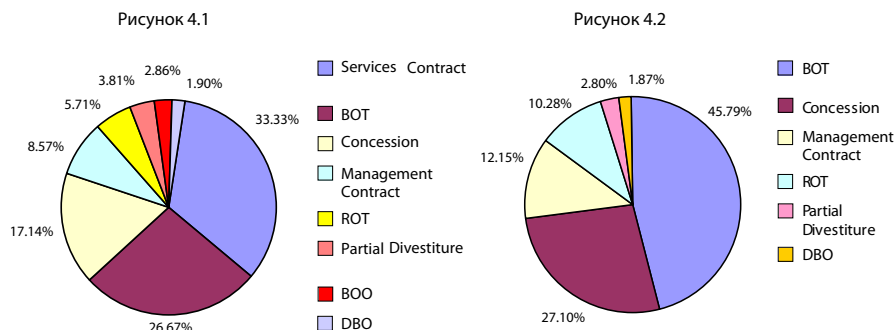
4 Структурирование ПГЧС: имеющиеся варианты ПГЧС

Данная глава описывает основные имеющиеся для рассмотрения варианты ПГЧС. Каждый представляет собой различные характеристики, которые должны оцениваться в соотношении с задачами реформирования сектора. Основные виды контрактов ПГЧС:

- Контракты на предоставление услуг;
- Контракты на управление;
- Контракты на «аффермаж» или лизинг;
- Строительство – владение – передача (СЭП) и аналогичные механизмы;
- Концессии;
- Совместные предприятия.

Как можно увидеть на рисунке 4, в настоящее время все эти формы существуют в Азии.

Рисунок 4: Представленные в отчетах операции Партнерства государственного и частного секторов в Азии по видам контрактов, включая (4.1) и исключая (4.2) контракты на предоставление услуг



Service contract= контракты на предоставление услуг (КПУ), **BOT**= строительство – эксплуатация – передача (СЭП), **Concession** = концессия, **Management Contract** = контракты на управление, **ROT** = реабилитация – эксплуатация – передача (РЭП), **Partial Divestiture** = частичное разукрупнение, **BOO** = строительство – эксплуатация – владение (СЭВ), **DBO** = проектирование – строительство – эксплуатация (ПСЭ),

Источник: Вейтц, Алмуд и Ричард Франсейс, редакторы. 2002. За рамками границ, расширение услуг на бедное городское население. Манила: АБР.

Каждый вариант ПГЧС подразумевает различающиеся уровни ответственности и риска, которые берет на себя оператор, наряду с различиями в структурах и формах контрактов, которые обсуждаются в последующих разделах и обобщены в таблице 3.

Таблица 3: Обобщение ключевых характеристик основных форм партнерства государства государственного и частного секторов (ПГЧС)

	КОНТРАКТЫ НА ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УСЛУГ	КОНТРАКТЫ НА УПРАВЛЕНИЕ	КОНТРАКТЫ НА ЛИЗИНГ	КОНЦЕССИИ	СЭП
Масштаб	Множественные контракты на различные вспомогательные услуги, такие как измерение при помощи приборов, выставление счетов, пр..	Управление всей операционной деятельностью или основным компонентом	Ответственность за управление, операции и конкретные обновления	Ответственность за все операции и за финансирование и осуществление конкретных инвестиций	Инвестиции и эксплуатация конкретного основного компонента, такого как очистные сооружения
Форма собственности на активы	Государственная	Государственная	Государственная	Государственная/Частная	Государственная/Частная
Продолжительность	1-3 года	2-5 лет	10-15 лет	25-30 лет	Разная
Ответственность за ЭИТО	Государственная	Частная	Частная	Частная	Частная
Капитальные инвестиции	Государственный	Государственный	Государственный	Частные	Частные
Коммерческий риск	Государственный	Государственный	Общий	Частный	Частный
Общий уровень риска, который берет на себя частный сектор	Минимальный	Минимальный/умеренный	Умеренный	Высокий	Высокий
Условия компенсации	Цена за единицу	Фиксированный сбор, предпочтительно со стимулами производительности	Часть доходов от тарифов	Все или часть доходов от тарифов	Большая часть фиксированные, часть – переменные, связанные с параметрами производства
Конкуренция	Интенсивная и непрерывная	Только один раз; контракты обычно не возобновляются	Только первоначальный контракт; по последующим контрактам обычно проводятся переговоры	Только первоначальный контракт; по последующим контрактам обычно проводятся переговоры	Только один раз; часто проводятся переговоры без прямой конкуренции
Специальные характеристики	Пользны как часть стратегии для улучшения эффективности государственной компании; Способствует развитию местного частного сектора	Промежуточное решение во время подготовки для более интенсивного частного участия	Улучшает операционную и коммерческую эффективность; развивает местных сотрудников	Улучшает операционную и коммерческую эффективность; мобилизует финансы для инвестиций; развивает местных сотрудников	Мобилизует финансы для инвестиций; развивает местных сотрудников
Проблемы и задачи	Требует способности администрировать множественные контракты и сильного обеспечения исполнения контрактного права	У руководства может и не быть адекватного контроля над ключевыми элементами, такими как бюджетные ресурсы, кадровая политика, пр..	Потенциальные конфликты между государственным органом, который несет ответственность за инвестиции, и частным оператором	Как компенсировать инвестиции и обеспечить хорошее техобслуживание в течение последних 5-10 лет контракта	Не обязательно улучшает эффективность осуществляемых операций; Могут

СЭП = строительство – эксплуатация – передача, ЭИТО = эксплуатация и техническое обслуживание.
 Источник: Хазер Скиллин и Кэтрин Буз, 2007.

Все чаще контракты становятся гибридами, принимая характеристики нескольких контрактов, чтобы лучше отражать местные требования.

Данная глава приводит обзор ключевых характеристик каждого варианта, а также некоторых характерных преимуществ и недостатков. Помимо этого, лица, принимающие решения, должны тщательно рассмотреть имеющийся местный потенциал для реализации вариантов, которые являются более сложными. ПГЧС, имеющее сложные финансовые структуры и/или широкие требования, связанные с контрактами и мониторингом, потребует найма и/или обучения сотрудников – процесс, который должен быть завершен заблаговременно до возникновения необходимости.

И, наконец, необходимо отметить, что различные формы ПГЧС более легко адаптировать к конкретным секторам или видам проектов, и они более интенсивно используются в этих контекстах. Как часть процесса отбора, описанного в главе 5, лица, принимающие решения, должны отметить глубину ранее имевшегося опыта в использовании конкретного вида ПГЧС в конкретном секторе.

4.1 Контракт на предоставление услуг

В рамках контракта на предоставление услуг правительство (государственный орган) нанимает частную компанию или субъект, чтобы осуществлять одну или более конкретные задачи или предоставлять услуги в течение определенного срока, обычно 1-3 лет. Государственный орган остается первичным поставщиком инфраструктурной услуги и передает в подряд только части своей операционной деятельности частному партнеру. Частный партнер должен осуществлять услугу по согласованной стоимости и обычно должен удовлетворять стандарты эффективности, установленные государственным сектором. Правительства обычно используют процедуры конкурентных торгов для присуждения контрактов на предоставление услуг, что обычно дает хорошие результаты, учитывая ограниченный период и узко ограниченный характер этих контрактов.

В рамках контракта на предоставление услуг правительство выплачивает частному партнеру заранее определенную оплату за услугу, которая может быть основана на одноразовом сборе, стоимости за единицу или на другой основе. Таким образом, прибыль подрядчика увеличивается, если он может сократить свои операционные издержки, в то же время, соблюдая требуемые стандарты по предоставлению услуг. Один вариант финансирования включает формулу «издержки плюс фиксированная прибыль», где затраты, такие как зарплата, фиксированные, и частный партнер участвует в системе разделения прибыли. Обычно частный партнер не взаимодействует с потребителями. Правительство несет ответственность за финансирование любых капитальных инвестиций, необходимых для расширения или усовершенствования системы. (Врезка 3 показывает опыт Малайзии по контрактам на предоставление услуг для сокращения утечки воды).

Потенциальные сильные стороны

Контракты на обслуживание обычно являются наиболее подходящими, когда услуга может быть четко определена в контракте, уровень сбора является обоснованно определенным, и эффективность может легко отслеживаться. Контракты на обслуживание могут оказать быстрое и существенное воздействие на работу и эффективность системы и обеспечивают средство для передачи технологии и развития управленческого потенциала.

Контракты на предоставление услуг зачастую краткосрочны, что позволяет поддерживать конкуренцию в секторе. Препятствия для входа тоже низкие, учитывая то, что для тендера предлагается только одна отдельная услуга. Постоянное проведение

Врезка 3: Контракт на предоставление услуг по сокращению утечек в Малайзии

Сандакан – город с населением порядка 450 000 жителей в Малайзийском штате Сабах. Штат Сабах имеет один из наиболее высоких уровней бесплатного водоснабжения (БВС) в Малайзии. В 1990-х, этот уровень по расчетам составлял почти 60% от мощности системного ввода.

Весной 2003 года, Джабатан Аир Сабах (Правление компании «Sabah Water») заключило контракт по сокращению БВС, который был нацелен на сокращение реальных или физических потерь по двум направлениям: улучшение и расширение осуществляемой деятельности по контролю утечек, и замена магистрального трубопровода, имеющего самый высокий уровень частоты импульсов. Данный контракт был заключен на срок в 30 месяцев, и его исполняла компания «Halcrow Water Services» в партнерстве с малайзийской компанией «Salcon Engineering». В июле 2005 года проект был успешно завершен.

В процессе проекта было установлено и устранено около 2 100 утечек. В конце июня 2005 года физические потери были сокращены почти на 17,5 млн. литров в день (МЛД) по сравнению с целевым показателем 15 МЛД. Около 11 МЛД было сэкономлено за счет активного контроля утечек и 6,5 МЛД – в результате замены магистрального трубопровода. Это составило сбережение в размере 20% от общего объема производимой очищенной воды.

Физическая деятельность сочеталась с программой обучения для обеспечения стабильности проводимой работы. В 2006 году «Salcon» подписала контракт на вторую фазу контракта. Объем работы включает предоставление основной команды и технического персонала БВС для проведения работы по сокращению БВС, такой как замена трубопровода, установка зон районного измерения при помощи приборов, активное выявление утечек, устранение утечек, замена счетчиков у потребителей, управление давлением, и моделирование сети.

Источник: П. 2005. *Практический подход к разработке устойчивой стратегии по сокращению потерь воды в Сандакене, Малайзия*. Halcrow Water Services, Rocfort Road, Snodland, Kent ME6 5AH, Великобритания

тендеров оказывает постоянное давление на подрядчиков, чтобы они поддерживали низкий уровень затрат, в то время как низкие барьеры для входа стимулируют участие в конкурсе.

Потенциальные слабые стороны

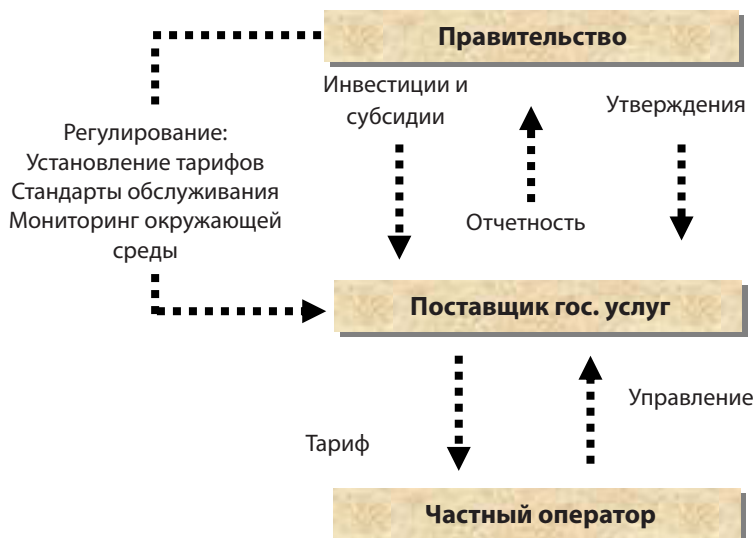
Контракты на предоставление услуг не подходят, если основная задача заключается в привлечении капитальных инвестиций. Контракты могут улучшить эффективность и, таким образом, высвободить определенные доходы для других целей, но на подрядчика не возлагается обязательство предоставлять финансирование. Фактически эффективность подрядчика может быть подорвана, если другие источники финансирования (от правительства или доноров, например) не материализуются. Тот факт, что деятельность подрядчика отделена от более широкой операционной деятельности компании, может означать, что она не будет иметь более широкого и глубокого воздействия на работу системы, а только даст отдельные и ограниченные улучшения. Государственный сектор остается ответственным за установление тарифов и активы – оба эти вопроса являются политически уязвимыми и критически важными для поддержания системы.

4.2 Контракты на управление

Контракт на управление расширяет услуги, которые передаются в подряд, с целью охвата части или всего управления и операционной деятельности государственной услуги (т.е. коммунального предприятия, больницы, портовой администрации, пр.). Хотя конечная ответственность за предоставление услуг остается за государственным сектором, ежедневный управленческий контроль и полномочия определяются за частным партнером или подрядчиком. В большинстве случаев частный партнер предоставляет рабочий капитал, а не финансирование для инвестиций. (Рисунок 5 иллюстрирует типичную структуру контракта на управление).

Частному подрядчику выплачивается заранее определяемая сумма по заработной плате и другим ожидаемым операционным расходам. Чтобы предоставить стимул для улучшения эффективности, подрядчику выплачивается дополнительная сумма за достижение заранее определенных целевых показателей. В качестве альтернативы подрядчику по управлению может выплачиваться доля от прибыли. За государственным сектором остается обязательство по основным капитальным инвестициям, в частности тем, которые связаны с расширением или существенным улучшением системы. Контракт может оговаривать отдельную деятельность, которая будет финансироваться частным сектором. Частный партнер взаимодействует с клиентами, а государственный сектор отвечает за установку тарифов. При этом обычно контракт на управление совершенствует финансовую систему и систему менеджмента компании, а решения

Рисунок 5: Структура контракта на управление



Источник: Хизер Скиллинг и Кэтлин Бут. 2007

в отношении уровня обслуживания и приоритетов могут приниматься на коммерческой основе. (Врезка 4 описывает опыт Камбоджи по контрактам на управление в секторе первичной медико-санитарной помощи).

Потенциальные сильные стороны

Ключевое преимущество этого варианта в том, что многие операционные выгоды, получаемые в результате управления со стороны частного сектора, могут быть получены без передачи активов частному сектору. Такие контракты менее трудны для разработки по сравнению с другими и могут быть менее противоречивыми. Контракты также относительно менее затратные, так как на предприятие отправляется небольшое количество сотрудников частного оператора. Контракты на управление могут также рассматриваться как промежуточный механизм, что позволяет осуществлять умеренные улучшения, пока разрабатываются комплексные контракты и структуры. Аналогичным образом контракт на управление может иметь такую структуру, чтобы постепенно все больше вовлекать частный сектор с течением времени и по мере достижения прогресса.

Потенциальные слабые стороны

Разделение между обязательствами по обслуживанию и управлению, с одной стороны, и планированием финансирования и расширения, с другой стороны, - это трудная задача. Существует риск, что подрядчику по управлению не понравится автономия или полномочия (по отношению к рабочей силе, например), необходимые для достижения глубокого и продолжительного изменения. Если оператор получает оплату как часть прибыли или получает стимулирующую оплату, то необходимо предусмотреть меры предосторожности, чтобы предотвратить «раздувание» достижений, отражаемых в отчетах, или неполноценного технического содержания системы с целью увеличения прибыли.

Врезка 4: Опыт Камбоджи: передача в подряд первичной медико-санитарной помощи неправительственным организациям

Помимо использования в секторе инфраструктуры, контракты на управление используются для других муниципальных услуг, таких как здравоохранение. В Камбоджи были заключены 4-летние контракты на управление с неправительственными организациями в медицинских учреждениях первичного уровня в 12 районах. Подрядчик несет ответственность за полное управление и должен реагировать на целевые показатели эффективности, включая результаты по иммунизации, послеродовому уходу, планированию семьи и услугам для бедных. Подрядчик должен предоставлять определенные услуги бесплатно (скорая акушерская помощь, небольшие операции, стационарное лечение серьезных заболеваний). При сравнении с государственными учреждениями правительство обнаружило, что частное управление более эффективно, чем государственное управление, с точки зрения результатов по эффективности, охвату и улучшению условий работы для сотрудников.

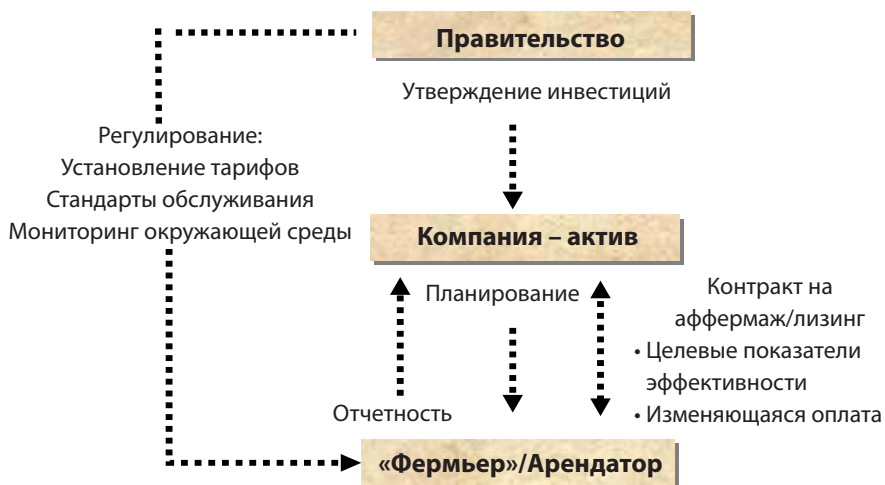
Источники: Лоевинсон, Бенджамин. 2000. *Подряд на предоставление первичных медико-санитарных услуг в Камбоджи: Дизайн и первоначальный опыт большого пилотного тестирования*. Онлайн-журнал Флагманской программы Института Всемирного банка. Доступен на: www.worldbank.org/wbi/healthflagship/journal/index.htm; Бхушан, Инду, Шерил Келлер и Брэд Шварц. 2002. Достижение двойной задачи эффективности и справедливости: Подряд на услуги здравоохранения в Камбоджи. *Краткая информация по политике Департамента экономики и исследований*. № 6. Манила: АБР

4.3 Контракты на «аффермаж» или лизинг

В рамках лизингового контракта частный партнер несет ответственность за услугу полностью и берет на себя обязательство в отношении качества и стандарта предоставления услуги. За исключением новых инвестиций и инвестиций на возмещение выбывающего основного капитала, которые остаются ответственностью государственного органа, оператор предоставляет услугу за свой счет и риск. Продолжительность лизингового контракта обычно составляет 10 лет, и он может быть возобновлен сроком до 20 лет. Ответственность за предоставление услуги передается от государственного сектора частному сектору, а финансовый риск по операционной деятель-

ности и техническому обслуживанию полностью ложится на оператора частного сектора. В частности, оператор несет ответственность за убытки и за неоплаченные долги потребителей. Лизинг не включает продажу активов частному сектору. (На рисунке 6 показана обычная структура лизингового контракта).

Рисунок 6: Структура лизингового контракта



Источник: Хизер и Скиллинг и Кэтлин Бут. 2007

В рамках этого механизма первоначальное создание системы финансируется государственным органом, а частной компании передается подряд на эксплуатацию и техническое обслуживание. Часть тарифа передается государственному органу, чтобы обслуживать займы, привлеченные для финансирования расширения системы. (Смотрите врезку 5 по лизингу в портовом секторе).

Аффермаж аналогичен, но не идентичен лизинговому контракту. В отличие от лизинга, где частный сектор удерживает доходы, собранные от клиентов, и осуществляет определенную арендную плату органу, с которым заключен контракт, аффермаж позволяет частному сектору собирать доходы от клиентов, выплачивать плату за аффермаж и оставлять себе оставшуюся часть доходов. Аффермаж может быть более привлекателен для частного партнера, так как он снижает некоторые риски, связанные с низким возмещением затрат при продажах. Плата за аффермаж обычно представляет собой согласованную ставку за каждую проданную единицу.

Врезка 5: Лизинг в портовом секторе

В Азии лизинговые контракты обычно используются при эксплуатации терминалов аэропортов или контейнерных терминалов морских портов. Как в Индии, так и в Таиланде имеются осуществляемые лизинговые контракты по эксплуатации контейнерных терминалов в морских портах Бангкока и Кочина, штат Карала. В Индии контракт заключен на 8 лет и вовлекает участие частного сектора из Объединенных Арабских Эмиратов. Таиландский контракт вовлекает местные компании, и его продолжительность составляет 27 лет. В Китайской Народной Республике эксплуатация терминала аэропорта Байюн в Гуанчжоу осуществляется в рамках лизингового контракта с «Keppel Group» из Сингапура: это 15-летний контракт с 25% долей собственности, принадлежащей проектной компании.

Источник: Всемирный банк. База данных по частному участию в инфраструктуре.

Потенциальные сильные стороны

В рамках лизинговых контрактов и контрактов «аффермаж», прибыль частного партнера зависит от продаж и затрат коммунального предприятия. Ключевое преимущество этого варианта в том, что он предоставляет стимулы, чтобы оператор достиг более высоких уровней эффективности и более высоких уровней продаж. Основным недостатком – риск менеджмента, сокращающий уровень технического обслуживания долгосрочных активов, в частности в более поздние годы контракта, чтобы увеличить прибыль. Более того, частный партнер осуществляет платежи, чтобы покрыть затраты по использованию активов, хотя частный партнер не предоставляет капитал для осуществления инвестиций.

Потенциальные слабые стороны

Ключевой вопрос при переходе от контрактов на предоставление услуги и на управление к лизингу заключается в том, что доходы подрядчиков складываются из платежей клиентов, и, таким образом, вопрос уровня тарифов становится все более чувствительным. Это может потребовать структурирования и пересмотра сложных тарифных механизмов. Помимо этого ответственность за капитальные инвестиции все еще является ответственностью правительства, и при этом не осуществляется мобилизация частного капитала для осуществления инвестиций.

4.4 Концессии

Концессия возлагает на оператора частного сектора (концессионера) ответственность за полное предоставление услуг в определенной области, включая эксплуатацию, техническое обслуживание, сбор платежей, управление, строительство и реабилитацию системы. Важно отметить, что теперь оператор несет ответственность за все ка-

питательные инвестиции. Хотя оператор частного сектора отвечает за предоставление активов, активы принадлежат государству даже в течение срока концессии. Государственный сектор несет ответственность за установление стандартов эффективности и обеспечение того, что концессионер удовлетворяет их. По существу, роль государственного сектора смещается от поставщика услуг к регулированию цены и качества услуги. (Таблица 4 и врезка 6 приводят примеры инфраструктурных концессий).

Таблица 4: Примеры инфраструктурных концессий в развивающихся экономиках и экономиках переходного периода	
Телекоммуникации Китайская Народная Республика (КНР), Острова Кука, Гвинея-Бисау, Венгрия, Индонезия, Мадагаскар, Мексика	Электричество КНР, Берег Слоновой Кости, Гвинея, Венгрия, Мексика
Транспортировка и распределение природного газа Аргентина	Железные дороги Аргентина, Бразилия, Буркина-Фасо, Чили, Берег Слоновой Кости, Мексика
Распределение воды Аргентина, Бразилия, Чили, КНР, Колумбия, Берег Слоновой Кости, Гвинея, Венгрия, Индонезия, Макао, Малайзия, Мексика, Филиппины, Сенегал	
Источник: Ресидес, Иоаннис Н., 2004<i>Реформирование инфраструктуры: приватизация, регулирование и конкуренция: Отчет Всемирного банка по исследованиям в области политики</i> Вашингтон, ОК: Всемирный банк.	

Концессионер собирает тарифы непосредственно с пользователей системы. Тариф обычно устанавливается контрактом о концессии, который также включает положения о том, как он может изменяться с течением времени. В редких случаях правительство может решить предоставить финансовую поддержку, чтобы помочь концессионеру с финансированием его капитальных издержек. Концессионер несет ответственность за любые капитальные инвестиции, необходимые для строительства, модернизации или расширения системы и для финансирования этих инвестиций за счет собственных ресурсов или за счет тарифов, оплачиваемых пользователями системы. Концессионер также отвечает за рабочий капитал. Обычно концессионный контракт заключается на 25-30 лет, чтобы у оператора было достаточно времени вернуть инвестированный

Врезка 6: Первая железная дорога в аэропорт в Республике Корея

Первый проект по железнодорожной концессии осуществляется в Республике Корея (РК). Ветка протяженностью 61,7 километра (км) от центра Сеула до международного аэропорта Инчэон будет предлагать услуги как пригородных, так и экспресс перевозок. Первая фаза протяженностью в 41-км новой пригородной и экспресс железнодорожной ветки на воздушной подушке в РК была открыта в 2007 году между международным аэропортом Инчэон и внутренним аэропортом Гимпо. Она будет удлинена на 20,7 км через 2,5 года, и ветка будет протянута до центра столицы – до центрального вокзала в Сеуле.

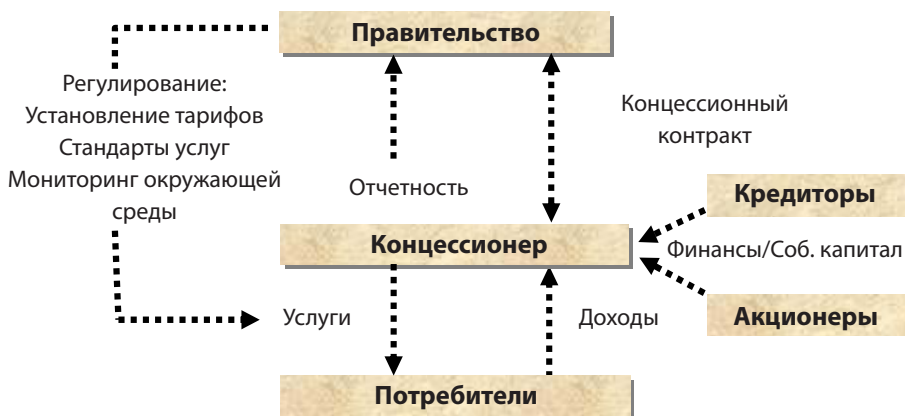
Проект пользуется сильной поддержкой национального и регионального правительств как средство, связывающее узловой аэропорт Инчэон с Сеулом, и недавно открытую скоростную железную дорогу KTX, которая связывает центральный вокзал Сеула с Бусаном. Это первый проект железнодорожной концессии в РК. Компания «Incheon International Airport Railroad» (Iiarco) – специализированная компания, созданная в марте 2001 года, имеет концессию на 30 лет эксплуатации со времени окончания строительства.

В компании «Iiarco» 11 акционеров, ведущими из которых являются компания «Hyundai Engineering and Construction» (HDEC), имеющая 27%, «Posco Engineering and Construction» (11,9%), «Daelim Industrial» (10%), «Dongbu Corporation» (10%), государственный орган сети железных дорог Кореи (9,9%), и шесть других корейских компаний. «Bechtel» оказывает поддержку «Iiarco» в управлении проектом, и корейский консультант – «Kortech» также предоставляет помощь концессионеру.

Источник: Кнуттон, Майк. 2004. *Международный железнодорожный журнал*. Май.

капитал и заработать соответствующий доход в течение времени действия концессии. При необходимости государственный орган может внести вклад в капитальные инвестиции. Это может быть инвестиционная «субсидия» (финансирование «разрыва жизнеспособности») для достижения коммерческой жизнеспособности концессии. Альтернативно правительство может получить компенсацию за свой вклад, получая соизмеримую часть от собираемого тарифа. (Типичная структура концессионного договора представлена на рисунке 7).

Рисунок 7: Структура концессионного контракта



Источник: Хизер Скиллинг и Кэтлин Бут. 2007

Потенциальные сильные стороны

Концессии – это эффективный способ привлечения частных денежных средств для финансирования нового строительства или реабилитации существующих сооружений. Ключевое преимущество концессионного механизма в том, что оно предоставляет стимулы оператору для достижения улучшенных уровней эффективности и производительности, так как эффективность трансформируется в увеличенную прибыль и доходы для концессионера. Передача полного пакета обязанностей по эксплуатации и финансированию позволяет концессионеру осуществлять приоритизацию и инновации, как она считает, наиболее эффективным образом.

Потенциальные слабые стороны

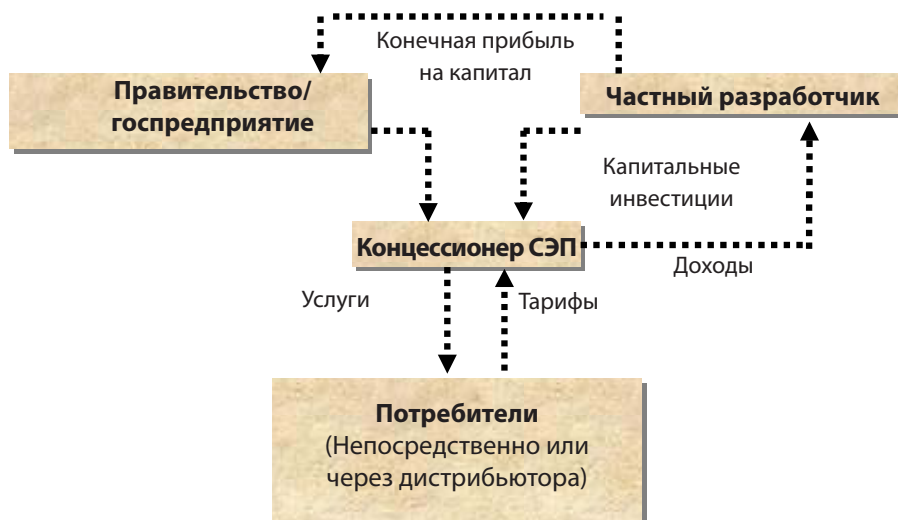
Ключевые недостатки включают сложность контракта, который должен определять деятельность оператора. Правительствам также необходимо усовершенствовать свой регулятивный потенциал в отношении тарифов и мониторинга эффективности. Более того, долгосрочные контракты (необходимые, чтобы возместить существенные инвестиционные издержки), усложняют разработку дизайна тендерного процесса и контракта, учитывая трудности в прогнозировании событий на 25-летний период. Этому недостатку можно противодействовать, разрешив проводить периодический обзор определенных условий контракта в контексте развивающейся среды. Существует дополнительный риск того, что оператор будет инвестировать в новые активы только тогда, когда он ожидает получить возврат капитала в рамках оставшегося срока контракта, если такие положения по этим событиям не будут изложены в контрак-

те. В силу долгосрочного, комплексного характера контрактов, они могут оказаться политически противоречивыми и трудными для организации. Существует аргумент, что концессии обеспечивают только ограниченную конкуренцию, учитывая ограниченное количество компетентных операторов для крупной инфраструктурной сети. Также существует обеспокоенность в отношении того, что концессии не предусматривают условия для монополии, а предоставляют возможности для дополнительных операторов, когда это делается в лучших интересах определенных групп потребителей, а концессионер не может предоставить эквивалентную услугу.

4.5 Строительство – эксплуатация – передача и аналогичные механизмы

СЭП и аналогичные механизмы – своего рода специализированные концессии, в рамках которых частная компания или консорциум финансирует или разрабатывает новый инфраструктурный проект или крупный компонент в соответствии со стандартами эффективности, устанавливаемыми правительством. (Рисунок 8 иллюстрирует структуру контракта СЭП).

Рисунок 8: Структура контракта «строительство – эксплуатация – передача» (СЭП)



Источник: Хизер и Скиллинг и Кэтлин Бут. 2007

Таблица 5: Основные варианты осуществления проекта

	Собств.	Идея	Дизайн	Строительство	Эксплуатация и техобслуживание	Финансовая ответственность
Проектирование-тендер-строительство	Государ.	Государ.	Частные по контракту за вознаграждение		Государ.	Государ.
Проектирование-строительство	Государ.	Государ.	Частные по контракту за вознаграждение		Государ.	Государ
Строительство-эксплуатация-передача (СЭП)	Государ.	Государ.	Частные по контракту за вознаграждение			
Проектирование-строительство-финансирование-эксплуатация (ПСФЭ)	Государ.	Государ. или частная	Частные по контракту за вознаграждение			Государ., Государ./частная или частная
Строительство-владение-эксплуатация (СВЭ)	Частная	Государ. или частная	Частные по контракту (концессия)			

Источник: Министерство транспорта США, Федеральная администрация магистральных дорог. Доступно на: [www.fhwa. dot. gov/ПГЧC/options.htm](http://www.fhwa.dot.gov/ПГЧC/options.htm)

Разновидности контрактов типа СЭП включают те, которые перечислены в таблице 5. Некоторые из них рассматриваются в этом разделе.

В рамках СЭП частный партнер предоставляет капитал, необходимый для строительства нового сооружения. Важно отметить, что теперь частный оператор владеет активами в течение срока, оговоренного контрактом, достаточного для того, чтобы дать разработчику время, чтобы вернуть инвестиционные затраты за счет сборов, взимаемых с пользователей.

Государственный сектор соглашается покупать минимальный уровень продукции, производимой в процессе эксплуатации. Трудность возникает в том случае, если государственный сектор переоценил спрос и оказывается в ситуации, когда покупает продукцию в рамках такого соглашения (“бери или плати”), когда спрос не существует. Альтернативно распределительная компания может платить сборы за мощность и сборы за потребление, таким образом, разделяя риск спроса между государственным и частным партнерами. СЭП обычно требует сложных пакетов финансирования с це-

люю получения требуемых сумм финансирования и долгосрочных периодов погашения. (Смотрите врезку 7).

В конце контракта государственный сектор вновь вступает в право собственности, но при этом может отдать предпочтение взять на себя ответственность за эксплуатацию, передать по контракту ответственность за эксплуатацию разработчику или присудить новый контракт новому партнеру.

Различие между механизмом типа СЭП и концессией – как этот термин используется здесь – заключается в том, что концессия обычно затрагивает расширение деятельности и эксплуатацию существующих систем, в то время как СЭП обычно касается крупных «новых» инвестиций, требующих существенного внешнего финансирования, как для собственного капитала, так и долга. При этом на практике концессионный контракт может включать разработку крупных новых компонентов, а также дополнительные элементы к существующим системам, и иногда СЭП затрагивает расширение существующих сооружений.

Врезка 7: Строительство – эксплуатация – передача на строительство и эксплуатацию сооружений по перевозке твердых отходов в Гонконге, (Китай)

Гонконг, (Китай) принял решение о заключении контракта по строительству – эксплуатации – передаче для строительства и эксплуатации сооружений по перевозке твердого мусора, которые включают передаточную станцию и парк грузовиков. Правительство осуществило предварительный отбор нескольких компаний на основе их опыта в области проектирования и эксплуатации передаточных станций, а затем провело процесс конкурсных торгов для отбора компании-победителя. Тендерные документы излагали технические и экологические требования, требования по техническому обслуживанию, и графики замены оборудования. Станция построена и в настоящее время введена в эксплуатацию. Правительство проводит регулярные проверки передаточных сооружений с целью подтверждения соблюдения оговоренных требований.

Источник: Сотрудничество государственного и частного секторов в предоставлении услуг городской инфраструктуры (варианты и проблемы). Партнерства государственного и частного секторов для городской среды – Рабочий документ I. Программа развития ООН (ПРООН). Доступен на www.undp.org/pppue/gln/publications

Существуют многочисленные вариации, основанные на структуре СЭП, включая строительство-передачу-эксплуатацию (СПЭ), когда передача государственному владельцу осуществляется по завершению строительства, а не в конце контракта, и строительство-владение-эксплуатация (СВЭ), когда разработчик строит и эксплуатирует сооружение, не передавая право собственности государственному сектору. В рамках контракта на проектирование-строительство-эксплуатацию (ПСЭ) право собственности никогда не передается в частные руки. Вместо этого заключается единый контракт на проектирование, строительство и эксплуатацию инфраструктурного проекта.

Вопросы права собственности и сроков передачи обычно определяются местными законами и условиями финансирования, и ряд возможных изменений достаточно велик. (Смотрите врезку 8).

При подходе «проектирование-строительство-финансирование-эксплуатация» (ПСФЭ) ответственность за проектирование, строительство, финансирование и эксплуатацию

Врезка 8: Контракт на строительство-владение-эксплуатацию и передачу для разработки, эксплуатации и технического обслуживания платной дороги в Гуджарате, Индия

Контракт для этой 32-километровой платной дороги включает проектирование и завершение строительства спроектированной дороги, включая асфальтные работы, водопроводящие сооружения, мосты, платные сооружения, медианные полосы и разделители. Он также охватывает менеджмент и эксплуатацию, и техническое обслуживание, включая сбор платежей, операционную деятельность центра по сбору оплаты, регулирование движения, и техническое содержание сооружения.

Подрядчик имеет относительную автономность по определению методов работы и планированию технического обслуживания. Ставки платежей определяются по фиксированной формуле и увеличиваются ежегодно в соответствии с инфляционной формулой, привязанной к индексу потребительских цен. В случае большего увеличения оплаты, чем та, которая предусмотрена в контракте, создан комитет по анализу оплаты для представления рекомендаций Правительству.

Наняты независимый инженер и независимый аудитор, чтобы осуществлять надзор за соблюдением контрактного соглашения и представлять отчеты правительству и подрядчику.

Риски смягчены следующим образом:

- Риск приобретения земли: правительство несет всю ответственность за завершение операции.
- Риск доходов: несет подрядчик, но сбор автоматически пересматривается каждый год на основе согласованной формулы индексирования.
- Риск инфляции: несет подрядчик, при этом он передается подрядчику в силу характера фиксированных платежей по контракту.
- Риск недостаточного объема движения транспорта: положение о продлении контракта в том случае, если уровень доходов не достигает 20% в течение 30-летнего срока. Также возможны дополнительные доходы по усмотрению Правительства.
- Риски форс-мажора: всесторонний охват страхованием и положение о временном пересмотре сбора, чтобы смягчить потерю доходов на короткий период времени в результате форс-мажора.

Источник: Всемирный банк. Набор инструментов для партнерства государственного и частного секторов по автодорогам. Доступен на: http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/Highways/2_carac/23/23_.htm

объединяется и передается партнерам от частного сектора. Механизмы ПСФЭ очень разнятся с точки зрения степени финансовой ответственности, которая передается частному партнеру.

Потенциальные сильные стороны

СЭП широко используется для привлечения частного финансирования для строительства или реконструкции инфраструктуры. Соглашения на СЭП обычно снижают коммерческий риск для частного партнера, так как зачастую существует только один клиент – правительство. При этом частный партнер должен быть уверен, что соглашение на покупку будет соблюдаться.

Преимущество проектов ПСФО заключается в том, что они частично или полностью финансируются за счет долга, что регулирует потоки доходов, предназначенных для проекта. Прямые сборы с пользователей (как платежи за платные дороги) являются наиболее распространенным источником доходов. При этом другие источники финансирования в дорожном секторе могут включать, например, платежи за аренду, пособие платежей за платные дороги и сбор за регистрацию автотранспорта.

Потенциальные слабые стороны

Механизмы СЭП имеют специфичное проектное применение, так как потенциально они являются хорошим средством для конкретных инвестиций, но при этом оказывают меньшее воздействие на общую эффективность системы. Может оказаться трудным связать увеличение производства, полученное посредством СЭП, с соизмеримыми улучшениями со стороны спроса. В то время как первоначальные затраты на капитальное строительство могут быть сокращены за счет расходов частного сектора, частный долг может оказаться дорогостоящей заменой государственного финансирования в случае существования соглашения «бери или плати».

Выгоды конкуренции ограничиваются изначальным тендерным процессом, и зачастую по этим контрактам проводятся повторные переговоры в течение срока их действия. Тендерные документы и процессы требуют тщательной разработки и адекватного времени.

4.6 Совместное предприятие

Совместные предприятия – это альтернатива полной приватизации, в которых совместными собственниками и операторами инфраструктуры являются государственный сектор и частные операторы. В рамках совместного предприятия партнеры государственного и частного секторов могут или создать новую компанию, или вступить в

совместное владение существующей компанией посредством продажи акций одному или нескольким частным инвесторам. Компания может быть также зарегистрирована на фондовой бирже. Ключевое требование этой структуры – добросовестное корпоративное управление, в частности способность компании поддерживать независимость от правительства. Это важно, так как правительство одновременно является частичным владельцем и регулятором, и официальные лица могут иметь искушение вмешиваться в дела компании для достижения политических целей. При этом со своей позиции в качестве акционера правительство заинтересовано в прибыльности и устойчивости компании и может сгладить политические препятствия. Частный партнер берет на себя операционную роль, а совет директоров обычно отражает состав акционеров или представительство экспертов. (Врезка 9 иллюстрирует механизмы совместного предприятия в КНР).

Врезка 9: Расширение сектора энергетики посредством совместных предприятий в Китайской Народной Республике

Компания «General Electric» (GE) осуществляет активную деятельность в Китайской Народной Республике (КНР) в течение более чем 90 лет, поставив за это время 70 паровых турбин, 165 газовых турбин, 97 ветровых турбин, 180 гидроагрегатов ГЭС и 300 компрессоров, а также общие инженерные решения, чтобы помочь стране улучшить надежность и наличие оборудования по производству и передаче электричества.

«GE Liming» - это совместное предприятие с капиталом \$18,9 миллиона, которое было создано 28 августа 2003 года между компанией «GE Energy» (51%) и компанией «Shenyang Liming Aero-Engine Company, Ltd.» (49%), одним из основных производителей газотурбинных установок на базе авиационных газотурбинных и реактивных двигателей в КНР. Совместное предприятие производит компоненты возгорания, турбинные лопатки, и сопла, которые используются при сборке газовых турбин GE Frame 9FA и 9E в КНР.

GESTT – совместное предприятие с капиталом \$13,7 миллиона было создано 8 января 2003 года между «GE Energy» (75%) и «Shenyang Blower Works» (SBW) (25%), - крупным государственным предприятием, производящим центробежные компрессоры, воздухоподогреватели и механизмы зубчатой передачи в КНР. Совместное предприятие предлагает китайской нефтегазовой промышленности широкий диапазон услуг в области нефти и газа «GE Energy» в сочетании с сильным местным потенциалом

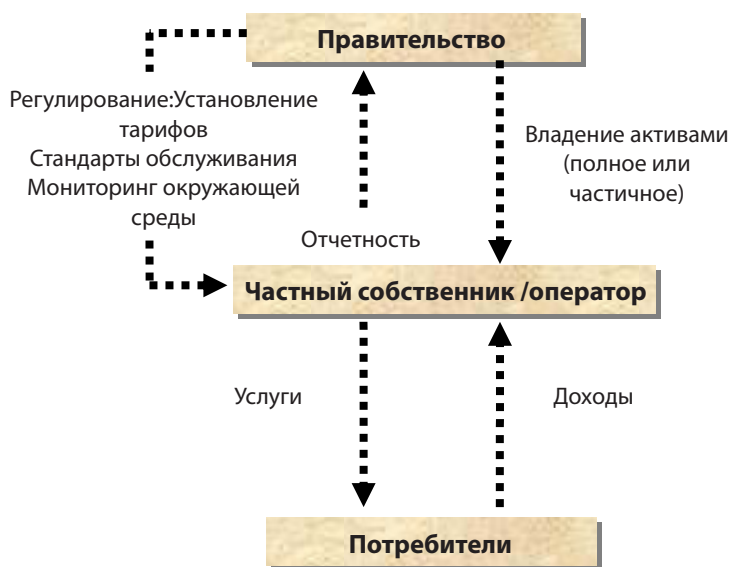
Источник: GE Energy. 2005. «GE Energy» расширяет роль в Китае. 25 августа. Доступен на: www.gepower.com/about/press/en/2005_press/082505.htm

Структура совместного предприятия зачастую сопровождается дополнительными контрактами (концессиями или соглашениями по эффективности), которые определяют ожидания компании. Совместные предприятия также требуют определенного

времени для разработки и для того, чтобы предоставить партнерам государственного и частного секторов значительную возможность для диалога и сотрудничества, прежде чем будет реализовываться проект.

В рамках структуры совместного предприятия, как государственный, так и частный партнер, должны иметь желание инвестировать в компанию и делить между собой определенные риски. (Рисунок 9 приводит типичную структуру контракта по совместному предприятию).

Рисунок 9: Структура контракта по совместному предприятию



Источник: Хизер и Скиллинг и Кэтлин Бут. 2007

Потенциальные сильные стороны

Совместные предприятия – это реальное партнерство государственного и частного секторов, которое сочетает преимущества частного сектора с аспектами социальной обеспокоенности и местными знаниями государственного сектора. В рамках совместного предприятия все партнеры инвестируют в компанию и заинтересованы в успехе компании и стимулах для эффективности.

Потенциальные слабые стороны

Двоякая роль правительства как собственника и регулятора может привести к конфликту интереса. Совместные предприятия также имеют тенденцию проведения прямых переговоров или следования менее формальным процессам закупок, что может привести к обеспокоенности по поводу коррупции.

4.7 Гибридные механизмы

Могут также разрабатываться контрактные механизмы, которые включают различные характеристики ряда видов контрактов. Называемые «гибридными механизмами», они объединяют в себе свойства, наиболее подходящие к требованиям конкретного проекта и условиям операционной деятельности. Гибридные механизмы предоставляют специально разработанные решения с точки зрения масштаба, разделения риска и/или сферы, которые наиболее подходят для рассматриваемого проекта. Очевидно, что вариации бесконечны, но некоторые примеры включают:

- Механизм «контракт на управление плюс прибыль» - в котором элемент контракта на управление, связанный с эффективностью, достаточно существенный, чтобы передать реальный риск. Например, выплата премий подрядчику на управление может быть привязана к достижениям по увеличению движения операционных денежных средств предприятия на заранее определенную сумму. Чтобы получить премию (если она достаточно большая), подрядчик может вложить дополнительные производственные факторы на свой риск, чтобы добиться результатов по движению денежных средств.
- Частный подрядчик – «LEMA» - в рамках контракта на управление несет ответственность за распределение воды и сбор стоков в Аммане, Иордания. Контракт предусматривает для «LEMA» фиксированную оплату и премию, основанную на улучшенной производительности предприятия. Аналогичным образом «LEMA» ожидают штрафы в случае отсутствия улучшений. В рамках этой структуры контракт на управление в Аммане был одним из первых, который включил механизмы по разделению риска, которые обычно связаны с более глубокими формами ПГЧС.
- В Габоне концессионный контракт был предложен для вертикально и горизонтально интегрированного национального предприятия, предоставляющего как услуги водоснабжения, так и электроснабжения. Правительство решило оставить предоставление услуг водоснабжения и электроснабжения в одном объеме, чтобы позволить продолжать перекрестное субсидирование от услуг по энергоснабжению для услуг по водоснабжению. Данный дизайн контракта дал несколько выгод, включая снижение затрат за счет общего использования человеческих,

финансовых и технических ресурсов и создание платформы для планирования инвестиций, которая является более интегрированной.

- Механизм “аффермаж-лизинг плюс прибыль” несет в себе способность разделять ответственность за инвестиции. При стандартном аффермаже/лизинге государственный орган, заключающий контракт, оставляет за собой полную ответственность за договорное обязательство и финансирование новых инвестиций, хотя при этом оператор может быть даже в лучшем положении, чтобы управлять новым строительством и брать на себя некоторые другие инвестиционные обязательства.

В некоторых случаях на оператора возлагаются ограниченные инвестиционные обязательства, такие как расширение охвата, услугами сети в определенных районах. Альтернативно оператор и орган, заключающий контракт, могут достичь договоренности о софинансировании инвестиций.

СТРУКТУРИРОВАНИЕ ПГЧС: ВЫБОР ВАРИАНТА

5 Структурирование ПГЧС: Выбор варианта

Как уже упоминалось ранее, ПГЧС должно реализовываться в рамках общей стратегии реформы. Целями проекта ПГЧС должна быть подгруппа целей для реформы сектора в целом. Выбор подходящего варианта ПГЧС основывается на диагностике:

- Имеющихся вариантов ПГЧС (как описано в главе 4),
- Технических ограничений и задач сектора (как идентифицировано в диагностике).
- Юридических и регуляторных ограничений (как идентифицировано в диагностике).
- Институциональных проблем (как идентифицировано в диагностике).
- Коммерческих, финансовых вопросов и требований и ограничений финансирования (как идентифицировано в диагностике).
- Интересов рынка (местного и международного, как описано ниже).
- Специальных требований сектора, на основе характеристик системы или населения.

Список целей реформы необходимо сравнить с результатами диагностики и особенностями каждого типа контракта, его преимуществами и недостатками, вероятными итогами и предпосылками. На основе такого анализа становится возможным определить, какой вариант, вероятнее всего, будет иметь успех при соответствии самому большому числу целей (или самым решающим целям).

К приоритетам ПГЧС могут относиться увеличенный охват, улучшенные услуги, повышение эффективности при сокращении государственных субсидий или удовлетворение потребителя. Правительство и его советники должны будут провести анализ стоимости и эффективности, должны будут проконсультироваться с широким кругом возможных частных партнеров (обследование операторов) с тем, чтобы получить представление о привлекательности или об отсутствии привлекательности рассматриваемых вариантов.

Конкретные формы ПГЧС более широко используются и более широко применяются в конкретных секторах. Например, СЭП чаще задействованы при разработке платных дорог или установок по очистке сточных вод, в то время как контракты по управлению можно рассматривать в области здравоохранения или водоснабжения.

Нужно отметить, что ни один вариант ПГЧС не может применяться без его корректировки в условиях местного контекста. Варианты предоставляют выбор типов контрактов, которые могут модифицироваться для того, чтобы отвечать специфическим условиям проекта. Может возникнуть необходимость включения различных компонентов различных типов контрактов или использования нескольких контрактов в их комбинации. Могут понадобиться дополнительные модификации для облегчения финансирования сделки для того, чтобы реагировать на проблемы потенциальных партнеров, для улучшения предоставления услуг населению с низким уровнем доходов и для решения трудовых вопросов.

Цели правительства по процессу ПГЧС.

На выбор варианта ПГЧС влияют специфические цели правительства. Например, является ли приоритетом правительства снижение стоимости услуг? С другой стороны, имеется ли ограниченная цель по улучшению выставления счетов и сборов? Или заключается ли приоритет в расширении охвата? В зависимости от целей различные варианты могут больше подходить для их решения в проекте.

Предпосылки для реализации конкретной формы ПГЧС.

Диагностический анализ определяет статус проводимой реформы сектора. Каждая форма ПГЧС имеет набор предпосылок для успешной реализации. Например, более глубокие формы ПГЧС, при которых больший риск передается частному сектору, потребуют более сложных юридических и регуляторных структур, а также наличия местных навыков по реализации и мониторингу сделок. Другими ограничениями могут быть низкие уровни возмещения затрат, отсутствие системной информации или плохое техническое исполнение. Если предпосылок не имеется, как определяет диагностика, тогда, может быть, разумнее начать с менее всеобъемлющей формы ПГЧС. Альтернативой может быть достижение предпосылок ПГЧС (смотрите таблицу 6) во время подготовительной фазы реализации юридической и регуляторной реформ, обеспечивая основные инвестиции и/или создавая новые учреждения.

Заинтересованность частного сектора в варианте.

Конкретный вариант, такой как концессия, может лучше всего отвечать целям правительства, но уровень риска может быть неприемлемым для потенциальных частных инвесторов. Вероятный уровень заинтересованности можно оценить путем анализа предыдущих инвестиций в регионе, стране, секторе, а также за счет оценки интереса рынка.

До формального процесса закупки потенциальные участники тендера часто приглашаются для представления комментариев по предлагаемой структуре проекта. Комментарии основываются на пред-тендерной выездной презентации (pre-bid road show), брифинге или документе проекта, который доводится до сведения. Час-

то возможность описывается в «Информационном меморандуме», кратком описании основных характеристик проекта, рабочих условий и ожидаемого объема финансирования. Подобные обсуждения также создают рыночный интерес по поводу такой возможности и могут расширить круг потенциальных участников тендера. Получение такой обратной связи от потенциальных частных партнеров во время фаз проектирования/подготовки обеспечивает то обстоятельство, что тендерный пакет вызывает интерес.

Таблица 6: Предпосылки вариантов ПГЧС

Вариант	Политические обязательства	Тарифы возмещения затрат	Регуляторные рамки	Информационная база	Потенциал правительства по подряду, управлению и анализу
Контракт на услуги	Низкие	Низкие	Низкие	Низкие	Средние
Контракт на управление	Средние	Средние	Средние	Низкие	Средние
Аренда	Средние	Высокие	Высокие	Высокие	Высокие
Концессия	Высокие	Высокие	Высокие	Высокие	Высокие
Строительство-эксплуатация-передача и разновидности	Высокие	Переменные	Высокие	Высокие	Высокие

Источник: Хизер Скиллинг и Кэтрин Бут. 2007.

На основе этих трех критериев имеющиеся варианты могут быть ранжированы, и правительство может принять информированное решение по стратегии ПГЧС, которую следует принять. «Дорожная карта» затем будет обновляться с тем, чтобы отражать выбранный вариант ПГЧС, и тогда может начаться подготовительная работа.

ПОДГОТОВИТЕЛЬНАЯ РАБОТА ПО ПГЧС

6 Подготовительная работа по ПГЧС

Стратегия сектора и «дорожная карта» (обновленная на основе выбранного варианта ПГЧС) определяют работу, которую необходимо выполнить, чтобы создать благоприятную среду и структуру контракта ПГЧС. В целом подготовительная работа относится к той же категории, что и диагностика сектора, и решает проблемы ограничений, идентифицированных при анализе сектора:

- Юридические, регуляторные рамки и рамки политики;
- Технические проблемы;
- Институциональные вопросы и вопросы построения потенциала;
- Коммерческие, финансовые и экономические вопросы.

Подготовительная стадия кульминирует в обеспечении среды, благоприятной для устойчивой реформы, и в хорошо определенном, документированном и согласованном процессе ПГЧС.

6.1 Создание соответствующих законодательных, регулятивных и политических рамок

Потенциальный проект ПГЧС будет существовать в рамках государственной политики, которые включают в себя конкретные юридические и регуляторные настройки.

Юридический анализ приведет к инвентаризации существующих законов, подзаконных актов, контрактов и других юридических документов, которые определяют характеристики ПГЧС, или тех, которые нужно изменить. Определяются также и пробелы, где требуются юридические инструменты. Они могут непосредственно относиться к ПГЧС (закон о приватизации, лицензировании сектора и так далее) или иметь более широкий и общий характер (законодательство о компаниях, законы о труде, законы об охране окружающей среды, правила обмена иностранной валюты, и т.д.). Можно будет изменить «прямые» законы, чтобы облегчить ПГЧС, но «общие» законы обычно нужно просто признать и соблюдать.

Как таковая, структура ПГЧС должна отражать преобладающий налоговый режим, права концессии, процедуры урегулирования разногласий, законы о государственной службе, законы о труде и т.д. Корпоративные структуры должны будут придерживаться законов о компаниях и других законодательных требований. В той степени,

в которой законы нужно будет изменить, чтобы соответствовать желаемому ПГЧС, график должен отражать реалистичные сроки, необходимые для этого. Юридическая работа продолжается по мере продвижения процесса ПГЧС.

Аналогично регуляторный режим, включая мероприятия по контролю ценообразования, обслуживанию потребителей, по операциям и рыночной структуре, возможно, необходимо будет изменить или создать вновь. Желаемый вариант ПГЧС должен контрастировать с существующими регуляторными мероприятиями и потенциалом, а регуляторные пробелы должны быть заполнены, иначе структура ПГЧС должна быть изменена. К пробелам может относиться необходимость в (i) более подробно разработанных правилах и требованиях оператора (которые следует включить в контракты, правила или устав); (ii) создании фактических регуляторных учреждений (таких как независимый регулятор, регуляторный отдел в составе правительства и найте регуляторного потенциала на контрактной основе); (iii) регуляторах тренинга; и (iv) разработке процедур, согласно которым регулятор запрашивает и получает информацию.

Роли каждого агентства, вовлеченного в проведение мониторинга (советы, министерства, аудиторы, органы мониторинга) и регулирования (министерства, регуляторы), должны быть описаны и одобрены действующими органами власти.

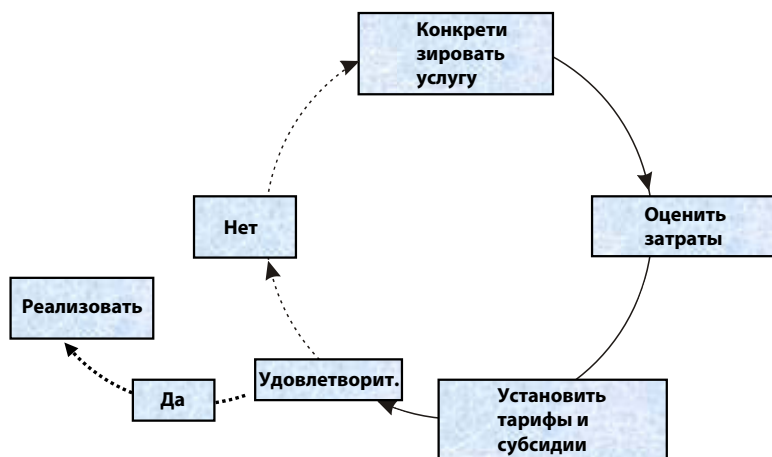
6.2 Техническая подготовка

Технические спецификации предлагаемого проекта ПГЧС должны быть определены и задокументированы в техническом задании и в конечном итоге закреплены в контракте ПГЧС. Подготовительная стадия – это то время, когда разрабатываются предварительные спецификации. Разработка окончательных спецификаций – это интерактивный процесс, который строится на обратной связи с рынком и на том, насколько доступным является проект на каждой стадии дизайна.

Технический дизайн проекта начинается с идентификации желаемых целей охвата и стандартов услуг. От этих отправных точек становится возможной оценка этих желаемых услуг (выражение в предполагаемом увеличении производительности) и тарифов возмещения затрат. У правительства есть вариант установления тарифов возмещения затрат субсидирования возмещения затрат или пересмотра первоначальных целей и стандартов услуг. (Рисунок 10 иллюстрирует баланс услуги и затрат).

Техническая подготовка строится (и уточняется) на аналитической работе, которая была проделана при подготовке анализа и «дорожной карты» сектора, включая анализ спроса, инвентаризацию активов и анализ инвестиций.

Рисунок 10: Баланс услуги и затрат



Источник: Подходы к участию частного сектора в водоснабжении: Набор инструментов. 2006. Всемирный банк, PPIAF.

Техническое задание должно подвести баланс между тем, чтобы быть слишком узким/ограниченным и слишком свободным. Технические спецификации, которые слишком узки, могут означать, что участник тендера не может применить наиболее экономичное техническое решение. Слишком свободные условия могут привести к подаче предложений, которые значительно отличаются друг от друга и которые трудно сравнивать и ранжировать. Стратегия для разрешения такой дилеммы состоит в том, чтобы фокусироваться на определении технических результатов, которые ожидаются, а не на том, чтобы диктовать, какие необходимо вносить вклады, тем самым, давая участникам тендера определенную самостоятельность при определении наиболее эффективного способа достижения результатов.

Техническое задание позволяет участникам тендера понять требуемые результаты, количественно определить необходимые инвестиции и оценить рабочие технические условия, появляющиеся в результате.

Ниже приводятся два примера (врезки 10 и 11) тех типов спецификаций, которые могут содержаться в технической части запроса на предложение:

Врезка 10: Пример рабочих технических условий ПГЧС в железнодорожном транспорте

Технические условия – ПГЧС в железнодорожном транспорте

К основным техническим спецификациям, которые могут приводиться в ПГЧС в области железных дорог, могут относиться:

Наличие услуг:

- Станции: расположение, часы работы, пассажирский поток

Поезда:

- Время в пути, частота, вместимость по числу пассажиров

Система:

- Надежность, безопасность, работа в плохих условиях

Обстановка – качество путешествия:

- Качество отделки, соотношение сидячих и стоячих мест, лифты и эскалаторы, информационные службы для пассажиров, кондукторы

Возможности:

- Архитектура системы, внешний интерфейс

Объем перевозок:

- Условия возвращения, руководства и отчетность по техобслуживанию, проблемы последних лет

Источник: Д-р Хигтон, Ник. *Использование государственного и частного партнерства для успешных железнодорожных проектов*. Ове Аруп & Партнеры Ltd.

Врезка 11: Пример рабочих технических условий ПГЧС в водоснабжении

Рабочие технические условия ПГЧС в области водоснабжения

К основным техническим спецификациям, которые могут приводиться в ПГЧС в области водоснабжения и канализации, могут относиться:

Цели охвата:

- Число новых подключений, или процент домов, которые должны быть подключены
- Процент дорог с трубопроводами третьего порядка
- Географическая зона обслуживания через прямое подключение, киоски, водоразборные колонки или другие безтрубопроводные системы водоснабжения, а также общественные туалеты или другие улучшенные варианты канализации (для канализационных услуг).

Стандарты качества:

- Наличие услуги
- Давление
- Качество воды
- Очистка сточных вод
- Обслуживание клиентов

Источник: Всемирный Банк, МКГЧСИ. *Подходы к участию частного сектора в водоснабжении: Набор инструментов*.

6.3 Институциональные структуры и построение потенциала

При реструктуризации роли сектора являются частью процесса ПГЧС, частный сектор занят тем, что выполняет работу, которая ранее была в государственном ведении, а государственный сектор становится регулятором или осуществляет мониторинг, играя ограниченную роль в фактическом оказании услуг, если вообще играя какую-либо роль. В большинстве стран сначала отсутствуют учреждения или институциональный потенциал, нужный для организации, управления и реализации процесса ПГЧС. Существующие учреждения должны построить свой потенциал с тем, чтобы быть в состоянии взять на себя новые роли, зачастую необходимо бывает создавать новые организации. К основным институциональным мероприятиям, используемым для поддержки ПГЧС, относятся:

- Отделы ПГЧС,
- Офис реализации проекта/отдел реализации проекта,
- Техническая помощь

6.3.1 Отдел по ПГЧС

Отдел ПГЧС создается как пункт координации, контроля качества, подотчетности и информации, имеющей отношение к ПГЧС, либо в одном секторе, либо для ряда секторов. Подобные отделы создаются как новое агентство или в министерстве, таком как министерство финансов, которое должно отвечать за реформирование сектора и которое ближе всего к этому сектору. Для сторонников частного сектора отдел обеспечивает прозрачность и последовательность. Для государственных участников и для общества в целом отдел может распространять информацию и осуществлять специальное управление конкретным процессом. (Смотрите врезку 12 по отделам ПГЧС в Австралии и на Филиппинах.)

Отдел служит, чтобы обеспечить, что основные игроки, имеющие отношение к ПГЧС, придерживаются последовательной методологии и согласованных инструкций по:

- Идентификации проекта и назначению приоритетов,
- Поощрению конкуренции,
- Должному вниманию возможностям,
- Соблюдению прозрачных тендерных процедур,
- Обеспечению соответствующего обращения с персоналом и государственными фондами,
- Обеспечению наиболее эффективного использования государственных ресурсов.

Отделы ПГЧС обычно фокусируются на идентификации, разработке проектов и тендере. Однако увеличивается фокусирование на усилении потенциальной роли, которую отделы могут играть в надзоре над контрактами, которые уже запущены. Это может включать в себя обеспечение работы соответствующих систем мониторинга и отчетности.

Увеличивается также внимание, которое уделяется расположению и структуре подобных отделов. Конкретно такие отделы должны иметь соответствующий уровень полномочий и компетентного, уважаемого руководителя, стоящего во главе такого отдела. В дальнейшем существует все более сильная поддержка созданию таких отделов в качестве аналогичных разработчиков проекта с оплачиваемой структурой, которая связана с успешной сделкой. Отдел не обязательно должен быть большим; фактически, большие отделы могут наоборот сорвать намерение обеспечить эффективность ПГЧС. Отделу часто требуется первоначальная или постоянная техническая помощь со стороны специалистов ПГЧС.

Последнее соображение относится к связям между отделом ПГЧС и линейными министерствами, и, возможно, другими уровнями государственной власти. Деятельность ПГЧС может иметь место на национальном или суб-национальном уровне, и расположение отделов ПГЧС должно соответствовать рыночной деятельности.

Также должна существовать связь между отраслевым министерством и конкретным ПГЧС, особенно с отделом реализации проекта (ОРП).

6.3.2 Отдел реализации проекта

ОРП – это двигатель при планировании и реализации проекта или проектов. Иногда он связан с линейным министерством, но он также может быть квази-независимым от министерства. Большинство ОРП создаются для поддержки проектов с большими капиталовложениями (обычно финансируемых донорами), и продолжительность существования ОРП связана с жизненным циклом проекта. Точная структура и роль ОРП будут зависеть от требований финансирующего агентства и исполнительного агентства, типа проекта и местного контекста.

ОРП используются как двигатели для назначения персонала для важных проектов. Они комплектуются внутренним государственным персоналом, внешними ресурсами или тем и другим. Последние исследования подвергают сомнению, были ли ОРП эффективными при более широком развитии потенциала управления проектами в составе правительств, особенно когда комплектация персонала происходит из внешних источников.

Преимущества при создании ОРП является создание центрального пункта подотчетности и управления. ОРП обычно осуществляет мониторинг и отчетывается в продвижении проекта, осуществляет финансовое управление и ведет закупки по проекту.

Там, где существуют как ОРП, так и отдел ПГЧС, требуется тесная и регулярная координация.

Врезка 12: Отделы партнерства государственного и частного секторов (ПГЧС) в Австралии и на Филиппинах

Австралия—Штат Виктория

Правительства штатов в Австралии в основном отвечают за большинство секторов инфраструктуры. В штате Виктория отдельные департаменты правительства, в конечном счете, отвечают за дизайн и присуждение концессий. В каждом случае ответственность за проект вменяется конкретному министру. Этот министр затем отвечает за содействие консультациям с другими департаментами правительства, вовлеченными в проект. Министр также должен работать с Департаментом Казначейства и Финансов. Для того чтобы направлять и содействовать последовательности при анализе и в процедурах, правительство Виктории сформулировало Политику инвестиций в инфраструктуру Виктории, текст которой опубликован в июне 1994 года Департаментом Казначейства и Финансов. Этот Департамент действует также в качестве референц-центра, когда требуется руководство со стороны других государственных учреждений.

Источник: www.treasury.vic.gov.au/

Центр СЭП на Филиппинах

Правительство Филиппин создало институциональную структуру для поддержки частной национальной программы по инфраструктуре. Каждое агентство сектора имеет специальный отдел по строительству–эксплуатации–передаче (СЭП), отвечающий за координацию дизайна и реализацию своих проектов. В этой структуре власти на национальном, провинциальном и муниципальном уровнях отбирают и присуждают проекты. Власти готовят список приоритетных проектов, которые должны получить одобрение либо Комитета по координации инвестиций, либо Национального органа экономического развития (NEDA), Совета NEDA, или местного или регионального советов. Правительство создало Центр «СЭП» как часть своей программы для выполнения следующих задач:

- Ведение национальной инвентаризации всех номинированных проектов, которые должны разрабатываться в рамках «СЭП»,
- Предоставление общих консультаций иностранным инвесторам, которые занимаются бизнесом на Филиппинах,
- Разработка проектов инфраструктуры,
- Оказание технической помощи и тренинга центральным и местным государственным служащим по дизайну и реализации проектов, и Руководство мероприятиями по содействию программе «СЭП» на Филиппинах, а также конкретным проектам посредством брошюр и выездных презентаций.

Первоначально Центр был в основном занят маркетингом концепции «СЭП» среди частных инвесторов. Центр «СЭП» теперь больше занимается тренингом местных и национальных государственных чиновников.

Источник: www.botcenter.gov.ph/

6.3.3 Техническая помощь

Если правительство не имеет обширного опыта в найме ПГЧС, будет иметься возможность нанять по контракту консультантов и/или специальных консультантов, таких как юристов, финансовых аналитиков, финансистов, экономистов, социологов и отраслевых специалистов для оказания поддержки правительству. Такие консультанты могут быть наняты в качестве команды или на индивидуальной основе, в этом случае необходимо обеспечить координацию между отдельными членами команды. Консультанты будут играть важную роль в наращивании движущей силы, разработке стратегий для рассмотрения правительства, помощи в разработке сообщений и информации для общественности, проведения анализа вариантов ПГЧС и оказания поддержки процессам тендера и переговоров.

Специалистов консультантов необходимо привлечь к процессу на ранней стадии, они должны работать совместно с государственными партнерами. Как только ПГЧС рассмотрено, правительство должно идентифицировать персонал потенциальных местных партнеров, создать отдел ПГЧС или ОРП, должно провести тренинг для персонала, который возьмет на себя новые обязанности. Местное построение потенциала должно быть поддержано посредством рабочих отношений с любым консультантом.

В идеале технические консультанты должны продолжать оказывать поддержку до момента подписания контракта и, возможно, в дальнейшем. Процесс тендера и переговоров задействует повторные разъяснения и повторения тендерных документов, которые зачастую происходят быстро. Процесс должен быть хорошо организован, политически оправдан, должен приводить к хорошему результату. Если у правительства нет внешней поддержки на этой стадии (финансовой, юридической и технической), основные кадры правительства должны пройти тренинг по ведению переговоров и должны быть полностью знакомы с содержанием и предназначением пакета тендерных документов (контракт, тендерные документы и формы тендера).

Аналогичная техническая поддержка может также понадобиться для построения потенциала у той организации, на которую возложено проведение мониторинга по соответствию соблюдения контракта и соответствию целям продвижения.

6.4 Коммерческая, финансовая и экономическая подготовка

При разработке и подготовке ПГЧС должен иметь место процесс балансировки уровней услуг и уровней тарифов, создающий пакет цен и услуг, который приемлем для потребителей и устойчив для коммунального предприятия. Решающим моментом для такого анализа является структура оплаты и прибыли для частного партнера, включая любые субсидии, которые, возможно, понадобятся.

Такой итеративный процесс должен выполнять:

- Технический анализ для определения стоимости услуги;
- Маркетинговые и социологические исследования для определения того, насколько население готово и в состоянии платить за определенные уровни услуг;
- Финансовый анализ и моделирование для определения тарифа возмещения затрат для поддержки желаемых целей охвата и уровней услуг;
- Консультации и компромиссы для согласования любых переходных субсидий до достижения уровня возмещения затрат, или о постоянных субсидиях, например, для потребителей с низкими доходами. Если субсидий нет, охват и цели услуг, возможно, должны быть пересмотрены.

Как описано в разделе 3.4, финансовая модель должна быть достаточно гибкой, чтобы вмещать ряд переменных, чтобы обеспечить итеративный процесс между финансовым моделированием и дизайном ПГЧС. Основной целью должно быть обеспечение финансовой стабильности коммунального предприятия посредством повышения производительности и посредством выравнивания доходов и расходов. Финансовая модель – это инструмент, который помогает достичь правильного баланса ценовой доступности, возмещения затрат и инвестиций. Модель должна помочь определить приоритеты инвестиций и принять информированные решения о том, кто должен вкладывать инвестиции в зависимости от соответствующей стоимости капитала. Некоторые страны считают полезным использовать модель сравнения государственно-го сектора (PSC), которая помогает правительствам проверить, предлагает предложение по частным инвестициям экономичность по сравнению с наиболее эффективной формой государственного финансирования.

При подготовке сделки необходимо рассмотреть три важных момента - (i) источник финансирования, (ii) дизайн подходящей структуры тарифа и уровни тарифов и (iii) дизайн и применение субсидий.

6.4.1 Проектное финансирование

ПГЧС по инфраструктуре часто требует финансирования; это значит, что требуются внешние средства для первоначальных вложений, которые впоследствии будут возмещаться из будущих потоков прибыли. Денежные средства могут быть взяты из государственного или из частного сектора. Независимо от источника финансирования, такие денежные средства имеют стоимость и, следовательно, влияют на экономику проекта и нужные тарифы (и, таким образом, на доступность по цене). Основой для финансирования проекта является соотношение между воспринимаемым уровнем риска (происходящим в силу различных технических, коммерческих и других условий, связанных с проектом) и стоимостью финансирования.

Затраты на финансирование со стороны государства обычно ниже, чем для частного оператора даже из одной и той же страны происхождения. Предоставление частного финансирования может, следовательно, увеличить финансовые затраты ПГЧС. Однако повышение эффективности от ПГЧС, как ожидается, может перевесить эти дополнительные затраты и привести к чистой экономии и повышению эффективности, имея конечные преимущества для потребителей. Кроме того, финансирование со стороны государственного сектора обычно недостаточно для создания первоначального толчка для ПГЧС.

Оператор, как правило, должен создать компанию по проекту для реализации контракта, которая обычно называется специальный посредник (SPV). Владелец компании могут представлять консорциум компаний или одну крупную компанию. Владелец компании обычно не финансируют все расходы по проекту, вместо этого они предоставляют долю капитала и занимают остальную часть нужного капитала у финансовых учреждений или размещают долговые ценные бумаги на рынке капитала.

Кредитоспособность (прибыльность) проекта зависит от ряда факторов, некоторые из которых могут контролироваться правительством при разработке дизайна ПГЧС. К ним относится коммерческая привлекательность дизайна проекта и тарифов (более короткий период окупаемости и, следовательно, период финансирования), а также сильные мероприятия по реализации для снижения рыночного риска, риска для доходов (предсказуемость денежного потока), вместе с уровнем определенности и прозрачности регуляторных правил, которые влияют на будущие доходы.

Финансирование проектов инфраструктуры в целом, либо за счет банков, либо за счет рынков ценных бумаг сталкивается с рядом трудностей. В том числе (i) долгие сроки погашения кредитов для того, чтобы соответствовать денежным потокам проекта, (ii) ограничения по наличию финансирования в местной валюте, для соответствия потокам доходов в местной валюте, (iii) ограниченный имеющийся в распоряжении капитал, что приводит к высокой степени лаваража, (iv) отсутствие обеспечения/гарантии, за исключением имеющихся активов проекта ("финансирование без права регресса").

В результате финансирование проекта является специфической деятельностью и в зависимости от преобладающих условий рынка может иметься или не иметься в наличии в конкретный момент времени. Чтобы сделать финансирование возможным или чтобы обеспечить лучшие ставки при заимствовании, оператор может обратиться за обеспечением кредита через страхование или гарантии. Это может включать в себя (частичные) гарантии по кредиту (например, от самого правительства или от финансового учреждения развития), или гарантии от политического риска (от страховщиков или от финансового учреждения развития), когда правительство или регулятор не придерживаются условий соглашения (например, соглашение типа «бери или плати неустойку», концессионные соглашения и т.д.).

Для того чтобы определить сумму заемного финансирования для обеспечения проекта, кредиторы делают свои собственные расчеты, связанные с работой проекта и денежными потоками. Сюда относятся коэффициенты обслуживания долга, коэффициент покрытия на срок действия кредита и коэффициент покрытия на срок действия проекта. Финансирование проекта требует очень тщательного процесса оценки, поскольку полагаться приходится только на денежные потоки проекта. Кредиторы должны проводить тщательную финансовую экспертизу, чтобы убедиться, что предположения и риск проекта являются обоснованными.

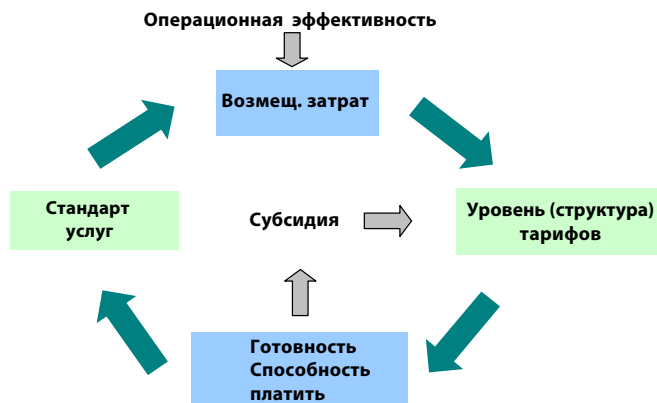
Решающим является понимание того, что участники тендера могут полностью не знать будущие мероприятия по финансированию до последней стадии контрактного процесса. Участники тендера должны иметь потенциальные финансирующие организации, но окончательные финансовые договоренности и рискованные вложения могут иметь место только тогда, когда контракт уже почти наверняка присужден. На этой последней стадии кредиторы могут предъявить свои требования к проекту. Это создает риск того, что выигравший тендер участник не сможет получить финансирование и должен будет отказаться от контракта. Это подчеркивает важность критической оценки финансовых ресурсов и кредитной способности потенциальных участников тендера во время предварительной квалификации. Полезным инструментом является введение гарантии предложения или депозита, выплачиваемых участником тендера, который не возвращается, если выигравший тендер участник отказывается от контракта.

6.4.2 *Дизайн тарифов*

Тариф должен уравнивать ряд целей: (i) предусмотренный стандарт услуги и связанные с этим затраты, (ii) готовность и способность потребителей платить, (iii) возмещение затрат, возникающих в результате, (iv) требуемые экономические показатели (возврат инвестиций) для частного оператора, и (v) необходимость/наличие субсидий. Правильная комбинация факторов должна быть найдена через процесс итеративной оптимизации с применением модели проекта (смотри рисунок 11).

Этот процесс усложняется, если применяются дифференцированные/комплексные структуры тарифов (например, цена за единицу как функция потребления для того, чтобы помочь потребителям с низкими доходами), или механизмы корректировки тарифов (например, для изменений стоимости вкладов, изменений обменных курсов). Решающим является привлечение квалифицированных и опытных специалистов для решения задач моделирования и оптимизации

Следующие цели дают соответствующую отправную точку для разработки тарифов:

Рисунок 11: Итеративный процесс дизайна тарифов

Источник: Хизер Скиллинг и Нильс Дженсон, 2006.

- Возмещение издержек/возврат инвестиций,
- Мотивация эффективности,
- Справедливость и равенство,
- Простота и ясность.

Возмещение издержек/возврат инвестиций

Комбинация стандартов услуг (затрат) и тарифов (прибыли) определяет коммерческую жизнеспособность проекта. Кроме этого, частный оператор имеет возможность улучшить конечный финансовый результат за счет практической эффективности капиталовложений и эксплуатации. Следовательно, частный оператор будет участвовать в проекте, только если он увидит реальный шанс извлечь прибыль, при условии предварительно установленного набора стандартов услуг и тарифов.

Внутренняя рентабельность (IRR) и рентабельность собственного капитала (RoE) являются наиболее часто используемыми мерами для оценки финансовой привлекательности с точки зрения частных операторов (как описано в разделе 3.5). Частный оператор должен оценить потенциальную IRR проекта по сравнению с рентабельностью собственного капитала, откорректированную в соответствии с воспринимаемым риском проекта. Частный оператор может пожелать принять меньшую IRR, если некоторые риски будут снижены или смягчены посредством действий правительства или других агентств. Доходы считаются адекватными, если они дают оператору возможность обслуживать, заменять, модернизировать и расширять услуги и активы. (Смотрите врезку 13, где приведен опыт Чили в ценообразовании для электроэнергетики.)

Врезка 13: Ценообразование на электроэнергию в Чили

Метод Чили по формированию тарифов на электроэнергию оригинален благодаря инновационному подходу к регулированию рентабельности. Система цен включает регулируемые ставки для потребителей с пиковой нагрузкой менее 2 мегаватт, и свободные договорные ставки для остальных потребителей. Окончательная цена для регулируемых потребителей имеет две составляющие: базовая цена, по которой распределительные компании покупают электроэнергию у генерирующих компаний и распределительных сетей, и добавленная стоимость распределения. Добавленная стоимость распределения рассчитывается каждые четыре года. В процедуре задействовано определение затрат оптимально работающей компании и установление ставок, которые дают 10% реальной прибыли от стоимости замещения активов. Эти ставки затем применяются к реальным компаниям, чтобы обеспечить, что средняя рентабельность составляет величину рентабельности активов от 6% до 14%. Если средняя фактическая рентабельность попадает за пределы этого диапазона, ставки корректируются до достижения нижнего или верхнего предела, в зависимости от того, были ли они ниже или выше установленных значений. Операционные затраты «эффективной фирмы» и стоимость замещения активов основаны на средневзвешенных оценках, выполненных отраслью и регуляторным агентством.

Источник: Керф, Майкл. 1998. *Концессии по инфраструктуре: Руководство по их разработке и присуждению — набор инструментов приватизации*. Наборы Инструментов. Вашингтон, ОК: Всемирный банк.

В качестве отправной точки для определения справедливости тариф должен отражать затраты, а различные группы/классы потребителей должны рассматривать тариф, как отражающий затраты на поставку. Например, население при одинаковых условиях платит одинаковые суммы или население, получающее услуги низшего качества, должно получать счета с меньшими суммами. Однако некоторые услуги, такие как водоснабжение или канализация, часто считаются общественными услугами, при этом ни одному потребителю не должно быть отказано в получении этих услуг на основании его неспособности платить (смотри раздел 6.4.3 по субсидиям, ниже). Специальные субсидии или перекрестное субсидирование, предусмотренное тарифом, может решить эту проблему.

Простота и ясность

Цель простоты и ясности означает, что тариф должен быть легко доступным и понятным как работникам коммунального предприятия, так и потребителям. Например, если структура тарифа слишком сложна, потребители могут не понять последствия для своих счетов при изменении потребления, или совокупность опций, которые для них имеются. Однако чрезмерная упрощенность может привести к потере мотивации или отрицательному воздействию на справедливость.

Уравновешивание целей

Существует необходимость балансировать вышеупомянутые цели между собой. Например, цели мотивации иногда могут конфликтовать с целью простоты, потому что на основании получения большей прибыли может иметь смысл применять очень сложную структуру тарифа. Аналогичный конфликт может возникнуть с целью справедливости. Имеется еще одно требование, которое говорит, что должны быть заложены основы, в том числе определение целесообразной рентабельности, понимание того, как будут оцениваться активы, и будут ли разрешаться любые дополнительные прибыли.

После оценки этих факторов и определения подходящего распределения риска в ПГЧС, устанавливаются первоначальная ставка тарифа и структура тарифа, пока не будут внесены корректировки.

6.4.3 Корректировка тарифов

Ожидать, что набор тарифов или даже структура тарифов, или режим останутся жизнеспособными и подходящими в течение обычного срока проекта ПГЧС, является нереальным. Важно, следовательно, определить практические правила для их корректировки. Это требует определения:

- Механизмов запуска или двигателей корректировки цен, таких как изменение цен на сырье (таких как цены на нефть для выработки электроэнергии), инфляция и колебания обменных курсов (там, где оператор должен подвергаться незастрахованному риску изменения курсов иностранных валют);
- Механизмов, с помощью которых будут делаться корректировки, включая правила «затраты плюс прибыль» и «верхний предел цен»;
- Частоты корректировок, включая перекладывание издержек на потребителей, индексацию тарифов, установление новых тарифов, и корректировку чрезвычайных тарифов.

Механизмы

Существует отличие между регуляторными требованиями для коммунальных предприятий, таких как вывоз мусора, электроснабжение, водоснабжение и телекоммуникации, и другими формами общественной инфраструктуры, такой как дороги.

Механизмы корректировки тарифов на коммунальные услуги, которые обсуждаются ниже, попадают в две основных категории: механизмы типа «затраты плюс» и механизмы типа «верхний предел цен».

Механизмы типа «затраты плюс» или рентабельности позволяют регулируемым фирмам перевести операционные издержки и капитальные затраты на потребителя, включая рентабельность инвестиций после налогообложения. По этой системе корректировки нет, если только оператор не обращается к регуляторному органу и делает запрос на проведение пересмотра и на установление нового тарифа.

Регуляторный орган рассматривает общую затратную базу оператора в ответ на любое предложение о том, что нужны повышенные или пониженные цены для полного покрытия затрат. Теоретически такой подход дает лучшее соответствие цен и понесенных затрат, но дает меньшую мотивацию для эффективной работы и развития, поскольку рентабельность гарантируется.

Регулирование по типу «затраты плюс прибыль» имеет потенциал поощрения фирм к раздуванию затрат, а не к тому, чтобы они добивались эффективной работы. Он тем не менее имеет сильный элемент определенности с точки зрения капиталовложений, что может смягчить риск.

Регулирование по типу доход или «верхний предел цен», с другой стороны дает большую мотивацию для обеспечения эффективности. Доходы или верхние пределы цен устанавливаются, чтобы контролировать сумму доходов за период действия конкретных цен, но фирмам предоставляется свобода для увеличения заработков посредством улучшения работы. При этом механизме фирма может изменять уровень цен и свою структуру тарифа согласно индексу, который обычно включает меру инфляции и «зачет производительности» (обычно называемый фактором X). Такой подход может обеспечить лучшую мотивацию для повышения эффективности и выявляет истинные издержки по оказанию услуг.

Выбор регуляторного подхода осуществляется под влиянием многих факторов, включая наличие экономической экспертизы, системы учета и аудита, инвестиционных требований сектора и мотивацию по обеспечению эффективности. Во время ранних стадий развития, когда регуляторный потенциал еще развивается, верхние пределы цен могут представлять собой лучший выбор. Цены можно установить на достаточно высоком для привлечения капитала уровне. На более зрелых стадиях регулирования может быть приемлемым механизм «затраты плюс прибыль» для привлечения крупномасштабных инвестиций.

Многие регуляторные системы предусматривают аспекты механизмов доходности или верхнего предела цен, или «затраты плюс прибыль» в виде гибридных, приспособленных подходов, а также методологические подходы к проблемам, специфичным для сектора.

Тем не менее форма регуляторной системы должна подвергаться детальному анализу и рассмотрению с учетом страны, сектора, промышленности и профилей капиталовложений в инфраструктуру.

Регулирование инфраструктуры, не являющейся коммунальными услугами, для ПГЧС принимает слегка другую форму и обычно формулируется в контракте ПГЧС. В отношении ПГЧС в области инфраструктуры целью регулирования является рациональное распределение риска и поддержание стабильности между риском и ожидаемым возвратом.

Частота корректировок

Существуют различные процедуры для осуществления корректировки тарифов. В некоторых случаях существует соглашение, что затраты на некоторые вложения (энергия, например, или большие расходы воды) должны быть немедленно отражены и переданы в размер тарифа, собираемого с потребителей. При этом способе риск повышения цен на вклады немедленно передается потребителям. Другие составляющие, которые переводятся на потребителей, могут включать в себя изменение налоговых ставок или изменения стандартов качества, устанавливаемых правительством. Механизм подходит, когда поставщик услуг не имеет контроля над вкладом. Подобное перекалывание затрат на потребителя может снизить мотивацию поставщика услуг к тому, чтобы использовать вклады более эффективно, и все-таки поставщик должен быть осторожен в том, чтобы повышать тариф выше той величины, которую потребители готовы и в состоянии платить.

Индексация тарифов. Этот механизм аналогичен переносу затрат на потребителя, но при этом использует другой инструмент для корректировки. Тариф корректируется с тем, чтобы отразить индекс цен (такой как индекс потребительских цен), а не фактические затраты на услугу на регулярной основе. В то время как индексация может защитить поставщика от повышения цен, которое предсказуемо и находится в нормальных пределах, поставщик все-таки уязвим перед изменениями, находящимися за пределами нормы или за пределами индекса. В некоторых случаях формула индексации основана на корзине цен, которые больше всего связаны с услугой, которая оказывается.

Пересмотр тарифа или периодическая корректировка тарифа. Более приспособленный механизм для корректировки тарифов – это пересмотр тарифов. Для долгосрочного ПГЧС индексации или переноса затрат на потребителей может быть недостаточно для того, чтобы охватить все изменения в секторе на время существования контракта. Следовательно, правила пересмотра тарифа определяются до реализации ПГЧС и будут предметом обсуждения среди всех сторон, имеющих отношение к распределению риска.

Дискуссия о пересмотре тарифа должна охватывать:

- Цели пересмотра,
- Методологию пересмотра,
- Двигатели для рассмотрения и возможного пересмотра.

К целям корректировки могут относиться обеспечение целесообразных уровней рентабельности для оператора, поощрение эффективности через рентабельность или восстановление финансового положения оператора, который столкнулся с неожиданным (и неконтролируемым) изменением в условиях работы, таким как изменение обменного курса валюты.

В зависимости от целей пересмотра, могут применяться различные методологии. Например, может быть предпринята попытка определить, какой будет уровень наиболее эффективных затрат посредством сравнения эффективности или получения консультации экспертов. Если пересмотр предназначен для восстановления финансовой устойчивости оператора, пересмотра могут потребовать только основные переменные затраты.

Подобная корректировка тарифов может быть инициирована по просьбе о пересмотре или в силу конкретного обстоятельства. Обычно такие корректировки предусматриваются на предварительно оговоренной периодической основе, так, например, каждые пять лет.

В некоторых случаях в высшей степени необычные обстоятельства, такие как конфликт или банкротство, могут запустить механизм чрезвычайного пересмотра цен.

6.4.4 *Дизайн субсидий*

Правительственные субсидии могут применяться с тем, чтобы сделать проект коммерчески жизнеспособным с точки зрения частного оператора, даже если желаемая комбинация услуги и уровней тарифа не приводят к эффективному возмещению издержек. Это будет иметь смысл, только если суммарные затраты для правительства по ПГЧС (включая субсидии) ниже, чем затраты для правительства при полной работе этой службы в условиях государственного сектора, или затраты на предоставление услуги на требуемом уровне обслуживания.

Правительственные субсидии могут быть «общими», то есть применяемыми к проекту в целом, или «специальными», в этом случае они привязаны к оказанию услуг для заслуженных (с низкими доходами) сегментов потребителей. Некоторые субсидии разработаны как обязательства коммунальных служб и являются обязательны-

ми в регуляторных стандартах или стандартах лицензирования и выплачиваются бенефициариям за счет прямых или косвенных трансфертов государственного сектора.

Перекрестные субсидии не привлекают выплаты со стороны правительства, но являются механизмом компенсации, встроенным в структуру тарифа. Они служат в качестве средства снижения среднего тарифа, который взимается с одной группы потребителей за счет повышения среднего тарифа для другой группы потребителей. Наиболее распространенными формами перекрестных субсидий являются субсидии от не бытовых в пользу бытовых потребителей, а также субсидии от потребителей больших объемов услуг для потребителей низких объемов через увеличение при ступенчато-пропорциональной структуре тарифа. Субсидии могут быть за подключение (плата за подключение) или за потребление.

Правительства обычно предоставляют субсидии для снижения уровня тарифа с целью оказания поддержки бедным, решения проблем общественного здравоохранения, решения проблем охраны окружающей среды и/или из-за политических трений на почве повышения тарифов.

Во многих случаях субсидии уже имеют место и работают еще до появления ПГЧС, хотя и в скрытом виде. В той степени, в которой неприбыльная деятельность по оказанию услуг ведется государственным учреждением, и при этом имеют место убытки, такие учреждения полагаются на бюджетную поддержку, в основном на государственные субсидии. Как таковая реализация эффективного ПГЧС с краткосрочными и среднесрочными субсидиями все-таки может привести к общему улучшению относительно статус-кво. Однако субсидии повышают общую ценность проекта и не устраняют мотивацию для достижения эффективности или не служат для сохранения оказания услуг ограниченного качества.

Различные типы субсидий используются для решения различных проблем. Вариантами являются денежные субсидии, включая помощь на основе результата деятельности, безвозмездное несение бизнес риска правительством, дешевый капитал и гранты в натуральном выражении, а также освобождение от налогов. Каждый из этих вариантов описывается ниже.

Денежные субсидии, включая помощь на основе результата деятельности

Денежные субсидии задействуют денежные выплаты со стороны правительства частному оператору или компании проекта. Выплаты могут делаться для покрытия части инвестиций или могут относиться к оказанию услуг. Ясно, что субсидии должны разрабатываться для того, чтобы частный оператор имел мотивацию для достижения

желаемого результата государственной политики. Это не всегда просто, так как субсидии могут создавать негативные тенденции по неэффективной работе или другие нежелательные результаты.

Там, где есть политические ограничения на повышение тарифов, поставщику частных услуг могут выплачиваться общие наличные субсидии для снижения среднего тарифа, который нужен для покрытия операционных издержек коммунального предприятия. В этом случае важным обстоятельством является установление размеров субсидии заранее. Если этого не делать, то может получиться так, что у частного оператора не будет достаточно мотивации для сведения к минимуму операционных издержек. При установлении размера субсидии заранее можно предусмотреть постепенное сокращение размера субсидии через ежегодное уменьшение выплат, по мере реализации мероприятий по повышению эффективности и постепенного повышения тарифов.

Там, где причиной субсидирования является увеличение охвата услугой, а не обеспечение смягчения воздействия повышения тарифа, более подходящим будет связать выплату субсидии с таким показателем, как количество новых подключений.

Фиксированные субсидии на каждое новое подключение, однако, как можно ожидать, побудят оператора подключать те здания, которые дадут максимальную ожидаемую прибыль за вычетом стоимости подключения. Такая структура может ограничить мотивацию подключать самые бедные домохозяйства. Альтернативой может быть субсидирование затрат на новые подключения только в определенных районах, таких как районы, где сосредоточено бедное население.

Дешевый капитал

Это относится к снижению требуемой рентабельности капитала или к снижению эффективных затрат на кредит для частного оператора. Правительства могут субсидировать стоимость заемного капитала для коммунального предприятия за счет займа денег по льготным ставкам (то есть ниже затрат по обслуживанию долга). Последующие списания таких кредитов правительством могут представлять собой дальнейшее субсидирование коммунального предприятия, несмотря на то, что это, вероятно, может привести к возникновению проблем впоследствии, когда понадобится дальнейшее заимствование. Правительства также могут субсидировать затраты на обслуживание долга для коммунального предприятия за счет предоставления гарантий или за счет взятия на себя обязательств по риску изменения обменного курса иностранных валют, что может представлять собой значительный риск для коммунальных предприятий в развивающихся странах.

Гранты в натуральном выражении и освобождение от налогов

Правительства также могут предоставлять субсидии частным коммунальным предприятиям через гранты в натуральном выражении и через освобождение от налогов. Гранты в натуральном выражении могут принимать различные формы, такие как право на забор воды, которая в другом случае была бы предметом оплаты, или земельные гранты. Освобождение от налогообложения часто применяется к государственным коммунальным предприятиям, то же может применяться и к предприятию, как только оно перейдет в частные руки.

Опять-таки эти субсидии не нацелены на результаты предоставления услуг или на тех потребителей, которые больше всего нуждаются в помощи. В результате будет иметь место просачивание преимуществ к небедным домохозяйствам, предполагая, что эти преимущества передаются потребителям, а не удерживаются только самим оператором в форме зачтенных увеличений затрат.

В случае, когда субсидии необходимы, формы субсидий должны рассматриваться путем сравнительной оценки прибыли и затрат по каждой субсидии и оценки того, насколько хорошо они достигают заявленных целей, таких как решение проблем бедных.

6.5 Соображения по вопросам труда

Работники государственного сектора часто оппонируют мероприятия ПГЧС. На ранней стадии между правительством, профсоюзами и государственными служащими должен иметь место диалог с тем, чтобы установить цели и стратегии ПГЧС. Информация по вопросу трудоустройства должна активно доводиться до сведения, чтобы избежать спекуляций и необоснованного беспокойства. С работниками необходимо поступать честно, им нужно либо предоставить возможность занятости в новой компании, либо обеспечить выплату приемлемого выходного пособия.

Юридическая экспертиза является критическим моментом при работе с ПГЧС. Это включает в себя акты и инструкции по государственной службе, законы, специфичные для сектора и для предприятия, коллективный договор и любые прецеденты в других секторах.

Для сотрудников и профсоюзов основными проблемами должны быть:

Сокращение штатов или выплата выходного пособия. Это должно включать условия, при которых служащие будут увольняться, и возможности для устройства на работу в новой компании, если таковая будет создана. Работникам государственного

сектора должна быть предоставлена консультация о том, будут ли они переведены в новое предприятие (и таким образом, потенциально не иметь право на получение выходного пособия), всем ли сотрудникам будет выплачено выходное пособие и предоставлена возможность нового трудоустройства или только определенные сотрудники будут иметь право на выходное пособие и/или на возможность трудоустройства в новой компании.

Условия найма в новую компанию. Сотрудники должны знать условия приема на работу, включая размер зарплаты, подчиненность, льготы, гарантии от необоснованного увольнения, будут ли сохраняться льготы и пенсии.

Переподготовка. Увольняется ли сотрудник или остается, будут возникать вопросы о возможностях предлагаемой переподготовки. Как можно скорее должна реализовываться подробно разработанная программа по переподготовке уволенных сотрудников, позволяющая отделить определенные функции и/или повысить потенциал оставшегося персонала.

Способ отношений с работниками зависит почти полностью от местного трудового законодательства и местного прецедента. Должна быть попытка прояснить на ранней стадии процесса, что предусматривается в законе и что не предусматривается. Иначе спекуляции будут значительными. Работники должны быть представлены в процессе как можно скорее, и должно осуществляться активное распространение информации.

6.6 Включение местных партнеров

С точки зрения правительств, как можно большее вовлечение местных частных и государственных партнеров в процесс ПГЧС в целом является желательным. Существуют различные методы как этого достичь:

- **Местные частные партнеры.** Местные компании часто квалифицируются как частные партнеры в ПГЧС в области развития, усовершенствования и эксплуатации инфраструктуры. Контракты с местными партнерами могут варьироваться от контрактов на услуги до «СЭП» и могут применяться к малым и большим проектам. Местные партнеры могут быть особенно эффективны для маленьких, локализованных проектов, например для охвата небольших поселков или районов городской периферии, которые представляют собой жизнеспособный рынок, но которые удалены от основной инфраструктуры. Компетентные коммунальные или строительные фирмы могут принять участие в конкурентных тендерах для предоставления отдельных услуг или для строительства новых сооружений. Для поощрения и регулирования местного участия правительство должно предва-

рительно определить политику по включению местных компаний, обеспечивая гарантии против нечестного доступа к чиновникам по проведению тендера, обеспечивая антикоррупционные меры и устанавливая соответствующие и реалистичные критерии для конкуренции, при этом обеспечивая должное качество проекта.

- **Местные субподрядчики.** В таких секторах, как водоснабжение и электроснабжение, где преобладают малые поставщики услуг, и там, где необходимо заполнить пробелы в оказании услуг, предоставляемых доминирующим коммунальным предприятием, как минимум на кратко- и среднесрочную перспективу, партнеры ПГЧС могут поощряться к тому, чтобы интегрировать таких поставщиков в свои стратегии. Это не заменит намерений предоставлять услугу в конечном итоге с помощью формальных мероприятий, но предотвратит тот факт, что ПГЧС устранил малых поставщиков до того момента, пока не будет в наличии услуг на замену.
- **Отделы местных органов власти.** Многие совместные предприятия вовлекают муниципальных или других местных государственных партнеров. Это может стать эффективным способом привлечения тех, кто принимает решения, и местных заинтересованных сторон к корпоративному управлению компанией, трансформируя их роль в роль собственников. При таком порядке вещей возможен конфликт интересов, это нужно признать и принять соответствующие меры.

6.7 Вовлечение заинтересованных сторон

Раннее вовлечение всех заинтересованных сторон в процесс ПГЧС помогает создавать благоприятную среду. Заинтересованные стороны дают ценную информацию о моментах, вызывающих обеспокоенность, об ожидаемой работе и потенциальном риске. Этот вклад также является решающим для оценки того, являются ли бизнес предположения предлагаемого ПГЧС (в особенности тарифы/сборы) реалистичными и приемлемыми по цене. Если избегать консультаций, то это может привести к риску возникновения оппозиции впоследствии, что замедляет или срывает процесс. Постоянные консультации с заинтересованными сторонами являются важным моментом на каждой стадии.

Консультации с потенциальными участниками тендера и партнерами также являются решающими в обеспечении того, что предлагаемый дизайн ПГЧС соответствует их требованиям. Иначе есть риск того, что дизайн ПГЧС будет предусматривать нереалистичную комбинацию (политически) желательных особенностей (сервис высокого уровня, низкие цены, отсутствие сокращения штатов, отсутствие субсидий и короткие периоды концессии), которые сделают проект непривлекательным для участников

тендера или неустойчивым. Получение неформальной обратной связи со стороны рынка во время подготовительной стадии, следовательно, также является критическим обстоятельством. Более формальные консультации могут иметь место во время реализации проекта, как описано в разделе 7.1.

РЕАЛИЗАЦИЯ ПГЧС

7 Реализация ПГЧС

В настоящей главе обсуждаются некоторые ключевые мероприятия, связанные с реализацией ПГЧС. В центре обсуждения пакет тендерных документов, контракт, оценка и процедура закупок, присуждение контрактов и ведение переговоров. Не каждый этап процедуры закупок обсуждается в подробностях; описываются основные моменты, а более подробная информация представлена в ресурсных материалах, перечисленных в главе 10. Последовательность реализации проекта ПГЧС представлена на рисунке 2 (см. стр. 15). Следует отметить, что все шаги составлены не в строгой последовательности, а в некоторой степени они накладываются друг на друга.

7.1 Сбор ответной реакции от потенциальных участников тендеров

Как только будет составлен ПГЧС, и начнутся подготовительные работы, назначается менеджер по операциям, ответственный за обеспечение беспрепятственного, открытого и своевременного процесса.

Во время этапа выполнения операций важно организовать более формальные взаимоотношения с потенциальными участниками тендера по особым характеристикам разработанной операции. Во время этих взаимодействий правительству необходимо остерегаться возможной манипуляции структурой и процессом ПГЧС со стороны какого-нибудь участника тендера в свою пользу. Аналогично участники тендера не должны пользоваться при тендерной процедуре каким-либо преимуществом (например, дополнительной информацией), полученным при таких консультациях. Во время обсуждений следует избегать предвзятости к какому-нибудь участнику тендера и в них также должны участвовать заинтересованные стороны сектора. Правительство, возможно, сочтет полезным получить поддержку консультантов по ПГЧС при взаимодействиях с потенциальными участниками тендера.

Есть два определенных аспекта взаимодействия с потенциальными участниками тендера:

Конференция по тендеру. Во время тендерной конференции правительство представляет структуру проекта и участников тендера приглашают дать свои замечания и задавать вопросы. Однако в формальной обстановке и в присутствии конкурентов участники тендера, возможно, не будут высказываться о своих проблемах и вряд ли пожелают делиться своими хорошими идеями. Или же они могут договориться с другими участниками тендера, чтобы добиться некоторых изменений.

Консультация по тендерным документам. Альтернативно (или в дополнение к конференции по тендеру) участники могут попросить представить индивидуальные комментарии по проектам тендерных документов, включая проект контракта. Данный метод позволяет правительству выявить проблемы, имеющиеся у ряда участников тендера. Правительство должно направить полный набор ответов на все поднятые вопросы, избегая любой формы фаворитизма.

Участник тендера будет ожидать получения ясной информации по графику последовательности мероприятий, этапам принятия решений и о лицах, принимающих решения. Данная информация должна представляться участникам тендера в письменной форме и регулярно пересматриваться и подтверждаться. Такое уточнение необходимо, чтобы у участников тендера была уверенность в открытости и надежности процедуры.

7.2 Уведомление и предквалификация

Необходимо разработать пакет тендерных документов, контракты и любые иные маркетинговые документы, также как и протоколы встреч с общественностью и потенциальными участниками тендера. Отправной точкой в фактической процедуре закупки является уведомление общественности о возможности и предквалификации участников тендера. Как показано в пункте 7.3 различными методам закупок сопутствуют разные мероприятия, но процесс предквалификации является общим для ПГЧС.

При данном процессе официальное объявление размещается в местной и международной прессе и на электронных носителях, извещая общественность о возможности участия в проекте. Содержание объявления зависит от применяемых правил закупок. Компании могут запросить предквалификационный пакет документов и дополнительную информацию.

Важным аспектом распространения информации является открытие информационного зала (см. врезку 14, где представлен пример). Участники тендера, прошедшие предквалификацию, могут пользоваться центральным архивом всей информации, связанной с проектом ПГЧС, которая предоставляется потенциальным участникам тендера. Информация должна быть организована в соответствии с темами и в подробностях и должна предоставляться одинаково и справедливо всем участникам тендера. Во время работы в зале будет присутствовать оператор, и участники тендера должны подписаться под правилами пользования информационным залом (например, относительно времени работы, снятия копий, использования технических средств и т.д.). Не нужно недооценивать количество времени и усилий, необходимых для популяризации информационного зала. Хотя обычно точность и полнота данных в информационном зале не гарантируются, организаторы процесса и правительство,

тем не менее, должны обеспечить, чтобы данные не были фальшивыми или заведомо ложными. Участники тендера обычно относятся с долей скептицизма к достоверности данных. Однако они будут сомневаться в серьезности процесса, если в наличии будет мало данных.

Врезка 14: Пример показателей информационного зала

Общее

- I.1 Экономические данные (временной ряд)
 - I.1.a Валовой внутренний продукт (на душу населения)
 - I.1.b индекс инфляции
 - I.1.c индекс оптовых цен
 - I.1.d реальные и номинальные процентные ставки
 - I.1.e перепись или данные по населению и темпы роста
- I.2 Институциональные данные
 - I.2.a Годовые отчеты (временной ряд)
 - I.2.b Отчеты доноров и консультантов
- I.3 Географические данные
 - I.3.a Карта страны
 - I.3.b Карты обслуживаемых территорий

Законодательство и положения

- II.1 Национальное
 - II.1.a Конституция
 - II.1.b Гражданское право
 - II.1.c Распоряжение об общественном здравоохранении
 - II.1.d Закон о продуктах питания и медикаментах
 - II.1.e Закон о планировании
 - II.1.f Закон о земле
- II.2 Управление ресурсами
 - II.2.a об охране окружающей среды
 - II.2.b Другие
- II.3 Корпоративные/коммерческие
 - II.3.a Закон об акционерных обществах
 - II.3.b Закон о подоходном налоге
- II.4 Характеристики инфраструктуры

Коммерческие контракты

- III.1 Договоры с внешними компаниями

Человеческие ресурсы

- IV.1 Схема разбивки сотрудников по регионам и функциям
- IV.2 Действующие уровни заработной платы сотрудников
- IV.3 Коллективные договоры

Инженерно-техническая документация

- V.1 Эксплуатация и техобслуживание
- V.2 Инвестиционные программы
- V.3 Спрос
- V.4 Основные средства и технические проверки
- V.5 Системные файлы и схемы
- V.6 Другое

Финансовые данные

- VI.1 Финансовые отчеты
- VI.2 Бюджеты
- VI.3 Долг
 - VI.3.a профиль кредитов/грантов
 - VI.3.b выдача, выплата кредита и проценты
- VI.4 Коммерческие данные
 - VI.4.a выставление счетов
 - VI.4.b сборы
 - VI.4.c разбивка потребителей по категориям

Тарифы

- VII.1 Утвержденная тарифная сетка
- VII.2 Предложения по корректировке тарифов

Специальные вопросы

- VIII Субсидии, коммунальные услуги, обязательства и т.д.

Предквалификация предусматривает, что в тендере смогут участвовать только те участники тендера, у которых есть минимально необходимый опыт и финансовые возможности. Она освобождает правительство от необходимости на более позднем этапе процесса производить более жесткий отбор участников тендера из чрезмерно большого количества участников тендера. Это также способствует тому, что они будут включены в небольшую группу конкурсантов с равными способностями.

Предквалификационные документы обычно содержат:

- Информацию по проекту, такую как характеристики проекта и оперативное окружение (например, информационный меморандум);
- Инструкции участникам тендера, в которых описывается предстоящий тендерный процесс и критерии оценки;
- Перечень документов, требуемых от перспективных участников тендера, для демонстрации их соответствия проекту.

В ответ перспективные участники тендера представляют следующую информацию:

- Правовой статус лица, участвующего в тендере;
- Опыт сопоставимых проектов (включая любые соответствующие подкатегории с точки зрения проекта, региона, особого опыта);
- Финансовое положение/ ресурсы участника тендера;
- Способность сбора финансовых средств;
- Сотрудники и ресурсы, направляемые на проект.

Матрица с предварительно установленными баллами должна облегчить проведение оценки предквалификационных заявок. Матрица устанавливает каждый оцениваемый критерий, и каждому критерию присваивается балл и соответствующее значение. Матрица может содержать и специальные критерии, такие как опыт обслуживания малоимущих пользователей, или можно при желании предусмотреть приоритет местным участникам тендера. Важно быть реалистичными по поводу потенциальной группы участников тендера и установить достаточно высокий порог, чтобы исключить несерьезных или некомпетентных участников тендера, и в то же самое время поддерживать достаточное количество участников для эффективного проведения конкурса. В результате предквалификационного отбора составляется краткий список участников тендера, которых попросят заполнить пакет тендерных документов. В общем коротким списком от 3 до 5 компаний можно управлять и одновременно такого количества достаточно для конкурса.

7.3 Определение процесса закупок

Относительно процесса закупок и оценки заявок необходимо принять некоторые предварительные решения. Выбор метода закупок зависит от бюджета, возможностей правительства, его желания содействовать новшеству, необходимости участия высокопоставленных лиц, уязвимости к коррупции и целей проекта ПГЧС. Имеется три основных варианта, разделенных создаваемым ими уровнем конкуренции: (i) добровольно сделанные предложения или прямые переговоры («из одного источника»); (ii) конкурентные переговоры и (iii) конкурсный тендер.

7.3.1 Инициативные предложения или прямые переговоры

При добровольных предложениях у правительства есть три варианта:

- Прямые переговоры с лицом, предлагающим цену;
- Принятие концепции проекта, затем конкурсный тендер среди ряда участников тендера или
- Предложение первому лицу, делающему предложение, предопределенное преимущество, в признании значения первичного предложения (система бонусов) и вскрытие заявок.

Процесс из одного источника поможет правительству сэкономить время и деньги и может сигнализировать правительству о нереализованной возможности ПГЧС. Однако процесс из одного источника также может дать возможности для коррупции из-за недостаточной прозрачности, и при этом теряется рентабельность конкурсного тендера. Правительство должно быть уверенным в своих способностях ведения переговоров и информированности и убедиться в том, что сделка из единого источника предпочтительнее.

Правительству необходимо убедиться в том, что законы и/или правила по закупкам позволяют ему присудить такой контракт на основе прямых переговоров. Также имеет место повышенный риск, что на более позднем этапе справедливость присуждения контракта будет оспариваться, например, недовольными потенциальными участниками тендера или политической оппозицией. Сама по себе стратегия ведения прямых переговоров может считаться политически рискованной. Врезка 15 показывает стратегию обращения с добровольно представленными предложениями на Филиппинах.

Врезка 15: Добровольно представленные предложения

Согласно Закону Филиппин «О строительстве – эксплуатации – передаче (СЭП)» национальные или местные органы власти могли принимать добровольные предложения для проектов СЭП на основе переговоров, если:

- Проект предусматривает новую концепцию или технологию и уже не включен в реестр приоритетных проектов, определенных правительством.
- Не требуется прямой правительственной гарантии, субсидии или капитала.
- Проект представлен на ценовой тест или «Swiss challenge» (швейцарское оспаривание) со стороны конкурентов.

Ценовой тест работает следующим образом: агентство, присуждающее проект, приглашает представить сопоставимые предложения к любому добровольному предложению, которое оно получило. Приглашение к участию в тендере публикуется в газете общего значения, по крайней мере в течение 3 недель. Опубликованное приглашение должно информировать потенциальных участников тендера о том, где получить тендерные документы; однако частная информация, содержащаяся в первичном предложении, является конфиденциальной и не может быть раскрыта в тендерных документах. У конкурсантов есть 60 дней для представления конкурсных предложений. Если будет получено предложение с более низкой ценой, то у лица, внесшего первичное предложение, есть 30 дней, чтобы привести в соответствие свою цену и выиграть контракт. Иначе контракт будет присужден участнику тендера с более низкой ценой. Такой вариант использовался, например, в случае со строительной компанией в Новой Зеландии, которая представила предложение Национальной энергетической корпорации реабилитировать и обслуживать 350 – мегаваттную гидроэлектростанцию, оспорив добровольное предложение, сделанное Аргентинской компанией.

Источник: Республика Филиппины. 1994.

7.3.2 Конкурентные переговоры

Конкурсные переговоры предусматривают приглашение небольшой группы участников тендера к структурированным переговорам. Участники тендера осведомлены о присутствии других участников тендера, и есть проблема с получением лучшей цены. Такая практика быстрее и дешевле, чем весь конкурсный процесс, и может привести к хорошим ценам. Отбор участников тендера для участия может быть непрозрачным, может и не привести к лучшей группе участников тендера. Имеет место повышенный риск коррупции. Длительный процесс закупок можно рассматривать в качестве альтернативных затрат для частного сектора. Его нужно взвесить с учетом степени и значимости прозрачности.

7.3.3 Конкурентные торги

Большинство правительств имеют правила, требующие некоторую форму конкурсного тендера для закупки товаров и услуг у частного сектора. Кроме того, большинство международных кредитных учреждений и организаций по оказанию помощи требуют использования процедур конкурсных тендеров в качестве условия любого ассоциированного кредита или технической помощи. Ожидается, что конкурс обеспечит прозрачность в процессе и поможет избежать коррупции, а также обеспечит механизм для отбора предложения лучшей стоимости, согласно установленным критериям.

Конечно, преимущества конкурса видны только при наличии достаточного интереса в получении многочисленных участников тендера. Если аукцион не состоится, то правительство попадет в неловкую ситуацию, и в этом еще одна причина важности тщательной подготовки.

Типичный конкурсный тендерный процесс подразумевает следующие мероприятия:

- Уведомление общественности о тендере
- Выявление /нахождение потенциальных участников тендера
 - Предварительный информационный меморандум
 - Выездные встречи
 - Предтендерная конференция
 - Консультации по тендерным документам
- Предварительный отбор
- Составление краткого списка или предварительная квалификация
- Тендер
 - Отбор заявок и процесс оценки
 - Распространение тендерных документов и проект контракта
 - Взаимодействия с участниками тендера
 - Оценка и отбор
 - Ведение переговоров и присуждение
- Переход
 - Стратегия перехода/передачи
 - Права и оплата рабочих.

Конкурсный тендерный процесс может состоять из одного или двух этапов. При процессе в один этап технические и финансовые заявки представляются одновременно в ответ на запрос на предложения. При двухэтапном процессе сначала представляется техническое предложение, затем к нему даются комментарии. На втором этапе рассмотренная техническая заявка представляется вместе с финансовой заявкой.

Связь между государственным и частным секторами может быть строго ограниченной, или степень открытой (хотя и структурированной) связи может быть важной для успеха крупномасштабного ПГЧС.

Конкурсный тендер на основную эксплуатацию, содержание или контракты по обслуживанию может быть относительно прямым, так как объем услуг уже определен и обычно количественно измерим. Более сложные ПГЧС, такие как СЭП, концессии и совместные предприятия являются более сложными процессами, потому что начальная информация и результат обычно неясны. Типичные информационные пробелы, продолжительность реализации контракта и ряд внешних факторов – все это усложняет установление четких целей, и из-за них сложно предсказать итоги.

Примером конкурсного тендера было строительство Кольцевой автодороги в Сиднее (см. врезку 16).

Врезка 16: М7 Кольцевая автодорога Сидней (Австралия)

Автодорога М7 представляет собой 40-километровую платную дорогу, проходящую по западному Сиднею и соединяющую ряд других автодорог и главных магистралей. Так как это партнерство государственного и частного секторов (ПГЧС), в ее строительстве участвуют три уровня правительства (федеральный, государственный и местный), с проведением обширной консультации с населением и в соответствии с процедурой проведения тендера и установленными критериями проекта. Процессом ПГЧС управляло специальное агентство, отделение по дорогам и автомобильному движению.

Дорога была построена и эксплуатируется на основе 34-летней концессии консорциумом, который включает такие организации как Трансурбан, инфраструктурная группа Макквейера и Лейтон холдингс. После концессионного периода автодорога возвращается в собственность правительства. Проект в 2-3 млрд. долларов был выполнен на 8 месяцев раньше графика и предусматривает полностью электронную технологию. Параллельно были построены 40 км пешеходной и велосипедной дорог. Автодорожный проект предусматривал полную оценку экологического воздействия, также как и определенные критерии безопасности и показатели эффективности.

Источник: www.infrastructure.org.au.

7.4 Определение процесса оценки тендерных предложений

7.4.1 Первоначальные решения

Процедура оценки и критерии должны быть прозрачными. Прозрачность достигается предоставлением как можно большей информации и путем разработки процедур, которые четко обеспечивают одинаковое отношение ко всем сторонам. Тем не менее конфиденциальность во время тендерного процесса также необходима, чтобы не компрометировать законные коммерческие интересы сторон.

Заявки обычно оцениваются в двух расширенных категориях: технической и финансовой. Относительная значимость каждой должна отражать важность в достижении установленных целей. Цели проекта, структура проекта, информация в тендерных документах, критерии оценки должны быть соответствующими.

Первый пункт принятия решения – будет ли техническая оценка основана на принципе «прошла – не прошла» (заявка) (при этом решающей оценкой является оценка финансовой стороны), или технические и финансовые данные будут оцениваться вместе, и им будут присвоены удельные баллы:

- Решение 1: Взвешенная техническая и финансовая оценка или техническая оценка по принципу «прошла – не прошла»?
 - Если взвешенная оценка, каково будет удельное значение?
 - Если по принципу «прошла – не прошла», какой будет минимальный квалификационный технический балл?
- Решение 2: Как распределять баллы между техническими категориями и подкатегориями.

Технические и финансовые документы представляются в отдельных конвертах, чтобы проводить раздельную оценку каждого компонента. Есть четыре варианта представления технического предложения:

- Вариант 1. Содержит правовую сертификацию и заявочную гарантию. Они подтверждаются, финансовые конверты вскрываются, и контракт присуждается заявке с самой низкой ценой.
- Вариант 2. Содержит техническую и финансовую информацию, которая используется для замены предквалификационного отбора. Финансовые конверты отобранных участников тендера вскрываются, и контракт присуждается заявке с самой низкой ценой.
- Вариант 3. Содержит техническое предложение, которое оценивается по принципу «прошла – не прошла». Финансовые конверты прошедших участников тендера вскрываются, и контракт присуждается заявке с самой низкой ценой.

- Вариант 4. Содержит техническое предложение, которое оценивается в числовом выражении. Контракт присуждается заявке, которая набрала наилучший технический/ финансовый взвешенный балл.

Также есть четыре обычных варианта возможной презентации финансовых данных:

- Вариант 1. Заявки, основанные на цене продаваемых акций или активов.
- Вариант 2. Заявки, основанные на предварительной оплате, в сочетании с будущими концессионными сборами.
- Вариант 3. Заявки, основанные на будущих тарифах.
- Вариант 4. Заявки на оплату за обслуживание с льготным компонентом или без него.

7.4.2 Техническая и финансовая оценка

Критерии оценки должны быть установлены заранее на бланке для заполнения данных. Техническая оценка обычно учитывает следующее:

- Качество плана работ
 - Оказываемые услуги
 - Методология и подход
 - Выполнение стандартов работы и оптимизация льготной компенсации
 - Новшества и улучшения
 - Обучение
- Качество штатного расписания
 - Подробности штатного расписания
 - Соответствующий опыт, отражающий требуемые услуги в штатном расписании
 - Профессиональные качества и опыт работы ключевого персонала, как указано в резюме.

Финансовая оценка основана на:

- Представленных ценах заявок (валюта, суммы, изменения или комментарии)
- Корректировки на:
 - Ошибки в расчетах
 - Условные суммы
- Откорректированная цена заявки
- Перевод заявок на единую валюту
- Формула для присуждения баллов заявкам при взвешенной технической/финансовой оценке.

7.5 Пакет тендерного предложения

В зависимости от типа контракта и местных требований по объему тендерный пакет может варьироваться от нескольких документов до одного краткого документа. Ниже перечисленные компоненты являются основными компонентами общего тендерного пакета:

- **Приглашение к подаче заявок.** Это небольшой документ (на одной или двух страницах), в котором дается обзор возможности, указываются сроки представления заявок, а также дается информация для участников тендера, которая используется при получении полного пакета заявки. Приглашение к подаче заявок обычно публикуется в соответствующих местных и международных журналах. Приглашение к подаче заявок будет распечатано и включено в тендерный пакет.
- **Инструкция для участников тендера.** Дает общие инструкции для участников тендера относительно возможности, содержания тендерных документов, подготовки и представления заявок, вскрытия заявок и оценки, конференции для участников тендера или предтендерной встречи и присуждения контракта.
- **Форма заявки.** В форме заявки расширена информация, представленная в инструкции для участников тендера, с указанием любых особых обстоятельств или условий, о которых должны помнить участники тендера. В форме заявки также дается подробная информация по поводу того, куда подавать заявки, где запрашивать уточнения, с кем связываться в отношении ведения переговоров; количество копий представляемой заявки; любые специальные инструкции по сертификатам или доверенностям; сумма тендерной гарантии; критерии оценки.
- **Проект формы контракта.** Пакет тендерных документов включает копию проекта контракта, чтобы участники тендера имели возможность дать свои комментарии или сделать пометки на контракте. Такая процедура сокращает количество времени, необходимое для контрактных переговоров, дает уверенность в том, что участники тендера уже согласны с формой контракта до его присуждения.
- **Образцы формы и процедуры.** Пакет включает стандартные формы, которые могут включать, но не ограничиваться заявочными формами и прайс-листами, формой тендерной гарантии, формой контрактного договора, формами гарантии исполнения и формами банковской гарантии.

Кроме вышеназванного содержания, и в зависимости от требований доноров, участвующих в проекте, пакет может включать информацию по ограничениям, по возможности, что регулирует право участия в тендере и управляет закупкой с использованием донорских средств.

7.6 Контракт

Независимо от выбранного варианта важными элементами контракта являются:

- Стороны соглашения;
- Толкование: устанавливает определения важных терминов и обеспечивает руководство по толкованию условий контракта;
- Объем, территориальная юрисдикция и срок действия договора;
- Цель контракта;
- Обстоятельства начала, составления, изменения и отмены контракта;
- Права и обязанности подрядчика;
- Права и обязанности правительства;
- Требование по гарантии исполнения для обеспечения гарантии правительству, если строительство и/или услуги окажутся ниже установленных стандартов;
- Требования к страховке для обеспечения гарантии по статьям страхования;
- Гарантии правительства;
- Гарантии частного сектора;
- Последствия изменения закона;
- Качество услуги, цели и график исполнения и обслуживания;
- Определение регуляторных полномочий, если таковые имеются, и степень их ролей и полномочий;
- Обязанности подрядчика и правительства в отношении расходов капитала;
- Форма вознаграждения подрядчика, и как она будет осуществляться, по фиксированной ставке, фиксированной ставке плюс премии, или по другой договоренности;
- Как будут распределяться и управляться основные риски;
- Права и обязанности подрядчика в отношении передачи или вступления в права государственной и частной собственности;
- Требования к отчетности;
- Процедуры измерения, мониторинга и реализации исполнения;
- Процедуры координирования инвестиционного планирования;
- Ответственность за экологические обязательства;
- Процедуры разрешения споров;
- Положения о задержке выполнения, описывающие, что является и что не является уважительной причиной задержек в строительстве или работе;
- Форс-мажорные обстоятельства и ответные меры;
- Установленные процедуры, если одна из сторон контракта ПГЧС пожелает изменить какую-нибудь материальную часть (поправка) контракта;
- Обстоятельства компенсации;
- Права каждой стороны на какую-нибудь интеллектуальную собственность, включенную в проект или созданную во время проекта, включая шаги, которые можно

- предпринять для защиты интеллектуальной собственности третьих сторон, таких как производители программного обеспечения информационных технологий;
- Конфликт интересов и разрешение споров;
 - Описание условий, по которым каждая из сторон может отменить контракт, процедура, которую нужно выполнить для этого, и последствия отмены для каждой стороны;
 - Обстоятельства, которые могут позволить правительству или какому-либо финансовому институту «вмешаться» в контракт для защиты его прав в рамках контракта ПГЧС;
 - Последствия изменения собственности или ключевых сотрудников частного партнера;
 - Механизмы, при помощи которых стороны контракта ПГЧС будут взаимодействовать в процессе работы;
 - Требование, чтобы каждая сторона соблюдала законы, относящиеся к проекту, включая получение экологического разрешения, разрешений на зонирование, планирование и другие разрешения;
 - Условия, по которым сотрудники государственного сектора поступают на работу в частный сектор, включая ограничения по прекращению действия или дублированию по производственным причинам;
 - Предварительные условия, которым должна следовать каждая сторона до того, как контракт вступит в действие.

Данный перечень иллюстративный и не включает каждую статью, обязательную для контракта. Окончательный вариант контракта будет зависеть от объема проекта, местных правовых требований и предварительных условий, а также от мнения консультантов по правовым вопросам.

7.7 Переговоры и начало контракта

Идеально, чтобы все проблемы были разрешены во время тендерного процесса. Однако переговоры предоставляют последнюю возможность проработать контрактные вопросы, и к этому этапу у обеих сторон уже имеются вопросы, которые нужно рассмотреть. Правительство часто является менее опытной стороной за столом переговоров, и важно, чтобы оно имело компетентную консультационную поддержку, четкую стратегию ведения переговоров и резервный план (которым может быть участник тендера, занявший второе место).

На переговорах должны присутствовать только ключевые сотрудники, и нужно вести протокол с описанием охваченных вопросов. Переговоры нужно назначать так, чтобы было достаточно времени для подготовки. Возможно, понадобится проведение нескольких раундов переговоров.

Переговоры не должны вновь затрагивать ранее рассмотренные вопросы и не должны нарушать целостности тендерной процедуры, отходя от первоначального предложения.

Часть переговоров будет направлена на предварительные условия, т.е. условия, которые должны выполнить обе стороны для объявления о вступлении контракта в силу. Также нужно обсудить график и процесс перехода. Эти обсуждения будут охватывать:

- Действия по регистрации, такие как правовое учреждение или регистрация любого совместного предприятия или компаний, имеющих отношение к проекту,
- Оплата обеспечения и гарантий.
- Перевод рабочих
 - Выходные пособия
 - Коллективные договора
 - Перенос стажа
 - Дублирование.

7.8 Ключевые проблемы реализации

При переходе к реализации нескольких ключевых аспектов партнерам проекта помогут обеспечить успех:

- **Контроль со стороны заинтересованных сторон в ходе реализации.** Необходимость в эффективной связи с заинтересованными сторонами не ограничивается присуждением контракта. Вместо этого ранние этапы проекта являются важным моментом для победившего участника тендера, чтобы заручиться доверием сообществ, которых касается работа. По мере продвижения к реализации ПГЧС отобранный участник тендера должен разработать хорошо продуманный план для постоянной связи с общественностью, включая назначенное контактное лицо.
- **Обеспечить наличие соответствующих лиц с обеих сторон взаимоотношений.** У ключевых сотрудников должны быть соответствующие технические и управленческие навыки, установленный протокол для совместной работы. Обе стороны должны быть хорошо знакомы с деталями контракта, и обе стороны должны стремиться к атмосфере взаимного уважения.
- **Способность контролировать изменения.** Управление контрактами ПГЧС требует некоторой гибкости с обеих сторон и возможности адаптировать условия контракта, чтобы учесть неизбежные изменения при эксплуатации, которых

нельзя было предусмотреть или учесть в контракте. Контракты должны быть составлены так, чтобы в них можно было вносить изменения (в условия, требования, объем и т.д.), а взаимоотношения должны быть прочными и достаточно гибкими для этого. Хорошее управление контрактом не является реагирующим, а направлено на то, чтобы активно предусматривать и отвечать на бизнес потребности в будущем.

СПЕЦИАЛЬНЫЕ
МЕРОПРИЯТИЯ ПГЧС,
НАПРАВЛЕННЫЕ НА
УЛУЧШЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЯ БЕДНЫХ

8 Специальные мероприятия ПГЧС, направленные на улучшение положения бедных

Частный сектор рассматривается как потенциальный источник опыта и знаний, эффективности и капитала, которые требуются для улучшения и расширения услуги, но которых часто не хватает в государственном секторе. Во многих случаях частный сектор может успешно сотрудничать с коммунальными предприятиями. Однако опыт показал, что многие частные операторы неспособны или не желают улучшать или расширять услуги для группы с низким уровнем доходов (ГНД), по крайней мере, в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Основная причина в том, что операторы частного сектора мало заинтересованы в том, чтобы расширять услуги до малоимущих областей из-за больших затрат на оказание услуг и незначительной прибыли, связанной с отсутствием культуры оплаты услуг, недостатка имущества, низкого потребления, низко затратных структур для этих потребителей.

Беспокойства, озвученные потребителями, НПО и представителями гражданского общества, учтены в новых, целенаправленных подходах к потребностям ГНД в разделе структур ПГЧС. Самым выдающимся из них является новый подход под названием «помощь, основанная на результатах» или ПОР. Однако есть и другие способы подхода к процессу ПГЧС и основным формам ПГЧС с точки зрения защиты интересов бедных. Если данный подход совместить со специальными целенаправленными вмешательствами для преодоления трудностей в обслуживании, ПГЧС может обеспечить необходимые стимулы для частного сектора, привлечь ГНД, а также сбалансировать финансовый и социальный риск и компенсации всем заинтересованным сторонам.

8.1 Характеристики вариантов ПГЧС, направленные на улучшение положения бедных

Важно провести повторное изучение ряда вариантов и любых характерных преимуществ и недостатков с точки зрения обслуживания бедного населения. Затем можно рассмотреть особые мероприятия, направленные на защиту интересов бедных, которые можно добавить к процессу. Как компонент пакета реформ, ПГЧС можно специально составить таким образом, чтобы достичь особых целей реформ. Процесс ПГЧС и контракт поэтому можно составить более или менее в соответствии с потребностями ГНД, если есть желание и если это целесообразно.

Контракты на обслуживание и управление

Оператор не несет ответственности за финансирование операций или инвестиции в систему, и оплата не полностью привязана к сумме тарифных поступлений. Все ресурсы, кроме специальных консультантов, предоставляются государственным сектором, и оператор может только максимально эффективно использовать предоставленные ресурсы.

Так как оператор не несет ответственности за инвестиции в систему, эти контракты по своему характеру не могут требовать от оператора расширения или обеспечения услуг в малоодоходных областях. Однако контракты могут потребовать опыта в социальных вопросах, а также в разработке и реализации каких-нибудь финансируемых малоодоходных стратегий.

Контракты по лизингу и «аффермажу»

Можно включить стимулы компенсации в лизинговый контракт, что содействует оказанию услуг для ГНД на обслуживаемой территории. Однако распространение системы в необслуживаемые районы остается обязанностью государственного сектора (или иначе в соответствии с договоренностями). Оно может и не быть приоритетным ни для государственного, ни для частного сектора. Если малоодоходные территории входят в настоящее время в территорию обслуживания, оператор, возможно, будет заинтересован в оказании услуг, чтобы повысить тарифные поступления или компенсацию. Однако эти территории могут быть менее приоритетными, чем другие потребительские группы на обслуживаемой территории.

Льготы

Льготы дают операторам стимул оказывать услуги как можно большему количеству клиентов. Согласно схеме компенсации льгот, оператору разрешено сохранять большинство или все тарифные поступления по согласованной ставке (или формуле) за единицу воды. Оператор, таким образом, заинтересован продать как можно больше воды потенциально малоимущим слоям населения и другим. Однако у оператора также имеется стимул максимально сократить эксплуатационные затраты, чтобы получить как можно более высокую маржу прибыли. Оператор, таким образом, будет искать не дорогостоящие способы оказания услуг и не пожелает расширять сеть, особенно на территориях, которые географически сложны, и где нет выраженной культуры платежа.

К вопросу о компенсации относится размер скидки. Согласно данному типу контракта, оператор обычно обязан финансировать и эксплуатировать не только существу-

ющую систему, но также и любое расширение системы. В отношении ГНД оператору придется определить путем анализа рентабельности, что расширение и охват необслуживаемых территорий принесет достаточно прибыли от инвестиций. Если правительство пожелает, чтобы концессионер имел приоритетом расширение услуг на малопродуктивные территории, это нужно указать в контракте или ему нужно предоставить льготы. (Врезка 17 описывает стимулы распространения телефонии в сельской местности в Перу).

Врезка 17: Стимулы распространения услуг телефонии в сельской местности в Перу

В качестве стимула для частных операторов электросвязи расширять услуги для сельской местности страны правительство Перу составило партнерство государственного и частного секторов (ПГЧС) таким образом, что была выделена субсидия для оплаты таксофонов, устанавливаемых в заранее определенных местах. Программа использует подход «наименьшей» субсидии для достижения желаемых результатов за минимальную стоимость. Операторы участвуют в тендере за право оказывать услуги в сельской местности, и победителем является тот оператор, который предлагает установить телефоны за наименьшую сумму субсидии. Выплата субсидий осуществляется по результату работы, при этом часть выплачивается при присуждении контракта, а часть после того как будет установлен таксофон, а оставшаяся сумма частями через каждые полгода в течение действия контракта. И эти платежи осуществляются, если оператор достигнет основных показателей работы. Эта структура не только обеспечивает стимулы для операторов расширять услуги на малопродуктивные области, но устанавливает равный приоритет для поддержания инфраструктуры и качества услуг малоимущим потребителям

Источник: Джеффри Канннок «Телекоммуникационные субсидии: Контракты, основанные на результатах, на оказание услуг в сельской местности Перу», документ № 234 из серии «Финансы, государственный сектор и инфраструктурная сеть», Вашингтон О.К., Всемирный банк, 2001 г.

8.2 Интервенции в интересах бедных в контексте ПГЧС

Чтобы поощрять оператора обслуживать ГНД в рамках ПГЧС, важно рассматривать не дорогостоящие механизмы оказания услуг, структуры цен, которые содействуют платежам со стороны потребителей, недорогое финансирование системы расширения и другие контрактные механизмы, относящиеся к особым характеристикам малоимущего населения.

Договоренности ПГЧС во многом могут быть более отвечающими требованиям малоимущих потребителей. Они включают контрактные условия или содержание и изменения общего подхода к программе реформы. А именно:

Структура реформы

- Нужно уточнить и усилить политическое обязательство перед ГНД.
- Должно быть общее согласие в том, какие группы населения составляют ГНД, а также какое учреждение несет ответственность за обновление определения ГНД и мониторинг их доступа к услугам.
- Нужно собрать текущие данные по ГНД с точки зрения услуги, льгот и доступа. Эти данные могут быть использованы для разработки стратегий и целей охвата и установки базовых показателей для измерения прогресса. Консультации с малоимущим населением должны проводиться постоянно, чтобы понять текущий уровень услуг, преград и льгот.
- Должно состояться открытое рассмотрение роли существующих или потенциальных мелких или неформальных служб и потенциала использования этих служб в краткосрочной и среднесрочной перспективе для заполнения пробелов в обслуживании, пока не будет расширен охват через ПГЧС.
- Следует вновь рассмотреть существование каких-либо правовых запретов в отношении обслуживания неофициальных населенных пунктов или разработки специальных стандартов к препятствиям для общины.

Финансовые условия

- Политику правительства по субсидиям нужно пересмотреть в контексте целей ПГЧС по окупаемости.
- Нужно рассмотреть, являются ли ставки за соединение более серьезным сдерживающим фактором сетевой услуги, чем постоянные платежи за услуги. Если да, то нужно пересмотреть ставки за соединение с точки зрения размера и применения.
- Нужно рассмотреть механизмы для содействия платежам, такие как предварительно оплаченные счетчики, увеличенное число пунктов оплаты, частое выставление счетов и пр.

Контракт ПГЧС

- Контракт должен предусмотреть гибкость для выполнения подходящего уровня услуги в соответствии с финансовыми возможностями ГНД с потенциалом усовершенствования.
- Таким же образом должны быть предусмотрены соответствующие стандарты технологий и строительства, но с низкими затратами.
- Нужно рассмотреть возможность безналичного вклада для ГНД, например, трудом.
- Контракт должен предусмотреть партнерство или сосуществование с мелкими службами или сообществами при необходимости, в целях охвата определенных ГНД.

Тендерная процедура ПГЧС

- Если участники тендера имеют обязательства по обслуживанию ГНД, им понадобятся достоверные данные по ГНД и поездки на места.
- От участников тендера понадобится показать их прошлый опыт в обслуживании ГНД и объяснить их нынешнюю стратегию в рамках имеющегося контракта ПГЧС.

8.3 Контракты на оказание помощи на основе результатов

Помощь, основанная на результатах (ПОР), это средство, при помощи которого международные финансовые учреждения (такие как Азиатский банк развития) могут сами структурировать свое финансирование в пользу бедных людей, даже если поставщиком услуг является частная компания

ПОР представляет собой использование отдельных субсидий по показателям выполненных работ, финансируемых донором для дополнения или замены абонентских платежей⁸. Она включает подписание контракта на предоставление основных услуг третьей стороне – например, частным компаниям, НПО, ОУО и даже государственным службам – с выплатой субсидии, связанной с достижением установленных результатов. Это означает, что целевые и значимые субсидии малоимущим слоям населения финансируются через донорские фонды. Частный партнер тем временем может возратить это финансирование лишь путем достижения определенных результатов работы. В 2003 году был создан Глобальный многосторонний трастовый фонд, который представляет собой глобальное партнерство по оказанию помощи, основанной на результатах, для предоставления расширенного доступа к надежной основной инфраструктуре и социальным услугам для бедных слоев населения в развивающихся странах через более широкое использование подходов ПОР (см. врезку 18). В общем, системы ПОР финансируют три типа субсидий:

- **Одноразовые** К ним относятся субсидии, связанные со сбором абонентской платы, покрывающие более долгосрочные затраты на эксплуатацию и обслуживание. В настоящее время они были самыми распространенными в системе ПОР.
- **Переходные** Переходные субсидии используются для содействия переходу к полностью окупаемому тарифу.
- **Текущие** Текущие субсидии связаны с подходящим источником финансирования, таким как общие налоговые поступления, поступления налогов, резервируемых для специальных целей, или выраженные перекрестные субсидии. Эти субсидии используются для дополнения к существующему источнику финансирования. Они используются реже и требуют более длительных сроков использования средств.

ПОР также переносит риск на оператора несколькими способами. Во-первых, ПОР связывает выплату субсидии с результатами работы, при этом сохраняется давление на оператора по достижению оговоренного уровня услуг и коммерческих целей. Во-вторых, схемы ПОР определяют и оплачивают общий уровень субсидии по факту. Таким образом, оператор несет некоторый риск, что правительством не будет выполнен платеж, как было оговорено.

Обычно выплаты ПОР, связанные с обслуживанием бедных слоев населения, связаны с результатами, относящимися к расширению потребления и охвата, но системы ПОР также применимы к проектам СЭП, которые могут иметь косвенное, положительное воздействие на бедных.

Для обеспечения действенности ПОР необходим процесс мониторинга и проверки достижения определенных результатов, чтобы выплатить точную сумму субсидии.

Врезка 18: Глобальное партнерство по оказанию помощи, основанной на результатах

Глобальное партнерство по оказанию помощи, основанной на результатах (GPOBA) является многосторонним донорским трастовым фондом, созданным в 2003 году и управляемым Всемирным банком, при финансовой поддержке Всемирного банка, Департамента по международному развитию Объединенного королевства, Международной финансовой корпорации и правительства Нидерландов. Цель GPOBA состоит в том, чтобы демонстрировать и документировать методы ПОР для поддержки устойчивого оказания основных услуг (водные ресурсы, санитария, электроснабжение, телекоммуникации, транспортировка, здравоохранение и образование) тем людям, кто менее всего может позволить их и тем, у которых в настоящее время нет доступа. В настоящее время фонды GPOBA могут поддерживать следующее:

- Финансирование платежей, основанных на результатах, в рамках системы ПОР для содействия пилотным инновационным мелкомасштабным проектам;
- Исследования и другое участие в разработке, реализации и оценке определенных систем, намеченных для пилотного применения подходов ПОР для оказания правомочных услуг;
- Публикация, семинары и конференции для оказания содействия в определении и распространения получаемых знаний по вопросам, связанным с ролью и применением подходов ПОР.

Для получения более подробной информации посетите веб сайт GPOBA www.gpoba.org

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДЛЯ ИЗМЕРЕНИЯ, МОНИТОРИНГА И ОТЧЕТНОСТИ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ

9 Основные положения для измерения, мониторинга и отчетности по результатам

Успешное ПГЧС зависит в большей степени от потенциала правительства обеспечивать исполнение контрактов. Для этого необходимы четкие требования к партнерству, мониторингу исполнения контракта всеми сторонами, составлению отчетов о результатах и исполнению условий контракта, которые не выполняются.

Существуют различные структуры, которые могут оказать поддержку в проведении мониторинга исполнения обязательств по контракту или же напрямую проводить такой мониторинг, в частности:

Отдел мониторинга исполнения контрактов. Иногда регуляторный орган отсутствует либо не требуется. В таком случае в структуре правительства может быть создан отдел, в компетенцию которого входит прием и проверка отчетов об исполнении договорных условий. Такой отдел может быть создан в структуре отраслевого министерства, предпочтительно более независимого министерства как, например, министерство финансов, или же может выступать в качестве отдела ПГЧС. Для проведения мониторинга исполнения обязательств по контракту в самом контракте должны быть предусмотрены четкие положения о целевых показателях, приемлемых процедурах оценки результатов исполнения, а также о процедуре отчетности. Также отдел должен разработать руководство по процедурам в целях проверки исполнения контракта и реагирования на любые отклонения от требований контракта. Если контрактом предусмотрена выплата дополнительной суммы, отдел должен разработать метод определения базы для таких выплат, осуществлять выплаты и вести отчетность и учет произведенных выплат.

Регулирующий орган. В случае наличия регулирующего органа, соблюдается практически такой же процесс, как указано выше, однако в этом случае мониторинг осуществляется на предмет соблюдения отраслевых нормативных актов. Это означает, что основные принципы и методологии заложены в нормативных актах, а условия реализации предусматриваются в контракте и лицензии (если приемлемо).

Мандат регуляторного органа заключается в осуществлении мониторинга соответствия нормативным актам и лицензионным требованиям. Орган публикует отчеты об исполнении контракта и взыскивает штрафы за невыполнение договорных обяза-

тельств. Подобно отделу мониторинга исполнения контрактов, у регулирующего органа должны быть в наличии руководства по процедурам в целях применения функций

Врезка 19: Независимый регулирующий орган: Независимая комиссия по делам потребителей и конкуренции Папуа Новой Гвинеи

Независимая комиссия по делам потребителей и конкуренции (НКПК) Папуа Новой Гвинеи (ПНГ) была учреждена в 2002 году. Компетенция НКПК распространяется на услуги в сфере электроэнергии, телекоммуникаций, функционировании портов и почтовых отправлений. В полномочия НКПК входит определение рыночных структур, установление тарифов и стандартов услуг. Положения закона о НКПК применяются ко всем юридическим лицам в ПНГ, включая государственные предприятия. Закон о НКПК также применяется к иностранным юридическим лицам, деятельность которых оказывает воздействие на рынок ПНГ.

При осуществлении своих полномочий согласно Закону о НКПК, НКПК фокусируется на реализации следующих первоочередных задач:

- Улучшение благосостояния населения путем продвижения конкуренции и добросовестной торговли и защиты интересов потребителей;
- Продвижение экономической эффективности в структуре, инвестиционном климате и работы отрасли,
- Защита долгосрочных интересов населения в части цены, качества и надежности основных товаров и услуг.

В частности, НКПК:

- Продвигает и защищает справедливые интересы потребителей в части цены, качества и надежности товаров и услуг;
- Обеспечивает использование преимуществ конкуренции и эффективной работы отрасли пользователями и потребителями (включая потребителей с низким уровнем дохода или потребителей из уязвимых слоев населения);
- Продвигает и поощряет практику добросовестной торговли;
- Предотвращает злоупотребление рыночной силой;
- Продвигает и поощряет эффективное функционирование отраслей и эффективное инвестирование в отрасли;
- Обеспечивает учет любых нормативных актов в сфере здравоохранения, безопасности, окружающей среды и социального обеспечения в принятии регуляторных решений;
- Содействует эффективной конкуренции и продвигает конкурентоспособность на рынке.

Комиссия состоит из трех уполномоченных членов, один из которых работает на полную ставку, а два - на полставки. Все члены комиссии назначаются на 5 лет. К марту 2004 года НКПК в составе 40 сотрудников осуществлял успешную деятельность.

Источник: www.iccc.gov.pg; www.eapirf.org/Menultems/Organization/memberprofiles/ICCC.asp

органа. К примеру, в Папуа Новая Гвинея (врезка 19) создана Независимая комиссия по делам потребителей и конкуренции, которая является независимым регулирующим органом, ответственным за мониторинг исполнения контрактов в области электроэнергии, телекоммуникаций, функционирования портов и почтовых отправлений.

Независимые аудиторы. Некоторые страны предпочитают использовать услуги независимых технических и/или финансовых аудиторов. Услуги таких специалистов могут использоваться в дополнение или вместо отдела мониторинга исполнения контрактов или регуляторного органа. В одних случаях аудитор проводит независимую оценку исполнения контракта, что вносит элемент надежности и оказывает поддержку всему процессу мониторинга. В других случаях привлечение таких экспертов заменяет необходимость в наличии постоянной регуляторной структуры. (См. врезку 20 об опыте сектора Газа в привлечении регуляторной структуры).

Врезка 20: Привлечение экспертов для осуществления регуляторных функций в секторе Газа

Управление контрактами сектора Газа, одна из первых инициатив частного сектора в сфере водоснабжения Ближнего Востока, в реализации которой была использована инновационная стратегия присуждения контрактов в целях преодоления ограничений, вызванных слабым регуляторным потенциалом. В контракте предусматривалось привлечение «третьих лиц» из частного сектора для проведения технического и финансового аудитов для расчета размера выплаты за управление, связанное с показателем эффективности. Аудитор проводил оценку исполнения контракта оператором на предмет выполнения целевых показателей, предусмотренных в контракте на управление, один или два раза в год. Таким образом, была разработана простая качественная шкала оценки прогресса в исполнении поставленных целей. Если исполнение оператором оценивалось на «отлично», средневзвешенный балл такого оператора был равен 1, что, в свою очередь, позволяло заработать 100% годовой суммы, привязанной к показателю эффективности исполнения, в размере 750 000 долларов США. По мнению Палестинского управления водным хозяйством (ПУВХ) привлечение внешнего аудитора помогло в воздействии на выполнение оператором договорных обязательств. Аудитор также смог устранить абсолютно асимметричный информационный пробел между оператором и ПУВХ. Данный пример показывает потенциал использования внешних аудиторов в выработке обязательных рекомендаций и в решении проблемы отсутствия навыков и знаний и ограниченной независимости регуляторных ведомств страны.

Источник: Привлечение третьих лиц к выполнению регуляторных функций в сфере коммунального хозяйства, управление ресурсами окружающей среды, январь 2004 года.

Важную роль в работе любого из вышеназванных органов играет составление ими отчетов о ходе исполнения контрактов, что осуществляется с помощью веб-сайтов, опубликования ответов, направления отчетов в парламент и распространения информации для потребителей.

Несмотря на то, что органы первоначально привлекают международных экспертов для усиления своего потенциала, долгосрочная цель заключается в привлечении только местных специалистов, что может быть достигнуто посредством проведения тренингов и сотрудничества с региональными и международными специалистами в целях предоставления консультативной помощи (при необходимости) зачастую с региональной точки зрения.

РЕСУРСЫ И ИНСТРУМЕНТЫ

10 Ресурсы и инструменты

10.1 Веб-сайты – Общая информация ПГЧС

Организация	Веб-сайт
Группа Африканского банка развития (АФБР))	www.afdb.org
Азиатский банк развития (АБР)– Отдел развития частного сектора	www.adb.org/PrivateSector/default.asp
Деловые партнеры для развития	www.bpdweb.org
Регулятивный форум по инфраструктуре стран Восточной Азии и Тихого океана (EAPIRF)	www.eapirf.org/
Глобальное партнерство по оказанию помощи, основанной на результатах	www.gpoba.org/index.html
Межамериканский банк развития (МБР)	www.iadb.org/topics/subtopics.cfm?subtopicID=APP&language=English&topicID=PS&parid=2&item1id=8
Международная финансовая корпорация (МФК) Веб-сайт по азиатским инфраструктурным инвестициям	www.ifc.org/ifcext/eastasia.nsf/Content/Infrastructure
Организация по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР)	www.oecd.org
Государственно-частный консультативный механизм по развитию инфраструктуры (МКГЧСИ)	www.ppiaf.org/
Программа Развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) Муниципальное ПГЧС по бедности	http://pppue.undp.org/toolkit/MOD112.html
Государственное агентство США по международному развитию (USAID) Экономический рост и развитие	www.usaid.gov/our_work/economic_growth_and_trade/eg/privatization.htm
Всемирный банк	
Документы, веб-сайты и изучения конкретных случаев по партнерству государственного и частного секторов (ПГЧС)	http://rru.worldbank.org/PapersLinks

- Инструментальные средства <http://rru.worldbank.org/Toolkits/>
- Вмешательство государственного сектора [http://rru.worldbank.org/PublicPolicy Journal](http://rru.worldbank.org/PublicPolicyJournal)
- База данных Всемирного банка по приватизации <http://rru.worldbank.org/Privatization>

10.2 Веб-сайты – Организации и отделы ПГЧС

Организация	Веб-сайт
Центр СЭП (Филиппины)	www.botcenter.gov.ph
Секретариат Кабинета Министров (Япония)	www.cao.go.jp/index-e.html
Канадский совет по ПГЧС	www.pppcouncil.ca
Промышленность Канады: Сопоставительный анализ частного и государственного сектора	http://strategis.ic.gc.ca/pics/ce/ic_psc.pdf
Австралийское партнерство инфраструктур	www.infrastructure.org.au
Отдел ПГЧС Ирландского Правительства	www.ppp.gov.ie
Министерство финансов (Таиланд)	www2.mof.go.th
Министерство планирования и бюджета (Республика Корея)	www.mpb.co.kr/english.html
Национальный совет партнерства частного и государственного секторов (Соединенные Штаты)	www.ncppp.org
Партнерство Виктории (Австралия)	www.partnerships.vic.gov.au
Офис партнерства частного и государственного секторов (Канада)	http://strategis.gc.ca/epic/site/pupr-bdpr.nsf/en/Home
Партнерство частного и государственного секторов: Руководство по Канаде (2001)	http://strategis.ic.gc.ca/pics/ce/p3guide_e.pdf
Отдел ПГЧС Национального казначейства Южно-Африканской Республики	www.ppp.gov.za

10.3 Веб-сайты – Инфраструктура, относящаяся к конкретным секторам

Федеральная дорожная администрация, Департамент транспорта (Соединенные Штаты)

www.fhwa.dot.gov/ppp/dbb.htm

Всемирный Банк

- Заключение дорожных контрактов на основе показателей эффективности исполнения
- ПГЧС в инфраструктуре
- Инструментарий ПГЧС в области дорог
- Инструментарий участия частного сектора в водоснабжении и санитарии

www.worldbank.org/transport/roads/resource-guide/index.html

<http://ppi.worldbank.org/>

<http://rru.worldbank.org/Toolkits/PartnershipsHighways/>

www.worldbank.org/html/fpd/water/wstoolkits

Институт Всемирного банка

- Учебные материалы по ПГЧС в инфраструктуре

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/PPPILP,,menuPK:461142~pagePK:64156143~piPK:64154155~theSitePK:461102,00.html>

10.4 Литература – Общее ПГЧС

Антонио Эстаче. 2000. Приватизация коммунальных служб в 1990-х в Аргентине: Лекарство или болезнь? Проект документа. Всемирный банк.

Европейская Комиссия. 2003. Руководство по успешному партнерству частного и государственного секторов. Брюссель. Март. Доступен на http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf

Промышленность Канады. 2003. Сопоставительный анализ государственного сектора – Руководство по наилучшей практике Канады.

Сунита Кикери. 1998. Приватизация и труд: Что происходит с рабочими, когда правительства отходят от дел. Технический документ Всемирного банка No. 396. Вашингтон О.К.: Всемирный банк. Доступен на <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/74184/winter2002/proceedings/pdfpapers/mod4sk.pdf>

Джеймс Лейланд. 2004. Применим ли компаратор государственного сектора к развивающимся странам? Документ Gridlines No. 4. Вашингтон О.К.: Механизм консультаций

государственного и частного секторов по инфраструктуре (МКГЧСИ). Доступен на www.ppiaf.org/Gridlines/4africa.pdf

Джон Куиггин. 2004. Риск, ПГЧС и компаратор государственного сектора. Австралийский бухгалтерский обзор, 14(2): 51–62. Доступен на www.uq.edu.au/rsmg/docs/quigginasaccrev04.pdf

Уаррик Смит. 1997. Регуляторы коммунальных служб: Независимое обсуждение. Документ по государственной политике для частного сектора No. 127. Октябрь. Вашингтон О.К.: Всемирный банк. Доступен на <http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/127smith.pdf>

Департамент финансов и кадров Великобритании. Проекты ПГЧС и вопросы закупок. Доступен на www2.dfn.gov.uk/economic_appraisal_guidance/projects.htm

Служба государственной торговли Великобритании. 2000. Основные навыки создания эффективных проектов частных иностранных инвесторов

10.5 Литература – ПГЧС по инфраструктуре

Эндрю Даг и Сильвиу Дочия. 2006. Зарождающееся и растущее участие частного сектора в функционировании аэропортов: появление новых тенденций и новых игроков. документ Gridlines No. 15. Сентябрь. Вашингтон О.К.: МКГЧСИ. Доступен на www.ppiaf.org/Gridlines/15ppiairport.pdf

АБР, Японский банк международного сотрудничества и Всемирный банк. 2005. Устанавливая связь в Южной Азии – новые рамки инфраструктуры Вашингтон О.К.: Всемирный банк. Доступен на <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/EXTAPINFRASTRUCT,contentMDK:20700727~menuPK:1833026~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:855136,00.html>

Тончи Бакович, Бернард Тененбаум и Фиона Вулф. 2003. Регулирование посредством контракта: Новый способ приватизации распределения электроэнергии? Рабочий документ Всемирного банка No. 14. Вашингтон О.К.: Всемирный банк. Доступен на <http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/2552.pdf>

Санфорд Берг. 2001. Регулирование инфраструктуры: Риск, доходность и исполнение. Глобальные коммунальные услуги 1(май): 3–10. Исследовательский центр по коммунальным услугам, Университет Флориды. Доступен на <http://bear.cba.ufl.edu/centers/purc/PRIMARY/berg/RiskRegArticle.pdf>

Мишель Бельер и Мэгги Жоу Уэ. 2003. Участие частного сектора в инфраструктуре Китая: вопросы и рекомендации для дорожного, водного и энергетического секторов. Рабочий документ Всемирного банка No. 2. Вашингтон О.К.: Всемирный банк. Доступен на <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/240079/PRIVAT%7E1.PDF>

Джон Е. Бесант-Джоунс. 2006. Реформирование энергетических рынков в развивающихся странах: Чему мы научились? Документ, представленный на обсуждение Совета по энергетическому и горнодобывающему сектору No. 19. Сентябрь. Всемирный банк и Совет по энергетическому и горнодобывающему сектору. Сентябрь. Доступен на <http://siteresources.worldbank.org/INTENERGY/Resources/Energy19.pdf>

К. Крэмпис и А. Эстаче. 1998. Регуляторный компромисс в разработке договоров об уступке инфраструктурной сети. Коммунальная политика 7(1):1–13. Март.

Дэвид М. Ньюбери. 2000. Приватизация, реструктуризация и регулирование инфраструктурной сети. Кембридж, Массачусетс: Издательство: MIT Press.

Департамент казначейства и финансов. 2001. Материалы по партнерству в Виктории: Руководство для практиков Июнь. Виктория, Австралия. Доступен на www.partnerships.vic.gov.au/CA25708500035EB6/0/6223D96175BAEF08CA2570C0001966C3?OpenDocument

Марк Дюмольт. 2000. Концессия по водоснабжению в Маниле: Дневник высокопоставленного государственного чиновника о приватизации самого крупного водного объекта в мире Июль. Вашингтон О.К.: Всемирный банк. Доступен на <http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/502.pdf>

Шарон Фельзер. 2005. Исследование восприятия частных инвесторов в инфраструктуру в странах Юго-восточной Азии и Тихого океана. офис вице-президента по инфраструктуре Всемирного банка, Всемирный банк.

Джулия Фрейзер. 2005. Уроки, извлеченные из независимой частной деятельности в области энергетики в Пакистане. дискуссионный документ Энергетического и горнодобывающего сектора No. 14. Май. Вашингтон О.К.: Всемирный банк. Доступен на <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/240338/Lessons%20from%20the%20Independent%20Private%20Power%20Experience%20in%20Pakistan.pdf>

Хосе А. Гомез-Ибаньез, Джон Р. Мейер. 1993. Переход в частную собственность: международный опыт приватизации транспортного сектора. Вашингтон О.К.: The Brookings Institution Press.

Х. Луис Гуаш. 2003. Присуждение контрактов и повторные переговоры по концессиям в области инфраструктуры – как не попасть в ловушку. Проект. Всемирный банк.

Клайв Харрис. 2002. Поставка электроэнергии частным сектором в сельскую местность. Расширение сети путем применения схемы, основанной на конечном результате. Документ о взглядах Всемирного банка No. 245. Вашингтон О.К.: Всемирный банк.

Клайв Харрис. 2003. Участие частного сектора в инфраструктуре развивающихся стран: тенденции, воздействие и уроки, извлеченные на уровне политики. Рабочий документ Всемирного банка No. 5. Вашингтон О.К.: Всемирный банк. Доступен на <http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/1481.pdf>

Клайв Харрис, Джон Ходжес, Михаэль Шур и Падмеш Шукла. 2003. Проекты по инфраструктуре: Обзор отмененных проектов частного сектора. документ из серии «Государственная политика для частного сектора» No. 252. Январь. Вашингтон О.К.: Всемирный банк. Доступен на <http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/252Harri-010303.pdf>

Крис Хед. 2000. Финансирование частных проектов в области гидроэнергетики. дискуссионный документ Всемирного банка No. 420. Вашингтон О.К.: Всемирный банк. Июль. Доступен на <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/240335/Financing%20of%20Private%20Hydropower%20Projects..pdf>

Джон Ходжес. 2003. Инициативные предложения – Вопросы по частным проектам по инфраструктуре. документ из серии «Государственная политика для частного сектора» No. 257. Март. Вашингтон О.К.: Всемирный банк. Доступен на <http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/257Hodge-031103.pdf>

Джон Ходжес. 2003. Инициативные предложения – конкурентные решения для частной инфраструктуры. документ из серии «Государственная политика для частного сектора» No. 258. Март. Вашингтон О.К.: Всемирный банк.

Мангеш Хоскоте, Адиль Маргуб, Стивен Островер. 2000. Анализ приватизации электроэнергетики в развивающихся странах. Презентация. Вашингтон О.К.: Всемирный банк.

Ада Карина Изагирре. 2002. Частная инфраструктура: обзор проектов с участием частного сектора, 1990–2001 гг. документ из серии «Государственная политика для частного сектора» No. 250. Вашингтон О.К.: Всемирный банк.

Иоаннис Кессидес. 2004. Реформирование инфраструктуры: приватизация, регулирование и конкуренция. Отчет Всемирного банка по исследованию политики. Oxford University Press.

Михаэль Кляйн. 1996. Конкуренция в сетевых отраслях. Рабочий документ по исследованию политики 1591. Апрель. Вашингтон О.К.: Всемирный банк. Доступен на www-wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB/1996/04/01/000009265_3961022113427/Rendered/PDF/multi0page.pdf

В. Кришнавами и Гари Стаггинс. 2001. Партнерство частного и государственного секторов в энергетическом секторе в странах ЕЦА: уроки, извлеченные за последнее десятилетие Технический документ. Вашингтон О.К.: Всемирный банк.

Д-р Шаши Кумар и С. Джайясанкар Прасад. 2004. Партнерство частного и государственного секторов в сфере городской инфраструктуры. Зов Керала. Февраль. Доступен на www.kerala.gov.in/keralacallfeb04/p36-37.pdf

Ранжит Ламех и Казим Саед. 2003. Что ищут международные инвесторы в инвестиционной деятельности в развивающихся странах: Результаты обследования международных инвесторов в энергетическом секторе. Дискуссионный документ Сектора по энергетике и горнодобывающей промышленности No. 6. Май. Вашингтон О.К.: Всемирный банк. Доступен на www.globalregulatorynetwork.org/PDFs/InvestorsPaperNo6.pdf

Сидни Леви. 1996. Строительство-эксплуатация-передача: прокладывающая путь к инфраструктуре завтрашнего дня. Нью-Джерси, США: Wiley Publishing Group.

Филипп Марин и Ада Карина Изагирре. 2006. Участие частного сектора в водном хозяйстве: новое поколение проектов? Документ GridLines No. 14. Сентябрь. Вашингтон О.К.: МКГЧСИ. Доступен на <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/240096/Private%20participation%20in%20water%20%20toward%20a%20new%20generation%20of%20projects.pdf>

Дэвид М. Ньюберри. 2000. Приватизация, реструктуризация и регулирование сетью коммунальных услуг. Кембридж, Массачусетс: MIT Press.

Патрик Плэйн. 1999. Приватизация, техническая эффективность и воздействие на благосостояние: Электрическая компания Берега Слоновой Кости. Мировое развитие 27 (2): 343–360.

PricewaterhouseCoopers. 2006. Воздействие смешанного ПГЧС на средства и частный капитал в ЕС. Вашингтон О.К.: МКГЧСИ и Всемирный банк. Январь. Доступен на www.pwc.com/pl/eng/ins-sol/publ/2006/ppp_world_bank.pdf

Цезарь Кейроз. 2005. Запуск партнерства частного и государственного секторов по дорогам в странах с переходной экономикой. Документ Всемирного банка по вопросам транспорта No. 9. Сентябрь. Вашингтон О.К.: Всемирный банк. Доступен на http://iris37.worldbank.org/domdoc/PRD/Other/PRDDContainer.nsf/WB_ViewAttachments?ReadForm&ID=85256D2400766CC785257097004ADAE4&

Рави Рамамурти. 1996. Новые границы приватизации. Приватизация монополий: уроки телекоммуникационного и транспортного секторов в Латинской Америке, Под ред. Рави Рамамурти (Балтимор, Мэрилэнд: John Hopkins University Press.

Клас Рингског, Мэри Эллен Хаммонд и Алан Локуссоль. 2006. Использование контрактов на управление и лизинг-аффермаж по услугам водоснабжения. Документ GridLines No. 12. Вашингтон О.К.: МКГЧСИ. Доступен на <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/240099/USINGM%7E1.PDF>

Дэниель Ривера. 1996. Участие частного сектора в секторе водоснабжения и сточных вод: Уроки шести развивающихся стран. Вашингтон О.К.: Всемирный банк.

Уильям Стритер, Герзан Р. Зурита, Джон К. Делл, Майкл Херманс и Лоренс Монньер. 2004. Партнерство частного и государственного секторов: следующее поколение финансирования объектов инфраструктуры. Нью-Йорк, NY: Fitch Ratings. Доступен на www.fitchmexico.com/ReportesEspeciales/RW_34.pdf

Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (UNIDO). 1996. Руководство по развитию инфраструктуры посредством проектов строительство-эксплуатация-передача (СЭП). Нью-Йорк: UNIDO.

Скотт Уолстен. 2002. Играет ли роль определение последовательности? Регулирование и приватизация в телекоммуникационных реформах. Рабочий документ Всемирного банка по исследованию политики 2817. Вашингтон О.К.: Всемирный банк.

Бьорн Веллениус. 1997. Реформа в области телекоммуникаций – Как достичь успеха. документ из серии «Государственная политика для частного сектора» No. 130. Октябрь. Вашингтон О.К.: Всемирный банк. Доступен на <http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/130welle.pdf>

Луис Т. Уэллс. 1999. Частные иностранные инвестиции в инфраструктуре: Управление некоммерческим риском», презентация на конференции «Частная инфраструктура для развития: политические и регуляторные риски», 8-10 сентября, Рим, Италия.

Всемирный банк. 2000. Частный сектор и генерирование электричества в Китае. Дискуссионный доклад Всемирного банка No. 406. Февраль. Отдел по энергетической

и горнодобывающей промышленности, Регион стран Юго-Восточной Азии и Тихого океана. Доступен на <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/240315/Private%20Sector%20and%20Power%20Generation%20in%20China.pdf>

Всемирный банк и МКГЧСИ. 2005. Филиппины: Решение проблем инфраструктуры. Департамент по инфраструктуре, Регион стран Юго-Восточной Азии и Тихого океана. Доступен на <http://siteresources.worldbank.org/INTEAPINFRASTRUCT/Resources/PHInfra.pdf>

10.6 Литература – ПГЧС по улучшению положения бедных

Бил Бейкер и Софи Тремолет. 2002. Реформа в сфере коммунального хозяйства – регулирование стандартами качества в целях улучшения доступа бедных слоев населения. Документ о взглядах Всемирного банка No. 219. Вашингтон О.К.: Всемирный банк.

———. 2002. Регулирование качества – пусть конкурирующие фирмы предлагают варианты комбинации цены и качества. Документ о взглядах Всемирного банка No. 221. Вашингтон О.К.: Всемирный банк.

Говер Барья и Мигеот Уркиола. 2001. Капитализация, регулирование и бедные: доступ к основным услугам и бедные слои населения. Дискуссионный документ 2001/34. Хельсинки, Финляндия: Университет Организации Объединенных Наций (UNU)/ Всемирный институт исследований в области экономики развития (WIDER). Доступен на www.wider.unu.edu/publications/dps/dp2001-34.pdf

Пенелопа Брук и Сюзан Смит (редакторы). 2001. Заключение договоров для оказания государственных услуг: внешняя помощь, ориентированная на результат, и ее применение. Вашингтон О.К.: Международная финансовая корпорация.

Джеффри Канннок. 2001. Телекоммуникационные субсидии: Контракты, основанные на результатах, на оказании услуг в сельской местности Перу. Документ из серии «Государственная политика для частного сектора» No. 234. Вашингтон О.К.: Всемирный банк. Доступен на <http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/234Banno-607.pdf>

Джордж Р. Дж. Кларк и Скотт Дж. Уоллстен. 2002. Универсальные (но плохие) услуги: Предоставление инфраструктурных услуг сельским потребителям и потребителям – бедным слоям населения, проживающим в городской местности. Рабочий документ по исследованию политики 2868. Вашингтон О.К.: Всемирный банк. Июль. Доступен на www-wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB/2002/08/23/000094946_02081004010494/Rendered/PDF/multi0page.pdf

Кристина К. Дэйвид. 2000. Приватизация систем водоснабжения: воздействие на стоимость воды, бедных и окружающую среду. Документ из серии дискуссионных документов No. 2000-14. Филиппины, город Макати, Филиппинский исследовательский институт в области развития. Доступен на www3.pids.gov.ph/ris/pdf/pidsdps0014.pdf

Антонио Эстаче, Вивьен Фосте и Квентин Уодон. 2002. Ответственность за бедность в ходе реформы в области инфраструктуры: учась на латиноамериканском опыте. Исследования Института Всемирного банка в области развития. Вашингтон О.К.: Всемирный банк. Доступен на www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/04/26/000094946_02041304004943/Rendered/PDF/multi0page.pdf

Барбара Эванс и Кларисса Брокльхерст. 2001. Оказание помощи бедным потребителям в Южно-азиатских городах – участие частного сектора в обеспечении водоснабжения и санитарных условий. Программа Индии по водоснабжению и санитарии. Январь. Доступен на [http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/81ByDocName/ServingPoorConsumersinSouth/\\$FILE/sa_psp_sa.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/81ByDocName/ServingPoorConsumersinSouth/$FILE/sa_psp_sa.pdf)

Вивиан Фостер и Освальдо Ируста. 2001. Приносит ли реформа в сфере инфраструктуры пользу бедным? Подробное исследование городов-близнецов Ла Паз и Эль Альто. Вспомогательный документ по МКГЧСИ. Вашингтон О.К.: Всемирный банк.

Глобальное партнерство по оказанию внешней помощи, ориентированной на результат (GPOBA). 2005. Внешняя помощь, ориентированная на результат: поддержка инфраструктурных услуг посредством прямых субсидий и субсидий, основанных на исполнении. Документ из серии рабочих документов ПОР No. 4. Март. Вашингтон О.К.: GPOBA. Доступен на: www.gpoba.org/docs/WorkingPaperNo4_WhatIsOBA.pdf

Андрес Гомез-Лобо. 2001. Субсидии, основанные на стимулах: Разработка субсидий, основанных на результатах, в целях потребления воды. Документ из серии «Государственная политика для частного сектора» No. 232. Июнь. Вашингтон О.К.: Всемирный банк. Доступен на <http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/232Gomez-531.pdf>

Кристин Комивес и Пенелопа Дж. Брук Коуэн. 1998. Оказание услуг по водоснабжению и санитарных услуг домашним хозяйствам с низким уровнем дохода. Подробное исследование концессии Ла-Паз и Эль Альто. Документ из серии «Государственная политика для частного сектора» No. 178. Вашингтон О.К.: Всемирный банк. Доступен на: <http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/178komiv.pdf>

Адриан Т.П. Пангабин. 2006. Расширение доступа к основным услугам в Азии и Тихоокеанском регионе: партнерство государственного и частного секторов в целях сокращения бедности. Документ из серии рабочих документов экономического ис-

следовательского департамента No. 87. Ноябрь. Манила: АБР. Доступен на www.adb.org/Documents/ERD/Working_Papers/WP087.pdf

Шейн Розенталь. 2002. Дизайн манильских концессий и последствия для бедных. Мимео. Доступен на www.ppiaf.org/conference/docs/Papers/Manila.pdf

Программа по водоснабжению и санитарии – Южная Индия. 1999. Приватизация эксплуатации и технического обслуживания городской системы водоснабжения: опыт Аджмер, Раджастан, Индия. Документ из серии «Малые частные инициативы» Декабрь. Нойда, Индия: PS Press Services. Доступен на <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan004778.pdf>

А.Уэйтц и Р. Францис, редакторы. 2002. Вне границ: оказание услуг бедным слоям населения, проживающим в городской местности. Манила: АБР.

Всемирный банк. 2001. Новые структуры сделок по водоснабжению и оказанию санитарных услуг: польза от участия частного сектора для бедных слоев населения. Вашингтон О.К.: Программа по водоснабжению и санитарии /МКГЧСИ.

СНОСКИ

- ¹ Настоящая Глава разработана на основе анализа, описанного в трех документах из серии «Государственная политика для частного сектора», изданных Всемирным банком/Международной финансовой корпорацией (МФК). В частности, документ № 216 (октябрь 2000 года), авторы Мелисса Хускамп и Никола Тинан; документ № 250 (октябрь 2002 года), автор Ада Карина Изагирре; документ № 299 (октябрь 2005 года) автор Ада Карина Изагирре; документ № 216 и документ № 303 (февраль 2006 года) авторы Сунита Кикери и Айшету Коло.
- ² Под доходами от приватизации в данном случае подразумеваются денежные поступления в государственный бюджет в связи с такими сделками, как реализация инвестиционных активов, уступки и лизинги.
- ³ См. сноску 2.
- ⁴ См. сноску 2.
- ⁵ Михаэль Шур, Стефан вон Клауди и Джорджина Деллача «Роль фирм развивающихся стран в инфраструктуре: появляется новый класс инвесторов», Государственно-частный консультативный механизм по развитию инфраструктуры (МКГЧСИ) Документ Gridlines No. 3. Апрель.
- ⁶ МКГЧСИ – это механизм технической помощи, оказываемой большим количеством доноров, направленный на оказание помощи развивающимся странам в улучшении качества их инфраструктур посредством вовлечения частного сектора. Введенный в действие в июле 1999 года МКГЧСИ был разработан совместными усилиями правительств Японии и Великобритании в тесном сотрудничестве с Всемирным банком.
- ⁷ Данный раздел приведен из Инструментария Всемирного банка по партнерству частного и государственного секторов в области дорог, в котором содержатся дополнительные детали и имитационные модели. Доступен на: http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/Highways/2_CARAC/index.htm.
- ⁸ Из Руководства Всемирного банка по внешней помощи, ориентированной на результат для сотрудников.

О руководстве

За последние два десятилетия схемы Партнерства государственного и частного секторов (ПГЧС) стали широко использоваться во многих странах для предоставления услуг и инфраструктуры. Несмотря на их превалирование в качестве инструмента политики и экономического инструмента, отмечается постоянная заинтересованность в информировании о ПГЧС со стороны заинтересованных сторон, включая правительство, гражданское общество, частный сектор, неправительственные организации, и научное сообщество.

Данное руководство является вводным пособием для начинающих по ПГЧС в контексте финансов развития. Он преследует цель наращивания знаний по ключевым характеристикам ПГЧС, а также вариантам структурирования, вопросам реализации, и опыту применения ПГЧС к предоставлению государственных товаров и услуг.

Об Азиатском банке развития

Азиатский банк развития преследует цель улучшения благосостояния народа в Азиатском и Тихоокеанском регионе, в особенности почти 1,9 миллиарда человек, которые живут меньше чем на 2 доллара США в день. Несмотря на многие истории успеха, в регионе все еще проживает две трети бедных всего мира. АБР – это многосторонний финансовый институт развития, принадлежащий 67 членам, 48 из которых – из региона, а 19 – из других частей земного шара. Видение АБР – это регион, свободный от бедности. Его миссия – оказание помощи развивающимся странам-членам и улучшение качества их жизни.

Основные инструменты АБР для оказания помощи своим развивающимся странам-членам – это диалог в области политики, займы, инвестиции в собственный капитал, гарантии, гранты и техническая помощь. Ежегодный объем кредитования АБР обычно составляет около 6 миллиардов долларов США, при этом техническая помощь обычно в общей сумме составляет около 180 миллионов долларов в год.

Штаб-квартира АБР расположена в Маниле. Он имеет 26 офисов по всему миру, и в нем работает более 2 000 сотрудников из более чем 50 стран.

Азиатский банк развития